

Raadsbesluit

Nummer
22int08048

Onderwerp
vaststellen controleprotocol 2022-2025

de raad van de gemeente Borne;

gelet op het raadsvoorstel d.d. 3 november 2022, met kenmerk 22int08044, waarvan de motivering onlosmakelijk deel uitmaakt van dit besluit.

besluit:

Het controleprotocol 2022-2025 ten behoeve van de jaarrekeningcontrole vast te stellen.

1. Algemeen

1.1 Inleiding

In 2019 heeft de gemeenteraad aan Eshuis accountants de opdracht verstrekt de accountants-controle als bedoeld in artikel 213, lid 2 Gemeentewet voor de gemeente Borne uit te voeren voor de boekjaren 2020 tot en met 2022, met de optie tot verlenging voor 2023 t/m 2025.

In dit controleprotocol worden door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole.

Het object van controle is de jaarrekening en het financieel beheer over deze jaren zoals uitgeoefend door of namens de gemeenteraad.

Dit controleprotocol is niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het college. Met ingang van 2023 wordt het college verantwoordelijk voor een rechtmatigheidsverantwoording. De controle van de rechtmatigheid is hiermee geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het college zelf.

1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Borne. Object van controle in dit protocol zijn de jaarcijfers van de gemeente Borne en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens de gemeenteraad. Het controleprotocol zal worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden aangeboden aan de accountant. Dit protocol is van toepassing voor de duur van de raadsperiode. Actualisatie zal plaatsvinden indien nodig. Jaarlijkse vaststelling door de gemeenteraad is niet nodig.

Met de komst van de rechtmatigheidsverantwoording heeft dit controleprotocol ook als doel de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college en de

rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de bedrijfsvoering paragraaf vast te leggen.

1.3 Wettelijk kader

In artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend.

Zes van deze criteria zijn rechtstreeks gekoppeld aan de criteria die gelden voor de betrouwbaarheid van de jaarrekening, dit zijn:

- **aanvaardbaarheids criterium** : de financiële beheershandeling past binnen de gestelde kaders.
- **adresserings criterium** : de betaling is gedaan aan de juiste persoon of organisatie.
- **calculatie criterium** : de vastgestelde bedragen zijn juist vastgesteld en/of berekend.
- **leverings criterium** : de geleverde goederen of diensten zijn juist.
- **valuterings criterium** : het tijdstip van de betalingen en de verplichtingen is juist.
- **volledigheids criterium** : alle te verantwoorden opbrengsten zijn verantwoord.

Een afwijking of onzekerheid over betrouwbaarheid leidt in die zes gevallen automatisch tot een afwijking of onzekerheid op het gebied van rechtmatigheid.

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

- **begrotings criterium** : de financiële beheershandeling past binnen de vastgestelde begroting.
- **voorwaardencriterium** : de financiële beheershandeling voldoet aan de geldende regelgeving.
- **M&O-beleid** : het beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik is nagevolgd.

In de rechtmatigheidsverantwoording van het college worden deze drie criteria meegenomen. Eventuele toelichtingen worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

De accountant stelt de betrouwbaarheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording - als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De accountant zal toetsen of de jaarrekening betrouwbaar is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een betrouwbare weergave geeft.

De controle van de jaarrekening door de accountant is gericht op het afgeven van een oordeel over:

- de betrouwbare weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- de betrouwbaarheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een betrouwbare en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- 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);

- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in art 58a van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet, het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, de Kadernota Rechtmatigheid en de stellige uitspraken van de commissie BBV, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

Onder rechtmatigheid wordt volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) begrepen 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".

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door het college, besproken met de auditcommissie en ter kennisname naar de raad gestuurd.

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. De standaardtekst zal door gemeente opgenomen worden in de jaarrekening, op het moment dat de wetgeving definitief is aangepast.

Het kader van de (financiële) rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit de volgende criteria:

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

Bovenstaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: de 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 (Besluit Begroting en Verantwoording) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat 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. In de (programma)begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door het Bestuur zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd.

Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. Hierin is opgenomen dat bestedingen die uitstijgen boven de in de begroting opgenomen programmabudgetten niet als onrechtmatig worden aangemerkt, als voor de accountant bij de controle vaststaat dat de begrotingsoverschrijding binnen de beleidskaders van de gemeenteraad valt of compensatie mogelijk is door met de hogere lasten rechtstreeks samenhangende inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de gemeenteraad.

Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door het college wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke verordeningen. 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 het college in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

Het voorwaardencriterium veroorzaakt in belangrijke mate de inspanningen die nodig zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Door het aanbrengen van beperkingen in de toepassing van genoemde aspecten kunnen de te verrichten interne controle-inspanningen beperkt worden en is de kans op een niet-goedkeurende accountantsverklaring verkleind.

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen. Oftewel voor de interne regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Indien en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelweging 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 kader-stellende collegebesluiten vallen hier buiten. 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 bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (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.

Het Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium)

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen 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, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. 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. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

4. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

4.1 Algemeen

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.

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.

4.2. Goedkeuringstoleranties accountant

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controle-verklaring.

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 wordt beïnvloed. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

Strekking controleverklaring accountant

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	< 1%	>1% <3%	-	>3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	<3%	>3% <10%	>10%	-

De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging.

4.3 Rapporteringstolerantie accountant

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in de rapportage van controlebevindingen. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen. Daarnaast rapporteert de accountant in alle gevallen als naar het oordeel van de accountant sprake is van belangrijke kwalitatieve fouten of onzekerheden. Voor de rapporteringstolerantie in kwantitatieve zin geldt als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid \geq € 50.000 rapporteert.

4.4 Verantwoordingsgrens college

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

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het College van B&W de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves”.

De gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

De gemeente Borne kiest vooralsnog voor een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten inclusief dotaties aan de reserves.

Het hanteren van de grens van 3% voor rechtmatigheid is mede ingegeven door advies van de accountant om mede gezien de onduidelijkheden rondom de implementatie van de Rechtmatigheidsverantwoording een ruime verantwoordingsgrens aan te houden. Daarnaast vraagt een scherper gestelde norm om een grotere controlecapaciteit.

4.5 Rapportagegrens college

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting louter bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting vanuit haar actieve informatieverstrekking richting raad.

Totale lasten organisatie inclusief de dotaties aan de reserves	Verantwoordingsgrens t.b.v. rechtmatigheidsverantwoording van 3%	Rapportagegrens waarboven onrechtmatigheden worden toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf
€ 72.100.000	€ 2.100.000	€ 100.000

5. Rapportering door de accountant en college

5.1. Bevindingen accountant

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant de bevindingen in het kort weergegeven als volgt:

Interimcontrole en managementletter

Het doel van de interim controle is een beeld krijgen van de mate waarin de organisatie de bedrijfsvoering intern beheerst. De uitkomsten hiervan worden middels een managementletter uitgebracht aan het college van Burgemeester en Wethouders. De managementletter wordt met de Auditcommissie besproken.

Controle jaarrekening en verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt na afronding van de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen (het accountantsverslag) uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college. In het accountantsverslag 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 daarvan waarborgen.

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

5.2. Uitgangspunten voor de rapportagevorm accountant

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 4.3 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 geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover relevant voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis.

5.3. Bevindingen college

Het college neemt met ingang van verslagjaar 2023 een verantwoording op in de jaarrekening over de rechtmatigheid (exclusief getrouwheid) van de relevante financiële beheershandelingen. Dit is de rechtmatigheidsverantwoording. Dit betreft een model tekst welke is opgesteld door de commissie BBV.

6. Slotbepalingen

6.1 Inwerkingtreding

Dit controleprotocol treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking. Dit protocol is van toepassing voor de duur van de raadsperiode.

6.2 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: "Controleprotocol 2022-2025".

besluit:

Het controleprotocol 2022-2025 ten behoeve van de jaarrekeningcontrole vast te stellen.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 13-12-22.

De voorzitter,

w.g.

De griffier,

w.g.