Meerjarig controleprotocol van de gemeente Culemborg voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2025 en verder

1. Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet staat dat elke gemeente een controleverordening moet hebben. In lijn met deze controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol regelt de raad een aantal zaken over de uitvoering van de jaarrekeningcontrole (inclusief de Single Information Single Audit (Sisa)-bijlagen), het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording, en het financieel beheer door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Culemborg (college).

Het controleprotocol wordt bijgewerkt als dat nodig is. Voor de jaarrekening van 2025 en verder is dit het geval omdat per 2025 het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en het Besluit Begroting en Verantwoording zijn gewijzigd. De belangrijkste wetswijzigingen zijn:

- De goedkeuringstolerantie verandert naar 2% cumulatief (fouten en onzekerheden samen)
- De verantwoordingsgrens wordt maximaal 2%,
- De omvangsbasis is aangepast (totale lasten exclusief toevoegingen aan reserves).

De gemeenteraad stelt ook jaarlijks het normenkader vast. Dat is een inventarisatie van de regelgeving die voor de verantwoording relevant is. Dat is regelgeving van andere overheden en van de gemeente zelf. Het kader moet actueel zijn en aangepast worden op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Bij wettelijke bepalingen zijn alleen de financiële beheershandelingen van belang. Voor de gemeentelijke regelgeving geldt dat verordeningen en raadsbesluiten onderdeel uitmaken van het normenkader voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving.

2. Doelstelling

Het doel van dit controleprotocol is de accountant duidelijke richtlijnen geven over wat er allemaal moet worden gecontroleerd, welke normen daarbij gelden en welke toleranties en grenzen moeten worden gehanteerd bij het goedkeuren en rapporteren. Dit geldt voor de controle van de jaarrekening 2025 en de jaren daarna.

Als er wijzigingen nodig zijn, wordt het controleprotocol geactualiseerd. Het is niet nodig dat de gemeenteraad dit elk jaar opnieuw vaststelt.

Met het vaststellen van dit controleprotocol bevestigt de gemeenteraad:

- De toleranties die moeten worden gehanteerd voor goedkeuring tijdens de accountantscontrole.
- De grens waarboven onrechtmatigheden door het college moeten worden opgenomen en toegelicht in het deel over bedrijfsvoering.
- De grens die moet worden gehanteerd voor de verantwoording van rechtmatigheid door het college.

3. Wettelijk kader

Volgens de Gemeentewet, artikel 213, moet de gemeenteraad één of meer accountants kiezen om de jaarrekening van de gemeente te controleren. Deze accountants moeten een controleverklaring en een accountantsverslag uitbrengen.

De gemeenteraad kan specifieke instructies aan de accountant geven over goedkeurings- en rapportagetoleranties. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad, gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving, de regels vast die gelden voor het jaarverslag van 2025 en de jaren daarna.

4. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid)

Volgens artikel 213 van de Gemeentewet, is de controle van de jaarrekening zoals beschreven in artikel 197 gericht op verschillende aspecten:

- De jaarrekening moet een waarheidsgetrouw beeld geven van de inkomsten en uitgaven, evenals de omvang en samenstelling van het vermogen.
- De verklaring van rechtmatigheid die door het college wordt afgegeven, moet betrouwbaar zijn.
- De door het college opgestelde jaarrekening moet voldoen aan de regels zoals vastgesteld in wet- en regelgeving.
- Het financieel beheer en de financiële organisatie moeten zodanig zijn ingericht dat een betrouwbare (en wettige) verantwoording mogelijk is.
- Het jaarverslag moet in overeenstemming zijn met de jaarrekening.
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (SiSa) moet ook worden gecontroleerd.

Bij deze controle moeten de regels die zijn vastgesteld op basis van artikel 213, lid 6 van de Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden), evenals de algemene controlestandaarden voor accountants, worden gevolgd.

Het begrip 'rechtmatigheid' houdt in dat de in de jaarrekening vermelde uitgaven, inkomsten en balansmutaties op wettige wijze zijn ontstaan, in overeenstemming met de begroting en de toepasselijke wet- en regelgeving, inclusief gemeentelijke verordeningen.

Verder is er een verandering in de rapportage van specifieke uitkeringen (SiSa), waarbij het Rijk streeft naar meer overzicht en minder administratieve lasten. In plaats van aparte verantwoordingen en accountantscontroles voor verschillende specifieke uitkeringen, moeten gemeenten nu bepaalde regelingen rapporteren volgens het SiSa-principe, een bijlage bij de jaarrekening die jaarlijks door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vastgesteld.

5. Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

De accountant hanteert bij de controle van de jaarrekening bepaalde toleranties en richt de controle daarop. Dit betekent dat de controle zo wordt opgezet dat er voldoende zekerheid is over de juistheid van de jaarrekening. Niet elke financiële transactie of document wordt dus gecontroleerd. De accountant richt zich op het vinden van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op een analyse van risico's, vastgestelde toleranties, en statistische deelwaarnemingen en schattingen.

Door bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met de toleranties, is er genoeg zekerheid over de juistheid van de jaarrekening, inclusief de verklaring van rechtmatigheid.

Naast deze kwantitatieve aanpak gebruikt de accountant ook een kwalitatieve beoordeling, waarbij professioneel oordeel een rol speelt. Fouten en onzekerheden worden gewogen op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

5.1 Goedkeuringstolerantie

Deze goedkeuringstolerantie is de grens die aangeeft hoeveel fouten acceptabel zijn zonder dat het eindoordeel over de jaarrekening verandert. De formele definitie 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”.

Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden stelt minimale eisen voor deze goedkeuringstoleranties. De goedkeuringstolerantie is een percentage van de totale uitgaven van de gemeente. De gemeenteraad volgt bij het vaststellen van deze goedkeuringstoleranties de wettelijke eisen. Dat betekent in de praktijk voor het jaar 2025:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding / Afkeurend
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	>2% < 4%	>4%.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren.

5.2 Rapportagetolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie is er ook de rapportagetolerantie. Hierbij wordt gedoeld op het bedrag waarboven de accountant voor wat betreft geconstateerde fouten of onzekerheden in de jaarrekening in het accountantsverslag moet rapporteren. De door de accountant voor de jaarrekening van de gemeente Culemborg te hanteren rapportagetolerantie wordt op een naar boven afgerond bedrag van 0,1% van de jaarlasten volgens de berekening die de accountant in de regel hanteert.

Rapportagetolerantie
Elke fout of onzekerheid ≥ € 0,1% wordt gerapporteerd

Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag 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 rapporteringtolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van gestelde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringtolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle fouten en gesignaleerde onrechtmatigheden die de rapporteringstolerantie overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

5.3 Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeurings- en rapportagetolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief toevoegingen aan de reserves. Het percentage geldt voor de fouten en onduidelijkheden samen. Fouten en onduidelijkheden worden dus bij elkaar opgeteld””.

De gemeenteraad is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen. Ligt het bedrag van de afwijkingen onder de grens dan is er sprake van goedkeuring en kan het college aangeven rechtmatig te hebben gehandeld. Boven het vastgestelde percentage moet het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

De te kiezen grenzen moeten een juiste balans bewaken tussen het niveau van informatievoorziening aan de raad en de hoogte van uitvoeringskosten van de verantwoording die de organisatie gemaakt moet worden daartoe.

De raad stelt de verantwoordingsgrens vanaf 2025 vast op de maximumgrens die is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording. Dat betekent voor 2025 dat die wordt verlaagd van 3% naar 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan reserves.

5.4 Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringparagraaf 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. Het college rapporteert dan alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting vanuit haar actieve informatieverstrekking richting raad.

De raad handhaaft de rapportagegrens op 0,1% van de totale lasten, zoals in het Controleprotocol van 2023 was vastgelegd.

6. Opbouw van de rechtmatigheidsverantwoording

In de jaarrekening wordt de door de Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) opgestelde modeltekst gevolgd.

6.1 Rechtmatigheidscriteria

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

- het begrotingscriterium;
- het voorwaardencriterium;
- het misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium).

Toelichting en uitleg staan in de Beleidsnotitie Rechtmatigheidsverantwoording gemeente Culemborg (GZDGC748230/1125045). Deze notitie maakt onderdeel uit van het raadsbesluit Invoering van de rechtmatigheidsverantwoording (GZDGC748230/1177751) van 7 december 2023.

7. Rapportages

Gedurende het jaar zal het college aandacht dienen te schenken aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening rapporteren. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant. De opvolging van bevindingen van interne- en externe controle waaronder rechtmatigheidsonderzoeken is een belangrijk onderdeel van de verbetercyclus. Hierna wordt in het kort toegelicht wat dit inhoudt.

7.1 College: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het college over de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controle bevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum door de directie met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren. De opvolging van deze aanbevelingen zal nauwlettend worden gemonitord door control.

7.2 Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenoemde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht, de managementletter. De boardletter wordt met de auditcommissie besproken en bestuurlijk relevante zaken worden aan de gemeenteraad gerapporteerd.

7.3 Accountantsverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een accountantsverslag (verslag van bevindingen) uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het accountantsverslag wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en verantwoording daarover waarborgen. Het accountantsverslag wordt met de Auditcommissie besproken.

7.4 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen. De controleverklaring wordt met de auditcommissie besproken.