

## Controleprotocol Gemeente Rijssen-Holten 2023

De raad van de gemeente Rijssen-Holten

### overwegingen:

- gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders van 12 september 2023;
- gelet op artikel 212, eerste lid, 213, eerste lid en 213a, eerste lid, van de Gemeentewet;
- gelezen het advies van het auditcomité;
- gelezen het voorstel van B&W van 12 september 2023;
- gezien de behandeling in de commissie ABZM van 9 oktober 2023.

### besluit:

1. het Controleprotocol Gemeente Rijssen-Holten 2023 vast te stellen.

### 1. Inleiding

Zoals vastgelegd in artikel 213 van de gemeentewet stelt de gemeenteraad (Hierna: de raad) regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

In dit controleprotocol wordt door de raad een kader gesteld 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 het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de gemeente Rijssen-Holten.

In de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college van B&W aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat de rechtmatigheidsverantwoording in overeenstemming zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

De door de raad aangestelde accountant controleert de jaarrekening en geeft daarbij door middel van de controleverklaring een oordeel over de getrouwheid.

#### 1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven over de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording en de getrouwheidscontrole. Daarvoor legt de raad de normstellingen vast inzake:

- De door het college te hanteren verantwoordingsgrens over onrechtmatigheden in de jaarrekening.
- De door het college te hanteren grens ten behoeve het rapporteren van geconstateerde onrechtmatigheden in de jaarrekening.
- De reikwijdte van de controle, materialiteit en de daarvoor geldende normstellingen voor de accountantscontrole van de jaarrekening.

#### 1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet(GW), 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 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de raad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren materialiteit en rapporteringstoleranties.

De gemeenteraad heeft op 10 november 2023 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Rijssen-Holten vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast.

#### 1.3. Procedure

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant en een (vertegenwoordiging uit) de gemeenteraad, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de concerncontroller, de administrateur en de griffier. (Auditcomité)

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

De jaarrekeningcontrole kan opgesplitst worden in twee componenten; Rechtmatigheid en getrouwheid.

Het college dient een rechtmatigheidsverantwoording af te leggen, en op te nemen in de jaarrekening. De toelichting hierover wordt nader uitgezet in hoofdstuk vier.

De door de raad benoemde accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – als een onderdeel van de jaarrekening. Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening gericht zijn 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);
- 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.

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de (accountants)controle wordt onder meer verwezen naar het Besluit accountantscontrole decentrale overheid (Bado), Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Commissie Bado) en de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording).

In het kader van de controle worden negen criteria onderkend:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calculatiecriterium</li> <li>• Valueringscriterium</li> <li>• Adresseringscriterium</li> <li>• Volledigheidscriterium</li> <li>• Aanvaardbaarheidscriterium</li> <li>• Leveringscriterium</li> </ul>	Afgedekt door getrouw beeld van de accountantsverklaring
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrotingscriterium</li> <li>• Voorwaardencriterium</li> <li>• Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium</li> </ul>	Afgedekt door rechtmatigheidsverantwoording college

## 3. Te hanteren materialiteit, verantwoordingsgrens en rapporteringstoleranties.

### 3.1 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. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

### 3.2 Materialiteit

Bij het controleren van de jaarrekening hanteert de accountant een bepaalde materialiteit. De materialiteit wordt ook wel gedefinieerd als de omvang die een fout bedrag in de jaarrekening mag hebben, zonder dat het oordeel van de gebruiker hierdoor wordt beïnvloed. De accountant gebruikt de materialiteit voor:

- Het bepalen van de diepgang van door de accountant uit te voeren werkzaamheden;
- Het bepalen van de strekking van het oordeel van de accountant over de jaarrekening.

Materialiteit speelt op verschillende manieren een rol bij het opstellen van een jaarrekening en de controle daarvan. Allereerst is het een maatstaf van hoe precies de jaarrekening moet zijn opgesteld. Daarbij spelen de kaders en grenzen die de raad meegeeft aan de accountant een rol.

Voor de controle van een gemeente is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden leidend (Bado). De grenzen voor de bepaling van de materialiteit zijn weergegeven in de onderstaande tabel en zijn gebaseerd op het thans geldende Bado. Dit zijn maximale grenzen. De raad heeft de bevoegdheid de grenzen scherper te stellen. Hiervan is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

Soort controleverklaring	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de verantwoording in percentage van de lasten	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle in percentage van de lasten	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

### 3.3 Verantwoordingsgrens

De raad stelt een grens vast waarboven het College afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording, de verantwoordingsgrens. De raad is vrij om binnen een bandbreedte van 0% tot 3% de grens te bepalen. Hierbij is het volgende van belang om op te merken. Voor fouten en onduidelikheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelikheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld worden.

De gemeente Rijssen-Holten kiest er voor om de rechtmatigheidsverantwoording vorm te geven met een verantwoordingsgrens van 3%. Deze verantwoording is onderdeel van de jaarrekening en zal daarmee getoetst worden op getrouwheid door de accountant.

### 3.4 Rapporteringgrens

Ter transparantie van de jaarrekening stelt de raad tevens een rapporteringgrens vast. Deze ligt lager dan de verantwoordingsgrens en geeft aan boven welk bedrag rechtmatigheidsfouten in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd en toegelicht dienen te worden.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf elke fout groter of gelijk aan 0,2 van de lasten in de jaarrekening, inclusief de dotaties aan de reserves. Dit geldt voor zowel het rapporteren over rechtmatigheidsfouten als voor het rapporteren van bevindingen door de accountant.

## 4 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

### 4.1 Algemeen

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) dat "de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke 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 de gemeenteraad.

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.

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

- Begrotingscriterium;
- Voorwaarden criterium;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

### 4.2 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. 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. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, zijn de overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording

#### 4.3 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.

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 de onrechtmatige handelingen 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 hierbuiten. 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.

#### 4.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik 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 van het M&O-beleid.

De gemeente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik 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.

### 5 Rapportering door de accountant en college

Interne financiële beheersing en controle is een constant proces, de rapportage hierover vindt echter plaats in een vaste cyclus. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant. De opvolging van bevindingen van interne- en externe controle waaronder rechtmatigheidsonderzoeken is een onderdeel van de verbetercyclus.

#### 5.1 College: Rechtmatigheidsverantwoording

Het college rapporteert en verantwoordt in de jaarrekening over de rechtmatigheid van financiële handelingen. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren. De opvolging van de aanbevelingen zal worden gemonitord door concern-control.

#### 5.2 Accountant: Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van de interim-controle wordt een managementletter uitgebracht aan het college. Bestuurlijk

relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan het auditcomité aangeboden via een boardletter.

### **5.3 Accountant: Verslag van bevindingen**

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarstukken 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 financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

### **5.4 Accountant: 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. De controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat de raad de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

## **6 Slotbepaling**

### **6.1 Intrekking**

Het controleprotocol 2006 wordt ingetrokken op de dag van inwerkingtreding van het controleprotocol 2023.

### **6.2 Inwerkingtreding**

Het controleprotocol 2023 treedt in werking op 1 januari 2023. Dit betekent dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening van het verslagjaar 2023 en later.

### **6.3 Citeertitel**

De verordening wordt aangehaald als: Controleprotocol van de gemeente Rijssen-Holten 2023.

*Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Rijssen-Holten in zijn openbare vergadering van 10 november 2023,*

*de griffier,  
de voorzitter,*