Inleiding
Jaarlijks dienen de accountants van gemeenten op grond van artikel 213 van de Gemeentewet behalve een getrouwheidsonderzoek naar de jaarstukken ook een rechtmatigheidsonderzoek naar de in de jaarstukken verantwoorde baten, lasten en balansmutaties uit te voeren. Accountants moeten bij de jaarstukken één controleverklaring over getrouwheid en rechtmatigheid verstrekken. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole dient onder andere dit controleprotocol door de gemeenteraad te worden vastgesteld.

Doelstelling controleprotocol
Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Culemborg. Daarnaast dient het protocol als leidraad voor de interne controles naar rechtmatigheid.

Wettelijk kader
De Gemeentewet schrijft in artikel 213 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 jaarstukken en het op grond daarvan verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Taken en verantwoordelijkheden college, raad en accountant
De wet Dualisering is bedoeld om de raad - en dus uiteindelijk de burger – meer invloed te geven op het gemeentebestuur. De wet vergroot onder meer het aantal kader stellende en controlerende bevoegdheden van de raad. De functionele scheiding tussen raad en college is daarmee duidelijker geworden. Het college van Burgemeester en Wethouders dient zich te concentreren op zijn bestuursbevoegdheden en het afleggen van verantwoording daarover aan de raad. De raad op zijn beurt dient zich te concentreren op zijn verordenende, budgettaire en controlerende bevoegdheden. De accountant controleert de jaarstukken en verstrekt één verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Het oordeel bevat twee afzonderlijke conclusies:

1. een getrouwheidsoordeel over de jaarstukken als geheel en
2. een rechtmatigheidsoordeel over de baten, de lasten en de balansmutaties (en de toelichting daarop en de daaraan ten grondslag liggende financiële beheershandelingen).

Daarnaast gaat de accountant in zijn verslag in op de bevindingen. Het rechtmatigheidsonderzoek is gericht op de naleving van de in de interne en externe wet- en regelgeving bedoelde financiële beheershandelingen van de gemeente en de financiële consequenties daarvan in de jaarstukken.

Normenkader
Het normenkader bestaat uit externe wetgeving, verordeningen en kader stellende besluiten van de gemeenteraad voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen.

Toetsingskader

Zoals gezegd bestaat het normenkader uit een overzicht van relevante wet- en regelgeving. Het college en de ambtelijke organisatie zullen de beheersorganisatie van de gemeente zodanig moeten inrichten dat de relevante bepalingen in deze wet- en regelgeving worden nageleefd. Het overzicht van deze bepalingen en de vereiste beheersmaatregelen vormen het toetsingskader. Dit kader is voor het college van belang om een overzicht te hebben van de vereiste beheersmaatregelen en interne controles en voor de accountant bij de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer.

Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)
Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de jaarstukken, uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel. In artikel 213 is dit verwoord onder lid 3 en 4.

Lid 3 luidt:
De controleverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:

a. *de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen*
b. *de baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen*
c. *de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en*
d. *het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.*

Lid 4 luidt:
Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:

a. *de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en*
b. *onrechtmatigheden in de jaarrekening.*

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) alsmede de controle- en overige standaarden (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. 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 gemeentelijke verordeningen”.

Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties
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 jaarstukken en de rechtmatigheid 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 BADO 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. De minimumeisen zijn:

Strekking controleverklaring

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

In dit protocol wordt aangesloten op de minimumeisen. Veel gemeenten baseren de controle op deze minimumeisen. De raad mag lagere eisen vaststellen (art. 2 lid 7 van de BADO). De controle moet dan worden geïntensiveerd en dat kan hogere kosten meebrengen.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling geven. De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

1. De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarstukken of onzekerheden in de controle aangeeft, die in jaarstukken maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarstukken voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed.
2. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties is er ook sprake van de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

1. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie.

Voorgesteld wordt de rapporteringstolerantie vast te stellen op een naar boven afgerond bedrag van 0,1% van de jaarlasten volgens de berekening die de accountant in de regel hanteert. Voor 2022 is dan op begrotingsbasis sprake van een bedrag van € 82.257. 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 rapporterings-tolerantie overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op de naleving van wettelijke kaders, zoals die in het normenkader zijn weergegeven. Het gaat hierbij om externe wetgeving en interne regelgeving.

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen betreffen. In verband hiermee vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen

worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Uitzondering hierop vormen aanbesteding- en subsidieregels en mandaat- en delegatiebepalingen voor zover van belang voor de getrouwheidscontrole door de accountant.

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

- **Interim-controles**

In het derde kwartaal van het boekjaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt uiterlijk in november 2022 een verslag in de vorm van een Adviesbrief uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

- **Verslag van bevindingen**

In overeenstemming met de Gemeentewet brengt de accountant over de controle van de Jaarstukken uiterlijk juni 2023 een verslag van bevindingen uit aan de raad en in afschrift aan het College van 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.

- **Uitgangspunten voor de rapportagevorm**

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid ende continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

- **Controleverklaring**

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarstukken kan vaststellen.