Gemeente
Geertruidenberg

Controleprotocol 2023

Gemeente Geertruidenberg

1. Inleiding

Het wetsvoorstel voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording door het college is in 2023 definitief afgerond. Met ingang van 2023 wordt het college van burgemeester en wethouders ("college") verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Het college moet een verantwoording van rechtmatigheid opnemen in de jaarrekening waar voorheen de accountant deze verantwoording af gaf. Het controleprotocol moet naar aanleiding hiervan worden geactualiseerd.

Op het gebied van getrouwheid zal de accountant, evenals voorgaande jaren, zelf vaststellen of dit in orde is. Inzake de rechtmatigheid ligt dit echter anders, rechtmatigheid is een verantwoordelijkheid van het college en het college dient dan ook zelf te constateren of de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven geborgd is. De accountant toetst deze interne werkzaamheden en stelt op die wijze vast of er rechtmatig gehandeld wordt. Het boekjaar 2023 is het eerste jaar waarin deze werkwijze plaatsvindt

In de nota rechtmatigheid vastgesteld op 14 december 2023 zijn al kaders voor de rechtmatigheid aangegeven. Naar aanleiding van de "Nadere toelichting begrotingsrechtmatigheid" van de commissie BBV wordt in dit controleprotocol het begrotingscriterium nog nader geconcretiseerd.

Het controleprotocol geeft de accountant en het college een praktische richtlijn inzake de kaders en de aandachtsgebieden die door de raad aan de rechtmatigheidstoets over het jaar 2023 worden toegekend.

De opdracht voor accountantscontrole 2020-2022 is door de gemeenteraad gegund aan BDO Audit & Assurance BV en met een jaar verlengd voor boekjaar 2023.

2. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Getrouwheid

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 van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. 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 Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado art. 2) zijn voor de controle de te hanteren goedkeurings-toleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De gemeente Geertruidenberg maakt geen gebruik van deze mogelijk en hanteert de minimumeisen uit het Bado voor de getrouwheid. Deze minimum eisen (in percentages van de lasten inclusief stortingen reserves) zijn:

	Strekking accountantsverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de jaarrekening (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

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: *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 dus de strekking van de af te geven accountantsverklaring. Door middel van instemming door de raad (12 december 2019) met het Programma van eisen voor de accountantscontrole 2020-2022, is de goedkeuringstolerantie vastgesteld op de hiervoor vermelde minimumeisen.
Op basis van de begroting na wijziging 2023 (9-11-2023) van de gemeente betekent dat een maximaal totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 0,81 miljoen en een maximaal totaalbedrag aan onzekerheden van circa € 2,43 miljoen de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

Naast de goedkeuringstoleranties is ook de rapporteringstolerantie geïntroduceerd. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: 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 rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De accountant richt de controle in, rekening houdend met haar rapporteringtolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde fouten (afzonderlijk of gezamenlijk) dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen. De accountant hanteert een rapporteringstolerantie van circa € 40.000, dit is 5% van de controletolerantie (circa € 0,81 mln). De accountant kan daarnaast kleinere afwijkingen rapporteren als deze om kwalitatieve redenen relevant zijn.

Rechtmatigheid

Vanaf boekjaar 2023 dient het college een verklaring over de rechtmatigheid in de jaarstukken op te nemen en ligt dit niet meer bij de accountant. Ook hiervoor zijn minimum eisen voor de verantwoordingsgrenzen van afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) opgesteld.

Strekking rechtmatigheidsverantwoording:		
Goedkeuringstolerantie	Rechtmatig	Niet rechtmatig
Fouten (% lasten)	≥ 0% ≤ 3%	> 3%
Onduidelijkheden (% lasten)	≥ 0% ≤ 3%	> 3%

In de vastgestelde nota rechtmatigheid (december 2023) is de verantwoordingsgrens door de gemeenteraad vastgesteld op 2% van de lasten. Op basis van de begroting na wijziging 2023 (9-11-2023) van de gemeente betekent dat een maximaal totaalbedrag aan fouten of onduidelijkheden in de jaarrekening van circa € 1,62 miljoen.

Tevens is in de nota rechtmatigheid de rapporteringsgrens van afzonderlijke afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) vastgesteld op € 25.000. Dit bedrag sluit aan bij het verantwoordingsbedrag zoals opgenomen in de financiële verordening (artikel 212GW).

3. Normenkader

Het normenkader voor de getrouwheid en rechtmatigheidscontrole betreft een overzicht van wet- en regelgeving die voor de accountantscontrole van belang is. Dat betreft zowel externe wetgeving van hogere overheden als regelgeving van de gemeente zelf. Als algemeen uitgangspunt geldt dat de volgende wet- en regelgeving tot het rechtmatigheidskader behoort:

- Wet- en regelgeving die van hogerhand is opgelegd (Europa, ministeries, en provincie);
- Verordeningen en andere kaderstellende raadsbesluiten (daar behoren ook de begroting en de verordeningen artikel 212 en 213 onder, *deze worden in 2024 nog aangepast*);
- De wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten;
- Door de gemeenteraad opgedragen kaderstellende collegebesluiten.

Het normenkader is als bijlage bij dit controleprotocol gevoegd.

4. Toetsingscriteria

De toetsingscriteria zijn concreet gemaakt met negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria voor de 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. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

De criteria zijn:

1. Calculatiecriterium;
   betreft de juistheid van het vastgestelde bedrag;
2. Valuteringscriterium;
   betreft het verantwoorden van baten en lasten in de periode waarop deze betrekking hebben;
3. Adresseringscriterium;
   heeft de betaling aan de juiste rechthebbende plaatsgevonden;
4. Volledigheidscriterium;
   hierbij gaat het om de volledigheid van de opbrengsten (heffingen);
5. Aanvaardbaarheidscriterium;
   passen de activiteiten zowel ten aanzien van de lasten als de baten binnen de doelstellingen van de organisatie;
6. Leveringscriterium;
   hierbij gaat het erom of de juiste tegenprestatie is geleverd/ ontvangen.

GETROUWHEID

7. Begrotingscriterium;
   passen de lasten, baten en balansmutaties binnen de door de gemeenteraad vastgestelde begrotingskaders;
8. Voorwaardencriterium;
   wordt aan de voorwaarden uit de wet- en regelgeving voldaan;
9. Misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium;
   wordt geen misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële mogelijkheden gemaakt.

RECHTMATIGHEID

Ad Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Uitgangspunt bij het begrotingscriterium is dat afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting (na wijziging) goed herkenbaar dienen te worden opgenomen en toegelicht

In de nota rechtmatigheidsverantwoording (vastgesteld 14-12-2023) is het begrotingscriterium in paragraaf 3.5 als volgt geduid.

1. De volgende begrotingsafwijkingen zijn in strijd met het budgetrecht van de raad:
   a. begrotingsafwijkingen die niet passen binnen het vastgestelde beleid van de raad;
   b. begrotingsafwijkingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde baten en tijdig konden worden gesignaleerd;
   c. begrotingsafwijkingen bij (subsidie) en/of openeinde regelingen en die tijdig konden worden gesignaleerd;
   d. begrotingsafwijkingen ten gevolge van interpretatieverschillen bij de uitleg van wet en regelgeving en die zijn geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar;

2. De begrotingsafwijkingen als bedoeld in lid 1 worden, voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden, als afzonderlijk bedrag wel opgenomen in de Rechtmatigheidsverklaring maar niet nader toegelicht in de Rechtmatigheidsverklaring. Toelichting daarop vindt plaats bij de lasten van de afzonderlijke programma's. In de paragraaf Bedrijfsvoering worden voor de volledigheid de afzonderlijke bedragen eveneens opgenomen maar niet opnieuw toegelicht.

3. Alle begrotingsafwijkingen (ook die ingevolge lid 1 niet in strijd zijn met het budgetrecht van de raad, dus wel onrechtmatig maar acceptabel) worden definitief vastgesteld door de raad bij de vaststelling van de jaarrekening.

In de geactualiseerde Kadernota rechtmatigheid 2023 is de begrotingsonrechtmatigheid als volgt geduid: Van afwijkingen is sprake als het college bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten overschrijdt (1), toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld (2) en als bij onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot de begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast (3).

Met name het laatste onderdeel heeft nog al wat vragen opgeroepen waarna de commissie BBV in november nog een nadere toelichting voor de begrotingsrechtmatigheid heeft opgesteld.

Naar aanleiding van deze notitie wordt voorgesteld wordt om indien de onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten goed herkenbaar worden toegelicht in de jaarrekening deze afwijking als acceptabel te beschouwen. Dus wel onrechtmatig maar acceptabel.

In tabelvorm ziet dit er als volgt uit

Bij de toetsing van de begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	**Onrechtmatig, maar acceptabel**	**Onrechtmatig**
Budgetafwijkingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Budgetafwijkingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij is vastgesteld dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding/ opbrengstonderschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend maar is duidelijk toegelicht in de jaarrekening.	X	
Budgetafwijkingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Budgetafwijkingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
Budgetafwijkingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		X
Budgetafwijkingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. **- geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar** **- geconstateerd na verantwoordingsjaar**	 X	 X

Budgetafwijkingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere/lagere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	 X	 X

Ad Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Dit criterium spits 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.

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 aan de overheid te betalen. Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan: Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

In verschillende wetten waaraan de gemeente zich dient te houden, zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegen gaan, zoals een legitimatieplicht of de verplichting tot het overleggen van bepaalde gegevens bij een aanvraag.

Daarnaast zijn ook in verschillende door de raad 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. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening van de gemeente geen terugvordering is verantwoord is er **geen** sprake van een getrouw beeld en daarnaast sprake van een financiële rechtmatigheidsfout. Wanneer oneigenlijk gebruik van overheidsgelden is geconstateerd, is geen sprake van een rechtmatigheidsfout.

Ad Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant 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 besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening.

Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden behoeven geen nadere uitwerking. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Omdat er geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college (door de accountant) moet worden getoetst.

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. De rechtmatigheidscontrole beperkt zich tot de aspecten "recht", "hoogte" en "duur" (direct relevant voor financiële rechtmatigheid). Wij leggen dit uit als dat de termijnbepalingen uit de regelgeving er niet onder vallen. De uitwerking van de interne regelgeving naar recht, hoogte en duur kan ambtelijk gebeuren en door het college worden vastgesteld.

5. Reikwijdte controle rechtmatigheidstoetsing

De controle op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2023 is limitatief gericht op de naleving van de wettelijke kaders (wetgeving van hogerhand, verordeningen en kaderstellende raadsbesluiten en daarvan afgeleide wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten) zoals opgenomen in bijlage 1 van dit controleprotocol. Dit voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of redelijkerwijs kunnen betreffen.

1. De naleving van de volgende kaders:

   - De programmabegroting.
   - De Financiële verordening 2022 gemeente Geertruidenberg *(wordt in 2024 aangepast*);
   - De controleverordening gemeente Geertruidenberg (*wordt in 2024 aangepast*);

2. De naleving van de interne regelgeving zoals opgenomen in bijlage 1 en eventuele nieuwe raadsbesluiten beperkt zich tot de financiële beheershandelingen m.b.t. recht, hoogte en duur, waarbij ervan uit gegaan wordt dat de termijnbepalingen uit de regelgeving er niet onder vallen.

6. Niet-financiële rechtmatigheid

De rechtmatigheid van het beheer valt uiteen in het financiële beheer dat via de accountantscontrole wordt getoetst en de beheershandelingen en beslissingen van niet-financiële aard. Vaak zal een financiële beheershandeling al dan niet bewust worden geïnitieerd door een beheershandeling of beslissing van niet-financiële aard. Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard moeten dus wel onderdeel uitmaken van een systeem van kwaliteitsbewaking en risicobeheersing. Het kan echter zijn dat handelingen en beslissingen van niet-financiële aard op termijn kunnen leiden tot financiële gevolgen, bijvoorbeeld in de vorm van schadeclaims.

Door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is een aanwijzing opgenomen dat niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden (fido) en bijbehorende regelingen in de paragraaf bedrijfsvoering moeten worden opgenomen en toegelicht.

Er kan niet worden niet verwacht dat alle handelingen en beslissingen van niet-financiële aard door gegevensgericht onderzoek inhoudelijk worden getoetst. Hiervoor geldt dat door de gemeente op basis van een risico-inventarisatie en de afweging van kosten en nut een beleidsmatige keuze uit een mix van mogelijke maatregelen moet worden gemaakt. Dit houdt bijvoorbeeld in dat beslissings- en beschikkingsbevoegdheden regelmatig moeten worden geactualiseerd en dat de toepassing daarvan zichtbaar en daarmee toetsbaar moet worden gemaakt.

7. Rapportering accountant

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

Interimcontrole

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interimcontrole uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt aan het college verslag uitgebracht met een afschrift aan de raad.

Jaarrekeningcontrole

Accountantsverklaring

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

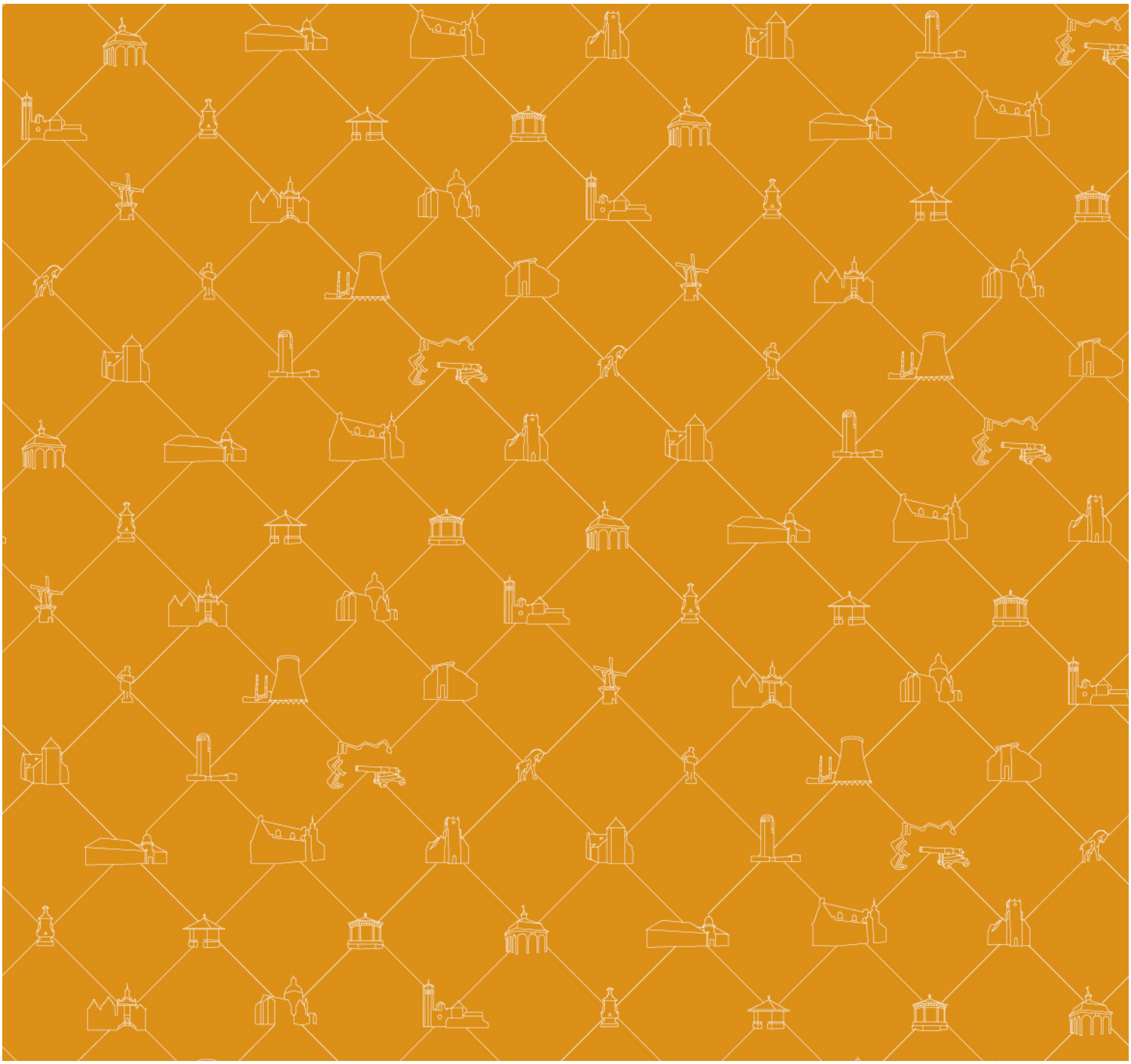
Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad. In het verslag van bevindingen wordt onder andere gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgt.

Bijlage:

1. Een overzicht van externe en interne regelgeving voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of redelijkerwijs kunnen betreffen.

22 december 2023



Postbus 10.001
4940 GA Raamsdonksveer
Vrijheidstraat 2
4941 DX Raamsdonksveer
Telefoon: 14 0162
E-mail: info@geertruidenberg.nl

www.geertruidenberg.nl