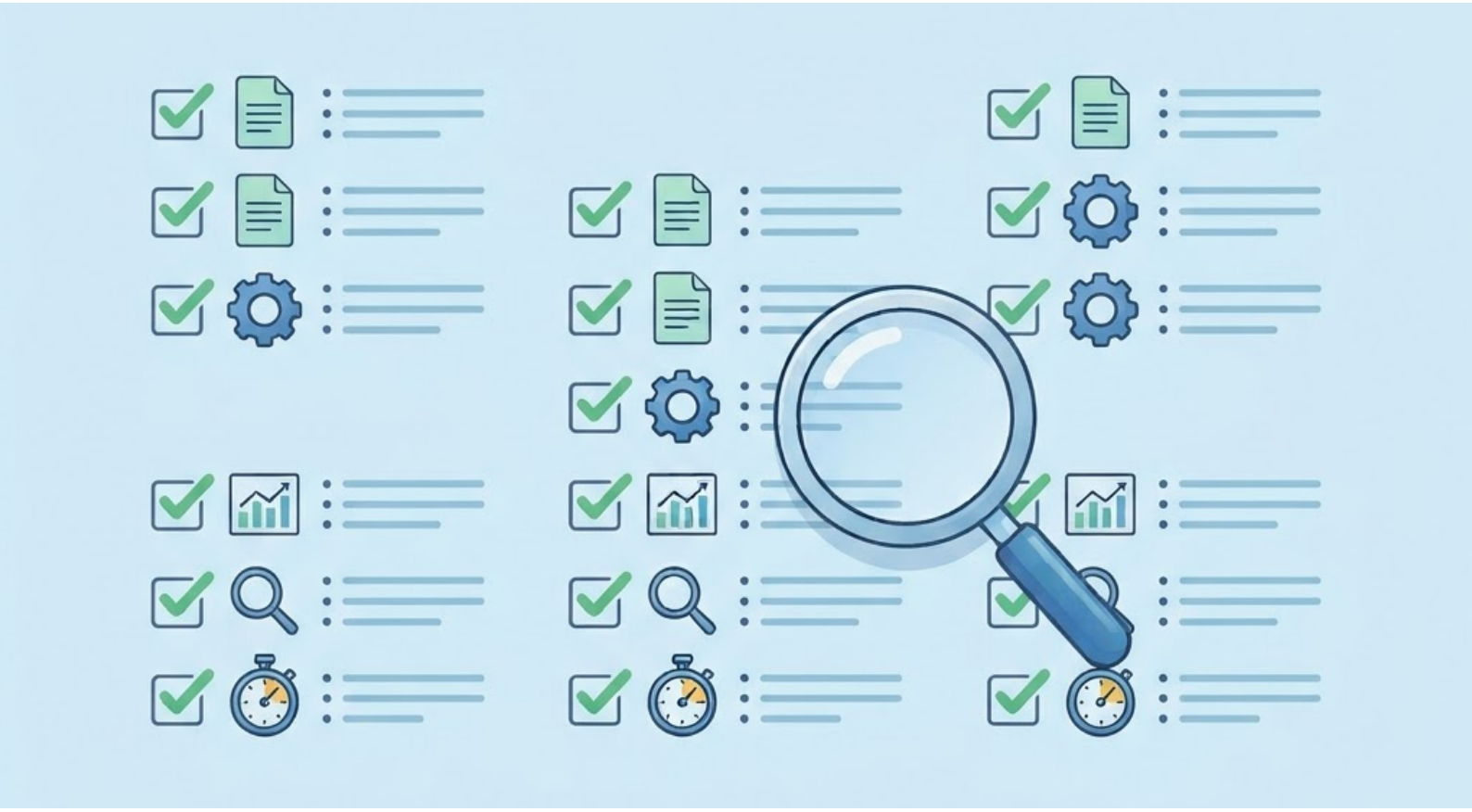
Controleprotocol

voor de accountantscontrole
op de jaarrekening 2026
van de gemeente Harderwijk



Versie: 20260717

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
    1.1 Doelstelling 3
    1.2 Wettelijk kader 3
2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid) 4
3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstolerantie en verantwoordingsgrens 5
    3.1 Goedkeuringstoleranties 5
    3.2 Rapporteringstolerantie 6
    3.3 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording door het college 6
4. Rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria 8
    4.1 Het begrotingscriterium 8
    4.2.Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium) 9
    4.3. Het voorwaardencriterium 9
5. Rapportering 10

1. Inleiding

De gemeenteraad van de gemeente Harderwijk heeft aan de accountant de opdracht verstrekt de accountantscontrole, als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet, voor de gemeente Harderwijk uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad jaarlijks nog een aantal zaken nader regelen. Daarvoor stelt de gemeenteraad jaarlijks het controleprotocol vast.

Het object van controle is de jaarrekening van het boekjaar 2026 en daarmede tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Harderwijk.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol 2026 heeft tot doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2026 van de gemeente. Daarnaast worden de verantwoordingsgrens voor het college en de rapporteringsgrens voor het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden in de paragraaf bedrijfsvoering vastgelegd. Mede gelet op de structurele borging van de rechtmatigheidsverantwoording in de gemeentelijke planning- en controlcyclus, wordt dit controleprotocol jaarlijks aan de gemeenteraad voorgelegd ter vaststelling.

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 controleverklaring 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 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 de rechtmatigheidscontrole zal zijn. Dit is vastgelegd in het normenkader.

In de controleverordening gemeente Harderwijk heeft de gemeenteraad de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen voor het boekjaar 2026 vast.
In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet, de Controleverordening gemeente Harderwijk 2023, is in artikel 4, lid 2, de volgende zinsnede opgenomen:

> Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt overleg plaats tussen de accountant en vertegenwoordigers van de gemeente.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de door de gemeenteraad benoemde accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en 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 provincies en gemeenten (verder BBV);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in art. 58a van het Besluit BBV.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, zesde lid van de Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden (verder BADO)) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.
Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het BADO dat de in de jaarrekening 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 gemeentelijke verordeningen”.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstolerantie en verantwoordingsgrens

De accountant volgt de voorgeschreven toleranties conform de BADO-notitie. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in -op basis van steekproeven- 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 goedkeuringstolerantie (ook wel bekend als materialiteit). 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.

Informatie is materieel of heeft een materieel belang, als deze informatie invloed kan hebben op de besluitvorming van de gebruiker van die informatie. Materialiteit is direct gekoppeld aan de gebruikers en het doel van de verstrekte informatie. Gebruikers zijn bijvoorbeeld raadsleden. De accountant gebruikt de materialiteit voor:

- De basis voor de diepgang van door de accountant uit te voeren werkzaamheden.
- Het bepalen van het oordeel van de accountant over de jaarrekening.

3.1 Goedkeuringstoleranties

De accountant is gehouden om fouten kwantitatief én kwalitatief (bijvoorbeeld als gevolg van complexiteit, frauderisicofactoren en onzekerheid) te wegen. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

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.

Voor de controle van de jaarrekening 2026 gelden de volgende goedkeuringstoleranties:

	Strekking controleverklaring		
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding / afkeurend
Fouten en onzekerheden in de jaarrekening (% lasten, exclusief dotaties aan reserves)	≤ 2%	> 2% < 4%	> 4%

Uitgaande van de begroting 2026 betekent dit dat de som van fouten en onzekerheden tot een totaalbedrag van €4.557.000 geen invloed hebben op de strekking van een goedkeurende controleverklaring.

De goedkeuringstolerantie en verantwoordingsgrens worden gedurende de controle bijgesteld op basis van de werkelijke lasten. Daarmee kan de goedkeuringstolerantie en verantwoordingsgrens in omvang gedurende het jaar wijzigen. Bovenstaande bedragen zijn daarmee een indicatie op basis van de begroting 2026 en zullen gedurende het jaar worden aangepast richting realisatie van gecontroleerde lasten ten tijde van de jaarrekening 2026.

3.2 Rapporteringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.
De rapporteringtolerantie(s) is een bedrag gebaseerd op een norm, die gelijk is aan of lager is dan de bedragen die voortvloeien uit de norm van de goedkeuringstolerantie. Deze rapporteringstolerantie geeft aan wanneer er over de aangetroffen fouten en onzekerheden wordt gerapporteerd. Bij overschrijding van deze norm vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

In de Financiële Verordening gemeente Harderwijk 2024, artikel 8 lid 2 is opgenomen dat dit bedrag jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Voor 2026 wordt - overeenkomstig 2025- voorgesteld de rapporteringstolerantie vast te stellen op € 50.000. Het staat de accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht “belangrijke” bevindingen in zijn rapport op te nemen.

<u>Specifieke rapporteringstoleranties voor de SiSa</u>

In overeenstemming met artikel 5 van het BADO gelden er in het kader van Single information Single audit (SiSa) afwijkende rapporteringstoleranties. De rapporteringstoleranties zijn afhankelijk van de financiële omvang van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar of, bij meerjarige financiële afrekening op basis van prestatieafspraken, gebaseerd op het totale voorschot per specifieke uitkering enzijn als volgt gedefinieerd:

- € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

De rechtmatigheidswerkzaamheden die betrekking hebben op de specifieke uitkeringen zullen op basis van deze norm worden uitgevoerd.

3.3 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording door het college

Naast de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad de verantwoordingsgrens voor het college vastgesteld.

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgestelde norm waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening van 2026. Deze verantwoordingsgrens moet liggen tussen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves. De gemeenteraad is vrij om binnen de eerder genoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat fouten en onduidelijkheden gezamenlijk worden getoetst aan één verantwoordingsgrens. Ze mogen niet afzonderlijk beoordeeld of apart geteld worden.

Om de verantwoordingsgrens te bepalen zijn een aantal overwegingen van belang. De volgende voorbeelden zijn genoemd in de door de commissie BADO opgestelde notitie:

Aspect	***Overwegingen***
Informatiepositie van de gemeenteraad	Bij een laag percentage worden in de rechtmatigheidsverantwoording eerder fouten en onduidelijkheden opgenomen en dus zichtbaar voor de gemeenteraad. Bij een hoog percentage ligt de lat lager en zal de gemeenteraad niet alles te horen krijgen.
Kosten van de verantwoording	De organisatie moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Als de verantwoordingsgrens op een laag niveau wordt vastgesteld, komen ook afwijkingen in beeld, waar relatief geringe bedragen mee gemoeid zijn. Ook zal de organisatie meer afwijkingen moeten opsporen, vastleggen en rapporteren. De interne controle wordt veel uitgebreider en duurder.
Eenduidigheid van normen en communicatie	Binnen de gemeente kunnen al normen (percentages) gehanteerd worden voor de interne controle. De accountant hanteert in het kader van de materialiteit ook normen, die ontleend zijn aan het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren, dan moet ze uitleggen waarom iets bezien door de bril van rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.

Naast de rechtmatigheidsverantwoording is het mogelijk om als college in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting te geven op de kwaliteit van de interne beheersing, de uitkomsten van de (verbijzonderde) interne controle en de leer- en verbeterpunten. In tegenstelling tot de rechtmatigheidsverantwoording stelt de accountant voor deze paragraaf alleen vast of deze geen materiële onjuistheden bevat c.q. verenigbaar is met de jaarrekening. Het is mogelijk om fouten en onzekerheden die door het college zijn geconstateerd in het kader van de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden maar niet opgenomen hoeven te worden in de rechtmatigheidsverantwoording hier alsnog toe te lichten.

Verantwoordingsgrens 2026

Voor 2026 wordt voorgesteld om de verantwoordingsgrens, vast te stellen op 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves. Op basis van de begroting 2026 van de gemeente Harderwijk betekent genoemde percentage dat voor afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) een totaalbedrag van €4.557.000 wordt aangehouden.

In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) nader toegelicht. Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontrole, daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens maar rapporteert het college ook alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapporteringstolerantie in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de gemeenteraad. Hiermee volgen we de ingezette lijn zoals deze voor de accountant geldt om geconstateerde onrechtmatigheden vanaf deze grens te benoemen in haar rapport van bevindingen.

4. Rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole zijn negen rechtmatigheidscriteria gedefinieerd. De meeste hiervan gelden ook voor het getrouwheidsonderzoek. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal door de accountant extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

4.1 Het begrotingscriterium

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 (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop de gemeenteraad de budgetten in de begroting en kredieten geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting en de het geautoriseerde kredietbedragen, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van de gemeenteraad tot stand zijn gekomen.

Afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen) (beleidsmatig en/of financieel) moeten

geautoriseerd worden door de gemeenteraad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de gemeenteraad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld, zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is indien deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. In de Financiële Verordening gemeente Harderwijk 2024, artikel 10 lid 4 is opgenomen dat onder tijdig wordt verstaan: a. vermeld in de tussentijdse rapportage en b. alle andere afwijkingen van de (bijgestelde) begroting die niet bekend zijn bij het opstellen van de tussentijdse rapportage worden gemeld en toegelicht bij de vaststelling van de jaarstukken van het jaar t-1. Lasten- en kredietoverschrijdingen zijn altijd onrechtmatig.

Volgens artikel 28 BBV dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nieuwe situatie betrekt het college alle afwijkingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is indien deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Lasten- en kredietoverschrijdingen zijn altijd onrechtmatig. Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de gemeenteraad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn.

Via de door de gemeenteraad vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma moeten passen.

4.2.Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Door het college is het Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid (M&O beleid) vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en frauderisico’s worden genomen en daar waar nodig aanpassing behoeven (continu proces). Daarnaast is dit ook in diverse verordeningen en procedures opgenomen.

4.3. Het voorwaardencriterium

Door de gemeenteraad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt.

5. Rapportering

Gedurende het jaar besteedt het college actief aandacht aan rechtmatigheidsvraagstukken en rapporteert hierover via de paragraaf bedrijfsvoering in de P&C-cyclus. De accountant brengt verslag uit tijdens én na afronding van de controlewerkzaamheden. De opvolging van bevindingen uit zowel interne als externe controles, waaronder de rechtmatigheidswerkzaamheden, vormt een essentieel onderdeel van de continue verbetercyclus binnen de interne bedrijfsvoering.

Interim-controle door de accountant

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze controle wordt na afronden van de interim-controle een concept-verslag boardletter uitgebracht aan het college. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden.

Verslag van bevindingen door de accountant

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college. De accountant geeft desgewenst een toelichting op de bevindingen aan de gemeenteraad. 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.

Controleverklaring van de accountant

In de controleverklaring wordt op gestandaardiseerde wijze, conform wettelijke voorschriften, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. Deze verklaring heeft betrekking op de getrouwheid van de jaarstukken én de door het college opgestelde rechtmatigheidsverantwoording.