CONTROLEPROTOCOL GEMEENTE EMMEN

VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE EN DE RECHTMATIGHEIDSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2025 tot en met 2027 VAN DE GEMEENTE EMMEN

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.

Dit protocol heeft een geldigheidsduur voor de verantwoordingsjaren 2025 tot en met 2027. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Op 21 maart 2025 is een wetswijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) genomen.

Dit besluit heeft gevolgen voor de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening en gaat in per boekjaar 2025. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd aan de raad ter vaststelling voorgelegd.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole en het college van B&W voor de rechtmatigheidscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening 2025 tot en met 2027 (inclusief rechtmatigheidsverantwoording) van de gemeente Emmen.

1.3 Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt ten behoeve van de accountantscontrole gedetailleerde aanwijzingen voor de accountant gegeven hoe de controle van specifieke verantwoordingsinformatie (jaarrekening) moet worden uitgevoerd. In paragraaf 3 wordt de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W geduid.

1.4 Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad een accountant aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring 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. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

Tot slot geeft de gemeenteraad nadere aanwijzingen aan het college van B&W inzake de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de rechtmatigheidscontrole en de daarvoor geldende normstellingen.

1.5 Procedure

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole door de accountant en rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W vindt periodiek afstemmingsoverleg plaats tussen de accountant en een (vertegenwoordiging van) de raad, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris en de concerncontroller. Dit overleg wordt vorm gegeven in de auditcommissie van de gemeenteraad. Daarnaast bestaan er de communicatiemomenten tussen de gemeenteraad en de accountant conform controleverordening van de gemeente Emmen.

2. Controle door de accountant

2.1 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken zonder dat de accountant een oordeel geeft over de effectiviteit van de interne beheersing;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten); en
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met 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), de uitgangspunten en standpunten van de commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het NBA, bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) en de Financiële verordening gemeente (artikel 212 Gemeentewet); 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* ". De accountant kent geen verplichting tot het vaststellen dat alle handelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De accountant beperkt zich in de accountantscontrole tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen, die als baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening worden verantwoord.

2.2 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties

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. 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.

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 (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

Strekking van de controleverklaring door de accountant			
Goedkeurings-tolerantie	**Goedkeurende verklaring**	**Verklaring met beperking**	**Verklaring met oordeel-onthouding of een afkeurende verklaring**
Fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle.	Kleiner dan of gelijk aan 2%	Groter dan 2 % en kleiner dan of gelijk aan 4%	Groter dan 4%

NB.1. Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant een kwalitatieve beoordeling hanteren, het zgn. professional judgement.
NB.2. De weging van fouten en onzekerheden maakt ook onderdeel uit van het 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 over de strekking van de af te geven controleverklaring door de accountant. Bij overschrijding van de goedkeuringstolerantie rapporteert de accountant over de geconstateerde fouten en onzekerheden in het verslag van bevindingen.

De rapporteringtolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen. Een lagere

rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

Verslagjaar 2025 – voorbeeld berekening toleranties

Op basis van de begroting 2025 van de gemeente Emmen betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de jaarrekening van circa € 10,3 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Voor de rapporteringtolerantie stelt de gemeenteraad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥5 % van de goedkeuringstolerantie, zijnde (afgerond) € 517.000 rapporteert.

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening zal verantwoording worden afgelegd over een nader bepaald aantal specifieke uitkeringen. In het kader van de Single information single audit (SISA) zijn door het Ministerie van BZK de volgende rapporteringtoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen:

Omvang specifieke uitkering	***Rapporteringtolerantie***
< € 125.000	*€ 12.500*
> € 125.000 en < € 1 miljoen	*10% van de specifieke uitkering*
> € 1 miljoen	*€ 125.000*

De accountant neemt in zijn verslag van bevindingen per specifieke uitkering fouten en onzekerheden op, boven een financiële grens, voor zover die niet door de gemeente zijn of kunnen worden gecorrigeerd. Dit in aanvulling op de eerder door de gemeenteraad vastgestelde rapporteringtoleranties.

4. Rechtmatigheidscontrole door het college van B&W

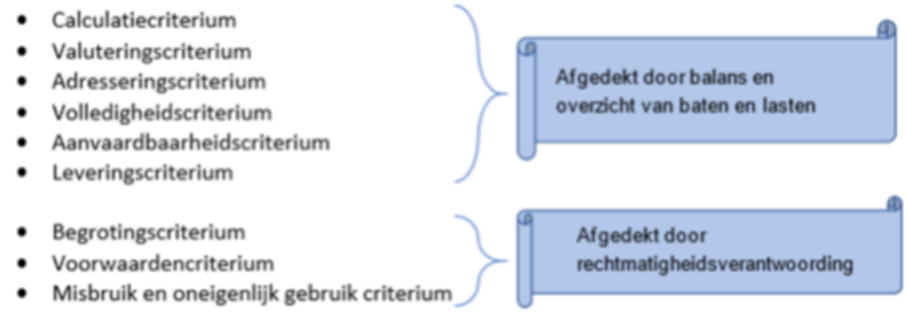
4.1 Algemene uitgangspunten voor de rechtmatigheidscontrole

De controle op de rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving is opgenomen in het door de gemeenteraad vast te stellen Normenkader. Het Normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. De controle op de rechtmatigheid is, conform de vastgestelde controleverordening van de gemeente Emmen, uitsluitend van toepassing voor zover deze de financiële beheershandelingen (kunnen) betreffen.

4.2 Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend. Deze rechtmatigheidscriteria zijn samengevat in onderstaand figuur 'rechtmatigheidscriteria'. In het figuur is onderscheidt gemaakt tussen de eerste 6 rechtmatigheidscriteria en de laatste 3 rechtmatigheidscriteria.

Figuur 'rechtmatigheidscriteria'



De eerste 6 rechtmatigheidscriteria hebben betrekking op de getrouwheid, zijn onderdeel van de rechtmatigheid en komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van de baten en lasten in de jaarrekening. In het kader van het getrouwheidsonderzoek van de accountant dient aandacht te worden besteed aan deze 6 rechtmatigheidscriteria. De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast. De rechtmatigheidsverantwoording is geen onderdeel van het oordeel van de accountant. In de controleverklaring van de accountant wordt geen afzonderlijk oordeel gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college van B&W stelt de rechtmatigheidsverantwoording op en neemt deze op in de jaarrekening. De accountant toetst of de jaarrekening getrouw is. De rechtmatigheidsverantwoording is de verantwoordelijkheid van het college van B&W.

De laatste 3 rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W. In het kader van de oordeelsvorming over de rechtmatigheidsverantwoording van het financieel beheer wordt door het college van B&W al (extra) aandacht besteed aan de laatste 3 rechtmatigheidscriteria, te weten:

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

Hieronder worden de bovenstaande 3 rechtmatigheidscriteria nader beschreven.

Ad.1. Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid 2025 van de commissie BBV. Het overschrijden van de begroting op totaalniveau van een programma is onrechtmatig, maar hoeft niet in alle gevallen te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad en is nader gedefinieerd in de financiële verordening (artikel 212).

Ad.2. M&O-criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Voor de gemeente Emmen is dit beleid in hoofdlijnen vastgelegd.

Door de gemeenteraad zijn in de verordeningen en besluiten aspecten van M&O opgenomen. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures al (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

De definitie van misbruik is: *"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."*

De definitie van oneigenlijk gebruik is: *"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".*

Ad.3. Voorwaardencriterium

Baten, lasten en balansmutaties door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse weten regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. .

Indien en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden de onrechtmatige handelingen in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie en andere dan kaderstellende collegebesluiten 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 geeft het college in de bedrijfsvoering paragraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. De raad heeft bijvoorbeeld het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid overgedragen aan het college. In die situatie worden deze collegebesluiten niet opgenomen in het normenkader, omdat het bevoegdheden zijn die de raad zelf heeft gedelegeerd. Uiteraard moet wel worden vastgesteld dat deze collegebesluiten zijn genomen door het college.

4.5 Verantwoordingsgrens voor rechtmatigheidsverantwoording

Naast de goedkeurings- en rapportagetolerantie voor de accountant is in het kader van de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording en de financiële rechtmatigheid de verantwoordings- en rapportagegrens onderkend. De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W moeten worden opgenomen wordt door de gemeenteraad van de gemeente Emmen bepaald. De verantwoordingsgrens wordt in 2025 berekend met een bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan reserves), bepaald door de gemeenteraad.

Afwijkingen/ fouten: onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.

Onduidelijkheid: onduidelijkheid is zeker geen synoniem voor het begrip onzekerheid uit de accountancy. Onzekerheden komen vaak voort uit het ontbreken van controle-informatie. Het begrip onduidelijkheden is ruimer en gaat bijvoorbeeld ook over (mogelijk tegenstrijdige) interpretaties van feiten en juridische normen die twijfels omtrent de rechtmatigheid oproepen, maar heeft geen betrekking op het ontbreken van (controle-)informatie.

De gemeenteraad heeft ten aanzien van de te hanteren verantwoordingsgrens bij haar rechtmatigheidsverantwoording de onderstaande verantwoordings- en rapportagegrens vastgesteld.

Gemeente Emmen	Verantwoording over verslagjaar 2025 tm 2027
Fouten	2 %
Rapportagetolerantie; Fouten/onduidelijkheden	€ 500.000

NB.1. Het percentage geldt voor zowel rechtmatigheidsfouten als onduidelijkheden samen en mag dus niet apart worden beoordeeld.

NB.2. Het college van B&W dient afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden) ten aanzien van het naleven van wet- en regelgeving groter dan € 500.000 te rapporteren en toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

5. Rapportering door de accountant en het college

Gedurende het jaar zal het college aandacht dienen te schenken aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover 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.

5.1 College: Rechtmatigheidsverantwoording

Het college rapporteert over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag en geeft hierover een rechtmatigheidsverklaring af. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum met de procesverantwoordelijke besproken. Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het rechtmatigheidscriterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, et cetera). Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt onder andere toegelicht: geconstateerde fraude(s) door eigen medewerkers, niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen en indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn. Tevens worden de onrechtmatigheden onder de 2% grens en boven de rapporteringsgrens toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering en evenals de onrechtmatigheden boven de 2% die worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Voor de eventuele overige verplichte toelichtingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt aangesloten bij de geldende wet- en regelgeving zoals onder andere de kadernota rechtmatigheid en Notitie Paragraaf bedrijfsvoering van de commissie BBV.

5.2 Accountant: Interim-controle
In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag (managementletter) uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportagewensen – via de auditcommissie ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

5.3 Accountant: Verslag van bevindingen bij de jaarrekening
Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college van B&W. 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.

5.4 Uitgangspunten voor de rapportagevorm
Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als bedoeld in paragraaf 2 van 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 en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

5.5 Accountant: 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 jaarrekening kan vaststellen.

6. Slotbepaling
6.1 Intrekking
Het huidige controleprotocol wordt ingetrokken op de dag van inwerkintreding van het controleprotocol 2025 tm 2027.

6.2 Inwerkingtreding
Het controleprotocol 2025 tm 2027 treedt met terugwerkende kracht in werking per 1 januari 2025. Dit betekent dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening van het verslagjaar 2025 tot en met 2027.

6.3 Citeertitel
De verordening wordt aangehaald als: Controleprotocol gemeente Emmen.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Emmen in zijn openbare vergadering van 18 december 2025
de raad voornoemd,

de griffier
S. Engelen

de voorzitter,
H.F. van Oosterhout