

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de Gemeente Venray 2025-2027

De raad van Venray,

gelezen het advies van B en W,

gelezen het advies van de commissie,

besluit:

1. Het herziene controleprotocol, zoals toegevoegd in bijlage, vast te stellen
2. Het controleprotocol, vastgesteld op 20 december 2016, in te trekken

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 raad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het financiële beheer zoals uitgeoefend door of namens het college.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De huidige actualisatie, per 1-1-2025, is nodig door de wettelijke wijziging van de tolerantiegrenzen vanuit BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en BADO (Besluit accountantscontrole decentrale overheden), zie ook het onderdeel 'goedkeurings- en rapporteringstolerantie'.

2 Doelstelling

Dit nieuwe controleprotocol voor 2025 tot en met 2027 (en eventuele verlengingsopties) heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole.

3 Wettelijk kader

In artikel 213 (lid 2) van de Gemeentewet staat dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst voor de controle van de 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 gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeuringstoleranties- en rapporteringstoleranties.

4 Algemene uitgangspunten voor de controle

Op 27-02-2024 is op basis van een Europese aanbesteding een raamovereenkomst gesloten met Price-waterhouseCoopers Accountants NV te Eindhoven voor de controlewerkzaamheden van de boekjaren 2024 tot en met 2027, met een optie van verlenging maximaal 4 maal 1 jaar.

De accountantscontrole van de jaarrekening is gericht 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 inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

De accountant stelt de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording vast over:

- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties, in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen die in het jaarlijks vast te stellen normenkader zijn opgenomen, voor zover dit de besluitvorming van de raad betreft inzake het financieel beheer;
- de informatie in de rechtmatigheidsverklaring van het college;
- 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 GW (in het

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten en de Beleidsregels toepassing Wet en normering topinkomens WNI).

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW, alsmede de uitgangspunten van de Commissie BBV, aanwijzingen die volgen uit het BADO en de Controle –en Overige Standaarden (COS genoemd) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

4.1 Uitleg begrippen

In deze paragraaf volgt een uitleg van de belangrijkste begrippen en hun betekenis.

Getrouwheid

Bij de controle van de getrouwheid gaat de accountant na of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten, als de grootte en samenstelling van het vermogen. Een getrouw beeld houdt in dat de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer getrouw in de jaarrekening worden weergegeven, waarbij rekening is gehouden met het doel waarvoor de verantwoording is opgesteld. In het geval van de gemeente is het doel van de jaarrekening het afleggen van verantwoording aan de raad over de realisatie van de begroting. Een getrouw beeld impliceert dat de jaarrekening niet zodanige fouten en/of onzekerheden bevat dat het oordeel van de gebruiker (de gemeenteraad) beïnvloed wordt.

Rechtmatigheid

Met ingang van boekjaar 2023 is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. 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”.

5 Goedkeurings- en rapporteringstolerantie

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling. De controle wordt zo ingericht dat er voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording.

5.1 Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringsgrens is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle aangeeft, die in de jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. In het BADO zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven.

De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. Dit moet dan bij dit controleprotocol worden vastgesteld door de raad en worden toegelicht in de controleverklaring. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Vanaf jaarrekening 2025 zijn in het BADO en het BBV wetwijzigingen gepubliceerd voor de rechtmatigheidsverantwoording en goedkeuringstolerantie. Door de aanpassingen is de rechtmatigheidsverantwoording wettelijk verankerd. Daarnaast is in artikel 2 van het BADO de goedkeuringstolerantie voor de accountantscontrole veranderd in 2%, voor afwijkingen én onzekerheden bij elkaar opgeteld.

*Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de totale lasten, **exclusief** toevoegingen aan de reserves.*

In de onderstaande tabel staan de minimumeisen voor de goedkeuringstolerantie.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Bij overschrijding
Fouten in de jaarrekening + Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 2%	2-4%: oordeel met beperking >4%: afkeuring of oordeelsonthouding (volgens BADO)

Tabel: goedkeuringstoleranties

De accountant volgt het BADO en stelt de grensbedragen vast aan de hand van de definitief vastgestelde jaarrekening.

5.2 Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De verantwoordingsgrens is een vastgesteld bedrag, een percentage van de totale lasten van een gemeente, boven welk het college financiële fouten of onduidelijkheden moet melden in de rechtmatigheidsverantwoording aan de gemeenteraad.

De verantwoordingsgrens is vastgelegd op maximaal 2% van de lasten (exclusief mutaties en reserves), waar eerder de grens op 3% lag.

5.3 Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan, of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van het bedrag van de rapporteringstolerantie(s) 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.

De gemeente Venray heeft zich geconformeerd aan het voorstel van de accountant om de rapporteringstolerantie te berekenen door 0,10% te rekenen over de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves.

De accountant heeft zelf ook een verantwoordelijkheid bij de weging van de invulling van de controle en de rapportage. Als een afwijking relevant is voor de oordeelsvorming en het bedrag ligt beneden de rapporteringstolerantie, dan wordt ook daarover door de accountant gerapporteerd.

6 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

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 de gemeente opgenomen worden in de jaarrekening.

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

1. Begrotingscriterium;
2. Voorwaardencriterium;
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

1. Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium wordt in de toelichting op het BBV als volgt omschreven:

"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. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door het algemeen bestuur 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."

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de door de raad vastgestelde begroting, inclusief toelichtingen en begrotingswijzigingen.

Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording. Uitgangspunten voor verschillende situaties die mogelijk zijn bij begrotingsafwijkingen zijn opgenomen in artikel 5 en 12 van de Financiële Verordening van de gemeente.

2. Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving, of met andere woorden: het voorwaardencriterium.

De precieze invulling verschilt per wet, regeling en verordening. De voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

Recht, hoogte en duur (onderdeel financiële rechtmatigheid)

- Omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project
- De heffing- en/of declaratiegrondslag
- Normbedragen

Overige aspecten (geen onderdeel financiële rechtmatigheid)

- De bevoegdheden
- Administratieve bepalingen
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken
- Aan het houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium) kan het best uitgelegd worden door de begrippen afzonderlijk te beschrijven.

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. In een dergelijke situatie is sprake van misbruik. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Bij oneigenlijk gebruik van overheidsgelden wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of wordt duidelijker toegelicht. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

De gemeente Venray heeft haar beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk verwoord in de nota Misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.

7 Verantwoording specifieke uitkeringen (SiSa)

In de jaarrekening legt de gemeente ook verantwoording af over specifieke uitkeringen (subsidies en bijdragen) die vallen onder SiSa. Jaarlijks publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het overzicht welke specifieke ontvangen subsidies en bijdragen vanuit het Rijk en de provincie onder de SiSa moeten worden opgenomen. De accountant controleert de verantwoordingen op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het accountantsverslag.

Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) schrijft rapporterings-toleranties voor de SiSa voor. In de onderstaande tabel staan de rapporteringstoleranties voor de SiSa.

Financiële omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
€ 125.000 - € 1.000.000	10 % van de financiële omvang
> € 1.000.000	€ 125.000

Voor de goedkeuringstoleranties zijn geen voorschriften. De verantwoording van de specifieke uitkeringen is een onderdeel van de jaarrekening. Daarom hanteert de raad dezelfde goedkeuringstoleranties voor de SiSa die ook voor de overige onderdelen van de jaarrekening gelden.

8 Communicatie- en rapportagemomenten

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant en de auditcommissie. De auditcommissie is samengesteld uit raadsleden met als adviseurs de portefeuillehouder financiën (op afroep; afhankelijk van het onderwerp), de concern-controller, de gemeentesecretaris (op afroep; afhankelijk van het onderwerp) en de accountant. Secretaris van de commissie is de raadsgriffier.

8.1 Interim-controles

In de tweede helft van elk boekjaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten daarvan wordt een managementletter uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportagewensen – ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

8.2 Rapport van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een rapport van bevindingen uitgebracht aan de Raad en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. In het rapport van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie.

Inhoud van rapport van bevindingen: controle op de getrouwheid van de jaarrekening en een oordeel over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstolerantie. Relatie tussen de controletolerantie ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen.

8.3 Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst omtrent de getrouwheid van de jaarrekening weergegeven. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 december 2025

De griffier,

S.A. Boere