

Controleprotocol jaarrekening 2025 t/m 2028



Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van de controleverordening 213 is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol wordt door de raad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het financiële beheer zoals uitgeoefend door of namens het college. Dit controleprotocol maakt duidelijk welke werkzaamheden de accountant moet uitvoeren voor de controle van de jaarrekening.

Op 25 maart 2021 heeft de raad aan Publieke sector accountants de opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Heemstede uit te voeren voor de boekjaren 2021 en 2022 met een optie tot verlenging van twee keer één boekjaar (2023 en 2024). Inmiddels is de gemeente een Europese aanbestedingsprocedure gestart voor de accountantscontrole van de boekjaren 2025 tot en met 2028 met de mogelijkheid tot verlenging van tweemaal twee boekjaren (2029, 2030, 2031 en 2032). Naar verwachting wordt in Q2 2025 de opdracht gegund.

Dit protocol is van toepassing voor het boekjaar 2025 tot en met 2028. Het controleprotocol heeft als doel:

- richting te geven aan het werk van de accountant;
- inzicht te geven over welke aspecten de raad zekerheid krijgt door middel van de accountantscontrole;
- te dienen als aanvullend document op de eisen die met betrekking tot de controle zijn gesteld in de wet- en regelgeving;
- inzicht te geven in de goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente;
- inzicht te geven in de samenhang tussen de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverantwoording (inclusief verantwoordingsgrens) voor het college.

Wettelijk kader

De Gemeentewet (Gw) schrijft in artikel 213 voor dat de raad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gw bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van het accountantsverslag. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de raad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeuringstoleranties, verantwoordingsgrenzen en rapporteringstoleranties. Ook wordt duidelijk in de opdrachtverstrekking aangegeven welke wet- en regelgeving (het normenkader) van toepassing is in het kader van de controle van de rechtmatigheid.

Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gw is voorgeschreven, wordt de controle van de in artikel 197 Gw bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, gericht 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 verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe verantwoording mogelijk maken.

De accountant stelt de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording vast:

- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen en de interne regelgeving die in het jaarlijks vast te stellen Normenkader is opgenomen, voor zover dit de besluitvorming van de raad betreft inzake het financieel beheer;
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);

- de informatie in de rechtmatigheidsverklaring van het college.

Bij de controle worden de nadere regels die of op grond van algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, zesde lid, Gw, de uitgangspunten en aanwijzingen die volgen uit het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO), de nadere voorschriften en overige standaarden (COS) en de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Te hanteren goedkeurings-, verantwoordingsgrens en rapporteringstolerantie

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. Het gaat om:

1. goedkeuringsgrens;
2. rapporteringstolerantie;
3. verantwoordingsgrens.

Goedkeuringsgrens

De goedkeuringsgrens is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in de jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.

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, inclusief de rechtmatigheid en de specifieke uitkeringen, van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties en de 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 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.

Het BADO geeft de raad ruimte om de in de accountantscontrole te hanteren goedkeuringstoleranties en de rapporteringstolerantie scherper te stellen dan in het BADO is voorgeschreven. In het BADO zijn minimeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven.

In de onderstaande tabel zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren. Deze komen overeen met het wettelijk minimum. In het BADO zijn minimeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de jaarrekening voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring.

Strekking controleverklaring accountant (o.b.v. BADO peildatum 1 maart 2025)				
Goedkeuringstolerantie (% lasten)	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$		$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	

Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in het accountantsverslag. Daarmee is de rapporteringstolerantie een kwantitatief criterium. Als de rapporteringstolerantie niet wordt overschreden, wordt in beginsel door de accountant niets gerapporteerd in het accountantsverslag.

De rapporteringstolerantie is vastgesteld op 0,5% van de lasten. Op basis van de jaarrekeningcijfers wordt door de accountant de definitieve rapporteringstoleranties in euro bepaald.

Vanaf 2006 is de Single information Single audit (SiSa) van toepassing voor de gemeentelijke overheden. Hiermee leggen gemeenten op één moment verantwoording af over specifieke uitkeringen die zijn verstrekt door het Rijk en provincie. Bij de reguliere jaarrekening van de gemeente wordt verantwoordingsinformatie verstrekt en een controleverklaring over afgegeven.

Jaarlijks actualiseert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties het overzicht van regelingen die onder de SiSa vallen. De controle van de accountant wordt uitgevoerd aan de hand van dit overzicht. In het accountantsverslag neemt de accountant per specifieke uitkering de fouten en onzekerheden op. Het gaat 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 wordt per specifieke uitkering als volgt bepaald.

Rapporteringstoleranties SiSa	
Lasten specifieke uitkering in verantwoordingsjaar	Rapporteringstolerantie
$\leq \text{€ } 125.000$	€ 12.500
$> \text{€ } 125.000 \leq \text{€ } 1 \text{ mln.}$	10% van de specifieke uitkering
$> \text{€ } 1 \text{ mln.}$	€ 125.000

De rapporteringstolerantie 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 voortkomend uit de accountantscontrole.

Controletolerantie centrumregelingen

Intergemeentelijk afdeling sociale zaken (IASZ)

Voor de interne controlewerkzaamheden van de deelnemende gemeente Bloemendaal die worden uitgevoerd door IASZ, wordt uitgegaan van de desbetreffende goedkeurings- en rapportagetoleranties en het betreffende normenkader van de deelnemende gemeente Bloemendaal.

Digitale informatie technologie (DIT)

Voor de interne controlewerkzaamheden van de deelnemende gemeente Bloemendaal gelden de goedkeurings- en rapportagetoleranties van de gemeente Heemstede. Achtergrond hiervan is dat in dit geval sprake is van een bijdrage van de gemeenten in de kosten. De bedrijfsvoering processen maken geen onderdeel uit van de verantwoording binnen de betreffende gemeenten waar de diensten voor worden verricht.

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 verordening.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

Criteria	Afgedekt door
I. Begrotingscriterium (financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting)	Afgedekt door rechtmatigheidsverantwoording
II. Voorwaardecriterium (voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd)	
III. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen)	
IV. Calculatiecriterium (bedragen zijn juist berekend)	Afgedekt door balans en overzicht baten en lasten (accountantscontrole op getrouwheid)
V. Valuteringscriterium (juistheid van het tijdstip van betaling en verantwoording van verplichtingen)	
VI. Adresseringscriterium (juistheid van adressering van de rechthebbenden waar financiële stroom naar toe is gegaan)	
VII. Volledigheidscriterium (volledigheid van alle opbrengsten)	
VIII. Aanvaardbaarheidscriterium (financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie overeen is gekomen)	
IX. Leveringscriterium (levering heeft plaatsgevonden)	

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad zijn vanaf het verslagjaar 2023 drie rechtmatigheidscriteria onderkend, namelijk begrotingscriterium, voorwaardecriterium en Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. In de ‘Kadernota rechtmatigheid’ van de commissie BBV zijn deze begrippen nader uitgewerkt en toegelicht. Hieronder de belangrijkste uitgangspunten.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma’s.

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de door de raad vastgestelde begroting, inclusief toelichting en begrotingswijzigingen.

Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gw tijdens het jaar zelf nog aan de raad worden voorgelegd. Als een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd, zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Met de raad worden maatwerkafspraken gemaakt met het college, waarbij onrechtmatigheden ontstaan vanuit het begrotingscriterium wel door de raad worden geaccepteerd. Voorwaarde hiervoor is wel dat de overschrijdingen passen binnen het bestaande beleid.

Situaties	Onrechtmatig, telt NIET mee voor het oordeel	Onrechtmatig telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen die ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gemeld en passen binnen bestaand beleid. Maximale bandbreedte: Programma budget 5% Kredieten 10% Deze worden toegelicht bij de jaarrekening	X	
Kostenoverschrijdingen die niet tijdig aan de raad konden worden gerapporteerd en passen binnen bestaand beleid. Denk daarbij aan: • open einde (subsidie)regeling; • wijziging in landelijke wet- en regelgeving met financiële consequenties; • aanpassingen in het gemeentefonds; • rente-ontwikkelingen op de kapitaalmarkt; • incidentele omstandigheden, buiten invloed van het college (overmacht)	X	
Kostenoverschrijdingen die gecompenseerd worden door gerelateerde opbrengsten	X	
Kostenoverschrijdingen die gecompenseerd worden door niet gerelateerde opbrengsten		X
Kostenoverschrijdingen die een gevolg zijn van interne factoren. Deze worden vaak pas bekend bij het opmaken van de jaarrekening. • doorrekening van indirecte kosten, onder voorwaarde dat de totale apparaatkosten niet worden overschreden; • kapitaallasten, onder voorwaarde dat de investeringenkredieten door de raad zijn geautoriseerd (met een overschrijdingsmarge van 10%) • dotaties aan voorzieningen die verplicht zijn op grond van het BBV	X	
Kostenoverschrijdingen afschrijvings- en financieringslasten (investeringen)	X	
Kostenoverschrijdingen die ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gerapporteerd en niet passen binnen bestaand beleid		X

Voorwaardencriterium

Bestedingen en inning van gelden door een gemeenschappelijke regelingen zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving de gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

Recht, hoogte en duur (onderdeel financiële rechtmatigheid)

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffing- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen.

Overige aspecten (geen onderdeel financiële rechtmatigheid)

- de bevoegdheden;
- administratieve bepalingen;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d..

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen moet ondubbelzinnig vaststaan welke voorwaarden van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name ten aanzien van derden niet met terugwerkende kracht strengere normen worden toegepast.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Misbruik gaat over het opzettelijk niet, niet tijdig 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.

Oneigenlijk gebruik gaat over 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 het doel en de strekking daarvan.

Bij misbruik moeten de te hoog of ten onrechte verkregen gelden worden teruggevorderd door de gemeente, er is sprake van een financiële rechtmatigheidsfout. Bij oneigenlijk gebruik van overheidsgelden is dat niet het geval.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, danwel op te sporen. Daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk en aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Wanneer het college concludeert dat het M&O beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of niet bestaat of het M&O beleid feitelijk niet is nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Bij geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid niet juist is uitgevoerd, ontstaat veelal ook een afwijking in het getrouwe beeld van de jaarrekening.

Verantwoordings- en rapportage grens rechtmatigheidsverantwoording

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten, inclusief de dotaties aan de reserve. Voor zowel de fouten als onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

Voor de jaarrekening geldt een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten inclusief de dotaties aan de reserves. De rapportagegrens ligt op 0,5% van de lasten.

Rol accountantscontrole bij rechtmatigheidsverantwoording

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

De rechtmatigheidsverantwoording geeft aan in hoeverre de transacties en (financiële) beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving, die is opgenomen in het normenkader. De accountant controleert het proces van de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording van het college. De accountant toetst daarom dat de informatie van het college 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.

Bevindingen over het begrotings- en voorwaarden criterium komen terug in de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Als het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt dit onderdeel niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel moet via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik. Voor dit laatste is de actualiteit van het (specifieke) M&O beleid een aandachtspunt. Het M&O beleid is in 2020 vastgesteld.

Reikwijdte accountantscontrole

Aan de accountant moet voorafgaand aan de accountantscontrole een actueel normenkader van de gemeente gegeven worden. Het normenkader is een inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf.

Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de raad voordat de accountantscontrole is afgerond.

Rapportages accountant

Tijdens en na de afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna kort over.

De accountant voert in de tweede helft van het jaar een interim controle uit. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht aan het college en een afschrift hiervan verstuurd aan de raad.

In de eerste helft van het jaar voert de accountant de jaarrekeningcontrole uit. Een verslag van bevindingen wordt gerapporteerd via het accountantsverslag aan de raad, met een afschrift aan het college. In dit verslag zijn inbegrepen de SiSa regelingen en de Wet normering topinkomens.

Daarnaast geeft de accountant een controleverklaring af aan de raad

Inwerkingtreding

Deze regeling treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2025.

Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Controleprotocol jaarrekening Heemstede 2025 t/m 2028.

Vastgesteld door de raad op 17 april 2025.