

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Haaksbergen 2024

De gemeenteraad van Haaksbergen;

Voorstel van het college van: 19 november 2024

Wettelijke basis:

Controleverordening, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht.

Besluit:

Vast te stellen het controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Haaksbergen 2024.

Artikel 1 Inleiding

De gemeenteraad heeft de accountant de opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet (hierna: Gemw) voor de gemeente Haaksbergen uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening en eveneens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haaksbergen (hierna: het college).

Artikel 1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Haaksbergen.

Artikel 1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemw schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 van de Gemw bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

Artikel 2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

De controleverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan 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 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 van de Gemw;
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is (artikel 213, lid 3, van de Gemw).

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6, van de Gemw (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede de Controle- en overige standaarden (COS) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt in dit controleprotocol begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: BADO) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen". Wat onder 'van toepassing zijnde wettelijke regelingen' dient te worden verstaan is het door de gemeenteraad jaarlijks vast te stellen normenkader.

Artikel 3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid

van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgescreven. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan de minimumeisen in het BADO.

De minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten incl. dotaties aan reserves)	≤ 1%	>1% en <3%	n.v.t.	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten incl. dotaties aan reserves)	≤ 3%	>3% en <10%	≥ 10%	n.v.t.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 15%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000,00. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de gemeenteraad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant waarborgt dat alle signaleerde onrechtmatigheden die de rapporteringstolerantie overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de gemeenteraad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid hoger dan 15% van de goedkeuringstolerantie rapporteert.

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening zal verantwoording worden afgelegd over een nader bepaald aantal specifieke uitkeringen. In het kader van de Single information single audit (SISA) zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken de volgende rapporteringstoleranties voorgescreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen:

Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
-----------------------------	-------------------------

¹) Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

< € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en < € 1.000.000	10% van de specifieke uitkering
> € 1.000.000	€ 125.000

Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden zal rapporteren die afzonderlijk op regeling niveau de bovenstaande rapporteringstolerantie overtreffen. Dit in aanvulling op de eerder door de gemeenteraad vastgestelde rapporteringstoleranties.

Artikel 4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

1. het begrotingscriterium;
2. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium;
3. het voorwaardencriterium;
4. het calculatiecriterium;
5. het valuteringscriterium;
6. het adresseringscriterium;
7. het volledigheidscriterium;
8. het aanvaardbaarheidscriterium;
9. het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek worden de criteria het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium reeds meegenomen. Een rechtmatigheidsfout in één van deze categorieën is ook altijd een getrouwheidsfout. Deze fouten zullen dus ook meegenomen worden in de overweging van de accountant. Daarom hoeven deze criteria niet worden meegenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Voor de oordeelsvorming voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn de volgende rechtmatigheidscriteria van belang:

1. het begrotingscriterium;
2. het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. het voorwaardencriterium.

Artikel 4.1 Het begrotingscriterium

De begroting van de gemeente Haaksbergen bestaat uit programma's die vervolgens in verschillende producten uiteenvallen. Gedurende het jaar worden de uitgaven en inkomsten van het gehele programma functioneel (per kosten- en opbrengstensoort) gevolgd. Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in een programma hoger zijn dan de geraamde lasten (met inbegrip van de laatste begrotingswijziging), is sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding is namelijk in strijd met het budgetrecht van de gemeenteraad.

Overschrijdingen op de lasten en kredieten zijn in alle gevallen onrechtmatig. Overschrijdingen op de baten en onderschrijdingen van de baten en lasten zijn onrechtmatig wanneer deze niet tijdig zijn gemeld. Op basis van de financiële verordening wordt onder 'tijdig' verstaan: bij tussentijdse rapportages, raadsinformatiebrief of bij de jaarstukken.

Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerealiseerde hogere inkomsten. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de gemeenteraad.

In de financiële verordening zijn overwegingen opgenomen wanneer een onrechtmatigheid op het begrotingscriterium als acceptabel of onacceptabel wordt aangemerkt.

In voorkomende gevallen zijn onderstaande begrotingsafwijkingen als onrechtmatig te bestempelen, maar hoeven niet te worden meegewogen in het accountantsoordeel:

Inzake het onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves gelden de BBV regels. Hierin staat o.a. dat mutaties in de reserves die niet door een raadsbesluit van vóór 31 december van het verslagjaar zijn gedeckt, in strijd zijn met de Gemw en het BBV. Dit zijn onrechtmatigheden in de externe regelgeving en wegen daarom mee bij de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikel 4.2 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Misbruik en oneigenlijk gebruik is aan de orde bij activiteiten waarbij informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. De gemeente wordt op twee manieren geconfronteerd met misbruik en oneigenlijk gebruik. Enerzijds als verstrekker van gelden en vergunningen en oplegger van eigen heffingen en anderzijds als intermediair bij rijkssubsidies (medebewind).

De interne en externe controle moet erop gericht zijn dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen, dan wel op te sporen en dat de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is.

Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

Artikel 4.3 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- aan te houden termijnen zoals besluitvorming, betaling, declaratie;
- recht, hoogte en duur.

Artikel 5 Reikwijdte van de accountantscontrole

De accountantscontrole op getrouwheid maakt gebruik van het normenkader. Dit normenkader wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente Haaksbergen zelf en is gericht op wetgeving extern en wetgeving intern.

Artikel 5.1 Wetgeving extern

De wetgeving extern is gericht op naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “Wetgeving extern” zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Voorbeelden van deze zgn. externe wetgeving zijn:

- algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie (EU), zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen;
- wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het rijk en andere subsidieverstrekende instanties;
- fiscale en sociale wet- en regelgeving die door gemeenten moeten worden nageleefd;
- overige algemene wet- en regelgeving, zoals Algemene wet bestuursrecht (Awb) (i.v.m. subsidiebepalingen) en Bezoldigingswetten en –besluiten;
- Gemeentewet;
- wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV);
- specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering.

Artikel 5.2 Wetgeving intern:

In de interne wetgeving dienen de volgende kaders nageleefd te worden:

- de begroting;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
- de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet;
- alle overige gemeentelijke verordeningen en besluiten met een kaderstellend karakter, voor zover bepalingen bevattend over directe financiële beheershandelingen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in

toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Artikel 5.3 Collegebesluiten

Collegebesluiten vallen niet (standaard) onder de rechtmatigheidstoets, want deze voorschriften betreffen de relatie college – ambtenaren (en dus niet de relatie gemeenteraad – college) met uitzondering van financiële beheershandelingen die een nadere uitwerking vormen van externe regelgeving, of door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen, vermits daarin ook is aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. - verordeningen. Indien in deze regelgeving de verplichting tot het opstellen en nemen van een besluit is opgenomen, zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Indien ook eisen aan het collegebesluit zijn opgenomen wordt ook (alleen) gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat.

Mandaatbesluiten van de gemeente zijn ook belangrijke collegebesluiten voor het financieel beheer, maar worden alleen gebruikt bij de accountantscontrole gericht op getrouwheid.

Artikel 5.4 Single information single audit (SISA)

Ingaande 2007 is het principe van Single information single audit ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het rijk. Voor SISA verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsingsvoorwaarden.

In de Circulaire SiSa van het ministerie van BZK is nadere regelgeving opgenomen over de wijze van verantwoorden over specifieke uitkeringen.

Artikel 6 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemw wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de financiële rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Artikel 6.1 Rapportering voor de rechtmatigheid

Rapportage van bevindingen

De concerncontroller rapporteert na afloop van de door de gemeente Haaksbergen uitgevoerde interne controles voor de rechtmatigheid aan het management/college. De concerncontroller rapporteert eventuele fouten of onzekerheden van significante omvang rechtstreeks met de gemeenteraad.

Paragraaf bedrijfsvoering

De concerncontroller rapporteert formele rechtmatigheidsfouten in de paragraaf bedrijfsvoering. Fouten en onzekerheden boven de rapporteringstolerantie, maar onder de verantwoordingsgrens worden ook in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd.

Rechtmatigheidsverantwoording

De concerncontroller rapporteert afwijkingen boven de verantwoordingsgrens in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrenzen zijn:

Grens	Percentage
Verantwoordingsgrens	3% van de lasten (incl. dotaties aan reserves)
Rapporteringstolerantie	15% van de verantwoordingsgrens

Streefwaarde foutenafwijking

Hoewel als verantwoordingsgrens de maximaal wettelijk bepaalde 3% wordt gehanteerd, wordt gestreefd naar een **foutenafwijking** van **maximaal 1%** van de lasten. Bij een afwijking tussen 1% en 3% neemt de concerncontroller een nadere toelichting op in de paragraaf bedrijfsvoering.

Het rapporteren van fouten of onzekerheden in de rechtmatigheidsverantwoording houdt op basis van bovenstaande percentages het volgende in:

	< 3%	> 3%
Fouten / Onzekerheden	Niet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Afhankelijk van de rapportagegrens wel opnemen in de paragraaf bedrijfsvoering. Nadere toelichting indien fouten meer dan 1%.	Opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 7 Slotbepalingen

1. Dit controleprotocol treedt in werking op de dag na bekendmaking en heeft terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2024.
2. Op het moment dat dit controleprotocol in werking treedt, wordt het op 29 november 2023 vastgestelde Controleprotocol 2023 ingetrokken.
3. Dit controleprotocol wordt aangehaald als: Controleprotocol 2024

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 19 maart 2025

R. Meinen
griffier

mr. drs. R.G. Welten
burgemeester