BLAD GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Nr. 2673

10 november 2026

Officiële uitgave van de gemeenschappelijke regeling SED organisatie

# Controle protocol SED-organisatie 2025

## Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat elke gemeente een controleverordening dient op te stellen. Voor gemeenschappelijke regelingen is deze wet ook van toepassing. De geactualiseerde controleverordening van de SED-organisatie is in de vergadering van het algemeen bestuur van 17 december 2024 vastgesteld op basis van de nieuwe modelverordening van VNG. In het verlengde van de controleverordening is ook het controleprotocol geactualiseerd. In het controleprotocol wordt door het algemeen bestuur een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het opstellen van een normenkader.

Het voorliggend protocol is van toepassing met ingang van het boekjaar 2025 en geldt voor onbepaalde duur. Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Als gevolg van, de wijzigingen van het BBV en BADO geldt voor de rechtmatigheidsverantwoording vanaf begrotingsjaar 2025 een nieuwe gemaximeerde grens voor fouten en onduidelijkheden samen van 2% op basis van lasten (exclusief dotaties aan reserves), is het nodig om het controle protocol aan te passen.

### 1.1 Doelstelling van dit protocol

Het algemeen bestuur geeft door middel van dit controleprotocol nadere aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente. Ook geeft het algemeen bestuur vergelijkbare aanwijzingen aan het dagelijks bestuur over de rechtmatigheidsverantwoording, waaronder de van toepassing zijnde toleranties.

### 1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet (artikel 213) schrijft voor dat het algemeen bestuur één of meer accountants aanwijst, als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek, voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

## 2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Het verslag van bevindingen geeft conform artikel 213 van de Gemeentewet op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva een getrouwe weergave van de werkelijkheid zijn;
- de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave is van de werkelijkheid oftewel in overstemming is met de (interne) wet- en regelgeving, waaronder eventuele verordeningen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht is op een getrouwe en rechtmatige verantwoording;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is oftewel het beschrijvende deel in overeenstemming is met het cijfermatige deel.

## 3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening, inclusief de hiervan deel uitmakende rechtmatigheidsverantwoording.
De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten. Hij baseert zich daarbij met name op risicoanalyse, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.
Met het oog op de bruikbaarheid van de resultaten van (verbijzonderde) interne controles (IC-VIC's) in de accountantscontrole hanteert het dagelijks bestuur bij de inrichting van IC-VIC's ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording de toleranties welke overeenkomen met de uitgangspunten van de accountantscontrole op getrouwheid.

### 3.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en de som van 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. Een overschrijding van een goedkeuringstolerantie wordt tot uitdrukking gebracht in de strekking van de controleverklaring.
Voor de goedkeuringstoleranties wordt aangesloten bij de wettelijke minimumeisen zoals opgenomen in het geldende Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). De tolerantie wordt bepaald op basis van de omvang basis Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).

### 3.2 Rapporteringstoleranties

De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden opneemt in het verslag van bevindingen.
De rapporteringstolerantie wordt vastgesteld op een bedrag van € 100.000.
Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde fouten en onzekerheden die boven dit bedrag uitkomen, rapporteert in zijn verslag van bevindingen.

### 3.3 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

De verantwoordingsgrens is de grens waarboven het dagelijks bestuur in de rechtmatigheids-verantwoording rapporteert aan het algemeen bestuur over afwijkingen in de jaarrekening. Hierbij bestaan afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording uit:
- (rechtmatigheids-) fouten, bestaande uit posten in de jaarrekening waarvan is vastgesteld dat de in het normenkader opgenomen wet- en regelgeving en/of de door het algemeen bestuur vastgestelde begrotingsvoorschriften niet zijn nageleefd en
- (rechtmatigheids-) onduidelijkheden, bestaande uit posten in de jaarrekening waarvan onduidelijk is of het normenkader of begrotingsvoorschriften zijn nageleefd.

Voor alle fouten in de jaarrekening tezamen geldt een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten (exclusief dotaties aan reserves). Voor alle onduidelijkheden in de jaarrekening tezamen geldt ook deze grens. Voor de bepaling van de totale lasten wordt aangesloten bij terminologie zoals die is opgenomen in de geldende Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.

### 3.4 Signaleringsgrens

De signaleringsgrens is de grens waarboven het dagelijks bestuur in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting geeft op de rechtmatigheidsfouten en -onduidelijkheden met beschrijving van de genomen of nog te nemen acties ter voorkoming van afwijkingen in de toekomst.
Deze signaleringsgrens is gelijk aan de in paragraaf 3.2 beschreven rapporteringstolerantie oftewel € 100.000.

## 4. Reikwijdte van de controle op de rechtmatigheid

Voor de jaarrekening, inclusief de hiervan deel uitmakende rechtmatigheidsverantwoording zijn de volgende rechtmatigheidscriteria te onderkennen:
- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium
- Calculatiecriterium
- Valuteringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium

De eerste drie criteria zijn voornamelijk van toepassing op de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur en de controle op de getrouwheid hiervan door de accountant. De laatste zes criteria worden bezien vanuit de getrouwheidscontrole door de accountant.
Gelet op het belang van de rechtmatigheidscontrole wordt hier nader ingegaan op de eerste drie criteria.
De controle op de rechtmatigheid is gericht op de naleving van de in het normenkader vastgelegde externe en interne wet- en regelgeving voor zover hieruit financiële beheerhandelingen (kunnen) voortkomen, resulterende in baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening.
De externe wet- en regelgeving omvat alle wet- en regelgeving van hogere overheden.
De interne wet- en regelgeving omvat alle gemeentelijke verordeningen, begrotingen en andere algemeen bestuursbesluiten met een kaderstellend karakter.

Dagelijks bestuursbesluiten zijn voor het normenkader uitsluitend van belang voor zover het dagelijks bestuur hiermee uitvoering geeft aan een verplichting in de wet- en regelgeving of een algemeen bestuursbesluit.

**4.1 Begrotingscriterium**
Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheerhandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten en aan de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en de hiermee samenhangende programma's.
Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau. Het bestaande beleid van het algemeen bestuur wordt afgeleid uit de programmabegroting met toelichting, de begrotingswijzigingen met toelichting en andere algemeen bestuursbesluiten die in de begroting zijn verwerkt.

**4.2 Voorwaardencriterium**
Aan de besteding en inning van gelden door een gemeenschappelijke regeling zijn bepaalde voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden liggen vast in (interne) wet- en regelgeving, waaronder eventuele verordeningen. Het dagelijks bestuur toetst of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:
- Doelgroep
- Termijn
- Grondslag
- Administratieve bepalingen
- Normbedragen
- Bevoegdheden
- Bewijsstukken
- Recht, hoogte en duur

De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Het algemeen bestuur dient op grond van het normenkader het voorwaardencriterium te operationaliseren. Dit houdt in dat een zichtbare vertaalslag plaatsvindt van de in het normenkader vermelde wet- en regelgeving naar concrete beheersmaatregelen binnen de processen (toetsingskader). Het dagelijks bestuur dient op basis hiervan het voorwaardencriterium te toetsen.

**4.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)**
Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. Deze maatregelen zijn over het algemeen een integraal onderdeel van de administratieve organisatie / interne beheersing van processen. SED-organisatie heeft in 2023 M&O-beleid geformuleerd (Beleid Misbruik & Oneigenlijk gebruik - Integriteit als basis voor vertrouwen en rechtmatigheidsverantwoording). Hierin wordt onder meer gerefereerd aan reeds bestaande M&O regelingen zoals de Gedragscode SED-organisatie.

## 5. Rapportering accountant

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

**5.1 Interim controle**
In de tweede helft van het boekjaar voert de accountant een interim-controle uit. De accountant bespreekt zijn bevindingen uit de interimcontrole vooraf met het bestuur van de SED-organisatie door middel van een managementletter.

### 5.1.1 Managementletter
In de managementletter van de SED-organisatie wordt in ieder geval het volgende aangegeven:
- de verbeterpunten in de opzet en werking van het financieel beheer, de geautomatiseerde gegevensverwerking, de planning- en control-instrumenten en het risicomanagement, indien en zover de accountantscontrole daartoe aanleiding geeft;
- de overige verbeterpunten in de bedrijfsvoering, eveneens indien en voor zover de accountantscontrole daartoe aanleiding geeft (natuurlijke adviesfunctie).

De managementletter wordt uitgebracht aan het bestuur van de SED-organisatie en ter informatie aan audit commissies verzonden.

**5.2 Jaarrekeningcontrole**
Als gevolg van de jaarrekeningcontrole worden een verslag van bevindingen en een controleverklaring uitgebracht aan het algemeen bestuur. Een afschrift hiervan gaat naar het dagelijks bestuur.

### 5.2.1 Verslag van bevindingen
Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- de vraag of de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening toereikend is en;
- onregelmatigheden in de jaarrekening.

Voordat het verslag naar het algemeen bestuur gaat, wordt het voorgelegd aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur heeft de mogelijkheid te reageren en kanttekeningen te plaatsen bij de constateringen in het (concept) verslag van bevindingen.

### 5.2.2 Controleverklaring
In de (nieuwe) paragraaf overige gegevens wordt de controleverklaring van de accountant opgenomen. Deze paragraaf Overige gegevens moet in de jaarstukken worden opgenomen ná de jaarrekening en dus niet als onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde, wettelijk voorgeschreven wijze de uitkomst van de controle weergegeven ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de hiervan deel uitmakende rechtmatigheidsverantwoording.

**5.3 Rapportering door dagelijks bestuur**
Het dagelijks bestuur verklaart door middel van de rechtmatigheidsverantwoording in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Hierin worden afwijkingen vermeld en toegelicht voor zover deze de in paragraaf 3.3. bedoelde verantwoordingsgrens overschrijden.
Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een nadere toelichting op de afwijkingen en van de maatregelen welke zijn of worden genomen ter voorkoming van herhaling hiervan voor zover het totaalbedrag van de afwijkingen de in paragraaf 3.4 bedoelde signaleringsgrens overschrijden.

## Bijlage Model verantwoording

**Verantwoordelijkheid Dagelijks Bestuur**
De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het Dagelijks Bestuur 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 het Algemeen Bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door het Algemeen Bestuur op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door het Algemeen Bestuur bepaald en bedraagt 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>. De grondslag voor deze verantwoording is de Kadernota Rechtmatigheid 2025 van de Commissie BBV.

**Bevinding**
Het Dagelijks Bestuur stelt vast dat de omvang van de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen bedrag € <Y> bedraagt. Dit is lager/hoger dan de daarvoor gestelde grens van € <x>. Van de niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties is volgens het Dagelijks Bestuur overigens een bedrag van € <Z> acceptabel op basis van door het Algemeen Bestuur vastgestelde afspraken.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

| **Begrotingscriterium** | **X € 1 mln** |
|---|---|
| 1a Overschrijding lasten programma's | |
| 1b Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten) | |
| 2. Ongeautoriseerde reservemutaties | |
| Overschrijding van baten en/of onderschrijding van lasten, investeringen en 3 baten die niet tijdig tot een begrotingswijziging hebben geleid of niet tijdig aan het Algemeen Bestuur zijn gemeld | |
| **Totaal begrotingsonrechtmatigheden** | |
| Totaal van de begrotingsonrechtmatigheden (van onderdeel 1 en 2) dat past binnen het vooraf vastgestelde beleid en daarmee vooraf als acceptabel is geduid. In de rechtmatigheidsverantwoording wordt verwezen naar dit vooraf 4 vastgestelde beleid. | |
| (De niet-acceptabele begrotingsonrechtmatigheden worden inhoudelijk in de rechtmatigheidsverantwoording en in de paragraaf bedrijfsvoering toegelicht.) | |
| **Voorwaardencriterium** | |
| 5 Inkopen ten onrechte niet Europees aanbesteed (inhoudelijk hier toelichten en in de paragraaf bedrijfsvoering) | |
| **M&O criterium** | |
| 6 <<geen bevindingen>> | |
| ***Totaal onrechtmatigheden*** | |
| Waarvan acceptabel | |
| Waarvan niet-acceptabel | |

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met het Algemeen Bestuur aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het Dagelijks Bestuur ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

*De afwijkingen worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door het Algemeen Bestuur gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.*