Gemeente Zeist

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van de gemeente Zeist

Nr. 533415

16 november

2026

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen 2025 en verder van de gemeente Zeist

De raad van de gemeente Zeist;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 oktober 2025;

BESLUIT:

1. Het Controleprotocol jaarrekening Zeist 2025 en volgende jaren vast te stellen.
2. Het Controleprotocol voor de jaarrekening 2023 en voor volgende jaren (24RV018) in te trekken

1. Algemeen

In 2023 is naar aanleiding van de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording een nieuw meerjarig controleprotocol vastgesteld.

Begin 2025 is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) gewijzigd en op 16 april 2025 gepubliceerd in het Staatsblad. De wijzigingen zijn als volgt:

- De omvangsbasis (materialiteit) is gelijk aan de totale lasten van de gemeente exclusief de dotaties aan de reserves (nu is het inclusief);
- De materialiteit is 2% van de omvangsbasis (was 1%);
- Voor de accountant wijzigen de tolerantiegrenzen. Het onderscheid tussen fouten en onzekerheden vervalt. Voor een goedkeurende verklaring is de grens nu < 2% afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de controle;
- De gemeenteraad stelt de verantwoordingsgrens voor de Rechtmatigheidsverantwoording vast op ten hoogste 2% van de totale lasten, exclusief de dotaties aan de reserves (nu maximaal 3%).

Daarmee moet ook het 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen van de gemeente Zeist' worden aangepast voor de jaarrekeningen 2025 en verder. Het voornoemde controleprotocol komt hiermee vanaf de jaarrekening 2024 te vervallen.

1.1 Inleiding

Op grond van artikel 213, lid 2, Gemeentewet is de gemeenteraad verplicht een accountant aan te wijzen voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen (artikel 213, lid 3 en 4, Gemeentewet).

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole kan de gemeenteraad een aantal zaken nader regelen, wat op hoofdlijnen in het controleprotocol plaatsvindt. Object van controle zijn de jaarrekeningen en daarmede tevens het financieel beheer over het betreffende jaar zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist.

1.2 Doelstelling

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 verder van de gemeente Zeist. De gemeenteraad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen. De minimumeisen kunnen dus worden verzwaard, maar niet worden verlicht.

1.3 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet 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. De Auditcommissie heeft hier een rol in gelet op de Verordening op de Auditcommissie.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn, het Normenkader. Dit kent zijn grondslag in het Bado.

Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is een nieuwe Financiële verordening en een nieuwe Controleverordening vastgesteld. Hierin staan al diverse nadere aanwijzingen beschreven. Waar nodig zijn in dit controleprotocol verwijzingen opgenomen naar bepalingen in andere wet- en regelgeving.

1.4 Procedure

Gelet op artikel 4 lid 2 van de Controleverordening vindt ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole periodiek overleg plaats tussen de accountant, de auditcommissie en vertegenwoordigers van de gemeente.

2. Getrouwheid

2.1 Algemene uitgangspunten voor de accountantscontrole

In artikel 213 Gemeentewet staat beschreven wat verstaan wordt onder de controle van de jaarrekening, het verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. Artikel 213 lid 3 en 4 Gemeentewet luiden:

3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
   a) de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
   b) de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
   c) de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
   d) het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
   a) de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
   b) de tabel van fouten en onzekerheden voor de specifieke uitkeringen.

Artikel 213 lid 3 sub b betreft de enige rechtmatigheidscontrole die de accountant nog uitvoert en betreft de specifieke uitkeringen. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 6.

Bij de accountantscontrole zullen de verdere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6, Gemeentewet, het BBV, het Bado, de stellige uitspraken [1] van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RAC) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Alsmede de Beleidsregels toepassing Wet normering topinkomens (Wnt).

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 en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie[2]. 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.

In het Bado zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties en rapporteringstolerantie voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen.

2.2 Goedkeuringstoleranties

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. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

1) Met ‘stellige uitspraken’ geeft de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is.

2) Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandscontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

Voor de goedkeuringstolerantie wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in de jaarrekening kan bijvoorbeeld ontstaan doordat een jaarrekeningpost onvolledig is opgenomen, een toelichting ontoereikend is of dat een waarderingsgrondslag onjuist is. Een onzekerheid in de controle kan bijvoorbeeld ontstaan door gebreken in de interne controle.

Bij de oordeelsvorming over de jaarrekening spelen deze goedkeuringstoleranties een belangrijke rol. De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden, wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Als één of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de drie hieronder aangegeven andere oordelen worden verstrekt door de accountant.

Voor de goedkeuringstoleranties worden de volgende wettelijke minimumeisen gesteld:

	Strekking controleverklaring		
Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding / Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	>2% en ≤ 4%	>4%

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de werkelijke lasten exclusief de dotaties aan de reserves.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren. Indien kwalitatieve aspecten daartoe aanleiding geven kan de accountant een goedkeurende accountantsverklaring onthouden gelet op artikel 3 van het Bado.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringtolerantie onderkend.

2.3 Rapporteringstolerantie
De rapporteringtolerantie 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 in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringtolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming vanbovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant op het niveau van programma's in de begroting elke fout of onzekerheid > € 150.000 rapporteert.

Het staat de accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht belangrijke bevindingen in zijn rapport op te nemen.

2.4 Normenkader
Gelet op artikel 11 lid 2 van de Financiële verordening biedt het college de raad jaarlijks uiterlijk op 31 december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheersmaatregelen kunnen voortvloeien.

2.5 Rol accountant interne beheersing
Gelet op artikel 5 lid 6 Controleverordening maakt de accountant voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders zo veel mogelijk gebruik van het namens burgemeester en wethouders uitgevoerde onafhankelijke onderzoek.

Gelet op artikel 5 lid 7 Controleverordening maakt de accountant in de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de interne auditfunctie van de gemeente en stimuleert de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering.

Gelet op artikel 7 lid 1 Controleverordening: Indien de accountant bij een accountantscontrole tot het oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders niet getrouw is, dan wel afwijkingen constateert die op zichzelf leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende

controleverklaring, dan wordt dit aan burgemeester en wethouders voorgelegd met de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om op het oordeel en de afwijkingen te reageren, alvorens dit te melden aan de raad met afschrift hiervan aan burgemeester en wethouders.

3. Rechtmatigheidsverantwoording

3.1 Algemeen

Vanaf de jaarrekening 2023 stelt het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording op. Deze verantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. Hiermee legt een college aan de raad zelfstandig verantwoording af over de naleving van onder andere geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening. Deze verantwoording is onderdeel van de accountantscontrole naar het 'getrouw beeld'.

3.2 Verantwoordings- en rapportagegrenzen

De afwijkingen in deze verantwoording hebben betrekking op fouten en onduidelijkheden. Een onduidelijkheid heeft hierbij een andere strekking dan het eerder genoemde begrip onzekerheid bij de accountantscontrole. Een fout in de rechtmatigheidsverantwoording kan ontstaan doordat bijvoorbeeld financiële wet- en regelgeving niet is nageleefd. Een onduidelijkheid in de verantwoording kan ontstaan doordat bijvoorbeeld financiële wet- en regelgeving voor meerdere uitleg vatbaar is.

De verantwoordingsgrenzen en rapportagegrens voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn vastgelegd in artikel 10 van de Financiële verordening.

Gelet op artikel 10 lid 2 van de Financiële verordening rapporteert het college in de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening aan de raad over afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) met een verantwoordingsgrens van 2% van de werkelijke totale lasten van de gemeente exclusief de dotaties aan de reserves.

Gelet op artikel 10 lid 3 van de Financiële verordening worden in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening door het college alle geconstateerde afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) groter dan €150.000 nader toegelicht. Dit inclusief, indien van toepassing, door het college genomen of nog te nemen beheers- maatregelen om de afwijkingen te voorkomen.

Deze tolerantiegrenzen zijn gelijk aan de tolerantiegrenzen voor de getrouwheid.

3.3 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In de rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd.

Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

Voor de oordeelsvorming over het 'getrouw beeld' van de rechtmatigheidsverantwoording wordt door de accountant aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:
- het begrotingscriterium.
- het voorwaardencriterium.
- het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium.

3.4 Begrotingscriterium

Volgens artikel 12 lid 1 van de Financiële verordening is het begrotingscriterium een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen.

Voor de verdere uitwerking van dit criterium voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt verwezen naar de Financiële verordening.

3.5 Voorwaardencriterium

Volgens artikel 11 lid 1 van de Financiële verordening is het voorwaardencriterium het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Met het in artikel 11 lid 2, Financiële verordening genoemde normenkader voor de controle van de financiële rechtmatigheid wordt jaarlijks de reikwijdte van het voorwaardencriterium voor de rechtmatigheidsverantwoording nader uitgewerkt en geactualiseerd. Het college werkt dit normenkader uit in een toetsingskader voor de controle van de interne beheersing.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. De raad heeft bijvoorbeeld het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid overgedragen aan het college. In die situatie worden deze collegebesluiten niet opgenomen in het normenkader, omdat het bevoegdheden zijn die de raad zelf heeft gedelegeerd. Uiteraard moet wel worden vastgesteld dat deze collegebesluiten zijn genomen door het college.

3.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
Volgens artikel 13 lid 1 van de Financiële verordening is het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

Voor de verdere uitwerking van dit criterium voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt verwezen naar artikel 13 van de Financiële verordening.

4. Hardheidsclausule

In de rechtmatigheidsverantwoording door het college geconstateerde onduidelijkheden in raadsbesluiten c.q. verordeningen, zoals opgenomen in het bij onderdeel 2.4. genoemde normenkader, moeten door het college met een voorstel aan de raad zo spoedig mogelijk worden opgelost.

5. Door accountant uit te voeren deelonderzoeken

Als onderdeel van de reguliere accountantscontrole ten behoeve van de vaststelling van de getrouwe weergave van de in de jaarrekening te presenteren balans en de rekening van baten en lasten wordt door de accountant in opdracht van de auditcommissie (namens uw raad) aan een aantal onderwerpen specifiek aandacht besteed. De specifieke onderwerpen zullen jaarlijks door de auditcommissie worden vastgesteld.

6. Single information Single audit (SiSa)

Met ingang van 2007 is het principe van Single information Single audit (SiSa) ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het rijk. De SiSa verantwoordingen maken onderdeel uit van de door de accountant te controleren jaarrekening. Voor deze verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsingsvoorwaarden. De accountant stelt vast dat de besteding van specifieke uitkeringen conform deze voorwaarden plaatsvindt. Het betreft dus een specifieke rechtmatigheidscontrole. Indien bij de controle materiële financiële onrechtmatigheden worden geconstateerd, worden deze ook in de rechtmatigheidsverantwoording meegenomen.

7. Rapportering door de accountant

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

7.1 Interimcontrole
In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interimcontrole uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag, te weten de managementletter, aan het college van burgemeester en wethouders uitgebracht. In de door de accountant aan de raad uit te brengen boardletter wordt melding gemaakt van bestuurlijk relevante zaken uit de managementletter en wordt voor zover noodzakelijk gerapporteerd over de stand van zaken in de uitvoering van de managementletter gesignaleerde verbeterpunten. Deze boardletter wordt door de accountant aangeboden aan de raad na bespreking in de auditcommissie.

7.2 Verslag van bevindingen
Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het verslag van bevindingen (accountantsverslag) bij de jaarrekening wordt door de accountant:

- Een oordeel gegeven over de getrouwheid van de jaarrekening met de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording, rekening houdend met de in dit protocol bij onderdeel 2.2 opgenomen goedkeuringstoleranties en
- Inzicht gegeven in de voor het oordeel geconstateerde fouten en onzekerheden, rekening houdend met de in dit protocol bij onderdeel 2.3 opgenomen rapporteringstolerantie.

Het verslag van bevindingen wordt, voorafgaande aan de behandeling van de jaarrekening inclusief accountantsverklaring in de raad, besproken in de auditcommissie. Voor verdere uitwerking van dit proces wordt verwezen naar artikel 7 van de Controleverordening.

7.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm
Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 2.3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht in/bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover van belang voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis. Daarnaast kan de accountant een paragraaf ter benadrukking opnemen, bijvoorbeeld om extra aandacht op het oordeel van de rechtmatigheidsverantwoording te vestigen indien de fouten de verantwoordingsgrens overschrijden.

7.4 Accountantsverklaring
In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze gebruikt kan worden bij de vaststelling van de door het college opgestelde jaarrekening en de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 11 november 2025

De raad voornoemd,

drs. E.M.H. Lemaier

drs. J. Langenacker, voorzitter