Gemeente Geertruidenberg

Controleprotocol 2026

Gemeente Geertruidenberg

Inhoudsopgave

Inleiding 2

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties 2

Getrouwheid 2

Rechtmatigheid 4

Normenkader 4

Toetsingscriteria 4

Voorwaardencriterium 5

Begrotingscriterium 6

M&O-criterium 6

Scope rechtmatigheidstoetsing 7

Niet-financiële rechtmatigheid 7

Rapportering College 8

Rapportering Accountant 8

Bijlagen 8

Gemeente Geertruidenberg

Inleiding

Sinds het verslagjaar 2023 neemt het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de gemeente Geertruidenberg zelf een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Daarin legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de financiële rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. De accountant geeft sindsdien geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid. Hij betrekt de rechtmatigheidsverantwoording in zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening.

Om deze verantwoording te kunnen afleggen, is het college verantwoordelijk voor een adequate interne beheersing en interne controle. Daarbij gaat het om de financiële rechtmatigheid, getoetst aan:

- het **begrotingscriterium**: de lasten en investeringen blijven binnen de door de raad geautoriseerde budgetten;
- het **voorwaardencriterium**: de financiële beheershandelingen voldoen aan de relevante wet- en regelgeving en raadsbesluiten zoals vastgelegd in het normenkader, inclusief het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Dit controleprotocol legt de kaders vast die de raad stelt voor de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverantwoording over het boekjaar 2026. Het protocol geeft invulling aan de stellige uitspraken en aanbevelingen uit de Kadernota rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV. Zo biedt het college en de accountant een praktische richtlijn voor:

- het normenkader;
- de verantwoordings- en rapportagegrens;
- de aandachtsgebieden die de raad voor dit boekjaar benoemt.

De gemeenteraad heeft op 12 september 2024 WHS-registeraccountants aangewezen als accountant voor de boekjaren 2024 tot en met 2026, deze kan tevens voor twee keer één jaar worden verlengd.

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Getrouwheid

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, van de verantwoorde baten, verantwoorde lasten, balansmutaties en 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 statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) artikel 2 zijn voor de controle de te hanteren goedkeuringstolerantie voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en dus de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

*Definitie **goedkeuringstolerantie**: Het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aan geeft 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 de som van de afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle.

*Definitie **afwijkingen**: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten waarbij voor het college van B&W een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (onduidelijkheden)*

*Definitie **fouten**: Fouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.*

*Definitie **onzekerheden**: Onzekerheden zijn te splitsen in onzekerheden in de verantwoording en in de controle. De onzekerheden in de verantwoording betreffen veelal schattingen, interpretaties en toekomstgevolgen. Onzekerheden in de controle komen vaak voort uit ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing waardoor er onvoldoende controle-informatie beschikbaar is.*

Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, verstrekt de accountant in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring. Als de goedkeuringstolerantie wordt overschreden verstrekt de accountant geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de andere hieronder aangegeven verklaringen.

Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelsonthouding / Afkeurende verklaring
Som van afwijkingen in de jaarrekeningen en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	> 2% - ≤ 4%	> 4%

Percentages t.o.v. omvangsbasis

*Definitie **omvangsbasis**: De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente exclusief de toevoegingen aan de reserves.*

Naast goedkeuringstolerantie is ook de rapporteringstolerantie voor de accountant geïntroduceerd. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

*Definitie **rapporteringstolerantie**: bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. De accountant rapporteert bij overschrijding van deze bedragen in het verslag van bevindingen.*

De accountant richt de controle in, rekening houdend met haar rapporteringtolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde fouten (afzonderlijk) dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen. In lijn met de financiële verordening 2025, zal de rapporteringstolerantie voor de accountant op € 100.000 zijn. De accountant kan daarnaast kleinere afwijkingen rapporteren als deze om kwalitatieve redenen relevant zijn.

Rechtmatigheid

De accountant richt de controle op de jaarstukken zo in, dat tevens de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording wordt getoetst. Ook voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn verantwoordingsgrenzen van toepassing. Deze grenzen zijn in lijn met de grenzen uit boekjaar 2023 en 2024.

	Strekking rechtmatigheidsverantwoording	
Afwijkingen	Rechtmatig	Niet rechtmatig
Fouten	≥ 0% - ≤ 2%	> 2%
Onduidelijkheden	≥ 0% - ≤ 2%	> 2%

Percentages t.o.v. omvangsbasis

*Definitie **onduidelijkheden**: Indien het college van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.*

In lijn met de financiële verordening 2025, zal de rapporteringsgrens voor afzonderlijke afwijkingen op gebied van rechtmatigheid (fouten en onduidelijkheden) op € 100.000 liggen. Het college kan daarnaast kleinere afwijkingen rapporteren als deze om kwalitatieve redenen relevant zijn.

Normenkader

Het normenkader voor de getrouwheid- en rechtmatigheidscontrole betreft een overzicht van wet- en regelgeving die voor de rechtmatigheidsverantwoording en accountantscontrole van belang is. Dat betreft zowel externe wetgeving van hogere overheden als regelgeving van de gemeente zelf. Als algemeen uitgangspunt geldt dat de volgende wet- en regelgeving tot het rechtmatigheidskader behoort:

- Wet- en regelgeving die van hogerhand is opgelegd (Europa, ministeries, en provincie);
- Verordeningen en andere kaderstellende raadsbesluiten (daar behoren ook de begroting en de verordeningen ex artikel 212 en 213 gemeentewet onder);

Het normenkader is als bijlage bij dit controleprotocol gevoegd.

*Definitie **normenkader**: Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de relevante regelgeving, waaronder die van de betreffende gemeente (zoals verordeningen). De inventarisatie beperkt zich tot regelgeving die relevant is voor financiële beheershandelingen. Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld.*

Toetsingscriteria

De toetsingscriteria zijn concreet gemaakt met negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over de laatste drie criteria. De tabel hieronder geeft inzicht in de negen criteria:

Type	**#**	**Criterium**	**Toelichting**
Getrouwheid	1	Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend. Voorbeelden: legesbedragen en facturen.
	2	Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist. Voorbeelden: aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.

	3	Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten. Voorbeelden: inkoop van goederen/diensten.
	4	Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende). Voorbeeld: betalingsverkeer.
	5	Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord. Voorbeelden: legesopbrengsten, OZB, rioolrechten, afvalstoffenheffing en grondverkopen.
	6	Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheers handeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen. Voorbeelden: inkoop van goederen en/of diensten en verstrekken van subsidies.
Rechtmatigheid	7	Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheers handelingen. Voorbeelden: subsidievoorwaarden, aanbesteding en belastingwetgeving.
	8	Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (per programma)
	9	M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (=misbruik) en de interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (=oneigenlijk gebruik). Voorbeelden: subsidieregelingen, kwijtschelding en uitkeringen.

Een getrouwheidsfout is indirect altijd een rechtmatigheidsfout. Echter neemt het college deze getrouwheidsfouten niet mee in de rechtmatigheidsverantwoording daar de accountant deze meeneemt in zijn oordeel. Een rechtmatigheidsfout is niet automatisch tevens een getrouwheidsfout.

*Definitie **getrouwheid**: Een oordeel van de accountant over of de informatie juist en toereikend/volledig is. Voorts geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrek. En ten slotte of het bij de volksvertegenwoordigers en de burger (gebruikers van de verantwoording) geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.*

Hieronder gaat dit controleprotocol verder in op het voorwaarden-, begrotings-, en M&O-criterium.

Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de gemeente moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffings- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen (denk aan hoogte en duur);

- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling van het voorwaardencriterium verschilt per wet, regeling en verordening.

Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden behoeven geen nadere uitwerking. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Omdat er geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient het college over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waarover het college verantwoording aflegt.

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. De rechtmatigheidscontrole beperkt zich tot de aspecten “recht”, “hoogte” en “duur” (direct relevant voor financiële rechtmatigheid). Wij leggen dit uit als dat de termijnbepalingen uit de regelgeving er niet onder vallen. De uitwerking van de interne regelgeving naar recht, hoogte en duur kan ambtelijk gebeuren en door het college worden vastgesteld.

Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Uitgangspunt bij het begrotingscriterium is dat afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting (na wijziging) goed herkenbaar dienen te worden opgenomen en toegelicht. Voor de duiding van het begrotingscriterium verwijst dit controleprotocol naar de financiële verordening 2025 gemeente Geertruidenberg.

M&O-criterium

Dit criterium spitst zich toe op de toetsing van de juistheid en volledigheid van de gegevens die door belanghebbenden, waaronder de gemeente zelf, verstrekt moeten worden om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

*Definitie **misbruik**: 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.*

*Definitie **oneigenlijk gebruik**: 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.*

In verschillende wetten waaraan de gemeente zich dient te houden, zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan, zoals een legitimatieplicht of de verplichting tot het overleggen van bepaalde gegevens bij een aanvraag.

Daarnaast zijn ook in verschillende door de raad vastgestelde verordeningen en besluiten criteria opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Als er naar aanleiding van de

verbijzonderde interne controle bevindingen zijn die duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik, zal dit in de jaarrekening nader worden toegelicht. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening van de gemeente geen terugvordering is verantwoord is er geen sprake van een getrouw beeld en daarnaast sprake van een financiële rechtmatigheidsfout. Wanneer sprake is van oneigenlijk gebruik van overheidsgelden is geconstateerd, is er geen sprake van een rechtmatigheidsfout.

Misbruik en oneigenlijk gebruik is niet hetzelfde als fraude.

*Definitie **fraude**: Dit omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen.*

Scope rechtmatigheidstoetsing

De controle op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2026 is limitatief gericht op de naleving van de wettelijke kaders (wetgeving van hogerhand, verordeningen en kaderstellende raadsbesluiten zoals opgenomen in bijlage 1 van dit controleprotocol. Dit voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of redelijkerwijs kunnen betreffen.

1. De naleving van de volgende kaders:
    a. De begroting;
    b. De financiële verordening 2025 gemeente Geertruidenberg;
    c. De controleverordening gemeente Geertruidenberg;
2. De naleving van de interne regelgeving zoals opgenomen in bijlage 1 en eventuele nieuwe raadsbesluiten beperkt zich tot de financiële beheershandelingen m.b.t. recht, hoogte en duur, waarbij ervan uitgegaan wordt dat de termijnbepalingen uit de regelgeving er niet onder vallen.

Niet-financiële rechtmatigheid

De rechtmatigheid van het beheer valt uiteen in het financiële beheer, de beheershandelingen en beslissingen van niet-financiële aard. Vaak zal een financiële beheershandeling al dan niet bewust worden geïnitieerd door een beheershandeling of beslissing van niet-financiële aard. Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard moeten dus wel onderdeel uitmaken van een systeem van kwaliteitsbewaking en risicobeheersing. Het kan echter zijn dat handelingen en beslissingen van niet-financiële aard op termijn kunnen leiden tot financiële gevolgen, bijvoorbeeld in de vorm van schadeclaims.

Door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is een aanwijzing opgenomen dat niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden (fido) en bijbehorende regelingen in de paragraaf bedrijfsvoering moeten worden opgenomen en toegelicht.

Er kan niet worden niet verwacht dat alle handelingen en beslissingen van niet-financiële aard door gegevensgericht onderzoek inhoudelijk worden getoetst. Hiervoor geldt dat door de gemeente op basis van een risico-inventarisatie en de afweging van kosten en nut een beleidsmatige keuze uit een mix van mogelijke maatregelen moet worden gemaakt. Dit houdt bijvoorbeeld in dat beslissings- en

beschikkingsbevoegdheden regelmatig moeten worden geactualiseerd en dat de toepassing daarvan zichtbaar en daarmee toetsbaar moet worden gemaakt.

Rapportering College

Het college legt in de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid op basis van een wettelijk voorgeschreven model. Boven de vastgesteld verantwoordingsgrens voor alle afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden) moet door het college een verantwoording worden opgenomen in de jaarrekening.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt inzicht gegeven in alle afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden) die boven én onder de verantwoordingsgrens liggen en voor zover deze per individueel geval hoger zijn dan de rapporteringsgrens. Daarnaast wordt in de paragraaf bedrijfsvoering kwalitatief aangegeven hoe het college inzet op voorkoming dan wel opheffing van de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden.

Rapportering Accountant

Gedurende een controlejaar voert de accountant op verschillende momenten controlewerkzaamheden uit. Hierover rapporteren zij als volgt:

Controle	**Wijze van rapporteren**	**Toelichting**
Interimcontrole	Management Letter	In de tweede helft van een kalenderjaar vindt de interimcontrole plaats. Aan de hand van een Management Letter wordt het college op de hoogte gebracht van de bevindingen uit deze controle.
Jaarrekeningcontrole	Accountantsverklaring	In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening. De accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad. De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening en wordt derhalve door de accountant gecontroleerd op getrouwheid.
	Verslag van bevindingen	Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad. In het verslag van bevindingen wordt onder andere gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgt.

Bijlagen

1. Normenkader 2025;