



GEMEENTE  
UTRECHTSE HEUVELRUG

# Controleprotocol van de gemeente Utrechtse Heuvelrug 2023 inclusief normenkader 2023

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1	Algemeen.....	3
1.2	Doelstelling.....	3
1.3	Wettelijk kader .....	3
1.3.1	Accountantscontrole .....	3
1.3.2	Rechtmatigheidsverantwoording .....	4
2	Algemene uitgangspunten voor de controle.....	4
2.1	Rechtmatigheidscriteria .....	4
2.2	Normenkader financiële rechtmatigheid .....	5
3	Reikwijdte rechtmatigheidscontrole – en verantwoording.....	5
4	Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (accountant) .....	5
4.1	Algemeen.....	5
4.2	Goedkeuringstoleranties .....	5
4.3	Rapporteringstolerantie .....	6
4.4	Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening).....	7
5	Te hanteren verantwoordings- en rapportagegrens (college).....	7
5.1	Verantwoordingsgrens .....	7
5.2	Rapportagegrens .....	7
5.3	Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening).....	8
6	Communicatie en periodiek overleg accountant .....	8
7	Rapportering door accountant en college.....	8
7.1	Accountant .....	8
7.1.1	Managementletter .....	8
7.1.2	Verslag van bevindingen .....	9
7.1.3	Uitgangspunt voor de rapportagevorm.....	9
7.1.4	Controleverklaring.....	9
7.2	College .....	9
8	Bijlagen .....	10
8.1	Bijlage Communicatie en periodiek overleg met de accountant .....	10
8.2	Bijlage Rapportages en rapportagemomenten .....	11
8.3	Bijlage Normenkader financiële rechtmatigheid 2023.....	12

# 1. Inleiding

## 1.1 Algemeen

Op 8 november 2018 heeft de gemeenteraad van de Utrechtse Heuvelrug het Controleprotocol 2018 en bijbehorend normenkader wet- en regelgeving vastgesteld. Een controleprotocol geeft nadere uitwerking aan de controleopdracht van de accountant die conform artikel 213 van de Gemeentewet (Gemw) door de raad is aangewezen.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Het Controleprotocol 2018 is geactualiseerd en wordt vervangen door dit Controleprotocol 2023 in verband met een wetwijziging ten aanzien van de decentrale rekenkamers in 2022. In deze wetwijziging is tevens opgenomen de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college met ingang van het controle- en verslagjaar 2023.

De invoering van deze verantwoording heeft ook gevolgen voor de controleopdracht van de accountant. Tot en met 2022 verstrekten externe accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekening van gemeenten. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wijzigt dit. Het college geeft dan een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant kijkt dus nog wel of de rechtmatigheidsverantwoording door het college "juist" is.

Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht aan de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording door het college.

## 1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol, waarbij het normenkader financiële rechtmatigheid 2023 als bijlage 8.3 is bijgevoegd, heeft twee doelstellingen:

1. Het geven van nadere aanwijzingen aan de accountant over:
  - de reikwijdte van de accountantscontrole van de jaarrekening;
  - de daarvoor geldende normstellingen bij deze controle en
  - de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente.
2. Het vastleggen van de verantwoordingsgrens ten aanzien van:
  - de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening door het college en
  - de rapportagegrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening.

## 1.3 Wettelijk kader

### 1.3.1 Accountantscontrole

Het wettelijk kader voor de accountantscontrole is de Gemeentewet. De gemeenteraad wijst één of meer accountants (artikel 213 2<sup>e</sup> lid Gemw) aan. De accountant heeft de opdracht de jaarrekening

genoemd in artikel 197 Gemw te controleren en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten, de grootte en samenstelling van het vermogen als de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- 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;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 (bijv. het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten kortweg BBV) en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is;
- de Wnt-verantwoording op basis van art. 1.2 van de Wet normering topinkomens.

### 1.3.2 Rechtmatigheidsverantwoording

Het wettelijk kader voor de rechtmatigheidsverantwoording is het BBV en de uitwerking van het begrip rechtmatigheid in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.

Rechtmatigheid omvat in dit kader het volgende:

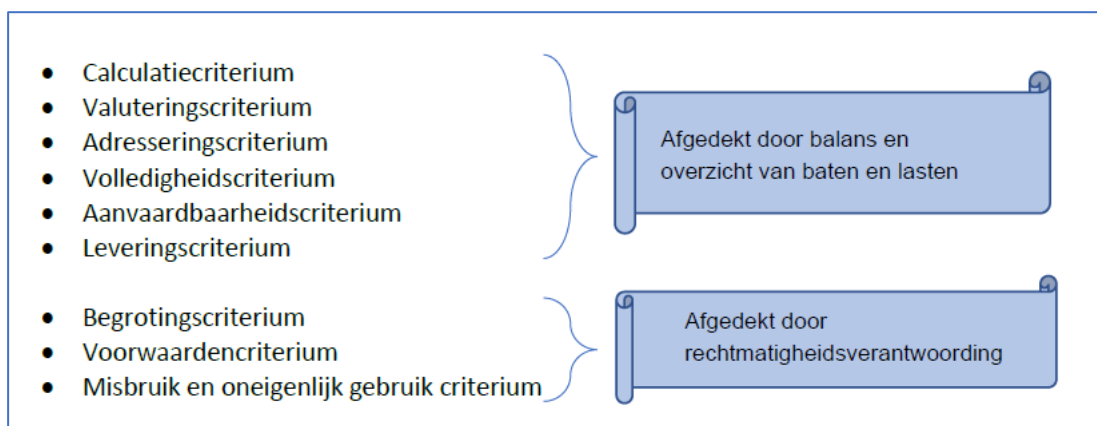
Baten, lasten en balansmutaties als gevolg van de financiële beheershandelingen zijn in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving tot stand gekomen.

## 2 Algemene uitgangspunten voor de controle

De accountant controleert en geeft een verklaring over de getrouwheid van de jaarrekening, het college onderzoekt en legt verantwoording af over de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening.

### 2.1 Rechtmatigheidscriteria

Er worden in totaal 9 rechtmatigheidscriteria onderscheiden:



De eerste zes criteria zijn tevens getrouwheidscriteria, en komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten van de jaarrekening. De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, als een onderdeel van de

jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over de rechtmatigheid.

De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, onderdeel van de jaarrekening en daarmee van het getrouwheidsoordeel van de accountant.

## 2.2 Normenkader financiële rechtmatigheid

Het normenkader is de set aan regelgeving waaraan in het kader van de rechtmatigheid moet worden voldaan. Daarbij gaat het zowel om Europese regelgeving, wettelijke bepalingen als eigen regelgeving, zoals verordeningen vastgesteld door de raad. In dit kader zijn alleen de bepalingen met de financiële beheershandelingen van belang. De raad stelt het normenkader vast. Het normenkader financiële rechtmatigheid 2023 is in bijlage 8.3 opgenomen.

## 3 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole – en verantwoording

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne wet- en 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 en heeft betrekking op de volgende criteria:

- begrotingscriterium;
- voorwaardencriterium;
- misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Bovenstaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die tevens getrouwheidscriteria zijn, zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording.

## 4 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (accountant)

### 4.1 Algemeen

De accountant controleert niet ieder document of financiële handeling die binnen de gemeente wordt verricht, maar richt de controle zodanig in dat hij voldoende zekerheid verkrijgt over het getrouwe beeld van de jaarrekening. Bij deze controle hanteert de accountant bepaalde toleranties waarbinnen fouten respectievelijke onzekerheden zijn toegestaan. Er is onderscheid tussen:

- Goedkeuringstoleranties
- Rapporteringstoleranties

### 4.2 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten of som van de onzekerheden in de controle aangeeft, dat in een jaarrekening maximaal mag voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De

goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven controleverklaring.

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in een jaarrekening kan ontstaan omdat bijvoorbeeld een jaarrekeningpost onvolledig is opgenomen, een toelichting ontoereikend is of een waarderingsgrondslag onjuist is. Een onzekerheid in de controle kan bijvoorbeeld ontstaan door gebreken in de interne controle of onvolledige of ontbrekende controle-informatie. Hierdoor is achteraf niet meer vast te stellen of een bepaalde uitgave juist heeft plaatsgevonden of dat bepaalde baten volledig zijn verantwoord.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) zijn de minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteert deze minimumeisen als goedkeuringstolerantie:

<b>Strekking controleverklaring accountant (getrouwheid)</b>				
<b>Goedkeuringstolerantie</b>	<b>Goedkeurend</b>	<b>Beperking</b>	<b>Oordeelonthouding</b>	<b>Afkeurend</b>
Fouten in de jaarrekening (% lasten)*	≤ 1%	>1% <3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3% <10%	≥ 10%	-

\*) percentage van de omvangsbasis; de omvangsbasis is het totaal van de lasten inclusief de toevoegingen aan reserves

De tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald.

### 4.3 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een de rapporteringstolerantie gehanteerd. De geconstateerde en niet gecorrigeerde fouten en de geconstateerde onzekerheden worden gerapporteerd aan de gemeenteraad in het verslag van bevindingen (ook wel genoemd accountantsrapport) bij de jaarrekening. Bij de rapportage wordt een rapporteringstolerantie in acht genomen die bepalend is voor het al dan niet rapporteren van een fout of onzekerheid.

De rapporteringstolerantie wordt als volgt gedefinieerd:

Een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportage 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 Utrechtse Heuvelrug hanteert als rapporteringstolerantie een bedrag van € 100.000.
--

Dit betekent dat de accountant op het niveau van programma's uit de jaarrekening elke fout of onzekerheid van € 100.000 of hoger rapporteert in het verslag van bevindingen.

De accountant richt, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, de controle in om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

#### 4.4 Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

De verantwoording van de specifieke uitkeringen (SPUK) aan het Rijk is onderdeel van de SiSa-bijlage (Single information Single audit) bij de jaarrekening. De controle en de oordeelsvorming door de accountant hebben ook betrekking op de getrouwheid van de SiSa-regelingen, met inachtneming van genoemde goedkeuringstolerantie.

Voor de rapporteringstolerantie van de SPUK gelden voorgeschreven specifieke bepalingen van het BADO. Artikel 5 BADO schrijft de volgende rapporteringstolerantie voor specifieke uitkeringen voor:

Rapporteringstolerantie specifieke uitkeringen (SiSa)	
Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1 miljoen	10% van de specifieke uitkering
> € 1 miljoen	€ 125.000

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

## 5 Te hanteren verantwoordings- en rapportagegrens (college)

### 5.1 Verantwoordingsgrens

Voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college gelden de verantwoordings- en rapportagegrens.

De verantwoordingsgrens is als volgt gedefinieerd:

De verantwoordingsgrens is een bedrag op basis van een door de gemeenteraad vastgesteld percentage van de lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves, waarboven het college het bedrag van afwijkingen (bestaande uit fouten respectievelijk onduidelijkheden ten aanzien van rechtmatigheid) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen, wordt door de raad bepaald en bedraagt minimaal 0% en maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves).

Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden afzonderlijk berekend en worden niet bij elkaar opgeteld.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteert een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves.
---

### 5.2 Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf, indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college hecht

er waarde aan om het gesprek te voeren over bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting op overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering. In deze paragraaf beschrijft het college ook welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteert als rapporteringsgrens een bedrag van € 100.000.

In onderstaande schema is de verantwoordingsgrens en rapportagegrens opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld.

Afwijkingen rapporteren in rechtmatigheidsverantwoording van college	
Rechtmatigheidsfouten in de jaarrekening*	> 3%
Onduidelijkheden m.b.t. rechtmatigheid in de jaarrekening*	> 3%
Rapportagegrens	€ 100.000

\* % van de totale gemeentelijke lasten inclusief stortingen in reserves

### 5.3 Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

De verantwoording van de specifieke uitkeringen maakt ook deel uit van de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Indien uit de controle van het college blijkt dat er onrechtmatig is gehandeld en de voorwaarden niet in acht zijn genomen, dan dient dit meegenomen te worden in de verantwoording. Een onrechtmatigheid in een SPUK kan ook leiden tot terugvordering van deze uitkering door het Rijk, welke voor een getrouw beeld in de jaarrekening dient te worden verantwoord op de balans.

## 6 Communicatie en periodiek overleg accountant

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, de raad of de auditcommissie en vertegenwoordigers van de gemeente. In bijlage 8.1 zijn de momenten van periodiek overleg en wijze van communicatie weergegeven.

## 7 Rapportering door accountant en college

### 7.1 Accountant

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant met de raad, college of vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie (zij bijlage 8.2 voor een overzicht).

#### 7.1.1 Managementletter

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenoemde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter.

De managementletter is gericht aan het college. Een afschrift van de managementletter, inclusief een reactie van het college, zal door het college aan de raad worden verstrekt. Daarnaast wordt de managementletter met auditcommissie besproken.

#### 7.1.2 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemw wordt van de controle op de jaarrekening 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 financieel beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

#### 7.1.3 Uitgangspunt voor de rapportagevorm

Gesignaleerde fouten en onzekerheden op getrouwheid worden gespecificeerd en toegelicht naar de aard van het criterium en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de interne beheersing, en de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover relevant voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis.

#### 7.1.4 Controleverklaring

In de controleverklaring geeft de accountant op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weer. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

### 7.2 College

Het college geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording (standaardtekst) aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering licht het college eventuele afwijkingen toe en beschrijft het welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

## 8 Bijlagen

### 8.1 Bijlage Communicatie en periodiek overleg met de accountant

Onderstaand is de overlegstructuur vastgelegd.

<b>Gesprekspartner</b>	<b>Aantal keer per jaar</b>	<b>Toelichting</b>
Auditcommissie	3	<p>De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant.</p> <p>De auditcommissie is voor de accountant het aanspreekpunt richting de raad voor de opdrachtformulering.</p> <p>Met de auditcommissie zal voorafgaand aan de interim-controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de voorgenomen controleaanpak en -opdracht. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen worden teruggekoppeld naar de auditcommissie.</p> <p>Daarnaast zullen de bevindingen van de interim- en jaarrekeningcontrole worden besproken.</p>
Concerncontroller i.o.m. specialist financieel beheer	3	<p>De concerncontroller is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interim-controle (op basis van de concept managementletter) en van de eindejaarscontrole (op basis van het concept verslag van bevindingen bij de jaarrekening). Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.</p>
Gemeentesecretaris	2	<p>Overleg in het kader van de interim-controle over ontwikkelingen binnen de organisatie en bespreking van de bevindingen van de interim-controle.</p>
Portefeuillehouder Financiën	Op verzoek	<p>Op verzoek bespreken van bevindingen uit interim-controle en eindejaarscontrole.</p>
College van burgemeester en wethouders	Op verzoek	<p>Op verzoek zal de accountant verschijnen in vergaderingen van het college. Bijvoorbeeld voor toelichting op de bevindingen van de interim-controle en eindejaarscontrole.</p>
Gemeenteraad	Op verzoek	<p>Op verzoek zal de accountant verschijnen in vergaderingen van de gemeenteraad. Bijvoorbeeld voor toelichting op de bevindingen van de interim-controle en eindejaarscontrole.</p>

## 8.2 Bijlage Rapportages en rapportagemomenten

De volgende rapportages en rapportagemomenten worden gehanteerd.

Rapportage	Moment	Inhoud	Gericht aan
Managementletter	Na afronding van interim-controle najaar (uiterlijk 15 november).	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende interne beheersing (processen en procedures) evenals overige van relevante onderwerpen.	College van B&W  (rapportage inclusief reactie van het college ter inzage naar de raad)
Verslag van bevindingen (accountantsrapport bij de jaarrekening)	Na afronding van controle jaarrekening (minimaal 4 weken voor het moment dat bespreking van de jaarrekening en bijbehorende stukken in de raadsvergadering is geagendeerd - de laatste vergadering voor het zomerreces).	De beantwoording van de vraag of de inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe verantwoording mogelijk hebben gemaakt. Inclusief de geconstateerde fouten, onzekerheden en/of verbeteringen op het gebied van verslaglegging, rekening houdend met de afgesproken rapporteringstoleranties en de goedkeuringstolerantie.	Raad
Controleverklaring	Na afronding van controle jaarrekening (minimaal 3 weken voor het moment dat bespreking van de jaarrekening en bijbehorende stukken in de raadsvergadering is geagendeerd - de laatste vergadering voor het zomerreces).	Oordeel over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften.	Raad

### 8.3 Bijlage Normenkader financiële rechtmatigheid 2023

Zie separaat bijgevoegd document.