

Controleprotocol voor de controle van de jaarrekening 2023-2028

De raad van de gemeente Someren;

overwegende dat:

door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders het controleprotocol aangepast moet worden

b e s l u i t :

vast te stellen het Controleprotocol voor de controle van de jaarrekening 2023-2028

Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. Deze is op 28 september 2023 door de gemeenteraad vastgesteld. In het verlengde van de controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens burgemeester en wethouders.

Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- Burgemeester en wethouders over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de controle op de rechtmatigheidscontroles en de daarvoor geldende normstellingen en;
- De accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Someren.

Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet 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 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen (accountantsverslag).

Aanvullend aan de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Daarnaast mag de accountant ook verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is. Dit inzicht is opgenomen in het normenkader dat door het college van burgemeester en wethouders is opgesteld en vastgesteld wordt door de gemeenteraad.

Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd worden door de door de gemeenteraad benoemde accountant. Met ingang van 2023 zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Het begrip rechtmatigheid in relatie tot de (accountants)controle bij gemeenten en provincies is onder meer te vinden in de Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Commissie Bado, maart 2020) en de Kadernota Rechtmatigheid 2023 (Commissie BBV).

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO): "de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties zijn rechtmatig tot stand 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:

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

De criteria genoemd onder 1 tot en met 6 worden afgedekt door het oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening in de controleverklaring van de accountant. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheidsverantwoording van het financieel beheer wordt daarom aandacht besteed aan:

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

Burgemeester en wethouders leggen verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording die onderdeel is van de jaarrekening. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft. In de controleverklaring van de accountant wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid.

Zoals in art. 213, lid 3 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd worden door de door de raad benoemde accountant. De accountant 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 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 en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole decentrale overheden) en de eventuele 'Nadere voorschriften controle- en overige standaarden' die het bestuur van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, gelet op artikel 24 van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants, vaststelt bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Te hanteren goedkeuringstoleranties, verantwoordings- en rapportagegrens

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 inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyses, vastgestelde toleranties, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en de som van 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 wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. In de praktijk wordt nauwelijks afgeweken van deze toleranties.

In onderstaand schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld. Deze komen overeen met het wettelijk minimum en zijn overeenkomstig voorgaande jaren.

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle (% lasten)	≤ 2%	>2% < 4%	-	≥ 4%

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de lasten exclusief toevoegingen aan de reserves.

Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuringstolerantie kennen we de verantwoordingsgrens. De definitie hiervan is: "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 2% 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 bij de vaststelling van de derde wijziging van de Financiële verordening 2023, besloten om deze verantwoordingsgrens vast te stellen op 2%.

Rapportagegrens

Burgemeester en wethouders zijn verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering als de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt.

Burgemeester en wethouders hechten waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperken burgemeester en wethouders zich niet alleen tot het geven van een toelichting alleen bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de gemeenteraad, rapporteren burgemeester en wethouders daarom alle bevindingen over de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft eerder, bij de vaststelling van de Financiële verordening 2023, besloten om deze rapportagegrens vast te stellen op €25.000.

Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

Algemeen

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het Normenkader. Het Normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheers-handelingen betreffen of kunnen betreffen.

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

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

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

Voorgaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: constatering van een verslaggevingsfout is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het BBV wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als: "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." Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is het vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de gemeenteraad, zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente is aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door de accountant kan worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving.

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden, zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving.

In het Normenkader zijn de interne en externe regels opgenomen, die burgemeester en wethouders in hun controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

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.

Gezien de omvang van de wet- en regelgeving en de veelheid aan voorwaarden die in de diverse wetten en regels gesteld worden, is het niet haalbaar om alles te betrekken in de rechtmatigheidscontrole.

Over het voorwaardencriterium worden daarom de volgende uitgangspunten voor de jaren 2023-2028 genomen:

- Voorwaarden zoals gesteld in hogere wetgeving behoren vanzelfsprekend tot het Normenkader;
- Voorwaarden zoals gesteld in eigen interne regelgeving behoren alleen tot het Normenkader voor zover het bepalingen betreft over recht, hoogte en duur. Hiermee worden bepalingen bedoeld die aangeven voor wie een subsidie, bijdrage of uitkering bedoeld is, hoe hoog die moet zijn en voor welke periode die geldt. Nevenvoorwaarden zoals de termijn van aanlevering van verantwoordingen, de vorm van de verantwoording en andere formele vereisten worden hiermee buiten het Normenkader gehouden. Dat wil overigens niet zeggen dat hier niets mee gedaan wordt;
- Als en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van burgemeester en wethouder naar ambtelijke organisatie en niet-kaderstellende besluiten van burgemeester en wethouders vallen hierbuiten.

Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het Normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geven burgemeester en wethouders in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV van toepassing bij de controle. Deze commissie heeft de opdracht zwaarwegende adviezen uit te brengen. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. Deze dienen dan door de gemeente en accountant te worden gedocumenteerd.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit criterium spitst zich toe op de toetsing van de juistheid en volledigheid van de gegevens die door belanghebbenden, waaronder de gemeente zelf, verstrekt moeten worden om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Misbruik: "Door het bewust niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens of informatie, worden ten onrechte (te hoge) subsidies/uitkeringen of diensten van de gemeente verkregen, en/of wordt de hoogte van de te betalen belasting/heffing te laag vastgesteld."

Oneigenlijk gebruik: "Subsidies/uitkeringen of diensten die in beginsel terecht van de gemeente zijn ontvangen respectievelijk door de gemeente zijn verleend, worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze ontvangen respectievelijk verleend zijn."

In verschillende wetten en regels zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan, zoals een legitimatieplicht of de verplichting tot het overleggen van bepaalde gegevens bij een aanvraag. Daarnaast zijn ook in verschillende door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen en besluiten criteria opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Als er naar aanleiding van de interne controle bevindingen zijn die duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik, zal dit in de jaarrekening nader worden toegelicht. De gemeente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

De controle richt zich op:

- Toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen, alsmede de werking van de getroffen maatregelen vaststellen.
- Actualiteit van het M&O-beleid.

De accountant blijft controleren

De rechtmatigheidsverantwoording bevat beweringen dat transacties en (financiële) beheers-handelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving, die is opgenomen in het Normenkader. De rechtmatigheidsverantwoording moet betrouwbare informatie bevatten. De accountant toetst daarom of de informatie van burgemeester en wethouders in de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist, toereikend en volledig is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten. De gemeenteraad kan haar controlerende rol niet goed invullen als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

Single Information Single Audit

Vanaf 2006 is Single Information Single Audit (kortweg SiSa; en in goed Nederlands eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole) van toepassing voor de gemeentelijke overheid. Dit houdt in dat de gemeenten voortaan minder en maar op één moment verantwoordingsinformatie dienen te verstrekken aan het rijk en provincie over specifieke uitkeringen. Er wordt namelijk aangesloten bij de reguliere jaarrekening van de gemeente. Daarmee worden ook de totale controlewerkzaamheden van deze informatie sterk verminderd.

De regeling wordt elk jaar door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geactualiseerd voor het aantal regelingen dat hieronder valt. Het actuele overzicht is te vinden op de website van het ministerie. De controle door de accountant wordt uitgevoerd aan de hand van de Nota verwachtingen accountantscontrole. In zijn verslag van bevindingen neemt de accountant per specifieke uitkering de fouten en onzekerheden op. Het gaat hier om fouten/onzekerheden die niet door de gemeente kunnen worden gecorrigeerd.

Per specifieke uitkering wordt gerapporteerd met een rapportagetolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar. Deze financiële grens is per specifieke uitkering:

- € 12.500, als de omvangbasis (totaal van de lasten) kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- 10%, als de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- € 125.000, als de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

De rapporteringstolerantie voor specifieke uitkeringen heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

Rapportering

Burgemeester en wethouders: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteren burgemeester en wethouders over de uitgevoerde rechtmatigheids-controles in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te voorkomen. De opvolging van deze aanbevelingen zal nauwlettend worden gemonitord door Concern control.

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze controle wordt na afronden van de interim-controle een verslag (managementletter) uitgebracht aan burgemeester en wethouders. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de raad aangeboden via de board-letter.

Verslag van bevindingen (accountantsverslag)

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan burgemeester en wethouders.

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.

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 inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van burgemeester en wethouders. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Citeertitel en inwerkingtreding

1. Deze nadere regels worden aangehaald als: Controleprotocol Someren 2023-2028
2. Deze nadere regels treden in werking op de eerste dag na die waarop zij is bekendgemaakt en werken terug tot 1 januari 2024.
3. Op hetzelfde moment komt het Controleprotocol 2022 gemeente Someren te vervallen.

*Aldus besloten in de vergadering van de raad van de gemeente Someren,
de raadsgriffier, de voorzitter,
H.M.L. van Soest D. Blok*