

**CONTROLEPROTOCOL VOOR DE  
ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE  
JAARREKENING 2025**

**voerendaal**

## **1. Inleiding**

### **1.1 Opdracht**

De gemeenteraad verstrekt aan RSM de opdracht van de accountantscontrole voor de controle van de jaarrekening voor de boekjaren 2020 t/m 2023 (met optie tot verlenging voor maximaal 2 jaar), als bedoeld in art 213 Gemeentewet (GW), voor de gemeente Voerendaal uit te voeren. Voor de controle van de jaarrekening 2025 is gebruik gemaakt van de tweede mogelijkheid tot verlenging. Het controleprotocol is van toepassing op het verantwoordingsjaar 2025.

### **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 jaarrekening van de gemeente Voerendaal. De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen. Daarnaast worden aanwijzingen gegeven aan het college voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

### **1.3 Wettelijk kader**

Art. 213 (GW) schrijft voor dat de gemeenteraad de accountant 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 accountantsverslag.

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.

De gemeenteraad heeft op 18 december 2025 de verordening ex art. 213 GW (de Controleverordening) voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Voerendaal vastgesteld. Met dit controleprotocol inclusief het normenkader stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het komende controlejaar, zijnde 2025.

## **2. Uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)**

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

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva en de rechtmatigheidsverantwoording;
- 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 (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);;
- 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 verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van art. 213 lid 6 GW evenals de meest recente Kadernota Rechtmatigheid, de adviezen van de Commissie BBV alsmede de NV COS (Nadere voorschriften controle- en overige standaarden) uitgegeven door NBA, bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 gemeentelijke verordeningen".

### 3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De doelstelling van de accountant bij het uitvoeren van een controle van de jaarrekening is een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening als geheel vrij is van een afwijking van materieel belang als gevolg van fraude of fouten. Daarmee is de accountant in staat een oordeel tot uitdrukking te brengen over de vraag of de financiële overzichten in alle van materieel belang zijnde aspecten zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende wettelijke bepalingen (BBV). Voor de controle van de jaarrekening van een decentrale overheid is het Bado van toepassing. In het Bado is de goedkeuringstolerantie uitgewerkt als een percentage van de omvangsbasis. De accountant onthoudt een goedkeurende controleverklaring indien de goedkeuringstolerantie wordt overschreden.

De goedkeuringstolerantie volgens het Bado is hieronder opgenomen.

	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel Onthouding/Afkeurend
Fouten in de jaarrekening en onduidelijkheden in de controle*	≤ 2%	> 2% ≤ 4%	> 4%

Naast bovenstaande kwantitatieve beoordeling zal de accountant ook altijd nog een meer kwalitatieve beoordeling hanteren: het zogenoemde "professional judgement" van de accountant met betrekking tot de weging van fouten en onduidelijkheden.

Op basis van de begroting 2025 van de gemeente wordt op basis van bovengenoemde percentages een totaalbedrag aan fouten en onduidelijkheden in de jaarrekening berekend die goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

***De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onduidelijkheden 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.***

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming ofwel de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

***De rapporteringstolerantie(s) 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 controle-werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreider accountantsverslag. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

Ten aanzien van de rapporteringstolerantie zal de accountant aan de raad gespecificeerd rapporteren over de geconstateerde fouten en onduidelijkheden die per programma dezelfde omvang hebben als de hiervoor genoemde percentages voor de goedkeuringstoleranties, echter alleen voor zover de afzonderlijke afwijkingen een absoluut bedrag van € 25.000 te boven gaan.

#### **4. Begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria**

Onder rechtmatigheid wordt in het kader van de accountantscontrole verstaan dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen dat zij in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen.

De volgende rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

1. het begrotingscriterium;
2. het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium (M&O);
3. het voorwaardencriterium;
4. het calculatiecriterium;
5. het valueringscriterium;
6. het adresseringscriterium;
7. het volledigheidscriterium;
8. het aanvaardbaarheidscriterium en
9. het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de criteria vier tot en met negen. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht moeten worden besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Vanaf 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverantwoording af. Hiermee legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid van het financieel beheer. Deze rechtmatigheidsverantwoording heeft enkel betrekking op het begrotingscriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium en het voorwaardencriterium. De accountant controleert de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

Bij de vaststelling van het plan van aanpak rechtmatigheidsverantwoording in de raadsvergadering van 14 december 2023 heeft de gemeenteraad de verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vastgesteld. Deze grenzen zijn gelijk aan de controletoleranties van de accountant. Het college hanteert deze grenzen voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

##### Het begrotingscriterium

Volgens de financiële verordening van de gemeente Voerendaal (ex art. 212 GW) mogen de lasten van producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt te staan. Compensatie binnen hetzelfde programma is derhalve mogelijk. Compensatie tussen de programma's onderling of dekking van een overschrijding via de algemene dekkingsmiddelen (zoals bedoeld in BBV art. 8 lid 5) zal door de raad moeten worden goedgekeurd en dient bij voorkeur in het boekjaar te worden goedgekeurd. Uitgangspunt is dat iedere overschrijding van lasten van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

- a) er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- b) de overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
- c) Er een voorstel is ingediend om de begroting te wijzigen;
- d) De overschrijding past binnen het door de raad geaccordeerde beleid;
- e) Er is sprake van compensatie via direct te relateren baten;
- f) De gemeenteraad is wel geïnformeerd, maar er is geen begrotingswijziging vastgesteld;

#### Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O)

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. M&O-maatregelen zitten verankerd in de administratieve organisatie. Het college verantwoordt zich aan de hand van verrichte verbijzonderde interne controles op de naleving van M&O.

#### Het voorwaarden criterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door het college moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken en
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.
- recht, hoogte en duur.

De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden het college moet toetsen. Voor het

#### Het rechtmatigheidscriterium in het sociaal domein

Zoals uit de meest recente kadernota rechtmatigheid op te maken valt, hebben gemeenten geen specifieke verantwoordingsplicht aan het Rijk over de (rechtmatige) besteding van de gelden op het gebied van WMO, Jeugd en participatie. De rechtmatige besteding van de gelden van de genoemde taken maken deel uit van de (horizontale) verantwoording aan de gemeenteraad door middel van de gemeentelijke jaarrekening en de accountantscontrole hierop. De kaders voor een rechtmatige besteding van de gelden binnen het sociale domein en de controle hierop is niet anders dan van andere wet- en regelgeving. Ten aanzien van de interne regelgeving geldt ook dat sec de bepalingen die betrekking hebben op het recht, de hoogte en de duur binnen de kaders vallen van de rechtmatigheidscontroles.

Daarnaast wordt vermeld dat ten aanzien van de juistheid en de volledigheid van het vaststellen van de eigen bijdragen door het CAK door de wetgever is bepaald dat dit geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Dit omdat de gemeente de juistheid op persoonsniveau niet kan vaststellen doordat het CAK de eigen bijdrage conform de wet bepaalt. Dit valt derhalve buiten de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording van het college en de controle van de accountant van de gemeente.

Tot slot wordt opgemerkt dat de fouten, die de Auditdienst van de Sociale Verzekeringsbank t.a.v. de persoonsgebonden budgetten (PGB's) heeft geconstateerd bij de verstrekking van deze budgetten, doorwerken in de strekking van de rechtmatigheidsverantwoording van het college, tenzij de gemeente aanvullende controle/instrumenten heeft ingezet.

## **5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing**

De accountantscontrole op de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording is limitatief gericht op:

1. De naleving van wettelijke kaders, zoals opgenomen in de kolom 'Wetgeving extern' van het Normenkader rechtmatigheid 2025 Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.
2. de naleving van de volgende kaders:
  - de programmabegroting;
  - de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
  - de Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
  - de overige kaders zoals opgenomen in de kolom 'Regelgeving intern' van het Normenkader rechtmatigheid 2025. Dit laatste uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De accountant ondersteunt de gemeenteraad in haar controlerende functie. De door de accountant uit te voeren controle op de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording heeft daarbij als doel om vast te stellen dat de verantwoording door het college ten aanzien van de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met de bepalingen in de wet- en regelgeving, bestaande uit externe wetgeving en gemeentelijke regelgeving getrouw heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunt is hierbij de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. M.b.t. het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Voerendaal geldt dat er geen financiële consequenties voor de rechtmatigheid verbonden aan de enkelvoudige, meervoudig onderhands en openbare/nationale aanbestedingsvormen

Financiële beheerhandelingen waarbij wet- en regelgeving, opgenomen in het normenkader, niet is nageleefd en waaruit financiële gevolgen voortkomen die de jaarrekening beïnvloeden, leiden tot fouten die dienen te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Deze fouten worden gekwantificeerd door de betreffende jaarrekeningpost in geld uit te drukken op basis van de mogelijke consequenties uit regelgeving opgenomen in het normenkader.

In het kader van het voorwaarden criterium zal dat beperkt blijven tot de bepalingen recht, hoogte en duur. Alleen daar waar aan de overige bepalingen direct financiële consequenties zijn verbonden en die dus indirect recht, hoogte of duur beïnvloeden, zal kwantificering aan de orde zijn. Het niet naleven van bepalingen in wet- en regelgeving die geen financiële consequenties voor de gemeente zullen hebben, zal geen invloed hebben op de rechtmatigheidsverantwoording en het oordeel van de accountant.

## 6. Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren.

Overleg met:	Aantal per jaar:	Toelichting:
Portefeuillehouder Financiën en gemeentesecretaris / algemeen directeur	Ca. 3	De gemeentesecretaris / algemeen directeur is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interim-controle en van de eindejaarscontrole. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Team	PM	Binnen de teams zal naar behoefte, in het kader van de controle, nader overleg van toepassing zijn met de hoofden en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
College van burgemeester en wethouders, vaste raadscommissie of gemeenteraad	Minimaal 1	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders, de raadscommissie of de gemeenteraad. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat dit gemiddeld minimaal 1 keer per jaar is.
Financiële commissie (inclusief griffier)	Minimaal 2	De financiële commissie bestaat uit afgevaardigden van diverse fracties die ambtelijk ondersteund worden.  Tussen de accountant en de financiële commissie vindt minimaal 2 keer per jaar overleg plaats ten aanzien van de wettelijke controle, te weten voor dan wel tijdens de uitvoering van de interim-controle door de accountant en na afronding van de eindejaarscontrole.

## 7. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden worden de volgende standaard rapportagemomenten onderkend:

Rapportage:	Tijdstip:	Inhoud:	Gericht aan:
<b>Managementletter</b>	De bevindingen die voortvloeien uit de interim controle worden in de managementletter opgenomen.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	College (ter inzage voor de raad en overige leden van financiële commissie)
<b>Accountantsverslag</b>	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Wettelijk: de vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast worden resterende fouten, onduidelijkheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties weergegeven en de relatie tussen de controle tolerantie ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen weergegeven.	Raad
<b>Controleverklaring</b>	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel van de accountant van de gemeenteraad over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad

### ***Uitgangspunten voor de rapportagevorm***

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd in de rechtmatigheidsverantwoording. Fouten en of onduidelijkheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het accountantsverslag. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatievoorziening.

### **Controleverklaring**

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

### **Acceptabele overschrijdingen van lasten en/of investeringen**

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. 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 (programmaniveau) waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma (ervan uitgaande dat de raad de begrotingsbedragen op programmaniveau heeft vastgesteld), de juiste investering, 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 is er sprake van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van de raad tot stand zijn gekomen.

De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald (artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet) en worden door de raad zelf nader ingevuld en geconcretiseerd. De raad bepaalt zelf op welk niveau de budgetten in de 32 begroting en investeringen worden geautoriseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet.

### **Overzicht regelgeving (extern en intern) per programma**

Zie bijlage normenkader rechtmatigheid 2025.