

RAADSVOORSTEL

zaaknummer: 1882503
afdelingsnaam: Directie
steller: Michiel van Oosterom
telefoonnummer +31356292945

onderwerp: Controleprotocol en normenkader 2025

Voorstel

1. Het controleprotocol 2025 (bijlage 1) van toepassing te verklaren op de controle vanaf de jaarrekening 2025, en daarmee o.a. te besluiten
 - de verantwoordingsgrens voor afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording te stellen op 2% van de totale lasten exclusief dotaties aan reserves;
 - de rapportagegrens voor afwijkingen te stellen op € 300.000.
2. Het normenkader 2025 (bijlage 2) van toepassing te verklaren op de controle van de rechtmatigheid 2025.

Planning

Titel	Toelichting	BEELDVORMING	ORDEELSVORMING	BESLUITVORMING
Controleprotocol en normenkader 2025	Vanaf verslagjaar 2025 gelden nieuwe regels voor de verantwoording en accountantscontrole bij gemeenten. De wijzigingen hebben vooral gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording en de wijze waarop de accountant de jaarrekening beoordeelt. Op grond van deze nieuwe regels dienen de kaders die de gemeenteraad als opdrachtgever meegeeft aan de accountant geactualiseerd te worden.	Audit- en rekeningcommissie (ARC) d.d. 29 oktober 2025 Raadscie Bestuur en Economie d.d. 3-12-2025	Raadscie Bestuur en Economie d.d. 3-12-2025	Gemeenteraad d.d. 10-12-2025

Samenvatting

Vanaf verslagjaar 2025 gelden nieuwe regels voor de verantwoording en accountantscontrole bij gemeenten. De wijzigingen hebben vooral gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording en de wijze waarop de accountant de jaarrekening beoordeelt. Op grond van deze nieuwe regels dienen de kaders die de gemeenteraad als opdrachtgever meegeeft aan de accountant geactualiseerd te worden.

Onderdeel van de kaders die de gemeenteraad als opdrachtgever meegeeft aan de accountant zijn het controleprotocol en het normenkader. De nieuwe regels voor de verantwoording zijn in Hilversum voornamelijk van toepassing op het controleprotocol. De wijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) per boekjaar 2025 verandert de goedkeuringstolerantie naar 2% van de totale lasten, waarbij fouten en onzekerheden samen worden opgevat, wat een aanpassing van het controleprotocol vereist. Het controleprotocol wordt nu in lijn gebracht met deze wijziging. Hierbij is het vaststellen van het controleprotocol een noodzakelijke stap om de controle op rechtmatigheid en getrouwheid conform de nieuwe regels te waarborgen. De controle op rechtmatigheid richt zich voornamelijk op de naleving van de wettelijke regelingen en de begroting welke wordt vastgelegd in het normenkader. Dit normenkader wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld.

Op basis van de verordening ex. artikel 213 Gemeentewet is de accountant belast met het uitvoeren van de controle op de getrouwheid van de jaarrekening alsmede de door het college afgegeven rechtmatigheidsverklaring. Daarnaast voert de interne auditfunctie de verbijzonderde interne controle uit die de basis vormt voor de door het college af te geven rechtmatigheidsverklaring. Het normenkader dient ook als kader voor deze interne audit. De voornaamste keuze die gemaakt moet worden is de grens waarboven afwijkingen verantwoord moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording. De raad moet een besluit nemen over een percentage wat ligt tussen 0 en 2% van de totale lasten in het boekjaar. Het college van b en w stelt voor om ook 2% te kiezen als verantwoordingsgrens en zo een eenduidig normenkader te creëren. De raad moet daarnaast ook een besluit nemen over een rapportagegrens. Dat is de grens waarboven geconstateerde afwijkingen moeten worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering. Hierbij is de informatiebehoefte van de raad het uitgangspunt en stelt het college van b en w voor deze grens te stellen op € 300.000. Door bijgaande documenten vast te stellen wordt aan die voorwaarde voldaan.

Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van de controleverordening is het zogenaamde controleprotocol opgesteld. In dit protocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens burgemeester en wethouders.

De accountant ondersteunt de gemeenteraad bij het invullen van haar controlerende functie. De raad is opdrachtgever aan de accountant voor de controle op de jaarrekening. Bij de controle dient de accountant de getrouwheid te toetsen van zowel de jaarrekening als de door het college afgegeven rechtmatigheidsverklaring.

Dit protocol heeft voor nu een geldigheidsduur voor de verantwoordingsjaren 2025 en 2026. Landelijke wetswijzigingen, een fusietraject met Wijdmeren, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Op 21 maart 2025 is een wetswijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) genomen. Dit besluit heeft gevolgen voor de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening en gaat in per boekjaar 2025.

Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Het college geeft bij de jaarrekening een rechtmatigheidsverklaring af gebaseerd op de intern uitgevoerde audits over de rechtmatigheid gegeven de geldende wet- en regelgeving. Door middel van het normenkader geeft de raad nadere aanwijzingen aan de accountant alsmede de interne auditfunctie over welke wet- en regelgeving hij of zij moet betrekken in respectievelijk de controle op de jaarrekening en de interne controle ten aanzien van de rechtmatigheid.

Probleemstelling/doel

Vanaf verslagjaar 2025 gelden nieuwe regels voor de verantwoording en accountantscontrole bij gemeenten. De wijzigingen hebben vooral gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording en de wijze waarop de accountant de jaarrekening beoordeelt. Op grond van deze nieuwe regels dienen de kaders die de gemeenteraad als opdrachtgever meegeeft aan de accountant geactualiseerd te worden.

Op basis van de verordening ex. artikel 213 Gemeentewet is de accountant belast met het uitvoeren van de controle op de getrouwheid van de jaarrekening alsmede de door het college afgegeven rechtmatigheidsverklaring. Onderdeel van de kaders die de gemeenteraad als opdrachtgever meegeeft aan de accountant zijn het controleprotocol en het normenkader. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor een goede uitvoering van de jaarrekeningcontrole door de accountant en geeft daarmee richting aan zowel de externe controle door de accountant als de interne controle op de rechtmatigheid.

In onderstaande tabel worden de wettelijke wijzigingen toegelicht:

Onderwerp	Was	Is
Percentage voor de materialiteit	1%	2%
Omvangsbasis voor de materialiteit	De totale lasten, inclusief stortingen in de reserves	De totale lasten, exclusief stortingen in de reserves
Grens voor onzekerheden	Materialiteit op basis van 3% van de omvangsbasis.	Materialiteit van 2% van de omvangsbasis.
Afweging van de fouten en onzekerheden	Omvang van de fouten en onzekerheden afzonderlijk te toetsen aan hun eigen grensbedrag (materialiteit).	Omvang van de fouten en onzekerheden moet gezamenlijk (bij elkaar opgeteld) worden getoetst aan één grensbedrag, de materialiteit.
Percentage voor de verantwoordingsgrens	1% - 3%	2%

In het voorliggende Controleprotocol 2025 is nu opgenomen om eenzelfde percentage te hanteren voor zowel de verantwoordingsgrens door het college van b en w als de goedkeuringsmaterialiteit voor de accountant. De gemeenteraad heeft de keuze om het percentage voor de verantwoordingsgrens lager dan 2% vast te stellen. Elke keuze heeft echter gevolgen. Aspecten die hierbij van belang zijn worden onderstaand weergegeven:

- Informatiepositie van de gemeenteraad: Afhankelijk van het percentage dat wordt gekozen worden in de rechtmatigheidsverantwoording afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) opgenomen en dus zichtbaar voor de gemeenteraad. Hoe lager het percentage, des te eerder fouten en onzekerheden worden opgenomen. Als de lat hoger ligt zal de raad minder inzicht in rechtmatig handelen krijgen;
- Kosten van de verantwoording: Het gemeentelijk apparaat moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. De hoogte van het percentage is bepalend voor de omvang van de werkzaamheden die moeten worden verricht om afwijkingen op te sporen, vast te leggen en te rapporteren en dus voor de kosten van de (verbijzonderde) interne controle;

- 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 (Bado). Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren, dan moet ze uitleggen waarom iets gezien door de bril van de financiële rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet of vice versa.

Ook is het vaststellen van een rapportagegrens van belang om mee te wegen in de keuze van omvang van de verantwoordingsgrens. In het voorliggende Controleprotocol 2025 is nu opgenomen om een rapportagegrens te hanteren van € 300.000 (was € 150.000). Met een hogere verantwoordingsgrens (2% i.p.v. 1%) worden meer financiële onrechtmatigheden “getolereerd”, maar met een gepaste rapportagegrens worden deze in de P&C-documenten, maar in ieder geval in de jaarrekening zichtbaar voor de gemeenteraad. Het college beperkt zich hiermee niet alleen tot het geven van een toelichting louter bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert dan alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering.

Argumenten

1.1 De aanpassing van de Besluit Begroting Verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is de belangrijkste reden van de actualisatie van het controleprotocol.

Op 21 maart 2025 is een wetswijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) genomen. Dit besluit heeft gevolgen voor de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening en gaat in per boekjaar 2025. Op grond van de aanpassing van Bbv artikel 24 lid 3 dient daarnaast in de jaarrekening een paragraaf 'Overige gegevens' te worden toegevoegd. In de paragraaf Overige gegevens wordt de controleverklaring van de accountant opgenomen. Voor het proces van opstellen, goedkeuren en publiceren van de jaarstukken betekent dit dat de raad voortaan een versie van de jaarstukken goedkeurt waarin de definitieve controleverklaring van de accountant is opgenomen. De gewijzigde besluiten zijn op 16 april 2025 gepubliceerd in het Staatsblad (Zie ook [Staatsblad 2025, 99 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)).

1.2 Zo is helder wat het vigerende controleprotocol vanaf de jaarrekeningcontrole 2025 is.

In het controleprotocol zijn afspraken met de accountant vastgelegd. Hieronder vallen onder meer de controletolerantie en de rapporteringstolerantie.

1.3 Het hanteren van een identiek percentage (2%) voor zowel verantwoordingsgrens als goedkeuringstolerantie voorkomt ingewikkelde vaktechnische discussies met de accountant.

De nieuwe handreiking vanuit de NBA (De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) m.b.t. rechtmatigheidsverantwoording is ter consultatie gepubliceerd (NBA consulteert Handreiking 1152 Rechtmatigheidsverantwoording). In deze handreiking wordt aanbevolen dat accountant en decentrale overheid vroegtijdig in gesprek gaan over samenhang tussen verantwoordingsgrens en goedkeuringstolerantie en over de voordelen van het hanteren van een identiek percentage (2%) voor zowel de interne en externe toetsing van rechtmatigheid.

1.4 De verantwoordingsgrens van 2% (i.p.v. 1%) draagt bij aan de uitvoerbaarheid

Bij een verantwoordingspercentage van 2% (i.p.v. 1%) ontstaat er iets meer ruimte voor de uitvoering (zowel bij de verbijzonderde interne controle als de vakafdelingen). Met het toenemen van de omvang van de begroting (autonoom en door de herindeling) en vanwege het jaar waarin we ambtelijk

ineenvlechten is het ook goed te verdedigen om afwijkingstoleranties ruimer te definiëren. Daarnaast kunnen raad en college zo de organisatie in 2025 en 2026 helpen de werkdruk te beheersen. Wanneer de raad kiest voor de voorgestelde grenzen, levert dit iets meer ruimte op om zaken goed te doen en tijdig af te ronden.

1.5 De raad heeft voldoende informatie om haar controlerende rol uit te oefenen

Bij totale lasten van ruim € 380 miljoen worden geconstateerde onrechtmatigheden boven € 300.000 alsnog gerapporteerd in de paragraaf bedrijfsvoering. Daarnaast geldt sowieso de gemeentewet waarin aan het college van burgemeester en wethouders en aan de burgemeester de verplichting is opgelegd om de gemeenteraad alle informatie te verstrekken, die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.

1.6 De grens beweegt mee met de omvang van de totale lasten

De begroting is sterk in omvang toegenomen de afgelopen jaren, terwijl de rapportagegrens niet is aangepast. De raad krijgt daarmee steeds meer gedetailleerde informatie die voor de uitoefening van zijn controlerende taak niet nodig lijkt.

1.7 De grens sluit aan bij de gebruikelijke praktijk van de externe accountant

In de praktijk hanteert de externe accountant bij controleopdrachten voor gemeenten een rapporteringstolerantie van 5% van de goedkeuringstolerantie. Nu de goedkeuringstolerantie naar 2% gaat, is het ook passend om de rapporteringstolerantie aan te passen en een eenduidig normenkader te creëren.

2.1 Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is het belangrijk dat de geldende wet- en regelgeving duidelijk vastligt.

Het college is verantwoordelijk voor het naleven van de geldende wet- en regelgeving en moet dus continue inzicht hebben in welke wet- en regelgeving van toepassing is. Dat betreft het normenkader.

2.2 Het normenkader is actueel en volgt wet- en regelgeving welke basis is voor uitwerking in een toetsingskader.

De in het normenkader opgenomen regelgeving wordt uitgewerkt in een toetsingskader, waarbij de te toetsen punten vervolgens worden ingebed in de interne controlewerkzaamheden.

2.3 Het normenkader bakent de onderzoeksopdracht van de accountant af.

Het normenkader betreft de inventarisatie van de voor de verantwoording relevante landelijke wet- en regelgeving en gemeentelijke verordeningen en regelgeving voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. De regelgeving, die niet in het normenkader is opgenomen, wordt dus expliciet niet gecontroleerd. Daarmee is het onderzoekskader voldoende gespecificeerd en afgebakend.

Kanttekeningen

1. Uitbreiding van het normenkader met collegeregelingen alsmede het krapper vaststellen van de controletoleranties leidt tot meerkosten van zowel de accountant als van de interne audit functie.

De raad heeft de keuze om ook aanvullende collegeregelingen op te nemen in het normenkader. Hierbij zou het college de opdracht kunnen krijgen om bijvoorbeeld te kijken naar de eigen regels omtrent inkoop en aanbesteding maar ook bijvoorbeeld of voldaan wordt aan de budgethoudersregeling. Aangezien dit extra werkzaamheden betekent, zijn hier ook extra kosten aan

verbonden. Ook kan de raad de controletoleranties krappert vaststellen. De accountant moet dan meer werk verrichten om tot een oordeel te komen wat voor meerwerk zorgt. Ook is de kans aanwezig dat dan eerder geen goedkeurende verklaring voor de getrouwheid afgegeven kan worden. Vanuit de VNG wordt geadviseerd deze niet op te nemen in het normenkader.

2. Gemeenteraad kan kiezen voor grotere dan wel kleinere rapportagetoleranties.

De goedkeuringstolerantie (maximaal 2%) van de externe accountant kan niet worden vergroot. De minimale eisen zijn vastgelegd in de regelgeving, daar moeten we aan voldoen. Wel kan de gemeenteraad de rapporteringstoleranties vergroten of verkleinen, dat betekent dat de omvang van de fouten waar we over moeten rapporteren toeneemt of afneemt, er worden dan minder of meer fouten gerapporteerd.

Financiën, middelen & capaciteit

Het vaststellen van het controleprotocol 2025 en het normenkader 2025 heeft op basis van de huidige omstandigheden en inzichten geen financiële gevolgen. Het betreft echter een wetswijziging en de ervaring moet leren of de kosten en financiële dekking van het onderzoek van de accountant alsmede de interne controlewerkzaamheden afdoende zijn opgenomen in de programmabegroting. Wanneer de raad kiest voor de voorgestelde grenzen, levert dit iets meer ruimte op om zaken goed te doen en tijdig af te ronden.

Uitvoering

Publicatie van het geactualiseerde Controleprotocol en normenkader 2025 op Lokale wet- en regelgeving.nl. Na vaststelling door de gemeenteraad wordt in 2026 de controle van de jaarrekening 2025 alsmede de afronding van de interne audit naar de rechtmatigheid uitgevoerd binnen de kaders van het controleprotocol en het normenkader 2025.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris,

14 oktober 2025
de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera

dr. ir. G.M. van den Top

Bijlage(n)

1. Controleprotocol 2025
2. Normenkader 2025
3. Overzicht wijzigingen normenkader 2025