Geleideformulier Raadsvoorstel COPRO, inclusief normenkader 2025

Onderwerp	Toelichting Raadsvoorstel COPRO
Vergaderdatum	21 november 2025
Zaaknummer (optioneel)	Klik hier als u tekst wilt invoeren.
Steller	Michiel van Oosterom

1. Achtergrond en samenvatting

Vanaf verslagjaar 2025 gelden nieuwe regels voor de begroting, verantwoording en accountantscontrole bij gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen. De wijzigingen hebben vooral gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college van B en W en de wijze waarop de accountant de jaarrekening beoordeelt.

Aanleiding is de aanpassing van de Besluit Begroting Verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). De gewijzigde besluiten zijn op 16 april 2025 gepubliceerd in het Staatsblad.

Belangrijkste wijzigingen

Voor *de jaarrekeningcontrole* door de accountant

1. De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente exclusief de toevoegingen aan de reserves. Dit was inclusief.
2. De materialiteit voor de jaarrekeningcontrole wordt 2% van de omvangsbasis. Dit was 1%.
3. Fouten en onzekerheden in de controle dienen door de accountant bij elkaar opgeteld te worden en betrokken worden in de oordeelsvorming t.o.v. de gezamenlijke materialiteit van 2%. Voorheen was de materialiteit voor fouten 1% en voor onzekerheden 3%.

Voor *de rechtmatigheidsverantwoording* door het college

1. In het Bado is een verantwoordingsgrens opgenomen van 2% van de omvangsbasis. Dit was 1%.
2. Hiervoor moeten de onderstaande documenten aangepast worden.
    a. Controle- (en rechtmatigheids)protocol (COPRO);
    b. Normen- (en toetsings)kader.

Paragraaf 'Overige gegevens'

Op grond van de aanpassing van BBV artikel 24, 3e lid dient in de jaarrekening een paragraaf 'Overige gegevens' te worden toegevoegd. Deze paragraaf Overige gegevens moet in de jaarstukken worden opgenomen ná de jaarrekening en dus niet als onderdeel van de jaarrekening. In de paragraaf Overige gegevens wordt de controleverklaring van de accountant opgenomen.

Doelstelling

In het voorliggende raadsvoorstel controle- (en rechtmatigheids)protocol stelt de gemeenteraad

1. specifieke richtlijnen vast ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole van de jaarrekening vanaf verslagjaar 2025 en verder.
2. de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college;
3. de rapporteringstolerantie zowel voor het opnemen van bevindingen in het verslag van bevindingen van de accountant als de afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

Ten behoeve van de accountantscontrole geeft de raad nadere aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstelling en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Ten behoeve van het college van B en W geeft de raad richtlijnen over de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording en de daarbij te hanteren verantwoordingsgrens en rapporteringsgrens.

Let op!

De aanpassing van de materialiteit door aanpassing van de goedkeuringstolerantie en de verantwoordingsgrens heeft ook invloed op de werkzaamheden van de interne auditfunctie (IAF/VIC). Hiervoor wordt een VIC jaarplan opgesteld. In dit jaarplan worden de in de controle te betrekken processen o.b.v. de materialiteit opnieuw beoordeeld en ingepland. Daarnaast bevat het bijzondere aandachtspunten voor het betreffende jaar.

2. Impact van de besluitvorming

Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

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. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

Goedkeuringstolerantie (materialiteit)

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 wordt beïnvloed".

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn bovengrenzen voorgeschreven van de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. Dit moet dan bij dit controleprotocol worden vastgesteld door de raad en worden toegelicht in de controleverklaring van de accountant. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring. Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, verstrekt de accountant in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring. Als de goedkeuringstolerantie wordt overschreden verstrekt de accountant geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de andere hieronder aangegeven verklaringen.

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% - ≤ 4%	> 4%

In het hierboven opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren en deze komen overeen met de Bado.

De grondslag voor de berekening van de verantwoordingsgrens (en de goedkeuringstolerantie van de accountant) is vanaf 2025 de totale lasten exclusief toevoegingen aan reserves. Tot en met 2024 telden de toevoegingen aan reserves mee.

Het onderscheid tussen fouten en onzekerheden is in de weging van het accountantsoordeel vervallen. In plaats van de eerdere grens van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden geldt vanaf 2025 één grens: *2% voor het totaal van de fouten en onzekerheden*;

De verantwoordingsgrens en de goedkeuringstolerantie van de accountant zijn vanaf 2025 gemaximeerd op 2% (voor de rechtmatigheidsverantwoording was dit 3% en voor de accountantscontrole was dit 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden).

De omvang bestaat uit de lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. De definitieve tolerantie wordt bepaald op basis van de daadwerkelijk in het boekjaar gerealiseerde lasten.

De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging. Doordat de omvangbasis gedurende het jaar en tussen verschillende begrotingen afwijken, zijn er geen concrete bedragen gekoppeld aan deze goedkeuringstoleranties. Deze bedragen worden bij de start van de werkzaamheden door de accountant bepaald en hoeven niet door de gemeenteraad vastgesteld te worden. De gemeenteraad heeft door middel van dit controleprotocol reeds de kaders vastgesteld.

Verantwoordingsgrens rechtmatigheid

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

"De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het College de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves".

In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens gelijk aan de vastgestelde goedkeuringstoleranties voor fouten en onzekerheden zoals die wordt gehanteerd bij de getrouwheidsgrens, die door de account wordt gehanteerd op basis van het advies van de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (Bado) en het controleprotocol, van de totale lasten van de gemeente exclusief de dotaties aan de reserves.

Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie 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 daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constateringen welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de gemeenteraad worden gebracht. Dit in het kader van 'kwalitatieve relevantie'. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op elementen die de gemeenteraad specifiek nader terug wil zien.

De rapporteringsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde onrechtmatigheden vanaf € 300.000 (was € 150.000) nader toegelicht.

Conform de werkwijze voor de accountant wordt er in de getrouwheidsverklaring gerapporteerd over elke fout en onzekerheid ≥ € 300.000 (was € 150.000) in het verslag van bevindingen.

Welke keuzevrijheid heeft de Raad?

Voorstel vaststelling controletolerantie (verantwoordings- en rapporteringsgrens)

De gemeenteraad is vrij om binnen een bandbreedte tussen de 0% en 2% (was 3%) van het begrotingstotaal exclusief toevoegingen aan reserves (was inclusief) het percentage voor de verantwoordingsgrens vast te stellen. De zogenoemde controletolerantie. Bij het vaststellen van de controletolerantie moeten een aantal aspecten worden afgewogen:

- ✓ Moet over iedere euro verantwoording worden afgelegd of gaat het om de grote(re) lijnen?
- ✓ De organisatie moet kosten maken en werkzaamheden uitvoeren om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Bij een laag percentage moeten meer en ook relatief kleine mutaties worden gecontroleerd. Dat betekent meer werk en dus duurder.
- ✓ Binnen de gemeente worden al normen gehanteerd voor interne controle die zijn vastgelegd in het controleprotocol. Deze sluiten op dit moment ook al aan bij de normen die de accountant hanteert bij zijn controle (nu 2% was 1%). Als de raad andere normen wil hanteren, kan het voorkomen dat uitgelegd moet worden waarom een post op basis van de rechtmatigheidscontrole niet akkoord is, maar voor de controle van de accountant op getrouwheid wel.

Het voorstel vanuit het college van b en w is een bestendige lijn te hanteren en daarom wederom aan te sluiten bij de wettelijke toleranties voor onze controlerend accountant zoals opgenomen in het controleprotocol. Dat betekent dat de diepgang van de interne controle wederom gelijkgesteld wordt aan de externe controle door de accountant.

Verantwoording door het college van b en w gebeurt nog altijd op twee plaatsen: in de rechtmatigheidsverklaring en in de paragraaf bedrijfsvoering.

De verantwoordingsgrens bepaalt wanneer (vanaf welke omvang) het college melding moet maken van een onrechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording.

De rapporteringsgrens bepaalt vanaf welk bedrag een rechtmatigheidsfout moet worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering (was € 150.000 en voorstel is nu € 300.000).

Argumenten

- **Het is een raadsbevoegdheid kaders te stellen aan de rechtmatigheidsverantwoording**

De verantwoordelijkheid voor en de verantwoording over het rechtmatig handelen van de organisatie wordt hiermee expliciet bij het college neergelegd. Het is aan de gemeenteraad om het niveau omtrent ambitie en acceptatie van rechtmatigheidsfouten, onduidelijkheden te bepalen.

- **De verantwoordingsgrens is passend voor een gemeente met de (toenemende) omvang van Hilversum.**

De uitvoering van de rechtmatigheidscontrole door het college van b en w sluit daarmee aan op de wettelijke verantwoordingsgrens en diepgang van de controle door de externe accountant. De accountant geeft in de ML al enige jaren aan dat de huidige werkwijze van interne controle van voldoende kwaliteit is. De organisatie is daarmee in staat om ook in 2025 e.v. aan de rechtmatigheidsverantwoording door het college goed invulling te geven.

Bij een lagere verantwoordingsgrens moet, mede door diepgaandere controles, rekening worden gehouden met een vergroting van de administratieve last en meer afstemming met de externe accountant.

- **Een rapporteringsgrens van € 300.000 geeft de raad nog altijd voldoende inzicht in geconstateerde rechtmatigheidsfouten.**

De rapporteringsgrens bepaalt vanaf welk bedrag een rechtmatigheidsfout moet worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Met het hanteren van een rapporteringsgrens van € 300.000 (was: € 150.000) heeft de gemeenteraad nog altijd voldoende inzicht in de mate waarin de organisatie rechtmatig heeft gehandeld en tegelijkertijd blijft de paragraaf bedrijfsvoering overzichtelijk. Hoe lager de rapporteringsgrens hoe uitgebreider het overzicht van rechtmatigheidsfouten wordt met bijbehorende administratieve lasten voor de organisatie.

Kanttekeningen

- **Alternatief scenario is om de verantwoordingsgrens lager vast te stellen dan 2%**

In eerdere voorlichtingen over de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is er al aangegeven dat de eerste jaren van invoering echt gezien moet worden als ingroei. Een hogere verantwoordingsgrens is daarbij passend. Het geeft de organisatie meer ruimte om zich aan de nieuwe werkwijze aan te passen. Nu de omvangsbasis verlaagd wordt en fouten en onduidelijkheden opgeteld moeten worden is het goed te verdedigen om van 1 naar 2% te gaan.

Financiële impact

De nu voorgestelde kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording geven de organisatie iets meer lucht en zeker gezien de fusie met Wijdemeren geeft dit meer comfort om de jaarrekeningcontrole voor beide organisaties tot realisatie te brengen. Mede omdat Wijdemeren op dit moment ingericht is op een verantwoordingsgrens van 3% waardoor het sowieso al lastiger gaat worden om de maximaal wettelijke norm van 2% te realiseren.