

Controleprotocol gemeente Scherpenzeel 2024

1 Inleiding

Elke gemeente moet volgens artikel 213 van de Gemeentewet een controleverordening opstellen. Dit controleprotocol is daar een vervolg op. In dit protocol legt het college een aantal regels vast. Deze regels helpen bij de controle van de jaarrekening, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het financieel beheer. Met dit controleprotocol geeft het college specifieke richtlijnen.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel om duidelijke richtlijnen te geven aan:

- Burgemeester en wethouders over de grenzen voor verantwoording en rapportage. Dit geldt voor de controles op rechtmatigheid en de normen die daarbij horen;
- De accountant over de omvang van de controle. Dit betreft de normen en goedkeuringstoleranties die van toepassing zijn bij de controle van de jaarrekening van de gemeente.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om een accountant aan te wijzen, zoals beschreven in artikel 393, lid 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze accountant moet de jaarrekening controleren, zoals bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet en daarbij een accountantsverklaring en een verslag van bevindingen leveren.

De gemeenteraad kan de accountant ook extra instructies geven over de marges voor goedkeuring en rapportage. De accountant mag verwachten dat de gemeente duidelijk aangeeft welke wetten en regels van toepassing zijn.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals voorgeschreven in artikel 213 van de Gemeentewet, wordt de controle van de jaarrekening, zoals bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet, uitgevoerd door de accountant die door de gemeenteraad is benoemd.

Vanaf 2023 zijn de burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het opstellen van een rechtmatigheidsverantwoording.

Rechtmatigheid betekent dat de uitgaven, inkomsten en veranderingen in de balans correct zijn gebeurd. Dit houdt in dat ze in overeenstemming zijn met de begroting en de geldende wetten en regels, waaronder gemeentelijke verordeningen, zoals gedefinieerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).

Voor de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria erkend:

1. Calculatiecriterium;
2. Valueringscriterium;
3. Adresseringscriterium;
4. Volledigheidscriterium;
5. Aanvaardbaarheidscriterium;
6. Leveringscriterium;
7. Begrotingscriterium;
8. Voorwaardencriterium;
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

De criteria 1 tot en met 6 worden gedekt door de accountantsverklaring voor een getrouw beeld. De criteria 7 tot en met 9 vallen onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester en wethouders.

Bij het getrouwheidsonderzoek wordt gekeken naar de meeste van deze criteria. Hoewel deze door de accountantscontrole worden afgedekt, worden ze ook meegenomen in de rechtmatigheidscontrole door de organisatie en de (verbijzonderde) interne controle.

Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt specifiek aandacht besteed aan de volgende criteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het voorwaardencriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (ook wel M&O-criterium).

De burgemeester en wethouders moeten de rechtmatigheidsverantwoording afleggen. Hoofdstuk vier geeft hier meer uitleg over.

De accountant beoordeelt of de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, een getrouw beeld geeft. In de controleverklaring wordt geen apart oordeel meer gegeven over de rechtmatigheid. De burgemeester en wethouders nemen de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De accountant controleert of de jaarrekening een getrouw beeld geeft en beoordeelt daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording correct is.

Zoals voorgeschreven in het derde lid van artikel 213 van de Gemeentewet, zal de accountant in zijn verklaring aangeven of:

- De jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- De baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- De jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet, en;
- Het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Bij de controle zal rekening worden gehouden met de regels uit de Gemeentewet (artikel 213, lid 6) en de richtlijnen van de Commissie BBV. Ook zullen de aanwijzingen en regels van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) belangrijk zijn voor het werk dat wordt uitgevoerd.

3 Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

De accountant accepteert bepaalde marges tijdens de controle en past de controle daarop aan. De accountant kijkt niet elk document of elke financiële transactie afzonderlijk, maar zorgt ervoor dat hij voldoende zekerheid krijgt over de juistheid van de jaarrekening. De accountant richt zich vooral op het opsporen van grote fouten. Daarbij gebruikt hij risicoanalyses, vastgestelde marges en steekproeven om een goed beeld te krijgen.

Het uitvoeren van de controle met bepaalde marges betekent dat de accountant het werk zo uitvoert dat hij genoeg zekerheid krijgt over de juistheid van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording.

Naast deze cijfermatige aanpak zal de accountant ook naar de kwaliteit kijken. De accountant beoordeelt fouten en onzekerheden ook op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

3.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het maximale bedrag aan fouten en onzekerheden dat in de jaarrekening mag voorkomen zonder dat dit de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de gebruikers beïnvloedt. Deze toleranties vormen de basis voor de controleverklaring van de accountant.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimumeisen vastgesteld voor deze toleranties.

In het onderstaande schema staan de goedkeuringstoleranties die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Deze zijn gelijk aan het wettelijke minimum en komen overeen met voorgaande jaren.

Soortcontroleverklaring	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
<i>Fouten in de verantwoording in percentage van de lasten</i>	Kleiner of gelijk aan 1%	Tussen de 1 en 3%	Niet van toepassing	Groter of gelijk aan 3%
<i>Onzekerheden in de controle in percentage van de lasten</i>	Kleiner of gelijk aan 3%	Tussen 3 en 10%	Groter dan 10%	Niet van toepassing

De goedkeuringstolerantie wordt berekend op basis van de totale lasten, inclusief de toevoegingen aan de reserves.

3.2 Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven burgemeester en wethouders de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moeten opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves”.

De gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

De gemeenteraad heeft eerder, bij de vaststelling van de Financiële verordening 2023, besloten om deze verantwoordingsgrens vast te stellen op 3%.

3.3 Rapportagegrens

Burgemeester en wethouders moeten onrechtmatigheden toelichten in de paragraaf bedrijfsvoering als deze de verantwoordingsgrens overschrijden.

Burgemeester en wethouders vinden het belangrijk om te praten over de resultaten van de rechtmatigheidscontroles. Daarom geven zij niet alleen uitleg als de verantwoordingsgrens wordt overschreden. Om de gemeenteraad beter te informeren, rapporteren burgemeester en wethouders alle bevindingen over financiële rechtmatigheid die boven de rapportagegrens liggen, in de paragraaf bedrijfsvoering, samen met een toelichting aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft eerder, bij de vaststelling van de Financiële verordening 2023, besloten om deze rapportagegrens vast te stellen op € 20.000.

4 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

4.1 Algemeen

De controle op rechtmatigheid richt zich op het naleven van externe en interne regels, zoals die in het Normenkader staan. Dit Normenkader wordt elk jaar door de organisatie bijgewerkt en door de gemeenteraad vastgesteld.

De rechtmatigheidscontrole geldt alleen voor zaken die directe financiële handelingen betreffen of kunnen betreffen.

De Commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. Deze tekst zal door de gemeente worden opgenomen in de jaarrekening.

Het kader van de (financiële) rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit de volgende criteria:

- Begrotingscriterium;
- Voorwaardencriterium;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

De genoemde criteria worden duidelijk vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording. Criteria die ook te maken hebben met de juistheid van de jaarrekening, vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: als er een verslaggevingsfout wordt gevonden, hoort dit niet in de rechtmatigheidsverantwoording thuis. Ook als een post in de jaarrekening niet voldoet aan de regels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV), hoeft dit niet in de rechtmatigheidsverantwoording te worden opgenomen.

4.2 Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingspunt. In de toelichting op het BBV wordt begrotingsrechtmatigheid als volgt omschreven:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”

Een belangrijk onderdeel van de rechtmatigheidscontrole is het vaststellen of er sprake is van begrotingsoverschrijdingen en of deze binnen het gemeentelijk beleid passen en goed zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening door de gemeenteraad is

goedgekeurd, worden deze overschrijdingen als rechtmatig beschouwd. Alleen begrotingsoverschrijdingen die onrechtmatig zijn, worden vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

4.3 Het voorwaarden criterium

Het besteden en innen van gelden door een gemeente moet voldoen aan bepaalde voorwaarden, die door de accountant gecontroleerd kunnen worden. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in wetten en regels van hogere overheden en in de gemeentelijke regelgeving.

Bij het voorwaarden criterium wordt vooral gekeken of de financiële handelingen binnen de gemeente voldoen aan deze gestelde voorwaarden in de wet- en regelgeving.

In het Normenkader staan de interne en externe regels die burgemeester en wethouders moeten meenemen in hun controle op het voorwaarden criterium.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Recht, voorwaarden waaronder het in aanmerking komen voor een recht dan wel een verplichting bestaat op een recht. Heeft bijvoorbeeld iemand die een betaling van de gemeente ontvangt recht op grond van de regelgeving op deze betaling?;
- Hoogte, de hoogte van het recht dan wel de verplichting op een recht. Is bijvoorbeeld het door de gemeente betaalde bedrag wel juist berekend? Zijn de juiste formules, tarieven en andere aspecten die de hoogte van het te betalen bedrag bepalen wel juist toegepast?;
- Duur, de termijnen van de verstrekking, toekenning of werkingsperiode van het recht dan wel de verplichting op een recht). Is wel voldaan aan de in regelgeving opgenomen termijnen van betaling, verstrekking, toekenning en werkingsperiode?;
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

Omdat er heel veel wetten en regels zijn, is het niet mogelijk om alles te controleren tijdens de rechtmatigheidscontrole. Daarom zijn de volgende richtlijnen voor de controle van voorwaarden vastgesteld:

- Voorwaarden die in hogere wetgeving staan, maken vanzelfsprekend deel uit van het Normenkader;
- Voorwaarden in interne gemeentelijke regels worden alleen in het Normenkader opgenomen als ze gaan over het recht op, het bedrag en de duur van subsidies, bijdragen of uitkeringen. Dit betekent dat regels over wie recht heeft op een subsidie, hoe hoog die is en hoelang deze geldt, wel binnen het Normenkader vallen. Andere voorwaarden, zoals deadlines voor het indienen van rapporten, de vorm van die rapporten en andere formele eisen, vallen buiten het Normenkader. Dit betekent echter niet dat deze voorwaarden genegeerd worden;
- Als er tijdens de controle financiële fouten worden ontdekt, worden deze alleen meegenomen in de rapportage en beoordeling als het gaat om regels en besluiten die door de gemeenteraad of hogere overheden zijn vastgesteld. Met andere woorden: interne regels van de burgemeester en wethouders naar de ambtelijke organisatie en niet-kader stellende besluiten van de burgemeester en wethouders worden niet meegenomen.

Als tijdens de toetsing blijkt dat het Normenkader niet correct of volledig is en dit invloed heeft gehad op de controles, dan moeten de burgemeester en wethouders in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken aangeven om welke regels het gaat. De accountant moet dit bevestigen in zijn verslag.

Tot slot is de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV van toepassing bij de controle. Deze commissie geeft belangrijke adviezen waar in principe niet van mag worden afgeweken, tenzij er zeer sterke argumenten zijn om dit wel te doen. In dat geval moeten de gemeente en de accountant dit goed vastleggen.

4.4 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit criterium richt zich op het controleren van de juistheid en volledigheid van de informatie die door belanghebbenden, waaronder de gemeente zelf, moet worden verstrekt. Dit is nodig om aan te tonen dat aan de voorwaarden is voldaan en om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Misbruik:

"Door opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens of informatie te verstrekken, kunnen ten onrechte (te hoge) subsidies, uitkeringen of diensten van de gemeente worden verkregen, en/of kan de te betalen belasting of heffing te laag worden vastgesteld."

Oneigenlijk gebruik:

"Subsidies, uitkeringen of diensten die in principe terecht van de gemeente zijn ontvangen of door de gemeente zijn verleend, worden voor een ander doel gebruikt dan waarvoor ze bedoeld zijn."

In verschillende wetten en regels staan afspraken om misbruik en verkeerd gebruik te voorkomen. Bijvoorbeeld, soms moet je je legitimeren of bepaalde gegevens geven bij een aanvraag. Ook heeft de gemeenteraad regels en besluiten gemaakt om misbruik te voorkomen. Als de interne controle laat zien dat er mogelijk sprake is van misbruik of verkeerd gebruik, wordt dit in de jaarrekening verder uitgelegd.

De gemeente moet goede maatregelen nemen om misbruik en verkeerd gebruik te voorkomen.

De controle kijkt naar:

- Hoe goed bestaande procedures misbruik en verkeerd gebruik voorkomen, en of de maatregelen goed werken;
- Of het beleid voor Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) up-to-date is.

4.5 De accountant blijft controleren

De rechtmatigheidsverantwoording zegt dat transacties en (financiële) handelingen zijn uitgevoerd volgens de regels uit het Normenkader. De informatie in de rechtmatigheidsverantwoording moet betrouwbaar zijn.

De accountant controleert daarom of de informatie van de burgemeester en wethouders in de rechtmatigheidsverantwoording klopt:

- Juist, volledig en voldoende is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt gebruikt;
- Bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld geeft dan wat overeenkomt met de feiten.

De gemeenteraad kan haar controlerende taak niet goed uitvoeren als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

5 Single Information Single Audit

Sinds 2006 gebruiken gemeentes het systeem Single Information Single Audit (SiSa). Dit betekent in het Nederlands dat gemeentes maar één keer informatie hoeven te geven en dat er maar één keer een accountantscontrole is. Gemeentes moeten nu op één moment informatie geven aan de overheid en provincie over specifieke uitkeringen. Dit gebeurt tegelijk met de gewone jaarrekening van de gemeente.

Elk jaar past het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de regeling aan. Dit betekent dat het aantal regelingen dat onder SiSa valt, kan veranderen. Het meest recente overzicht kun je vinden op de website van het ministerie. Een accountant controleert of alles klopt. In zijn verslag vermeldt hij de fouten en onzekerheden per specifieke uitkering. Deze fouten en onzekerheden kunnen niet door de gemeente worden hersteld.

Voor elke specifieke uitkering wordt er gerapporteerd met een bepaalde tolerantie, gebaseerd op de kosten van die uitkering in het verantwoordingsjaar. Dit betekent dat er een financiële grens is voor elke specifieke uitkering:

- € 12.500, als het totaalbedrag van de kosten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- 10% van het totaalbedrag, als de kosten meer dan € 125.000 en maximaal € 1.000.000 zijn;
- € 125.000, als het totaalbedrag groter is dan € 1.000.000.

De rapportagetolerantie voor specifieke uitkeringen heeft geen invloed op hoe uitgebreid de controle van die uitkeringen is. Het gaat alleen om het melden van de fouten en onzekerheden die tijdens de accountantscontrole zijn ontdekt en niet zijn hersteld.

6 Rapportering

Gedurende het jaar moeten de burgemeester en wethouders letten op vragen over rechtmatigheid en hierover rapporteren. De accountant rapporteert tijdens en na de controlewerkzaamheden. Het opvolgen van bevindingen uit interne en externe controles, zoals rechtmatigheidsonderzoeken, is hierbij erg belangrijk. Hieronder wordt kort uitgelegd wat dit betekent.

6.1 Burgemeester en wethouders: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteren de burgemeester en wethouders over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in het onderdeel "bedrijfsvoering" van het jaarverslag. Tijdens het jaar worden de controlebevindingen, zoals de processen, soorten fouten of onduidelijkheden, en bedragen, besproken met de verantwoordelijke voor het proces. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan om toekomstige fouten of onduidelijkheden te voorkomen. Het team Finance & Control zal nauwlettend in de gaten houden of deze aanbevelingen worden opgevolgd.

6.2 Interim-controles

In de tweede helft van het jaar voert de accountant een tussentijdse controle uit. Na deze controle maakt de accountant een conceptverslag, ook wel een managementletter genoemd, en stuurt dit naar de burgemeester en wethouders.

6.3 Controleverklaring

In de Controleverklaring staat het resultaat van de accountantscontrole op een vaste manier, zoals de wet dat voorschrijft. De controleverklaring geeft aan of de jaarrekening en de verantwoording van burgemeester en wethouders kloppen. Deze verklaring is bedoeld voor de gemeenteraad, zodat zij de jaarrekening van burgemeester en wethouders kunnen goedkeuren.

6.4 Verslag van bevindingen

Volgens de Gemeentewet wordt een verslag van bevindingen over de controle gegeven aan de gemeenteraad en een kopie aan burgemeester en wethouders.

In dit verslag staat informatie over hoe het financiële beheer is opgezet en uitgevoerd. Ook wordt er gerapporteerd of de organisatie het geld op een juiste en wettige manier beheert en verantwoordt.

7 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Dit protocol treedt in werking op de dag na publicatie, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deel-verantwoordingen van het verslagjaar 2024 en later.
2. Dit protocol wordt aangehaald als: Controleprotocol gemeente Scherpenzeel 2024.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van 19 november 2024.

*R. 't Hoen
Secretaris*

*M.C. Teunissen-Willemsen
burgemeester*