

# Controleprotocol gemeente Woensdrecht vanaf 2023



versie: concept d.d. 28 augustus 2023

## 1. Algemene bepalingen

### 1.1 Inleiding

De raad heeft aan Baker Tilly Netherlands N.V. de opdracht gegeven om de accountantscontrole, als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet, uit te voeren. Het object van deze controle zijn de jaarcijfers en het financieel beheer, zoals uitgeoefend wordt door of namens de raad.

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat elke gemeente een controleverordening dient op te stellen.

In het verlengde van deze controleverordening is een controleprotocol opgesteld.

Dit controleprotocol heeft enerzijds als doel om aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, normstellingen en goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de jaarrekeningcontrole en anderzijds om aanwijzingen te geven aan burgemeester en wethouders over de reikwijdte van de controle, normstellingen en toleranties voor het opstellen van de rechtmatigheidsverklaring en -verantwoording.

Eind september 2022 is het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers door de Eerste Kamer aangenomen, hetgeen gevolgen heeft voor de rolverdeling tussen accountant en burgemeester en wethouders.

### 1.2 Doelstelling

Vanaf het boekjaar 2023 neemt elke gemeente een rechtmatigheidsverantwoording op in het jaarverslag (jaarrekening). In de rechtmatigheidsverantwoording geven burgemeester en wethouders aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Dit houdt in dat de rechtmatigheidsverantwoording in overeenstemming moet zijn met de, door de gemeenteraad vastgestelde, kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

Het opstellen van een rechtmatigheidsverklaring legt meer nadruk op de uitvoering van de interne controles.

De accountant controleert de jaarrekening en geeft daar door middel van de controleverklaring een oordeel over. Deze controleverklaring omvat vanaf het boekjaar 2023 slechts een oordeel over de getrouwe verantwoording van baten, lasten en balansmutaties.

Er is geen sprake meer van een expliciet oordeel van de accountant over rechtmatigheid.

De accountant controleert vanaf 2023 nog wel of de rechtmatigheidsverantwoording (RMV) van burgemeester en wethouders getrouw (en dan met name juist en volledig) is.

Het controleprotocol geeft vanaf 2023 nadere aanwijzingen aan:

- burgemeester en wethouders
  - over de te hanteren verantwoordingsgrens, rapportagetoleranties voor de controle op de rechtmatigheidscontroles en de daarvoor geldende normstellingen.
  - over het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

- de accountant
  - over de reikwijdte van de accountantscontrole, de materialiteit en de daarvoor geldende normstellingen, rapporteringtoleranties en verantwoordingsgrenzen voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Woensdrecht.

Dit controleprotocol heeft in eerste instantie betrekking op de verslagjaren 2023 en 2024 en wordt daarna elke 4 jaar geactualiseerd. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kunnen aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren.

Het interne controleplan gemeente Woensdrecht geeft achtergrondinformatie omtrent de uitvoering van de controles als instrument voor de controle op de rechtmatigheid door het college. Jaarlijks wordt een controle plan opgesteld door concern control en vastgesteld door burgemeester en wethouder.

### **1.3 Wettelijk kader**

De raad geeft aan welke wet- en regelgeving onderwerp van de rechtmatigheidscontrole is, waarover vanaf boekjaar 2023 door burgemeester en wethouders worden verantwoord. De voor de toetsing relevante wet- en regelgeving is in het normenkader opgenomen.

### **1.4 Procedure en communicatie**

De gemeente Woensdrecht heeft een financiële commissie (bestaande uit leden van de gemeenteraad en burgerraadsleden), waarin financiële onderwerpen inhoudelijk worden besproken. Dit geldt ook voor het onderwerp accountantscontrole.

De financiële commissie heeft de bevoegdheid om voorstellen te doen aan de raad om de grenzen voor de accountant aan te passen. Het aanpassen van deze grenzen heeft consequenties voor de gemeentelijke organisatie.

Minimaal 1 maal per jaar vindt overleg plaats tussen de financiële commissie en de accountant. Dit gebeurt normaliter na afronding van het accountantsverslag van bevindingen en de controleverklaring.

## **2. Uitgangspunten voor de controle**

Bepalend voor de uit te voeren controlewerkzaamheden zijn de regels omtrent rechtmatigheid, die worden gesteld op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado), de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Notitie rechtmatigheidsverantwoording.

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 de gemeentelijke verordeningen'.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend. Daarvan worden het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium afgedekt door het getrouwe beeld van de accountantsverklaring.

De overige 3 criteria, zijnde begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik en oneigenlijk gebruik criterium afgedekt door verantwoording door burgemeester en wethouders

### 3. Toleranties, verantwoordingsgrens en rapporteringtoleranties

#### 3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties (grenzen) en richt de accountantscontrole daar op in. De accountant richt de controle zodanig in, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en van de verantwoorde baten, lasten, balansmutaties en financiële beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie <sup>1</sup>.

Naast de kwantitatieve benadering vindt de weging van fouten en onzekerheden door de accountant plaats op basis van een professioneel oordeel.

Het controleprotocol is vastgesteld aan de hand van de Kadernota Rechtmatigheid, die is uitgebracht door de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De Kadernota bevat wet- en regelgeving waaraan bij de samenstelling en controle van de jaarrekening moet worden voldaan. Daarnaast heeft de Commissie BBV stellige uitspraken en aanbevelingen geformuleerd en in de Kadernota opgenomen. Van gemeenten en accountants wordt verwacht dat ze niet afwijken van de stellige uitspraken, tenzij er doorslaggevend argumenten zijn om dat wel te doen.

#### 3.2 Toleranties accountant

Bij het controleren van de jaarrekening hanteert de accountant bepaalde grensbedragen, ook wel gedefinieerd als de omvang, die een fout bedrag in de jaarrekening mag hebben, zonder dat het oordeel van de gebruiker hierdoor wordt beïnvloed. De grenzen zijn gebaseerd op het thans geldende Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado).

Toleranties	Aard van de controleverklaring van de accountant			
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van omvang basis <sup>2</sup> )	≤ 1%	Meer dan 1% én minder dan 3%	n.v.t.	≥ 3%
Onzekerheden in controle (% van omvang basis)	≤ 3%	Meer dan 3% én minder dan 10%	≥ 10%	n.v.t.

*Tabel 1: minimumeisen toleranties getrouwheid*

<sup>1</sup> De som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.

<sup>2</sup> De omvangbasis wordt bepaald door de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.

Onze gemeente hanteert deze, landelijk gezien gebruikelijke, eisen voor de goedkeuringstoleranties.

Ter informatie: toepassing van voorgaande toleranties (percentages) resulteerde voor de jaarcontrole 2022 in navolgende bedragen.

	<b>Bedrag tolerantie</b>	<b>Toelichting</b>
Rapporteringstolerantie	€ 31.000,-	5% van tolerantie fouten
Fouten jaarrekening <sup>3</sup>	€ 620.000,-	1% lasten en reserves
Onzekerheden jaarrekening	€ 1.860.000,-	3% lasten en reserves

*Tabel 2: in 2022 gehanteerde tolerantie-bedragen*

### **3.3 Verantwoordingsgrenzen**

Met betrekking tot de rechtmatigheid spreken we vanaf 2023 van verantwoording, niet van goedkeuring; ook spreken we van onduidelijkheden, niet van onzekerheden. Dit zijn wezenlijke verschillen met de getrouwheid.

Om een rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven moet de raad aangegeven welke grens burgemeester en wethouders moeten gebruiken bij haar verantwoording over de rechtmatigheid. De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven burgemeester en wethouders de afwijkingen (bestaande uit fouten en onduidelijkheden) moeten opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens dient door de raad vastgesteld te worden binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief dotaties aan reserves.

Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld worden.

#### **Voorstel 1 = vaststellen verantwoordingsgrens**

Burgemeester en wethouders stellen, in overeenstemming met het advies van de financiële commissie, aan de raad voor om voor de boekjaren 2023 en 2024 een verantwoordingsgrens van 1% te hanteren. Dit sluit aan op het materialiteitsbegrip voor de accountantscontrole zodat zowel burgemeester en wethouders, interne controle en externe accountant met dezelfde procentuele grens werken. Zoals dat de voorgaande jaren steeds het geval is geweest.

Een verantwoordingsgrens van 1% betekent dat fouten en onduidelijkheden, die groter zijn dan (indicatief) € 620.000 moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Na afloop van de controle over 2024 zullen raad en burgemeester en wethouders het proces en de gehanteerde grenzen evalueren.

### **3.4 Rapporteringstoleranties**

Burgemeester en wethouders zijn verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf (onderdeel van de jaarverslag) indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden.

Burgemeester en wethouders hechten waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperken burgemeester en wethouders zich niet alleen tot het geven van een toelichting bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens.

<sup>3</sup> De definitieve omvang (in euro's) van de toleranties wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers bepaald.

Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de raad, lichten burgemeester en wethouders alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens (rapporteringstolerantie) toe in de paragraaf bedrijfsvoering.

**Voorstel 2 = rapporteringstolerantie rechtmatigheid**

Burgemeester en wethouders stellen aan de raad voor om voor 2023 een dusdanige rapporteringstolerantie te bepalen, zodat de raad gericht wordt geïnformeerd over geconstateerde fouten en onduidelijkheden en daarvoor -uit pragmatische overwegingen- het vaste bedrag van € 50.000,-<sup>4</sup> te hanteren. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in de paragraaf bedrijfsvoering.

Voor de rapporteringstolerantie inzake de getrouwheid wordt eveneens het bedrag van € 50.000,- voorgesteld.

*Single information Single audit (SiSa)*

SiSa houdt in dat de gemeenten op één moment verantwoordingsinformatie verstrekken aan rijk en provincie over specifieke uitkeringen. In zijn accountantsverslag neemt de accountant per specifieke uitkering de fouten en onzekerheden op, die niet door de gemeente kunnen worden gecorrigeerd. De rapporteringstolerantie bijlage specifieke uitkeringen is conform artikel 5 van het Bado. Per uitkering wordt gerapporteerd met navolgende rapportagetoleranties.

Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
Minder dan € 125.000,-	€ 12.500,-
Meer dan € 125.000,- en minder dan € 1.000.000,-	10% van specifieke uitkering
Meer dan € 1.000.000,-	€ 125.000,-

*Tabel 3: rapporteringstoleranties verantwoording Sisa*

---

<sup>4</sup> Er kan ook worden gekozen voor een % van de omvang basis (bijv. 0,1%). Dit geldt ook voor de getrouwheid.

## 4. Rechtmatigheid en rechtmatigheidscriteria

### 4.1 *Rechtmatigheidsverantwoording*

De rechtmatigheidsverantwoording heeft als doel om de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering te verbeteren. Een gemeente kan er voor kiezen om te voldoen aan de wettelijke normen, of zich breder te verantwoorden. Voor de invulling zijn varianten qua volwassenheidsniveau van de rechtmatigheidsverantwoording mogelijk, zoals:

- 1) verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen, zijnde de wettelijke minimumnorm.
- 2) verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + een aantal relevante processen/thema's benoemen die aandacht krijgen.
- 3) In control statement = verantwoording gericht op bredere bedrijfsvoering.

**Voorstel 3** = volwassenheidsniveau.

Burgemeester en wethouders stellen voor aan de raad, in overeenstemming met het advies van de financiële commissie, om als uitgangspunt het streven te hanteren dat voor de controlejaren 2023 en 2024 de rechtmatigheidsverantwoording voldoet aan de wettelijke minimumnorm; zijnde voorgaande variant 1. Daarmee wordt de huidige werkwijze voortgezet.

Na afloop van de controle over 2024 zullen raad en burgemeester en wethouders dit ambitieniveau evalueren.

### 4.2 *Reikwijdte controle rechtmatigheidstoetsing*

Om richting te geven, worden de te controleren onderwerpen afgebakend. De controle op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader, dat de inventarisatie is van de, voor de controle relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf.

Interne regels van burgemeester en wethouders naar de ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. De interne regels van burgemeester en wethouders kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van 'hogere' besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze 'lagere' regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van 'hogere' besluiten.

Het is aan burgemeester en wethoudersom een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van 'lagere' interne regels.

De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. Met ingang van de jaarrekening 2023 is elke gemeente verplicht de standaardtekst op te nemen.

Rechtmatigheidscriteria, die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: constatering van een verslaggevingsfout is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het BBV wordt niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

## **5 Rapportering door accountant en burgemeester en wethouders**

De opvolging van de bevindingen uit de interne- en externe controle, zoals uit rechtmatigheidsonderzoeken is een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke verbetercyclus. Hierna wordt toegelicht wat dit inhoudt.

### **5.1 Burgemeester en wethouders = rechtmatigheidsverklaring**

Vanaf boekjaar 2023 rapporteren burgemeester en wethouders 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 met de procesverantwoordelijke besproken.

Daarnaast worden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om een toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren.

De opvolging van de aanbevelingen zal worden gemonitord door concern control.

### **5.2 Accountant = interim-controle**

In de tweede helft van het jaar wordt door onze accountant Baker Tilly de interim-controle uitgevoerd.

Over de uitkomsten van de interim-controle wordt na afronden van de interim-controle een managementletter uitgebracht aan burgemeester en wethouders.

Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de financiële commissie aangeboden en besproken.

### **5.3 Accountantsverslag**

In het accountantsverslag wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer, in welke mate de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en verantwoording daarover waarborgen en tevens wordt een oordeel gegeven over de door burgemeester en wethouders afgelegde verantwoording over de rechtmatigheid.

### **5.4 Accountant = 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 het burgemeester en wethouders.

De controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat de raad de door burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

## **Bijlage: Toelichting begrippen over interne beheersing en rechtmatigheid**

**Financiële rechtmatigheid:** betreft de rechtmatigheid van beheershandelingen waaruit financiële gevolgen kunnen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening worden verantwoord.

**Normenkader:** de inventarisatie van de voor de financiële rechtmatigheidscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. Nadere detaillering van het normenkader leidt tot een toetsingskader, waarin vastgelegd wordt hoe de aan het normenkader gerelateerde financiële rechtmatigheidsrisico's worden afgedekt. Dit door verwijzing naar de betreffende interne beheersmaatregelen in de werkprocessen en of de in het controleplan opgenomen (verbijzonderde) interne controles. In het toetsingskader moet duidelijk worden aangegeven welk artikel uit welke wetgeving, regelgeving, verordening wordt getoetst (zichtbaar gelinkt aan het normenkader).

**Interne beheersmaatregel:** maatregel in het proces (zoals functiescheiding) waardoor het risico op een financiële onjuistheid in strijd met van toepassing zijnde wet- en regelgeving beperkt of voorkomen wordt.

**Interne controle** (operationele controle in de lijn)

Alle controles op de werkprocessen die namens het management - op de verschillende afdelingen - worden verricht door op de betreffende afdeling werkende (kwaliteits)functionarissen.

**Intern controleplan:** het intern controleplan wordt opgesteld door concern control om alle (verbijzonderde) interne controles gestructureerd vast te leggen. Dit met vermelding van wat gecontroleerd wordt, door wie en wanneer. Met als doel om intern vast te stellen dat de (risicovolle) processen door de proceseigenaren in de organisatie worden beheerst.

**Verbijzonderde interne controle:** een achteraf buiten de lijn/afdeling uitgevoerde gegevensgerichte of systeemgerichte controle uitgevoerd door (concern)control.

**Systeemgerichte / lijncontrole:** een controle die is opgezet om de effectieve werking vast te stellen van interne beheersmaatregelen in het werkproces.

**Gegevensgerichte controle:** een controle die is opgezet om achteraf afwijkingen in het werkproces vast te stellen op basis van vastgelegde uitkomsten / financieel administratieve vastleggingen.

**Verantwoordingsgrens:** een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven burgemeester en wethouders de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Dit bedrag wordt per jaar berekend o.b.v. een percentage van 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.