gemeente Krimpenerwaard

Controleprotocol 2025-2028

1 Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van de controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmede tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens burgemeester en wethouders. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren 2025 tot en met 2028.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- Burgemeester en wethouders over de te hanteren werkwijze 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 verder te hanteren goedkeuringstolerantie voor de controle van de jaarrekening van de gemeente.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft 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 jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is.

Op 9 mei 2023 heeft de gemeenteraad de Controleverordening Krimpenerwaard 2023 vastgesteld. Dit controleprotocol geeft hier nadere uitwerking aan.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd worden door de door de gemeenteraad benoemde accountant.

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de financiële rechtmatigheid en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad bij de jaarrekening, conform de geldende voorschriften van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), het Besluit Begroting Verantwoording (BBV) en de stellige uitspraken en aanbevelingen van de bijbehorende commissies.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het 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".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

1. Calculatiecriterium
2. Valuteringscriterium
3. Adresseringscriterium
4. Volledigheidscriterium

5. Aanvaardbaarheidscriterium
6. Leveringscriterium
7. Begrotingscriterium
8. Voorwaardencriterium
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De criteria genoemd bij de nummers 1 tot en met 6 worden afgedekt door het getrouw beeld van de accountantsverklaring. De criteria genoemd bij de nummers 7 tot en met 9 worden afgedekt door de verantwoording van burgemeester en wethouders.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Ondanks dat deze criteria door de accountantscontrole worden afgedekt, worden ze door de organisatie, de (verbijzonderde) interne controle, waar van toepassing ook meegenomen bij de rechtmatigheidscontrole.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht besteed aan de volgende criteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het voorwaardencriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (ook wel M&O-criterium).

Deze rechtmatigheidsverantwoording dient door burgemeester en wethouders te worden afgelegd. De toelichting hierover wordt nader uitgezet in hoofdstuk vier.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Burgemeester en wethouders nemen de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

Zoals in het derde lid van artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de accountant (op grond van de uitgevoerde controle) in zijn verklaring aangeven of:

- De jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- De baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- De jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 van de Gemeentewet, en
- Het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

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, alsmede de uitgangspunten en standpunten van de Commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3 Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

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. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

3.1 Goedkeuringstolerantie
De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en 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 wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden 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 goedkeuringstolerantie is de som van de afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle. De accountant gebruikt ten behoeve van de controle van de jaarrekening, conform artikel 2, lid 1 van het BADO, een goedkeuringstolerantie van 2% van de omvangbasis. Deze goedkeuringstolerantie geldt voor de hele jaarrekening, inclusief de bijlagen. Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de lasten exclusief toevoegingen aan de reserves.

Materialiteit	**Goedkeurende verklaring**	**Verklaring met beperking**	**Verklaring van oordeelonthouding/Afkeurende verklaring**
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	>2% – ≤ 4%	> 4%

3.2 Verantwoordingsgrens
Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven burgemeester en wethouders de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moeten opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves”.

De gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. De gemeenteraad bepaalt in de financiële verordening de hoogte van de verantwoordingsgrens.

3.3 Rapportagegrens
Burgemeester en wethouders zijn verplicht om alle onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering als de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. De gemeenteraad wordt daarnaast altijd geïnformeerd over onrechtmatigheden die hoger zijn dan de rapportagegrens.

De gemeenteraad bepaalt in de financiële verordening de hoogte van de rapportagegrens.

4 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

4.1 Algemeen

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne wet- en 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 betreft of kan 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 criterium.

Voorgaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording.

4.2 Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het BBV wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma’s (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”

De gemeenteraad bepaalt in de financiële verordening in welke gevallen begrotingsoverschrijdingen acceptabel zijn. Ook bepaalt de gemeenteraad in de financiële verordening wanneer over- en onderschrijdingen van baten en onderschrijdingen van lasten en investeringen tijdig aan de raad zijn gemeld.

4.3 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente is aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door de accountant kan worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving.

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 burgemeester en wethouders in hun controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Recht, voorwaarden waaronder het in aanmerking komen voor een recht dan wel een verplichting bestaat op een recht. Heeft bijvoorbeeld iemand die een betaling van de gemeente ontvangt recht op grond van de regelgeving op deze betaling?
- Hoogte, de hoogte van het recht dan wel de verplichting op een recht. Is bijvoorbeeld het door de gemeente betaalde bedrag wel juist berekend? Zijn de juiste formules, tarieven en andere aspecten die de hoogte van het te betalen bedrag bepalen wel juist toegepast?

- Duur, de termijnen van de verstrekking, toekenning of werkingsperiode van het recht dan wel de verplichting op een recht). Is wel voldaan aan de in regelgeving opgenomen termijnen van betaling, verstrekking, toekenning en werkingsperiode?
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

Gezien de omvang van de wet- en regelgeving en de veelheid aan voorwaarden die in de diverse wetten en regels gesteld worden, is het niet haalbaar om alles te betrekken in de rechtmatigheidscontrole. Over het voorwaardencriterium worden daarom de volgende uitgangspunten voor de jaren 2025-2028 genomen:

- Voorwaarden zoals gesteld in hogere wetgeving behoren vanzelfsprekend tot het Normenkader.
- Voorwaarden zoals gesteld in eigen interne regelgeving behoren alleen tot het Normenkader voor zover het bepalingen betreft over recht, hoogte en duur. Hiermee worden bepalingen bedoeld die aangeven voor wie een subsidie, bijdrage of uitkering bedoeld is, hoe hoog die moet zijn en voor welke periode die geldt. Nevenvoorwaarden zoals de termijn van aanlevering van verantwoordingen, de vorm van de verantwoording en allerlei andere formele vereisten worden hiermee buiten het Normenkader gehouden. Dat wil overigens niet zeggen dat hier niets mee gedaan wordt.
- Als en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van burgemeester en wethouder naar ambtelijke organisatie en niet-kaderstellende besluiten van burgemeester en wethouders vallen hierbuiten.

Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het Normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geven burgemeester en wethouders in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV van toepassing bij de controle. Deze commissie heeft de opdracht zwaarwegende adviezen uit te brengen. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. Deze dienen dan door de gemeente en accountant te worden gedocumenteerd.

4.4 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit criterium spitst 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.

> Misbruik:
>
> *“Door het bewust niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens of informatie, worden ten onrechte (te hoge) subsidies/uitkeringen of diensten van de gemeente verkregen, en/of wordt de hoogte van de te betalen belasting/heffing te laag vastgesteld.”.*
>
> Oneigenlijk gebruik:
>
> *“Subsidies/uitkeringen of diensten die in beginsel terecht van de gemeente zijn ontvangen respectievelijk door de gemeente zijn verleend, worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze ontvangen respectievelijk verleend zijn.”.*

In verschillende wetten en regels zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan, zoals een legitimatieplicht of de verplichting tot het overleggen van bepaalde gegevens bij een aanvraag. Daarnaast zijn ook in verschillende door de gemeenteraad 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.

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.
- Actualiteit van het M&O-beleid.

Conform een stellige uitspraak van de commissie BBV wordt misbruik waarbij het M&O-beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel wordt de raad in de paragraaf bedrijfsvoering geïnformeerd over de (eventuele) impact van geconstateerd misbruik.

4.5 De accountant blijft controleren
De rechtmatigheidsverantwoording bevat beweringen dat transacties en (financiële) beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving, die is opgenomen in het Normenkader. De rechtmatigheidsverantwoording moet betrouwbare informatie bevatten.

De accountant toetst daarom dat de informatie van burgemeester en wethouders in de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist, toereikend en volledig is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

De gemeenteraad kan haar controlerende rol niet goed invullen als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

5 Single Information Single Audit (SiSa)
SiSa houdt in dat de gemeenten minder en maar op één moment verantwoordingsinformatie dienen te verstrekken aan het rijk en de provincie over specifieke uitkeringen. Er wordt namelijk aangesloten bij de reguliere jaarrekening van de gemeente. Daarmee worden ook de totale controlewerkzaamheden van deze informatie sterk verminderd.

De regeling wordt elk jaar door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties geactualiseerd voor wat betreft het aantal regelingen dat hieronder valt. Het actuele overzicht is te vinden op de website van het ministerie. De controle door de accountant wordt uitgevoerd aan de hand van de Nota verwachtingen accountantscontrole. In zijn verslag van bevindingen neemt de accountant per specifieke uitkering de fouten en onzekerheden op. Het gaat hier om fouten en onzekerheden die niet door de gemeente kunnen worden gecorrigeerd.

Per specifieke uitkering wordt gerapporteerd met een rapportagetolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar. Deze financiële grens is per specifieke uitkering:

- € 12.500,00, als de omvangbasis (totaal van de lasten) kleiner dan of gelijk aan € 125.000,00 is;
- 10%, als de omvangbasis groter dan € 125.000,00 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000,00 is;
- € 125.000,00, als de omvangbasis groter dan € 1.000.000,00 is.

De rapporteringtolerantie voor specifieke uitkeringen heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

6 Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardering
Aan het Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardering (SVHW) zijn bevoegdheden overgedragen met betrekking tot de heffing en invordering van belastingen. Het normen- en toetsingskader met betrekking tot de uitvoering van de betreffende belastingverordeningen is afgestemd met het SVHW.

7 Rapportering

7.1 Burgemeester en wethouders: Rechtmatigheid

Burgemeester en wethouders rapporteren over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van rapportages 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 team Concern Control.

7.2 Interim-controles

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 burgemeester en wethouders. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de raad aangeboden via het verslag van bevindingen.

7.3 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan 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.

7.4 Controleverklaring

In de Controleverklaring 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 burgemeester en wethouders. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

8 Tenslotte

Dit controleprotocol is geldend voor de verslagjaren 2025 tot en met 2028. Het Controleprotocol 2023-2026 gemeente Krimpenerwaard wordt ingetrokken.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Krimpenerwaard, gehouden op 16 december 2025.

de griffier, de voorzitter,

S. van Dijk ir. J. Beenakker