

Controleprotocol 2025

De raad van de gemeente Loon op Zand;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 24 juni 2025, nummer. 2025.08344

b e s l u i t :

het Controleprotocol 2025, opgenomen als bijlage 1 bij dit besluit, vast te stellen.

1. Inleiding

De gemeente Loon op Zand geeft ieder jaar opdracht om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Loon op Zand uit te voeren. De belangrijkste bepalingen zijn door de gemeenteraad vastgesteld via de verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Loon op Zand 2025. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole vergen enkele onderdelen nadere uitwerking en toelichting. Dit controleprotocol heeft als doel om hier nadere invulling aan te geven. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording zijn tevens de bepalingen in paragraaf 3 van de verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Loon op Zand 2025 relevant.

Het object van controle is de jaarrekening over het betreffende boekjaar, en daarmee ook het financieel beheer in deze periode zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loon op Zand.

Het controleprotocol wordt o.a. geactualiseerd vanwege de ontwikkelingen inzake de verantwoording over de rechtmatigheid bij de jaarrekening van gemeenten, welke wordt afgegeven door het college van burgemeester en wethouders. De accountant geeft een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, en verstrekt daarnaast zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven die via de SiSa-verantwoording zijn opgenomen. Met de opgedane inzichten uit de voorgaande periode, en de landelijke kaders en actualiteiten, is dit controleprotocol aangescherpt.

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 Loon op Zand. Het controleprotocol is daarnaast kader stellend ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid/rechtmatigheid)

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de (accountants)controle bij gemeenten en provincies wordt onder meer verwezen naar het Besluit accountantscontrole decentrale overheid (Bado), Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Bado) en de Kadernota Rechtmatigheid van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (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 de gemeentelijke verordeningen”.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend. Deze zijn verder toegelicht in hoofdstuk 4 reikwijdte rechtmatigheidstoetsing.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording die onderdeel van de jaarrekening is. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid, met uitzondering van de bestedingen die in de SiSa-bijlage zijn verantwoord. Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording afzonderlijk op in de jaarrekening. De accountant toetst of de jaarrekening getrouw is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft van de werkelijkheid.

De controle van de jaarrekening door de accountant is gericht op het afgeven van een getrouwheidsoordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- De getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- Het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (BBV);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het BBV (SiSa-bijlage).

Daarnaast geeft de accountant een rechtmatigheidsoordeel over de bestedingen die in de SiSa-bijlage zijn verantwoord. Hiervoor hanteert de accountant de actuele Nota verwachtingen accountantscontrole SiSa, die jaarlijks door het ministerie van BZK wordt gepubliceerd.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet, het besluit Accountantscontrole decentrale overheden (BADO), de Kadernota Rechtmatigheid alsmede de uitgangspunten en standpunten van de commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het NBA, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeuring- 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. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke afwijkingen als gevolg van fouten of fraude en baseert zich daarbij op risicoanalyses, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties. In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het BADO bepaalt dat de goedkeuringstolerantie ten aanzien van afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle cumulatief 2% van de totale lasten van de gemeente bedraagt. Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling bij de weging van fouten en onzekerheden.

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 en de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt ook de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstoleranties.

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 in het verslag van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag.

De rapporteringstolerantie kan zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletolerantie zelf beïnvloedt. De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde afwijkingen die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is gebaseerd op de totale lasten van de gemeente..

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurende Verklaring	Verklaring met Beperking	Verklaring van oordeelont-houding/Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	$\leq 2\%$	$>2\% <4\%$	$\geq 4\%$

Rapporteringstolerantie:

Voor de rapporteringstoleranties wordt 1% van de totale gemeentelijke lasten bij afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle gehanteerd.

4. Reikwijdte rechtmatigheidstoetsing

Het begrip financiële rechtmatigheid is in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV geconcretiseerd met behulp van negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten, en zijn daarmee onderdeel van het getrouwheidsoordeel van de accountant. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

De criteria zijn als volgt:

1. er wordt vastgesteld dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
2. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringcriterium);
3. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;
4. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;
5. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheids criterium);
6. de levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als 'prestatielevering');
7. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
8. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
9. een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (Misbruik & Oneigenlijk gebruik criterium)

Punt 1 t/m 6 zijn direct van invloed op het getrouw beeld van de jaarrekening en zijn daarom onderdeel van de controle van de accountant. Criteria 7, 8 en 9 zijn onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording van het college en zijn expliciet opgenomen in de Financiële verordening, artikel 10 t/m 12. Deze worden hieronder nader toegelicht:

Criterium 7: Begrotingscriterium (Artikel 11 Financiële verordening)

Begrotingsonrechtmatigheden (beleidsmatig en/of financieel) moeten geautoriseerd worden door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. De financiële beheershandeling die deze afwijking van de begroting veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de raad zoals geregeld

in de Gemeentewet. Het bepalen welke begrotingsonrechtmatigheden al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad, en is nader uitgewerkt in de financiële verordening (artikel 11).

De rechtmatigheidsverantwoording van het college bevat het totaal aan afwijkingen voor zover die (samen met eventuele andere financiële onrechtmatigheden) boven de door de raad vastgestelde grens uitkomen. Voor de afwijkingen die passen binnen bovenstaande afspraken tussen de raad en het college wordt vervolgens verwezen naar de programma's. De afwijkingen tussen begroting en jaarrekening maken immers onderdeel uit van de toelichting van de programma's. Daarnaast wordt een totaaloverzicht van afwijkingen opgenomen in de jaarrekening als toelichting op het overzicht van baten en lasten. In de rechtmatigheidsverantwoording worden vervolgens alleen de afwijkingen toegelicht die niet passen in de afspraken tussen de raad en het college en waar mogelijk het (politieke) verantwoordingsdebat over gaat in de raad. Uiteindelijk stemt de raad, al dan niet, in met deze afwijkingen bij de behandeling van de jaarrekening, op basis van een eventuele indemniteitsprocedure.

Criterium 8: Voorwaardencriterium (Artikel 10 Financiële verordening)

Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Burgemeester en wethouders bieden de raad jaarlijks uiterlijk in december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Criterium 9: Misbruik en oneigenlijk gebruik (Artikel 12 Financiële verordening)

Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik te voorkomen. Het college dient een uitspraak te doen in hoeverre het M&O-beleid wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern uitgevoerde controles en evaluaties. Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering.

Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Naast misbruik en oneigenlijk gebruik kan er sprake zijn van fraude. De term fraude is juridisch niet gedefinieerd. In het dagelijks taalgebruik is het gebruikelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ook als fraude te bestempelen, denk hierbij aan een term als 'bijstandsfraude' of aan 'fraude' met vergunningen. Dit type fraudes valt nadrukkelijk onder het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Het gaat hier om derden die misbruik maken van (gemeentelijke) regelingen. Dit misbruik en oneigenlijk gebruik moet wel duidelijk worden onderscheiden van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening door de accountant.

De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraudes omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Dit type fraudes is een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant en wordt daarom niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

5. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

5.1 Managementletter

De accountant voert gedurende het boekjaar een tussentijdse controle uit (de interim-controle). De accountant legt de managementletter naar aanleiding van de interim-controle aan het college voor. De managementletter wordt daarna ter kennisname en voorzien van een reactie van het college aangeboden aan het auditcomité en de gemeenteraad.

5.2 Verslag van bevindingen

Na afloop van het boekjaar voert de accountant de eindejaarscontrole uit. Overeenkomstig de Gemeentewet brengt de accountant een verslag van bevindingen uit aan de raad en in afschrift aan het college. Het Audit comité ontvangt hiervan eveneens een exemplaar. In het verslag van bevindingen wordt

gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer waarborgt. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele significante bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

5.4 Controleverklaring

In de Controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken en de rechtmatigheid van de in de SiSa-bijlage opgenomen bestedingen. De controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat de raad de door college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Loon op Zand van Raadsbesluit d.d. 22 september 2025.

De raad voornoemd,

voorzitter,

griffier,