



## Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen 2023-2026 van de gemeente Renswoude

### Intitulé

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen 2023-2026 van de gemeente Renswoude

De raad van de gemeente Renswoude,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 oktober 2023;

gelet op artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado);

overwegende dat;

- het gewenst is om voor de accountantscontrole van de jaarrekeningen 2023-2026 aanwijzingen te geven ten aanzien van de reikwijdte van de controle, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties;

- het controleprotocol moet worden herzien vanwege nieuwe regels omtrent de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders;

besluit vast te stellen:

“Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen 2023-2026 van de gemeente Renswoude”

### Artikel 1 Inleiding

In artikel 213 lid 1 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 het controleprotocol 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 het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Renswoude.

Het controleprotocol wordt elke vier jaar geactualiseerd of als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Op 27 september 2022 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen waarmee de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording definitief is geworden. Vanaf het boekjaar 2023 zal elke gemeente zelfstandig een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. In de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college van burgemeester en wethouders aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze baten, lasten en balansmutaties 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 accountant controleert de jaarrekening en geeft daar door middel van de controleverklaring een oordeel over. Waar de accountant eerder een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening. Dit is inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. Vanaf het boekjaar

2023 is er dus geen sprake meer van een expliciet oordeel van de accountant over de rechtmatigheid. De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid verschuift daarmee van de accountant naar het college van burgemeester en wethouders. Het opstellen van een rechtmatigheidsverantwoording vraagt meer nadruk op de (verbijzonderde) interne controle (VIC).

Het controleprotocol heeft een geldigheidsduur van het boekjaar 2023 tot en met het boekjaar 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.

### Artikel 2 Doelstellingen

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

- de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties;

- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders;

- de rapporteringgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde afwijkingen door het college van burgemeester en wethouders in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Het verbijzonderde interne controle (VIC)-plan van de gemeente Renswoude biedt achtergrondinformatie omtrent de uitvoering van de verbijzonderde interne controles als instrument voor de controle op de

rechtmatigheid. Jaarlijks wordt een VIC-plan opgesteld door de adviseur Rechtmatigheid en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Voor de specifieke uitkeringen geldt in beginsel dat deze vallen onder het bereik van de accountantscontrole. De verantwoordingsinformatie van een aantal specifieke uitkeringen is onderdeel van de jaarrekening. De accountantscontrole hierop volgt het principe 'Single information, Single audit' (SiSa). De accountantscontrole op de betreffende verantwoordingsinformatie is onderdeel van de controle op de jaarrekening.

### **Artikel 3 Wettelijk kader**

Zoals in artikel 213 lid 2 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd worden door de door de gemeenteraad benoemde accountant.

Bij de accountantscontrole zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213 lid 6 van de Gemeentewet, het 'Besluit accountantscontrole decentrale overheden' (Bado), de Kadernota Rechtmatigheid, de stellige uitspraken en aanbevelingen van de Commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het NBA, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen voor de accountant vast ten aanzien van de reikwijdte van de controle, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties. Deze nadere aanwijzingen van de gemeenteraad kunnen alleen gegeven worden voor zover deze strikter zijn dan de wettelijke minimumeisen.

### **Artikel 4 Reikwijdte controle op de rechtmatigheid**

Algemene uitgangspunten voor de controle op de rechtmatigheid

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

De rechtmatigheidsverantwoording dient door het college van burgemeester en wethouders te worden afgelegd. De Commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. De standaardtekst zal door de gemeente Renswoude opgenomen worden in de jaarrekening. De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over de rechtmatigheid. De accountant zal toetsen of de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, getrouw is. De accountant toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheid worden de volgende negen criteria onderkend:

Calculatiecriterium

Valuteringscriterium

Adressencriterium

Volledigheidscriterium

Aanvaardbaarheidscriterium

Leveringscriterium

Begrotingscriterium

Voorwaarden criterium

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

In het kader van de accountantscontrole wordt aandacht besteed aan de meeste van bovengenoemde criteria. Ondanks het feit dat de eerste zes criteria door de accountantscontrole worden afgedekt, worden ze door de organisatie, middels de verbijzonderde interne controle (VIC), waar van toepassing ook meegenomen bij de controle op de rechtmatigheid.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht besteed aan volgende drie criteria.

Begrotingscriterium Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de door de gemeenteraad vastgestelde begroting (inclusief investeringskredieten) en hiermee samenhangende programma's. Middels de toetsing op de naleving van het begrotingscriterium wordt vastgesteld in hoeverre het budgetrecht

van de gemeenteraad is gerespecteerd. Via de rechtmatigheidsverantwoording dient inzicht te worden gegeven op het totaalniveau van alle afwijkingen van de vastgestelde begroting, omdat deze formeel

onrechtmatig zijn. De raad van de gemeente Renswoude heeft in haar financiële verordening opgenomen in welke situaties afwijkingen van de vastgestelde begroting acceptabel en daarmee rechtmatig zijn. Voorwaardencriterium Middels het normenkader wordt het voorwaardencriterium geconcretiseerd. Het normenkader wordt hieronder nader toegelicht. In dit normenkader zijn in- en externe wet- en regelgeving opgenomen met voorwaarden ten aanzien van de recht, de hoogte en de duur van financiële beheershandelingen. Bij de controle op de rechtmatigheid wordt getoetst op naleving van deze voorwaarden. Afwijkingen van deze voorwaarden worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij die het getrouwe beeld van de jaarrekening raken.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium Misbruik van wet- en regelgeving betreft "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".

Oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving betreft "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".

Bij misbruik is er sprake van het onrechtmatig gebruiken van een regeling of faciliteit die de overheid biedt, bij oneigenlijk gebruik is er geen sprake van onrechtmatigheid. In de Kadernota Rechtmatigheid is nader uitgewerkt wanneer misbruik opgenomen dient te worden in de rechtmatigheidsverantwoording en wanneer misbruik het getrouwe beeld van de jaarrekening raakt.

Misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving wordt zover als mogelijk voorkomen en ontmoedigd middels preventieve en repressieve maatregelen. Deze maatregelen maken onderdeel uit van de verschillende processen binnen de organisatie. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders hiertoe de 'Nota beleid misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Renswoude' als een overkoepelend beleid vastgesteld.

Normen- en toetsingskader

Met het normenkader zijn de kaders vastgelegd voor de controle op de rechtmatigheid en daarmee de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording. Het normenkader bestaat uit zowel in- als externe wet- en regelgeving, waarin voorwaarden ten aanzien van financiële beheershandelingen zijn opgenomen. Jaarlijks wordt het normenkader geactualiseerd door de adviseur Rechtmatigheid en, aan het einde van het boekjaar, vastgesteld door de gemeenteraad.

Het toetsingskader vertaalt het normenkader in meetbare termen en zijn de artikelen uit het normenkader die gaan over de rechtmatigheidsaspecten recht, duur en hoogte. Het opstellen van het toetsingskader maakt onderdeel uit van het verbijzonderde interne controle (VIC)-plan van de gemeente Renswoude. Jaarlijks wordt dit plan opgesteld door de adviseur Rechtmatigheid en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

## **Artikel 5 Goedkeuringstolerantie, rapporteringstolerantie, verantwoordingsgrens**

Goedkeuringstolerantie

De accountant tolereert in de controle een bepaalde mate van afwijkingen 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 onzekerheden en baseert zich daarbij op risicoanalyses, vastgestelde toleranties, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en bepaalt de strekking van de af te geven controleverklaring. De definitie van 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 kan worden beïnvloed".

In het onderstaand schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door de raad van de gemeente Renswoude vastgesteld. Deze komen overeen met het in het 'Besluit accountantscontrole decentrale overheden' (Bado) opgenomen wettelijk minimum en zijn overeenkomstig voorgaande jaren. Deze goedkeuringstoleranties zijn kwantitatief van aard. Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de totale verantwoorde lasten inclusief reservetoevoegingen. Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren. De weging van afwijkingen (fouten en onzekerheden) vindt ook plaats op basis van deze kwalitatieve beoordeling. Als deze goedkeuringstoleranties niet worden overschreden (na kwalitatieve beoordeling van de afwijkingen), wordt in beginsel een goedkeurend getrouwheidsoordeel afgegeven bij de jaarrekening. Als één of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurend getrouwheidsoordeel worden afgegeven, maar één van de drie hieronder aangegeven andere oordelen (met beperking, oordeelonthouding of afkeurend).

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in een jaarrekening kan ontstaan doordat bijvoorbeeld een jaarrekeningpost onjuist of onvolledig is. Een onzekerheid in de controle kan ontstaan door bijvoorbeeld ontbrekende controle-informatie.

Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 1% en/of onzekerheden die groter zijn dan 3% worden in vaktermen 'van materieel belang' genoemd. Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 3% en/of onzekerheden die groter zijn dan 10% worden 'van wezenlijk belang' genoemd.

#### Rapporteringstolerantie

Naast de bovenstaande goedkeuringstoleranties is er sprake van de rapporteringstolerantie. De accountant rapporteert in haar accountantsverslag de geconstateerde afwijkingen aan de gemeenteraad. De rapporteringstolerantie is het kwantitatieve criterium voor het al dan niet opnemen van de bevindingen in het accountantsverslag. De gemeente Renswoude hanteert als maatstaf dat de accountant elke geconstateerde fout of onzekerheid groter dan of gelijk aan € 10.000 rapporteert.

#### Single information, Single audit (SiSa)

Vanaf 2006 is de 'Single information, Single audit' (SiSa) van toepassing voor gemeenten. Dit houdt in dat gemeenten minder en slechts op één moment, namelijk bij de jaarrekening, verantwoordingsinformatie dienen te verstrekken aan het Rijk en provincies over specifieke uitkeringen. Jaarlijks publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het overzicht van de in de SiSa-bijlage te verantwoorde regelingen.

De accountantscontrole op de betreffende verantwoordingsinformatie is onderdeel van de controle op de jaarrekening. In het accountantsverslag neemt de accountant per specifieke uitkering de afwijking (of het totaal van de afwijkingen) op die groter zijn dan de rapporteringstolerantie. De rapporteringstoleranties die hiervoor gelden wijken af van de rapporteringstolerantie voor de accountantscontrole. De onderstaande rapporteringstoleranties die gelden voor de SiSa-bijlage zijn opgenomen in het 'Besluit accountantscontrole decentrale overheden' (Bado). Ze gelden per specifieke uitkering en ze zijn gebaseerd op de totale verantwoorde lasten van de betreffende regeling.

#### Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeurings- en rapportagetolerantie voor de accountantscontrole en de afwijkende rapporteringstolerantie voor de SiSa-bijlage wordt de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording onderkend. Hier gaat het om een verantwoording, niet om een goedkeuring. Dit is een wezenlijk verschil tussen de getrouwheid (goedkeuring door de accountant) en de rechtmatigheid (verantwoording door het college van burgemeester en wethouders). De verantwoordingsgrens kan als volgt worden gedefinieerd:

"Een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college van burgemeester en wethouders de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale verantwoorde lasten inclusief reservetoevoegingen".

De gemeenteraad is vrij om binnen deze genoemde bandbreedte de verantwoordingsgrens te bepalen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onduidelijkheden. Een fout kan ontstaan doordat bijvoorbeeld een inkoopopdracht onderhands is aanbesteed, terwijl deze Europees aanbesteed had moeten worden. Een onduidelijkheid kan ontstaan doordat bijvoorbeeld twee deskundigen het niet met elkaar eens zijn over de aanbestedingsrechtmatigheid van een inkoopopdracht. Een onduidelijkheid staat niet gelijk aan een onzekerheid in de accountantscontrole. Verder is het van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden worden bovendien niet bij elkaar opgeteld.

De raad van de gemeente Renswoude heeft de gekozen verantwoordingsgrens opgenomen in haar financiële verordening.

#### Rapporteringsgrens

Naast de verantwoordingsgrens wordt de rapporteringsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording onderkend. Het college van burgemeester en wethouders is namelijk verplicht om afwijkingen toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering in het jaarverslag indien de geconstateerde afwijking (of het totaal van de afwijkingen) groter zijn dan de verantwoordingsgrens. Echter, het college van burgemeester en wethouders hecht waarde aan het gesprek over bevindingen die blijken uit de controle op de rechtmatigheid. Zij beperkt zich daarom niet tot het geven van toelichting bij alleen het overschrijden van de verantwoordingsgrens, maar dit doet zij bij alle afwijkingen die individueel de rapporteringsgrens overschrijden.

De gemeenteraad is vrij om een rapporteringsgrens te bepalen. Dit kan een kwantitatief criterium zijn, maar dit kunnen ook kwalitatieve criteria zijn.

De raad van de gemeente Renswoude heeft de gekozen rapporteringsgrens opgenomen in haar financiële verordening.

## Artikel 6 Rapportages

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt. De opleverdata worden jaarlijks door de organisatie overeengekomen met de accountant, rekening houdend met de bestuurlijke vergaderdata.

#### Managementletter

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht. In de rapportage worden de bevindingen opgenomen over de opzet, het bestaan en de werking van de ad-

ministratieve organisatie, de rechtmatigheid van het financieel beheer, aanwezige risico's en het risico-beheer en de besturing en beheersing van de organisatie. De managementletter wordt verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. De belangrijkste bevindingen worden besproken tussen de accountant en de auditcommissie.

#### Accountantsverslag

In overeenstemming met artikel 213 lid 4 van de Gemeentewet wordt over de controle een accountantsverslag uitgebracht aan de gemeenteraad. In het accountantsverslag wordt inzicht gegeven in de voor het getrouwheidsoordeel geconstateerde fouten en onzekerheden, rekening houdend met de in dit controleprotocol opgenomen rapporteringstolerantie. Indien nodig worden hierin ook essentiële ontwikkelingen en aanbevelingen opgenomen die tijdens de tussentijdse controle naar voren zijn gekomen. Het accountantsverslag wordt voor verzending aan de gemeenteraad door de accountant voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders met de mogelijkheid om op dit verslag te kunnen reageren. Het accountantsverslag wordt besproken tussen de accountant en de auditcommissie.

#### Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad zodat deze de jaarrekening kan vaststellen.

### **Artikel 7 Paragraaf bedrijfsvoering**

Het college van burgemeester en wethouders is verplicht om afwijkingen toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering in het jaarverslag indien de geconstateerde afwijking (of het totaal van de afwijkingen) groter zijn dan de verantwoordingsgrens. Dit doet zij ook bij alle afwijkingen die individueel de rapporteringgrens overschrijden. Aspecten die bij deze toelichting aan de orde komen zijn:

1. (het achterwege zijn gebleven van) de tussentijdse communicatie met de gemeenteraad;
2. de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om de naleving van wet- en regelgeving in processen te waarborgen.

Tot slot heeft de raad van de gemeente Renswoude in haar financiële verordening een aantal specifieke aangelegenheden op het gebied van de rechtmatigheid opgenomen die toegelicht dienen te worden wanneer deze zich voordoen.

### **Artikel 8 Intrekken oud protocol en inwerkingtreding**

Dit controleprotocol treedt in werking op de datum van de inwerkingtreding van de 'Wet versterking decentrale rekenkamers', met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekeningen 2023-2026 en deelverantwoordingen van de gemeente Renswoude.

Op de genoemde datum wordt het 'Controleprotocol gemeente Renswoude 2008' ingetrokken, met dien verstande dat deze van toepassing blijft op de accountantscontrole van de jaarrekeningen en deelverantwoordingen vóór het boekjaar 2023.

### **Artikel 9 Citeertitel**

Dit controleprotocol kan worden aangehaald als 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen 2023-2026 van de gemeente Renswoude'.

### **Artikel 10 Ondertekening**

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 12 december 2023.*

*De voorzitter, De burgemeester P. Doornenbal- van der Vlist*

*Namens deze,*

*M.H.T.Jansen*

*De griffier*