

Controleprotocol 2025

Gemeente Geertruidenberg

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Goedkeurings- en rapporteringstoleranties.....	2
Getrouwheid	2
Rechtmatigheid	4
Normenkader	4
Toetsingscriteria	5
Voorwaardencriterium.....	6
Begrotingscriterium	6
M&O-criterium.....	7
Scope rechtmatigheidstoetsing.....	7
Niet-financiële rechtmatigheid	8
Rapportering College	8
Rapportering Accountant.....	9
Bijlagen.....	9

Inleiding

Het eerste verslagjaar waarin het college van B&W (het college) van de gemeente Geertruidenberg zelf een rechtmatigheidsverantwoording heeft opgenomen in de jaarstukken was 2023. De accountant toetst de jaarstukken en deze rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023 op getrouwheid. Het college is daarmee verantwoordelijk voor:

1. Interne toetsing van de getrouwheid;
2. Interne toetsing van de rechtmatigheid van beheershandelingen;
3. Interne toetsing op de nalevering van wet- en regelgeving.

In dit controleprotocol worden de kaders ten aanzien van de accountantscontrole vastgesteld en wordt duiding gegeven aan de nieuwe of gewijzigde stellige uitspraken en aanbevelingen vanuit de Kadernota rechtmatigheid 2025 van de commissie BBV (bijlage 2). 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 2025 worden toegekend.

De SiSa-bijlage vormt de enige uitzondering in de controle van de accountant. De accountants toetst de SiSa-bijlage namelijk zowel op getrouwheid als rechtmatigheid.

De gemeenteraad heeft op 12 september 2024 WHS-registeraccountants als accountant aangewezen voor de boekjaren 2024 tot en met 2026.

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, van de verantwoorde baten, verantwoorde lasten, 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 artikel 2 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is voor de controle te hanteren goedkeuringstolerantie voorgeschreven. Deze luidt:

De accountant gebruikt ten behoeve van de controle van de jaarrekening van de provincie, bedoeld in artikel 217, derde lid, van de Provinciewet, de jaarrekening van de gemeente, bedoeld in artikel 213, derde lid, van de Gemeentewet en de jaarrekening van het waterschap, bedoeld in artikel 109, derde lid, van de Waterschapswet, een goedkeuringstolerantie van 2% van de omvangsbasis. Deze goedkeuringstolerantie geldt voor de gehele jaarrekening, inclusief de bijlagen.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en dus de strekking van de af te geven accountantsverklaring. De goedkeuringstolerantie is de som van de fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle.

Definitie goedkeuringstolerantie: Het bedrag corresponderend met de som van fouten in de jaarrekening en/of van onzekerheden in de controle die maximaal mogen voorkomen zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers hierdoor in objectieve zin kan worden beïnvloed.

Definitie fouten: Situaties waarin bij financiële beheershandelingen de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.

Definitie onzekerheden: Onzekerheden zijn te splitsen in onzekerheden in de verantwoording en in de controle. De onzekerheden in de verantwoording betreffen veelal schattingen, interpretaties en toekomstgevolgen. Onzekerheden in de controle komen vaak voort uit ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing waardoor er onvoldoende controle-informatie beschikbaar is.

Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt dan ook plaats op basis van professional judgement.

Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, verstrekt de accountant in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring. Als de goedkeuringstolerantie wordt overschreden verstrekt de accountant geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de andere hieronder aangegeven verklaringen.

	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding / Afkeurende verklaring
Materialiteit			
Som van fouten in de jaarrekeningen en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	> 2% - ≤ 4%	> 4%

Percentages t.o.v. omvangsbasis

Definitie omvangsbasis: De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente exclusief de toevoegingen aan de reserves.

Naast goedkeuringstolerantie is ook de rapporteringstolerantie voor de accountant geïntroduceerd. 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.

Definitie rapporteringstolerantie: bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. De accountant rapporteert bij overschrijding van de rapporteringstolerantie in het verslag van bevindingen.

De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde fouten die (afzonderlijk) dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen. In lijn met de rapporteringstolerantie op gebied van de rechtmatigheidsverantwoording uit de financiële verordening 2025, zal de rapporteringstolerantie voor de accountant € 100.000 zijn. De accountant kan daarnaast kleinere afwijkingen rapporteren als deze om kwalitatieve redenen relevant zijn.

Rechtmatigheid

De accountant richt de controle op de jaarstukken zo in dat tevens de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording wordt getoetst. Ook voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn verantwoordingsgrenzen van toepassing. Deze grenzen zijn in lijn met de grenzen uit boekjaar 2023 en 2024.

Afwijkingen	Strekking rechtmatigheidsverantwoording	
	Rechtmatig	Niet rechtmatig
Fouten	$\geq 0\% - \leq 2\%$	$> 2\%$
Onduidelijkheden	$\geq 0\% - \leq 2\%$	$> 2\%$

Percentages t.o.v. omvangsbasis

Definitie afwijkingen: *posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten waarbij voor het college van B&W een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (onduidelijkheden)*

Definitie onduidelijkheden: *Indien het college van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.*

In de financiële verordening 2025 is de rapporteringstolerantie vastgelegd voor afzonderlijke afwijkingen op gebied van rechtmatigheid (fouten en onduidelijkheden). Het college kan daarnaast kleinere afwijkingen rapporteren als deze om kwalitatieve redenen relevant zijn.

Normenkader

Het normenkader voor de getrouwheid- en rechtmatigheidscontrole betreft een overzicht van wet- en regelgeving die voor de rechtmatigheidsverantwoording en 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 ex artikel 212 en 213 gemeentewet onder).

Het normenkader is als bijlage bij dit controleprotocol gevoegd.

Definitie normenkader: *Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de relevante regelgeving, waaronder die van de betreffende gemeente (zoals verordeningen). De inventarisatie beperkt zich tot regelgeving die relevant is voor financiële beheershandelingen. Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld.*

Toetsingscriteria

De toetsingscriteria zijn concreet gemaakt met negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle criteria. De tabel hieronder geeft inzicht in de negen criteria:

Type	#	Criterium	Toelichting
Getrouwheid	1	Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend. Voorbeelden: legesbedragen en facturen.
	2	Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist. Voorbeelden: aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
	3	Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten. Voorbeelden: inkoop van goederen/diensten.
	4	Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende). Voorbeeld: betalingsverkeer.
	5	Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord. Voorbeelden: legesopbrengsten, OZB, rioolrechten, afvalstoffenheffing en grondverkoop.
	6	Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheers handeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen. Voorbeelden: inkoop van goederen en/of diensten en verstrekken van subsidies.
Rechtmatigheid	7	Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheers handelingen. Voorbeelden: subsidievoorwaarden, aanbesteding en belastingwetgeving.
	8	Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (per programma)
	9	M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (=misbruik) en de interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (=oneigenlijk gebruik). Voorbeelden: subsidieregelingen, kwijtschelding en uitkeringen. Met behulp van een frauderisico analyse wordt gecheckt of aanvullende controlemaatregelen noodzakelijk zijn in de verschillende processen.

Een getrouwheidsfout is indirect altijd een rechtmatigheidsfout. Echter neemt het college deze getrouwheidsfouten niet mee in de rechtmatigheidsverantwoording daar de accountant deze meeneemt in zijn oordeel. Een rechtmatigheidsfout is niet automatisch tevens een getrouwheidsfout.

*Definitie **getrouwheid**: Een oordeel van de accountant over of de informatie juist en toereikend/volledig is. Voorts geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt. En ten slotte of het bij de volksvertegenwoordigers en de burger (gebruikers van de verantwoording) geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.*

*Definitie **rechtmatigheid**: het voldoen aan wet- en regelgeving.*

Hieronder gaat dit controleprotocol verder in op het voorwaarden-, begrotings-, en M&O-criterium.

Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de gemeente 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 van het voorwaardencriterium verschilt per wet, regeling en 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 het college 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 waarover het college verantwoording aflegt.

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.

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. Voor de duiding van het begrotingscriterium verwijst dit controleprotocol naar de financiële verordening 2025 gemeente Geertruidenberg.

M&O-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.

*Definitie **misbruik**: 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.*

*Definitie **oneigenlijk gebruik**: 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 verbijzonderde 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 overheidsmiddelen moeten deze middelen 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 sprake is van oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen is geconstateerd, is er geen sprake van een rechtmatigheidsfout.

Misbruik en oneigenlijk gebruik is niet hetzelfde als fraude.

*Definitie **fraude**: Dit omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen.*

Scope rechtmatigheidstoetsing

De controle op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2025 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:
 - a. De begroting;
 - b. De financiële verordening 2025 gemeente Geertruidenberg;
 - c. De controleverordening gemeente Geertruidenberg;
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.

Niet-financiële rechtmatigheid

De rechtmatigheid van het beheer valt uiteen in het financiële beheer, 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 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.

Rapportering College

Het college legt in de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid op basis van een wettelijk voorgeschreven model. Boven de vastgesteld verantwoordingsgrens voor alle afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden) moet door het college een verantwoording worden opgenomen in de jaarrekening.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt inzicht gegeven in alle afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden) die boven én onder de verantwoordingsgrens liggen en voor zover deze per individueel geval hoger zijn dan de rapporteringsgrens. Daarnaast wordt in de paragraaf bedrijfsvoering kwalitatief aangegeven hoe het college inzet op voorkoming dan wel opheffing van de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden.

Rapportering Accountant

Gedurende een controlejaar voert de accountant op verschillende momenten controlewerkzaamheden uit. Hierover rapporteert de accountant als volgt:

Controle	Wijze van rapporteren	Toelichting
Interimcontrole	Management Letter	In de tweede helft van een kalenderjaar vindt de interimcontrole plaats. Aan de hand van een Management Letter wordt het college op de hoogte gebracht van de bevindingen uit deze controle.
Jaarrekeningcontrole	Accountantsverklaring	In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening. De accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad. De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening en wordt derhalve door de accountant gecontroleerd op getrouwheid.
	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.

Bijlagen

1. Normenkader 2025
2. Kadernota rechtmatigheid 2025