

Controle- en rechtmatigheidsprotocol 2025-2027

1.0 Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van deze controle verordening is het controle- en rechtmatigheidsprotocol opgesteld. Het controleprotocol regelt een aantal zaken ten aanzien van de jaarrekening controle. Het rechtmatigheidsprotocol gaat in op het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Daarmee regelt het meteen een aantal zaken ten aanzien van het financieel beheer (zie ook de verordening ex. Art 212 Gemeentewet (Gemw.) zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oirschot. Deze protocollen worden geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

Met ingang van boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De landelijke wet- en regelgeving rondom de rechtmatigheidsverantwoording is pas in april 2025 voltooid. Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn aangepast. Het gevolg van de wijziging van deze regelgeving is dat de lokale regelgeving daarop aangepast dient te worden.

Deze protocollen hebben een geldigheidsduur vanaf het verantwoordingsjaar 2025 tot en met het verantwoordingsjaar 2027. Daarmee sluit het naar verwachting aan bij de opdracht voor accountantsdiensten. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van de protocollen en kunnen tevens aanleiding vormen om de verordeningen ex. artikel 212,213 en 213a Gemw. te actualiseren.

Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling voorgelegd, waarbij het vastgestelde normenkader van jaar t, dient als het voorlopig normenkader van jaar t+1, rekening houdend met jaarlijks wijzigende verordeningen. In de bijlage is het laatst vastgestelde normenkader ter informatie toegevoegd.

1.1 Wettelijk kader

De Gemeentewet (Gemw.), art. 213 schrijft voor dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de organisatie. Deze regels zijn op hoofdlijnen uitgewerkt in de controleverordening.

Verder zijn in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) de regels voor de accountantscontrole opgenomen. In dit controle- en rechtmatigheidsprotocol is (nog) geen rekening gehouden met de kadernota rechtmatigheid 2025 van de commissie BBV en de Audit Alert van de NBA die naar verwachting in het najaar van 2025 gepubliceerd gaan worden en nog toegepast moeten worden t.b.v. de rechtmatigheidsverantwoording over verslagjaar 2025

1.2 Doelstelling

In voorliggende controle- en rechtmatigheidsprotocol stelt de gemeenteraad

- specifieke richtlijnen vast ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole van de jaarrekening over de verslagjaren 2025 tot en met 2027.
- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college;
- de rapporteringstolerantie zowel voor het opnemen van bevindingen in het verslag van bevindingen van de accountant als de afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

Ten behoeve van de accountantscontrole geeft de raad nadere aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstelling en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Ten behoeve van het college geeft de raad richtlijnen over de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording en de daarbij te hanteren verantwoordingsgrens en rapporteringsgrenzen.

De aanpassing van de materialiteit door aanpassing van de goedkeuringstolerantie en de verantwoordingsgrens heeft ook invloed op de werkzaamheden van de VIC. Hiervoor wordt een VIC jaarplan 2025 opgesteld. In dit jaarplan worden de in de controle te betrekken processen o.b.v. de materialiteit opnieuw beoordeeld en ingepland. Daarnaast bevat het bijzondere aandachtspunten voor het betreffende jaar.

2. Het controleprotocol

2.1 Reikwijdte van de accountantscontrole

Landelijke wet- en regelgeving

Alle Europese en landelijke wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen vormen een onderdeel van het normenkader.

Gemeentelijke verordeningen en regelgevingen

Alle gemeentelijke verordeningen voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen maken onderdeel uit van het normenkader. Andere besluiten van de gemeenteraad, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter vormen ook een verplicht onderdeel van het normenkader.

Collegebesluiten

Collegebesluiten vallen niet onder het rechtmatigheidsoordeel. Daar is echter een uitzondering op. De uitzondering betreft kaderstellende collegebesluiten, die betrekking hebben op financiële beheershandelingen, die een nadere uitwerking bevatten van:

- Hetzij landelijke regelgeving
- Hetzij een door de raad vastgestelde verordening
- En waarbij in de landelijke regelgeving of de door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.

Als het opstellen en nemen van een collegebesluit verplicht wordt gesteld, gaat het college van B&W alleen na of het voorgeschreven besluit daadwerkelijk door het college van B&W is genomen. Als wet- en regelgeving ook inhoudelijke eisen aan het collegebesluit stelt, wordt ook vastgesteld of aan deze eisen is voldaan.

Dit laat onverlet dat sommige collegebesluiten, vooral betreffende mandaat, invloed hebben op het financiële beheer. Deze besluiten kunnen daarom wel gevolgen hebben voor het getrouwe beeld. In die zin worden deze besluiten wel meegenomen met de accountantscontrole.

Getrouwheid jaarrekening

In het kader van de jaarrekeningcontrole door de accountant wordt aandacht besteed aan zes criteria: het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

Aanvullend wordt in het onderzoek van de accountant de juistheid en volledigheid van de rechtmatigheids-verantwoording die het college afgeeft betrokken.

2.2 Te hanteren goedkeuringstolerantie, rapporteringstolerantie en omvangbasis

Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is de som van de afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle.

De omvangsbasis

De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente exclusief de toevoegingen aan de reserves.

Voor de verslagjaren 2025 tot en met 2027 zijn de goedkeuringstoleranties vastgesteld op de wettelijke minimumeisen (cf. Bado art 4 en bijlage), deze zijn op dit moment:

Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeel-onthouding / Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	> 2% - ≤ 4%	> 4%

Uitwerking van de goedkeuringstolerantie op basis van de primitieve begroting 2025.

De omvangsbasis (zijnde de totale lasten excl. de toevoegingen aan de reserves) bedraagt € 67.142.000,-.

Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeel-onthouding / Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in	≤ € 1.342.840	≥ € 1.342.840- ≤ € 2.685.680	≥ € 2.685.680

de uitvoering van de controle			
-------------------------------	--	--	--

Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie is het bedrag waarboven de accountant haar bevindingen opneemt in het verslag van bevindingen. Volgens het Bado (artikel 5 lid 1) zijn de rapporteringstoleranties gelijk aan de goedkeuringstoleranties. De raad kan de accountant een lagere rapporteringstolerantie voorschrijven. De gemeenteraad van Oirschot heeft de rapporteringstolerantie vastgesteld op 0,2% van de omvangsbasis.

Op basis van de primitieve begroting 2025 is dit een bedrag van circa € 134.284. Dit betekent dat de accountant alle geconstateerde en niet-gecorrigeerde fouten groter dan € 134.284 zal rapporteren in het verslag van bevindingen.

Single Information Single Audit (SISA)

Artikel 5 Bado regelt de rapportering door de accountant in het verslag van bevindingen. Voor de specifieke uitkeringen heeft de raad van de gemeente Oirschot geen lagere rapporteringstolerantie vastgesteld. Dat betekent dat de rapporteringstolerantie gelijk is aan de goedkeuringstolerantie ten aanzien van specifieke uitkeringen.

Rapportering door de accountant

Accountant: Interim-controle

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 concept-verslag (managementletter) uitgebracht aan het college. Een afschrift van de managementletter wordt in de vorm van een boardletter verzonden aan de auditcommissie en de raad.

Accountant: Verslag van bevindingen/ Accountantsverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet en artikel 5 van het Bado wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders.

Controleverklaring

In de controleverklaring (artikel 4 Bado) 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 het college. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

3. Het rechtmatigheidsprotocol

Het college van B&W verstrekt bij de jaarstukken een rechtmatigheidsverantwoording.

3.1 De te controleren rechtmatigheidscriteria

De rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W spitst zich toe op de verantwoording over drie rechtmatigheidscriteria: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium). De juistheid en de volledigheid van de rechtmatigheidsverantwoording wordt betrokken in het oordeel van de accountant.

3.2 Nadere uitwerking criteria

De drie rechtmatigheidscriteria in enge zin worden hieronder toegelicht.

Het begrotingscriterium

De gemeenteraad stelt jaarlijks de begroting vast. Het begrotingscriterium heeft betrekking op financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium).

De kadernota rechtmatigheid 2025 bevat naar verwachting een nadere uitwerking van dit criterium. Aanvullend heeft de raad in de financiële verordening (ex. Artikel 212 Gemw.) criteria opgenomen ten aanzien van acceptabele begrotingsonrechtmatigheden.

Verschillende typen begrotingsoverschrijdingen

In de beslisboom uit de kadernota rechtmatigheid 2025 is opgenomen hoe met afwijkingen in de begroting omgegaan dient te worden. Aanvullend heeft de raad in de verordening ex. artikel 212 Gemw.

aanvullende bepalingen opgenomen m.b.t. acceptabele begrotingsonrechtmatigheden. In de verordening ex art 212 (financieel beheer en beleid) is in artikel 11 opgenomen welke begrotingsonrechtmatigheden de raad acceptabel vindt. Beslisboom in kadernota rechtmatigheid 2024:



Het voorwaarden criterium

Het voorwaarden criterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden vinden hun grondslag in de relevante regelgeving en hebben betrekking op aspecten als: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, rechten, hoogte en duur.

In overleg met de accountant worden de financiële processen met een omvangrijke geldstroom en een hoog risicoprofiel ten behoeve van de jaarrekeningcontrole op rechtmatigheid getoetst.

De landelijke en gemeentelijke regelgevingen zijn opgenomen in een normenkader, deze wordt jaarlijks opgesteld. Het college van B&W toetst de wet- en regelgeving voor zover deze financiële beheershandelingen bevat, uitsluitend op de onderdelen recht, hoogte en duur van het voorwaarden criterium.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Onder misbruik wordt verstaan:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen/belastingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:

Het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen/belastingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Allereerst zijn preventieve en controlerende maatregelen in landelijke wet- en regelgeving opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan inkomens- en vermogenstoetsen bij uitkeringen en voorzieningen in het sociaal domein.

Daarnaast hebben wij structurele, preventieve maatregelen tegen fraude genomen in kwetsbare processtap-pen binnen de financiële processen. Door interne beheersmaatregelen als systeemcontrole, 4 ogen principe en bestandsvergelijking wordt het voorkomen van financiële misstanden geborgd. Ook bij de verbijzonderde interne controles is aandacht voor fraudesignalen.

Als aanvulling op de beheersmaatregelen laat het college jaarlijks een frauderisicoanalyse uitvoeren. De frauderisicoanalyse is een middel om bewustzijn, inzicht, passende beheersmaatregelen en borging daarvan te verschaffen. Het doel is de mogelijkheden van doelbewust frauduleus handelen door inwoners, bedrijven, partners (externen) en gemeenteraad, college, leidinggevendenden en medewerkers (internen) te voorkomen of te beperken. Doordat de frauderisicoanalyse elk jaar wordt herhaald, waarbij

de eerder genomen beheersmaatregelen worden geëvalueerd via de VIC checklists, ontstaat een dynamisch en cyclisch verbeterproces.

3.3 Te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens

Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een totaalbedrag voor rechtmatigheidsfouten én onduidelijkheden in het kader van de financiële rechtmatigheid. De gemeenteraad stelt de verantwoordingsgrens vast op ten hoogste 2% van de totale lasten, excl. de toevoegingen aan de reserves. De raad conformeert zich hiermee aan de goedkeuringstolerantie voor de accountant.

Voor zover het totaalbedrag aan rechtmatigheidsfouten én onduidelijkheden in het kader van de financiële rechtmatigheid hoger is dan de verantwoordingsgrens, worden deze in het kader van de financiële rechtmatigheid opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Hiervoor gebruikt de gemeente het bij ministeriële regeling vastgestelde model rechtmatigheidsverantwoording.

Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten. De kadernota rechtmatigheid verwijst hiervoor naar de paragraaf bedrijfsvoering. Gemeente Oirschot heeft vanwege transparantie en vindbaarheid ervoor gekozen een aparte paragraaf rechtmatigheid op te nemen voor de toelichting van geconstateerde onrechtmatigheden. Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting louter bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens.

Deze rapportagegrens is en blijft vastgesteld op 0,2% van de omvangsbasis (de totale lasten excl. toevoegingen aan de reserves). Hiermee blijft dezelfde lijn gehanteerd als die voor de accountant.

Met onderstaand voorbeeld is dit uitgewerkt op basis van de primitieve begroting 2025. De totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves bedragen € 67.142.000,-.

Totale lasten excl. dotaties aan de reserves	Verantwoordingsgrens t.b.v. rechtmatigheidsverantwoording van 2%	Rapportagegrens waarboven onrechtmatigheden worden toegelicht in de paragraaf rechtmatigheid van 0,2% van de omvangsbasis
€ 67.142.000	€ 1.342.840	€ 134.284

Bij de uitvoering van de controle streven we een uitvoeringsmaterialiteit¹ na tussen de 50 en 75%, door in overleg met de accountant een risicogerichte steekproef te doen.

3.4 Voortgangsrapportage rechtmatigheidscontrole door het college

Vanaf 2023 rapporteert het college twee keer per jaar over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles aan de auditcommissie. De eerste rapportage zal plaatsvinden na het zomerreces en de tweede rapportage in het voorjaar, als de totale controle over het boekjaar is afgerond. Bevindingen zullen worden gespecificeerd naar proces, aard van de afwijking of onduidelijkheid en bedrag.

1) Uitvoeringsmaterialiteit wordt vastgesteld om de waarschijnlijkheid dat het totaal van niet-gecorrigeerde en niet-gedetecteerde afwijkingen in de financiële overzichten de materialiteit voor de financiële overzichten als geheel overschrijdt te beperken.