

Controleprotocol gemeente Dijk en Waard 2023 - 2025

1 Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. De controleverordening is door de raad van gemeente Dijk en Waard vastgesteld in maart 2022. In het verlengde van de controleverordening wordt in het controleprotocol door de raad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheids-verantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) van de gemeente Dijk en Waard.

Het controleprotocol wordt elke 3 jaar geactualiseerd of als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Met de invoering van de Wet Rechtmatigheidsverantwoording, vastgesteld door de eerste kamer op 27 september 2022, zal vanaf het boekjaar 2023 elke gemeente zelfstandig een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. In de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college van B&W aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat de rechtmatigheidsverantwoording in overeenstemming moet zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. De accountant controleert de jaarrekening en geeft daar door middel van de controleverklaring een oordeel over. De controleverklaring omvat vanaf het boekjaar 2023 slechts een oordeel over de getrouwe verantwoording van baten, lasten en balansmutaties. Er is geen sprake meer van een expliciet oordeel van de accountant over rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording van het college is overigens wel onderdeel van de controle op getrouwheid door de accountant. Tot en met boekjaar 2022 gaf de externe accountant een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening af.

Het controleprotocol heeft een geldigheidsduur van het verslagjaar 2023 tot en met het verslagjaar 2025. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol.

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- College van B&W over te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de controle op de rechtmatigheid en de daarvoor geldende normstellingen en;
- De accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeuringstoleranties voor de controle van de jaarrekening.

Rol auditcommissie

Er vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant en de auditcommissie. Bij deze overleggen zijn ook aanwezig de portefeuillehouder financiën en vertegenwoordigers vanuit de griffie en de ambtelijke organisatie.

Minimaal de volgende overleggen vinden plaats:

- Controleplan accountant voor aanvang van de controlewerkzaamheden
- Bespreking boardletter (bestuurlijke samenvatting managementletter) na afronding van de interim-controle
- Bespreking na afronding van de controle van de jaarstukken (accountantsverslag en controleverklaring)

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening worden uitgevoerd door de door de gemeenteraad benoemde accountant en gericht zijn op het geven van een oordeel over:

- De getrouwe weergaven van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten;
- De grootte en samenstelling van het vermogen;
- De getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording;
- Het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de of bij krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (SISA), bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

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) evenals de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NBA), alsmede de Kadernota Rechtmatigheid bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3 Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapporteringstoleranties

De controle wordt ingericht op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

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. Die tolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming: de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. In het hierna opgenomen schema staan de goedkeuringstoleranties zoals deze zijn te hanteren voor de controle van de jaarrekening. Deze toleranties zijn overigens gelijk aan het wettelijk minimum

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	< 1%	>1%<3%	-	>3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	<3%	>3%<10%	>10%	

Verantwoordingsgrens

Met betrekking tot de rechtmatigheid spreken we van een verantwoording, niet van een goedkeuring. Dat is een wezenlijk verschil met de getrouwheid. Om een rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven moet de raad aangegeven welke grens het college moet gebruiken bij haar verantwoording over de rechtmatigheid. De bandbreedte voor de verantwoordingsgrens is minimaal 0% en maximaal 3%. De verantwoordingsgrens kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college van B&W de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet 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.

Een fout in de rechtmatigheidsverantwoording kan ontstaan doordat bijvoorbeeld financiële wet- en regelgeving niet is nageleefd. Een onduidelijkheid in de verantwoording kan ontstaan doordat bijvoorbeeld financiële wet- en regelgeving voor meerdere uitleg vatbaar is.

De gemeente Dijk en Waard kiest om een groeimodel toe te passen bij de verantwoordingsgrens en kiest voor een verantwoordingsgrens van 3%. Het toepassen van een lager percentage voor de verantwoordingsgrens vereist een hogere intensiteit van de interne beheersmaatregelen en verbijzonderde interne controle.

Rapporteringstoleranties

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt.

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 alleen bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de raad, rapporteert het college alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat het college elke fout of onduidelijkheid groter dan € 100.000 rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering. Hierbij wordt een toelichting gegeven.

4 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

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”.

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 beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

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

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

- Begrotingscriterium;
- Voorwaardencriterium;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Bovenstaande criteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheers handelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de (programma)begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheers handelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid van de

commissie BBV. Hierin is opgenomen dat bestedingen die uitstijgen boven de in de begroting opgenomen programmabudgetten niet als onrechtmatig worden aangemerkt, als deze begrotingsoverschrijding binnen de beleidskaders van de gemeenteraad valt of compensatie mogelijk is door met de hogere lasten rechtstreeks samenhangende inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de gemeenteraad. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, zijnde overschrijdingen overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording

Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door het college wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke verordeningen. 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 het college in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen. Oftewel voor de interne regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Indien en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden de onrechtmatige handelingen in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie en andere dan kaderstellende collegebesluiten vallen hierbuiten.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruikte voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is.

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;

5 Inwerkingtreding en intrekken oude protocol

Dit protocol treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023. Het controleprotocol 2022 wordt ingetrokken.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Dijk en Waard in zijn openbare vergadering van ...
maart 2024

de raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

Ondertekening