

Controleprotocol

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	
1.1	<i>Algemeen</i>	2
1.2	<i>Doelstelling</i>	2
1.3	<i>Wettelijk kader (normenkader)</i>	2
1.4	<i>Rechtmatigheidsverantwoording</i>	3
2.	Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouw- en rechtmatigheid)	4
3.	Reikwijdte rechtmatigheidscontrole	5
3.1	<i>Algemeen</i>	5
3.2	<i>Begrotingscriterium</i>	5
3.3	<i>Voorwaardencriterium</i>	5
3.4	<i>Misbruik en oneigenlijke gebruik criterium</i>	6
4.	Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (accountant)	7
4.1	<i>Algemeen</i>	7
4.2	<i>Goedkeuringstoleranties</i>	7
4.3	<i>Rapporteringstolerantie</i>	7
5.	Te hanteren verantwoordings- en rapporteringsgrens (college)	8
5.1	<i>Verantwoordingsgrens</i>	8
5.2	<i>Rapporteringsgrens</i>	8
5.3	<i>Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)</i>	8
6.	Communicatie en periodiek overleg	10
7.	Rapportage bevindingen door accountant en college	11
7.1	<i>Getrouwheid door accountant</i>	11
7.2	<i>Rechtmatigheid door college</i>	11

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole, en de daaruit voortvloeiende controleverklaring, stelt de gemeenteraad de kaders vast. Deze zijn vastgelegd in verschillende documenten, zoals de financiële- en controleverordening. Jaarlijks wordt ook het normenkader vastgesteld, waarin de bij de controle te betrekken (interne en externe) wet- en regelgeving is opgenomen.

Met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording (**RMV**) is de opzet van het controleprotocol aangepast. De controle van de rechtmatigheid is geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het college van Burgemeester en Wethouders (**college**) zelf. Dit controleprotocol dient dan ook als basis voor de RMV die het college afgeeft.

De aanleiding voor deze nieuwe versie van het controleprotocol zijn landelijke wetswijzigingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (**Bado**) en Besluit Begrotingen en Verantwoordingen (**BBV**).

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 bij deze controle; en
- De te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Maassluis.

Ook geeft dit controleprotocol de verantwoordingsgrens aan ten aanzien 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 (normenkader)

Artikel 213, lid 2 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst om de jaarrekening te controleren. Op basis van deze controle verstrekt de accountant een controleverklaring en een verslag van bevindingen.

De gemeenteraad heeft op 11 oktober 2022 de “Controleverordening gemeente Maassluis” vastgesteld. Deze kadert de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. Jaarlijks stelt de gemeenteraad het actuele normenkader vast dat specifiek is gericht op de geldende (inter-)nationale als lokale wet- en regelgeving voor de gemeente Maassluis.

Het toetsingskader is een operationele uitwerking van het normenkader en wordt door het college vastgesteld. Sommige collegebesluiten, met name betreffende delegatie en mandaat, hebben

invloed op het financiële beheer en vormen daarmee onderdeel van het getrouwheidsonderzoek van de accountant.

1.4 Wettelijke wijzigingen 2025

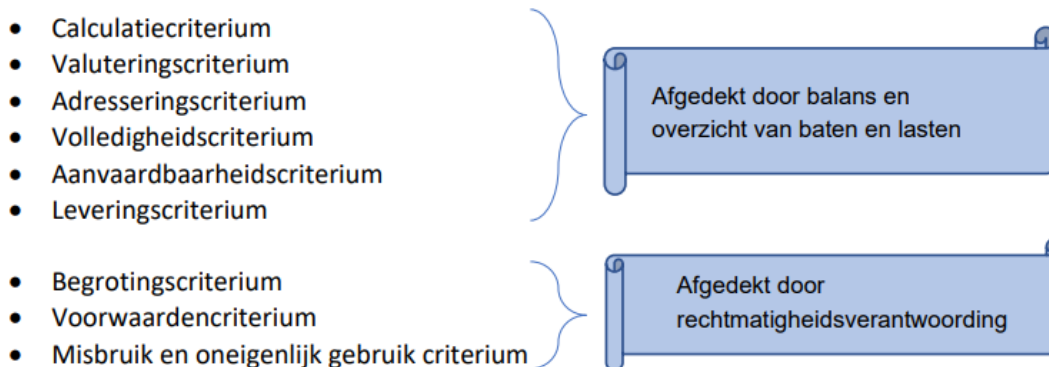
Vanaf het boekjaar 2025 zijn de volgende wijzigingen in de BBV en Bado van toepassing:

- De grens (goedkeuringstolerantie) voor een goedkeurende accountantsverklaring is bepaald op 2% van de 'omvangsbasis'. De omvangsbasis bestaat uit de totale lasten van de gemeente, exclusief de toevoegingen aan de reserves. Deze grens is een totaalbedrag voor de afwijkingen in de jaarrekening én onzekerheden in de uitvoering van de controle.
- De verantwoordingsgrens voor financiële rechtmatigheid is maximaal 2% van de totale lasten, exclusief de toevoegingen aan de reserves. Deze grens is een totaalbedrag voor de rechtmatigheidsafwijkingen én onduidelijkheden in de uitvoering van de controle.

Deze wijzigingen zijn verwerkt in dit controleprotocol.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouw- en rechtmatigheid)

Zoals voorgeschreven in de Gemeentewet vindt de controle van de jaarrekening plaats door de door de raad benoemde accountant. In de jaarrekening is de RMV van het college opgenomen. Onder rechtmatigheid wordt verstaan dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen. In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:



Bij het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Hoewel deze criteria door de accountantscontrole worden afgedekt, worden ze ook door de verbijzonderde interne controle meegenomen bij de rechtmatigheidscontrole. Bij de controle op de getrouwheid toetst de accountant in hoeverre de RMV van het college een getrouwe weergave is van de werkelijkheid. In de controleverklaring wordt daardoor geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over de rechtmatigheid.

De controle van de jaarrekening door de accountant geeft een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de gepresenteerde balans en overzicht van baten en lasten;
- De getrouwheid van de door het college afgegeven RMV;
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie, gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- De overeenstemming van de jaarrekening met artikel 186 van de Gemeentewet;
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213 van de Gemeentewet: het Bado, de Kadernota rechtmatigheid, de uitgangspunten en standpunten van de commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

3.1 Algemeen

De controle op rechtmatigheid richt zich op de naleving van externe en interne regelgeving zoals opgenomen in het normenkader. Deze controle is uitsluitend van toepassing op directe financiële beheershandelingen. De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de RMV, die door het college wordt opgenomen in de jaarrekening.

De controle op rechtmatigheid richt zich op het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik (**M&O**)-criterium. Deze criteria komen expliciet tot uitdrukking in de RMV. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken, zoals de constatering van verslaggevingsfouten, zijn geen onderdeel van de RMV. De criteria zijn uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. In deze nota is ook opgenomen dat de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (**Sisa**), zoals bedoeld in art 58a van het BBV, eveneens onderdeel is van de RMV. Fouten in en onduidelijkheden over specifieke uitkeringen worden dus betrokken bij de RMV.

3.2 Begrotingscriterium

Er is sprake van een begrotingsonrechtmatigheid als het college:

- Meer geld besteedt dan door de gemeenteraad goedgekeurde begroting of afzonderlijke raadsbesluiten;
- Minder geld besteedt dan de goedgekeurde begroting of afzonderlijke raadsbesluiten¹, en dit niet tijdig aan de gemeenteraad meldt of de begroting hierop niet aanpast.

In de notitie Financieel Afwijkingenbeleid van de gemeente Maassluis zijn regels vastgesteld die aangeven wanneer een overschrijding in vooraf bepaalde situaties acceptabel is. Volgens de BBV dienen – bij overschrijding van de verantwoordingsgrens voor afwijkingen – ook de acceptabele begrotingsonrechtmatigheden te worden opgenomen in de RMV. Deze worden echter niet verder toegelicht, omdat op grond van artikel 28 BBV de toelichting op de jaarrekening al een redengevende verklaring voor de afwijkingen bevat.

Afwijkingen die niet binnen de afspraken passen, worden toegelicht in de RMV en jaarverslag (paragraaf Bedrijfsvoering). Hierover kan dan een debat in de raad plaatsvinden, waarbij wordt beslist of deze onrechtmatigheden alsnog worden goedgekeurd. Dit kan expliciet of impliciet door de vaststelling van de jaarstukken.

3.3 Voorwaardencriterium

Dit criterium betekent dat de gemeente zich aan alle regels moet houden bij financiële handelingen, zoals bij subsidies, aanbestedingen en personeelskosten. Er wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in wet- en regelgeving, waaronder de Kadernota rechtmatigheid. In het normenkader zijn deze regels opgenomen die het college in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

¹ Bijvoorbeeld doordat doelen en activiteiten niet (volledig) worden gerealiseerd of uitgevoerd of als sprake is van meer of minder inkomsten voor de gemeente dan begroot.

De voorwaarden hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Het voorwaarden criterium veroorzaakt in belangrijke mate de inspanningen die nodig zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Bij de gemeentelijke regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen. In de RMV worden alleen afwijkingen opgenomen die niet rechtstreeks het getrouwe beeld van posten in de jaarrekening raken.

3.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De gemeente moet voorkomen dat mensen en organisaties misbruik maken van regelingen, zoals subsidies of uitkeringen. Dit betekent dat de gemeente controleert of de maatregelen om misbruik te voorkomen goed werken. De gemeenteraad heeft in 2024 de nota Misbruik en oneigenlijk gebruik vastgesteld, waarin het M&O-beleid van de gemeente is opgenomen.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de RMV. Wel dient in de paragraaf Bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik. Ook een (materiële) onduidelijkheid - die bijvoorbeeld inherent is aan een regeling - over de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten wordt in de RMV opgenomen.

4. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (externe controle)

4.1 Algemeen

De accountant controleert niet ieder document of financiële handeling binnen de gemeente, maar richt de controle zodanig in dat hij voldoende zekerheid verkrijgt over het getrouwe beeld van de jaarrekening met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van de rapportagetolerantie vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

4.2 Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is een bedrag dat accountants gebruiken om te bepalen of een afwijking in de jaarrekening of onzekerheid in de controle groot genoeg is om te worden gemeld in de controleverklaring. Het is een drempelwaarde voor de materiële onjuistheden in de jaarrekening. Het Bado schrijft voor dat de goedkeuringstolerantie 2% van de omvangsbasis is. De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente exclusief de toevoegingen aan de reserves. Is het totaal van de afwijkingen en onzekerheden groter dan de tolerantie, dan kan dit leiden tot een afkeurende verklaring of een verklaring met beperking:

Goedkeuringstolerantie			
Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding/ Afkeurende verklaring
Totaal aan afwijkingen en onzekerheden	≤ 2%	> 2% - ≤ 4%	> 4%

Een afwijking (voorheen 'fouten') in een jaarrekening kan ontstaan doordat bijvoorbeeld een jaarrekeningpost onvolledig is opgenomen, een toelichting ontoereikend is of dat een waarderingsgrondslag onjuist is. Een onzekerheid kan voortkomen uit gebreken in administratie of interne controle, waardoor achteraf niet meer vast te stellen is of een bepaalde uitgave rechtmatig is geweest of volledig is verantwoord.

Uitgaande van de primaire begroting 2025 met een omvangsbasis van € 125,7 mln. betekent dit dat het totaal van afwijkingen en onzekerheden tot maximaal € 2,5 mln. de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet aantasten. De tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke lasten definitief bepaald.

4.3 Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de goedkeuringstolerantie. Geconstateerde en niet- gecorrigeerde afwijkingen groter dan de rapporteringstolerantie worden door de accountant gerapporteerd aan de gemeenteraad in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

Als maatstaf wordt voorgesteld dat de accountant op het niveau van programma's elke afwijking of onzekerheid van € 50.000 of hoger rapporteert. De accountant richt de controle hierop in zodat afwijkingen boven dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

5. Te hanteren verantwoordings- en rapporteringsgrens (college)

5.1 Algemeen

Het controleren en verantwoorden van iedere euro is kostbaar en tijdrovend. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en daarom is niet elke afwijking op het gebied van rechtmatigheid relevant. Alleen als het totaal aan afwijkingen een bepaalde grens overschrijdt wil de gemeenteraad informatie ontvangen over de afwijkingen vanaf een bepaalde omvang: de verantwoordings- en rapporteringsgrens.

5.1 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de RMV. 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. Voor fouten en onduidelijkheden samen geldt één verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens is maximaal 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de toevoegingen aan reserves.

De raad heeft in 2023 de verantwoordingsgrens vastgesteld op 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden van de totale lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan reserves. Voorgesteld wordt de verantwoordingsgrens voor het totaal aan afwijkingen te wijzigen in 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de toevoegingen aan reserves. Dit sluit aan op de goedkeuringstolerantie die de accountant dient te hanteren in hun controle. Hierdoor kunnen de bevindingen van de verbijzonderde interne controle ook door de accountant worden gebruikt.

5.2 Rapporteringsgrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf als de omvang van de geconstateerde afwijkingen de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het college hecht er waarde aan om het gesprek te voeren over bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom rapporteert het college alle bevindingen boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering. In deze paragraaf beschrijft het college ook welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

De raad heeft de rapportagegrens vastgesteld op € 50.000.

5.3 Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

De Kadernota rechtmatigheid stelt dat de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen onderdeel is van de RMV. Afwijkingen bij specifieke uitkeringen (SiSa) dienen daarom te worden betrokken bij de RMV.

Het ministerie van BZK heeft voorgeschreven dat de getrouwheid en rechtmatigheid van deze bijlage met dezelfde toleranties gecontroleerd dient te worden als de jaarrekening. Wel geldt een specifieke rapporteringstolerantie:

Rapporteringstolerantie specifieke uitkeringen (SiSa)	
Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1 miljoen	10% van de specifieke uitkering
> € 1 miljoen	€ 125.000

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat bij rechtmatigheid alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onduidelijkheden voortkomende uit de controle.

6. Communicatie en periodiek overleg

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet en de aanbesteding is geregeld dat er periodiek overleg plaatsvindt met de accountant. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijke overleg en de rapportage zijn de volgende contactmomenten tussen de accountant en het bestuur en management gangbaar:

Organisatieonderdeel	Frequentie	Toelichting
Gemeenteraad	Minimaal 1 keer per jaar/ op verzoek	Presentatie bevindingen Onderwerp naar keuze
Audit commissie, Portefeuillehouder Financiën	Circa 3 keer per jaar	Afstemmen nadere invulling van de controleopdracht Bespreking bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole
Griffier	Op verzoek	Afstemming presentatie(s) gemeenteraad Onderwerp naar keuze
Gemeentesecretaris, concerncontroller, management	Op verzoek (circa 2 keer per jaar)	Afstemmen nadere invulling van de controleopdracht Bespreking bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole
Bedrijfsvoering (team advies, belastingen en control)	Circa 4 keer: vooraf en achteraf afstemming in- en externe controle	Afstemmen werkafspraken Bespreking bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole

Bijzondere communicatiemomenten

De controlebevindingen kunnen aanleiding zijn voor direct overleg met de auditcommissie. Bij de volgende situaties wordt formeel overleg gevoerd met de auditcommissie:

- Geen goedkeurende controleverklaring;
- Vertraging in het samenstellen en/of controleren van de jaarrekening;
- Discussie met het college van burgemeester en wethouders over de waardering en presentatie van posten in de jaarrekening en bij relevante onrechtmatigheden in de jaarrekening;
- Ernstige gebreken in de jaarrekening en/of interne beheersing.

Uiterlijk 1 week na constatering van een bovenstaande bevinding vindt overleg plaats tussen de accountant en het ambtelijk management/college van burgemeester en wethouders. Dit voor de zorgvuldigheid, juistheid en volledigheid van de bevindingen van de accountant en de communicatie daarover. Hoor- en wederhoor van de bevindingen is hierbij van belang. Het college informeert daarna de auditcommissie. Wanneer er afwijkingen worden geconstateerd die leiden tot het afgeven van een niet-goedkeurende controleverklaring wordt dit direct schriftelijk gemeld aan de raad met afschrift aan het college.

7. Rapportage bevindingen door accountant en college

7.1 Getrouwheid door accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierover als volgt:

Interim-controle

In het najaar van het lopende boekjaar wordt door de accountant een interim-controle opgestart naar de interne beheersing van processen. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt aan het college een verslag, de managementletter, uitgebracht. Een samenvatting hiervan (de boardletter) wordt aan de gemeenteraad gezonden.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt van de controle op de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financieel beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen. Voordat een bevinding in een rapport wordt opgenomen, zal op een zorgvuldige wijze hoor- en wederhoor plaatsvinden.

Uitgangspunt voor de rapportagevorm

Gesignaleerde getrouwheidsafwijkingen worden gespecificeerd naar de aard van het criterium en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook, als en voor zover relevant voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis, eventuele bevindingen over de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde, wettelijk voorgeschreven wijze de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7.2 Rechtmatigheid door college

Het college geeft met de voorgeschreven RMV (standaardtekst) aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de eventuele afwijkingen in de toekomst te voorkomen.



Postbus 55
3140 AB Maassluis

Koningshoek 93.050
3144 BA Maassluis