

Controleprotocol voor de accountantscontrole 2025 Gemeente Veenendaal

1. Inleiding

De raad van de gemeente Veenendaal heeft aan de accountant de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Veenendaal uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de raad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt. Object van de controle is de jaarrekening, de bijlage taakvelden en de bijlagen met betrekking tot een aantal specifieke uitkeringen (single information, single audit). Dit betekent dat daarmee tevens de getrouwheid en rechtmatigheid van het financieel beheer, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Veenendaal, object van de controle is.

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 goedkeuring- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Veenendaal. Het controleprotocol geeft tevens de verantwoordingsgrens aan ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door het college en de daarbij horende rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van de geconstateerde onrechtmatigheden, door het college in de paragraaf bedrijfsvoering.

Het blijft belangrijk om het controleprotocol jaarlijks aan de raad voor te leggen. Het houdt de raad betrokken bij de controleaanpak, voorkomt ruis of misverstanden achteraf en zorgt voor duidelijkheid over de focus van de accountantscontrole.

Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft een verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Veenendaal (Controleverordening gemeente Veenendaal) vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én 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 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 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 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 goedkeuring- en rapporteringstoleranties

In het BADO zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties (ook wel bekend als materialiteit) voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie.

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 over de jaarrekening.

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.

Op 21 maart 2025 is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) gewijzigd. Vanaf boekjaar 2025 geldt voor de accountantscontrole van de jaarrekening één uniforme goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten, exclusief toevoegingen aan de reserves. De eerdere verdeling – 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden – komt hiermee te vervallen.

Voor de controle van de jaarrekening gelden de volgende goedkeuringstoleranties:

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring		Oordeelonthouding / Afkeurend
	Goedkeurend	Beperking	
Fouten en onzekerheden in de jaarrekening (% lasten)	≤ 2%	> 2% < 4%	> 4%

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de lasten exclusief toevoegingen aan de reserves.

Op basis van de begroting 2025 van de gemeente Veenendaal betekent genoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 5.192.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De goedkeuringstolerantie wordt gedurende de controle bijgesteld op basis van de werkelijke lasten. Daarmee kan de goedkeuringstolerantie in omvang gedurende het jaar wijzigen. Bovenstaande bedragen zijn daarmee een indicatie op basis van de begroting 2025 en zullen gedurende het jaar worden aangepast.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie, die bepalend is voor de oordeelsvorming in de controleverklaring, geldt de rapporteringstolerantie. Dit is de grens waarboven fouten en onzekerheden worden opgenomen in het verslag van bevindingen.

De rapporteringstolerantie(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 norm 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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

Voor de rapporteringstolerantie geldt als uitgangspunt dat door de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden boven € 100.000 worden opgenomen in het verslag van bevindingen. Deze grens wordt jaarlijks geëvalueerd en waar nodig bijgesteld op basis van de definitieve cijfers van het controlejaar. De accountant kan daarnaast op eigen inzicht ook andere, inhoudelijk relevante bevindingen rapporteren.

Specifieke rapporteringstoleranties voor de SiSa

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 en worden als volgt bepaald:

- € 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.

Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording door het college

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.”

Met ingang van boekjaar 2025 is de bandbreedte voor de verantwoordingsgrens aangepast van 0%–3% naar 0%–2%. Daarnaast is de grondslag gewijzigd: voortaan wordt uitgegaan van de totale lasten exclusief dotaties aan de reserves, terwijl eerder de lasten inclusief dotaties als uitgangspunt golden. Deze aanpassingen vloeien voort uit de wijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) van 21 maart 2025.

De gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde 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. Elk jaar wordt dit percentage in overleg met de auditcommissie besproken.

In de eerste periode na de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zijn verschillende overwegingen meegewogen bij het bepalen van de verantwoordingsgrens, zoals de informatiepositie van de raad, uitvoeringskosten en de behoefte aan eenduidige communicatie. Inmiddels zijn we twee jaar verder in de ontwikkeling van het rechtmatigheidsproces en is deze werkwijze goed ingebed in de organisatie. In 2024 is de verantwoordingsgrens door de raad vastgesteld op 2%. Voor boekjaar 2025 wordt deze lijn voortgezet. Daarmee sluiten we aan op de per 2025 geldende goedkeuringstolerantie van de accountant, die eveneens is vastgesteld op 2% van de totale lasten (exclusief dotaties aan de reserves). Het vasthouden aan de 2%-grens past bij de huidige fase van volwassenheid en draagt bij aan verdere professionalisering en afstemming tussen verantwoording en controle.

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. Hierdoor neemt de informatiepositie van de raad toe.

Verantwoordingsgrens 2025

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moet worden opgenomen, wordt door de gemeenteraad bepaald en bedraagt maximaal 2% van de totale lasten (exclusief mutaties reserves) om aansluiting te hebben bij de toleranties van de accountant. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden bij elkaar opgeteld, dit is in afwijking van het boekjaar 2024 waarbij dit separaat geëvalueerd moest worden.

Voorgesteld wordt om het percentage voor 2025 op 2% vast te stellen. Op basis van de begroting 2025 betekent genoemde percentage dat voor afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) een totaalbedrag van circa € 5.192.000 wordt aangehouden.

Het college is verder verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles.

Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de raad, rapporteert het college derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapporteringstolerantie in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de raad. 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. Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden 9 rechtmatigheidscriteria onderkend. 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:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaarden criterium

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 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 programma-niveau 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 kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van de raad tot stand zijn gekomen.

Afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen) (beleidsmatig en/of financieel) moeten geautoriseerd worden door de raad. 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 raad 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.

Volgens artikel 28 BBV dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nieuwe situatie betreft 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. Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn.

Via de door de raad 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.

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

Door de raad 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.

Het voorwaarden criterium

Door de raad 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 voorwaarden criterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

5. Rapportering

Gedurende het jaar besteedt het college actief aandacht aan rechtmatigheidsvraagstukken en rapporteert hierover. 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.

College: Rechtmatigheid

Het college rapporteert over de uitgevoerde rechtmatigheidswerkzaamheden in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren. De opvolging van deze aanbevelingen zal nauwlettend worden gemonitord in het verbeterplan.

Interim-controle

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 verslag (managementletter) uitgebracht aan het college. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de raad aangeboden via het verslag van bevindingen.

Verslag van bevindingen

Op grond van de Gemeentewet brengt de accountant naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uit aan de raad, met een afschrift aan het college. In dit verslag rapporteert de accountant over de bevindingen met betrekking tot de opzet en de werking van het financieel beheer en de beheersorganisatie. Daarbij wordt beoordeeld in hoeverre deze voldoende waarborgen bieden voor een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een betrouwbare verantwoording daarover.

Controleverklaring

De controleverklaring geeft op gestandaardiseerde wijze, conform de wettelijke vereisten, de uitkomst van de accountantscontrole weer. De verklaring heeft betrekking op de getrouwheid van de jaarrekening en de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording van het college. De controleverklaring is primair gericht aan de raad en dient als onderbouwing voor de vaststelling van de jaarrekening door de raad.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Veenendaal op 25 september 2025