

Controleprotocol 2025-2026

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Verordening	3
1.2 Controleprotocol.....	3
1.3 Accountant.....	4
2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)	4
3. Reikwijdte rechtmatigheidsverantwoording.....	6
4. Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens.....	7
4.1 Goedkeuringstolerantie	7
4.2 Verantwoordingsgrens rechtmatigheid	8
4.3 Rapporteringstoleranties	8
4.4 Toleranties en Single-Information Single-Audit	8
5. Rapportering	9
5.1 Rol rapportering college	9
5.2 Rol rapportering Accountant	9
6. Specifieke controleopdrachten	10
7. Mandaatbesluit.....	10
Bijlage Toelichting normenkader rechtmatigheidsverantwoording	11
1. Voorwaardencriterium.....	11
2. Begrotingscriterium	12
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium	14

1. Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van de controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens burgemeester en wethouders.

Dit protocol heeft een geldigheidsduur voor de verantwoordingsjaren 2025 en 2026. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Op 21 maart 2025 is een wetswijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) genomen. Dit besluit heeft gevolgen voor de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening en gaat in per boekjaar 2025. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd aan de raad ter vaststelling voorgelegd.

1.1 Verordening

In de Verordening controle financiële beheer en organisatie (artikel 213 Gemeentewet) Dronten 2024 welke is vastgesteld door de raad op 19 december 2023 zijn in dit controleprotocol benoemde uitgangspunten vastgelegd. Het college van burgemeester en wethouders legt een rechtmatigheidsverantwoording af waarbij de accountant een getrouwheidsoordeel afgeeft over de rechtmatigheidsverantwoording.

1.2 Controleprotocol

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 jaarrekeningen 2025 en 2026 van de gemeente Dronten. De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover deze strenger zijn dan de wettelijke bovengrens. Nadere aanwijzingen vloeien voort uit de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als opdrachtgever voor de accountantscontrole.

De gemeenteraad dient via het vaststellen van dit controleprotocol te (her)bevestigen:

- De te hanteren goedkeuringstoleranties ten behoeve van de accountantscontrole;
- De rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf bedrijfsvoering;
- De te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college.

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- Het college van de gemeente Dronten over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de controle op de rechtmatigheidscontroles en de daarvoor geldende normstellingen en;
- De accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Dronten.

1.3 Accountant

De gemeentewet, art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

De raad heeft 27 maart 2025 Flynth Audit B.V. als accountant voor de gemeente Dronten benoemd. De overeenkomst gaat in op 3 september 2025. De opdracht is gegund voor de boekjaren 2025 en 2026 met een optie om de overeenkomst viermaal met 12 maanden te verlengen. In geval van tweemaal verlengen is de einddatum 3 september 2031 en de looptijd van overeenkomst 72 maanden.

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

De in artikel 213 Gemeentewet voorgeschreven accountantscontrole van de jaarrekening richt zich 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 getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe 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 (verder afgekort als het BBV));
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het BBV.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. Deze rechtmatigheidsverantwoording van het College is 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 en meer specifiek in de paragraaf bedrijfsvoering als onderdeel van het jaarverslag. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is en toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213 lid 6 Gemeentewet, het besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de kadernota rechtmatigheid alsmede de uitgangspunten en standpunten van de commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het NBA, bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Rechtmatigheid richt zich volgens artikel 213 lid 3b van de Gemeentewet op het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties; dat wil zeggen, in overeenstemming met de begroting en de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

Criteria	Afgedekt door	Soort verklaring
1. Calculatiecriterium	Balans en overzicht van baten en lasten.	Getrouwheidsverklaring Accountant
2. Valueringscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten.	Getrouwheidsverklaring Accountant
3. Adresseringscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten.	Getrouwheidsverklaring Accountant
4. Volledigheidscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten.	Getrouwheidsverklaring Accountant
5. Aanvaardbaarheidscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten.	Getrouwheidsverklaring Accountant
6. Leveringscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten.	Getrouwheidsverklaring Accountant
7. Begrotingscriterium	Rechtmatigheidsverantwoording	Rechtmatigheidsverantwoording van College van B&W
8. Voorwaardencriterium	Rechtmatigheidsverantwoording	Rechtmatigheidsverantwoording van College van B&W
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium	Rechtmatigheidsverantwoording	Rechtmatigheidsverantwoording van College van B&W

De eerste zes criteria vallen onder de getrouwheidsnormen waarop de accountant de accountantscontrole bij de jaarrekening inricht. Deze criteria komen niet afzonderlijk aan de orde in de rechtmatigheidsverantwoording door het College. Wel zijn deze onderdeel van de interne controlewerkzaamheden die het College uitvoert.

De criteria over begroting, voorwaarden en misbruik & oneigenlijk gebruik komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording door het College. In de bijlage van dit protocol zijn die drie criteria verder uitgewerkt.

3. Reikwijdte rechtmatigheidsverantwoording

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader dient ook als basis voor de interne controle die de organisatie zelf lopende het begrotingsjaar uitvoert. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

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

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

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

De accountantscontrole op getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording is limitatief gericht op:

1. De volledige en juiste informatie omtrent de presentatie van de rechtmatigheidsverantwoording op het gebied van naleving van de wettelijke kaders, zoals die in de kolom “wetgeving extern” van “het normenkader rechtmatigheidscontrole” is opgenomen¹. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
2. De presentatie van de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting van de gemeente Dronten;
 - Artikel 212 Gemeentewet;
 - controleverordening artikel 213 Gemeentewet; en
 - de overige kaders zoals opgenomen in de kolom “regelgeving intern” van het “normenkader rechtmatigheidcontrole¹”, voor zover deze betrekking hebben op recht, hoogte of duur.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Deze interne regels kunnen wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van “hogere” besluiten, maar deze regels zijn op zich geen object van onderzoek.

Vaststelling normenkader en interne controle (AO/IC)

Het bij het controleprotocol behorende normenkader wordt door de auditcommissie en raad geactualiseerd en vastgesteld. Het normenkader dient ook als basis voor de interne controle die de organisatie zelf lopende het begrotingsjaar uitvoert. De interne controle is een aangelegenheid van het college en wordt nader uitgewerkt in het Interne Controleplan.

¹ Zie bijlage 1 en 2: Normenkader

4. Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

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. 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.

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.

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

4.1 Goedkeuringstolerantie

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

“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 Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn bovengrenzen voorgeschreven van de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. Dit moet dan bij dit controleprotocol worden vastgesteld door de raad en worden toegelicht in de controleverklaring van de accountant. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring. 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.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren en deze komen overeen met de Bado.

Oordeel Goedkeuringstolerantie	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding/ afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle (% lasten)	≤ 2%	>2% – ≤ 4%	> 4%

Bron: Besluit accountantscontrole decentrale overheden, bijlage Goedkeuringstoleranties en strekking accountantsverklaringen

De omvang bestaat uit de lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. De definitieve tolerantie wordt bepaald op basis van de daadwerkelijk in het boekjaar gerealiseerde lasten.

De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging. Doordat de omvangbasis gedurende het jaar en tussen verschillende begrotingen afwijken, zijn er geen concrete bedragen gekoppeld aan deze goedkeuringstoleranties. Deze bedragen worden bij de start van de werkzaamheden door de accountant bepaald en hoeven niet door de gemeenteraad vastgesteld te worden. De gemeenteraad heeft door middel van dit controleprotocol reeds de kaders vastgesteld.

4.2 Verantwoordingsgrens rechtmatigheid

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 de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves”.

In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens gelijk aan de vastgestelde goedkeuringstoleranties voor fouten en onzekerheden zoals die wordt gehanteerd bij de getrouwheidsgrens, die door de account wordt gehanteerd op basis van het advies van de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden en het controleprotocol, van de totale lasten van de gemeente exclusief de dotaties aan de reserves. Dit is ook vastgelegd in de Financiële Verordening 212 artikel 9 lid 2.

4.3 Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: *De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.*

Een lagere rapporteringstolerantie leidt daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constatering welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de gemeenteraad worden gebracht. Dit in het kader van ‘kwalitatieve relevantie’. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op elementen die de gemeenteraad specifiek nader terug wil zien.

De rapporteringsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde onrechtmatigheden vanaf € 150.000 nader toegelicht.

Conform de werkwijze voor de accountant wordt er in de getrouwheidsverklaring gerapporteerd over elke fout en onzekerheid $\geq$ € 150.000 in het verslag van bevindingen.

4.4 Toleranties en Single-Information Single-Audit

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5 lid 4, rapporteert de accountant in het rapport van bevindingen ook over de fouten en onzekerheden betreffende de specifieke uitkeringen die onder SiSa vallen.

Voor specifieke uitkeringen gelden twee aanvullingen op de bovenstaande rapporteringstolerantie:

1. Specifieke uitkeringen die in het verantwoordingsjaar omvangrijker zijn dan € 125.000 vindt het rijk dermate materieel dat de accountant hierbij altijd een deelwaarneming uit dient te voeren.
2. Er gelden afwijkende rapporteringstoleranties. Deze rapporteringstoleranties zijn:
 - € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
 - 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000
 - € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

Voor het onderdeel van de SiSa audit, geeft de accountant voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid een verklaring.

5. Rapportering

5.1 Rol rapportering college

Het college zal de rechtmatigheidsverantwoording rapporteren middels de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening.

De rechtmatigheidsverantwoording zal inzicht geven in onderstaande punten namelijk;

- Fouten: rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
- Onzekerheden: indien het College van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.
- Begrotingsonrechtmatigheden: hiervan is sprake als het College van B&W bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten afwijkt van de budgetten die door raad zijn vastgesteld. Hiervan is sprake als het lasten- of investeringsbudget is overschreden.

5.2 Rol rapportering Accountant

Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording bevat beweringen dat transacties en (financiële) beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving, die is opgenomen in het Normenkader. De rechtmatigheidsverantwoording moet betrouwbare informatie bevatten.

De accountant toetst daarom dat de informatie van burgemeester en wethouders 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.

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

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter en een boardletter uitgebracht. In de rapportage worden de bevindingen opgenomen over de opzet en bestaan van de administratieve organisatie, aanwezige risico's en het risicobeheer en de besturing en beheersing van de organisatie.

De managementletter wordt verstrekt aan het college. Een samenvatting met de belangrijkste bevindingen wordt uitgebracht aan de raad.

Gedurende het jaar worden de bevindingen en aanbevelingen vanuit de managementletter, welke zijn gespecificeerd naar proces, door middel van periodieke afstemming met de procesverantwoordelijke besproken. Concern control monitort de opvolging van deze aanbevelingen.

Verslag van bevindingen bij de jaarrekening

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van Burgemeester en wethouders. Indien nodig worden hierin ook essentiële ontwikkelingen en aanbevelingen opgenomen die tijdens de tussentijdse controle naar voren zijn gekomen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als bedoeld in dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Controleverklaring getrouwheid

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening. In de controleverklaring zal over de SISA door de accountant wel een verklaring zijn met betrekking tot zowel de rechtmatigheid als de getrouwheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van Burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

6. Specifieke controleopdrachten

De gemeenteraad heeft de auditcommissie bij verordening² aangewezen om overleg te voeren met de accountant over het controleprotocol en de jaarstukken. Bij dit pre-audit gesprek kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden over specifieke controleopdrachten. De aanvullende opdrachten worden opgenomen in de controle opdrachtbevestiging.

De resultaten van deze specifieke controleopdrachten worden opgenomen in het verslag van bevindingen.

7. Mandaatbesluit

Het controleprotocol is door de raad vastgesteld voor de periode van het contract met de accountant. Het bijbehorende normenkader dient jaarlijks te worden gezien en geactualiseerd. Jaarlijkse actualisering van het normenkader is nodig vanwege gewijzigde regelgeving, tekstuele aanpassingen en als gevolg van onjuiste of verouderde benamingen. Het normenkader bevat de externe en interne regelingen op grond waarvan de financiële beheershandelingen worden verricht die dienen als kaders voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording en rechtmatigheidscontrole uitoefent.

² Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie

Bijlage Toelichting normenkader rechtmatigheidsverantwoording

Bij de rechtmatigheidsverantwoording wordt op het onderdeel rechtmatigheid getoetst of de in de jaarrekening gepresenteerde verantwoorde baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming zijn met de binnen de gemeente geldende wet- en regelgeving (controle rechtmatigheid). De financiële beheers handelingen die aan de baten, lasten en balansmutaties ten grondslag liggen worden hiertoe getoetst aan:

1. Het voorwaardencriterium.
2. Het begrotingscriterium.
3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O).

1. Voorwaardencriterium

Het besteden en innen van gelden is voor alle gemeenten aan bepaalde voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in wet- en regelgeving van hogere overheden en van de eigen gemeentelijke regelgeving. Tijdens de toets op de voorwaardencriterium controleert het college van Burgemeester en Wethouders of de financiële beheershandelingen rechtmatig, dus in overeenstemming met wet- en regelgeving, zijn verricht. Om dit mogelijk te maken is een overzicht van de in de gemeente geldende wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen opgesteld, deze zijn terug te vinden in het normenkader. Deze interne en externe regels zijn opgenomen in het normenkader.

Het voorwaardencriterium binnen deze regels hebben voornamelijk betrekking op bijvoorbeeld:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffing- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen;
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.;
- Recht, hoogte en duur.

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

Gezien de omvang van de wet- en regelgeving en de veelheid aan voorwaarden die in de diverse wetten en regels gesteld worden, is het niet haalbaar om alles te betrekken in de rechtmatigheidscontrole.

Inzake het voorwaardencriterium worden daarom de volgende uitgangspunten opgenomen:

- Voorwaarden zoals gesteld in hogere wetgeving behoren vanzelfsprekend tot het normenkader.
- Voorwaarden zoals gesteld in eigen interne regelgeving behoren alleen tot het normenkader voor zover het bepalingen betreft inzake recht, hoogte en duur. Hiermee worden bepalingen bedoeld die aangeven voor wie een subsidie, bijdrage of uitkering bedoeld is, hoe hoog die moet zijn en voor welke periode die geldt. Nevenvoorwaarden zoals de termijn van aanlevering van verantwoordingen, de vorm van de verantwoording en allerlei andere formele

vereisten worden hiermee buiten het normenkader gehouden. Dat wil overigens niet zeggen dat hier niets mee gedaan wordt.

- Indien en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging 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 kaderstellende 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 paragraaf bedrijfsvoering 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.

2. Begrotingscriterium

Vanuit de BBV wordt het volgende aangegeven over het begrotingscriterium:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma’s (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”

Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is het vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de gemeenteraad, zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. De begrotingsoverschrijdingen op de lasten en investeringskredieten worden vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit is ook vastgelegd in de Financiële Verordening 212 artikel 11 lid 4 tot en met 6.

Begrotingsafwijking	Onrechtmatig, maar wordt als acceptabel aangemerkt	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		✓
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig (voor het eind van het begrotingsjaar) zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals		✓

afgesproken met de raad.		
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendeekkende omzet.	✓	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	✓	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn (dus alle overige kosten overschrijdingen). Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		✓
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. ▪ geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar ▪ geconstateerd na verantwoordingsjaar	✓	✓
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. ▪ jaar van investeren ▪ afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	✓	✓

Daarnaast is vanuit de commissie BBV in de meest recente kadernota rechtmatigheid aangegeven dat onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot in de begroting onrechtmatig is wanneer deze niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast. Als de raad tijdig wordt geïnformeerd door het college over wijzigingen hierin dan zijn deze rechtmatig.

In de Financiële Verordening 212 artikel 11 is nader opgenomen op welke wijze gemeente Dronten omgaat met de overschrijdingen van de baten en/of onderschrijdingen van baten en lasten. Deze zijn

niet onrechtmatig, mits zij tijdig zijn gemeld. Melden en toelichten bij de jaarrekening wordt daarbij beschouwd als tijdig.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

Dit criterium spits 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.

Onder misbruik wordt verstaan:

“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”.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:

“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 wet- en regelgeving zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegen gaan, 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 interne controle bevindingen zijn die duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik, zal dit in de jaarrekening nader worden toegelicht.

De gemeente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik (afgekort M&O) te voorkomen.

De controle richt zich op:

- Toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen alsmede de werking van de getroffen maatregelen vaststellen.
- Actualiteit van het M&O-beleid.

In de gemeente Dronten zijn diverse beheersmaatregelen getroffen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen zijn ingebed in de processen en maken onderdeel uit van de interne controle op rechtmatigheid.

Deze bovenstaande criterium worden meegenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. De rol van de accountant is dat deze de controle doet over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording zoals eerder toegelicht onder kop paragraaf 5.2 van het controleprotocol.