



De raad van de gemeente Stadskanaal;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 24 april 2026, nr. Z-25-165388/D/26/397117;

b e s l u i t :

Het navolgende 'Controleprotocol 2025-2027' vast te stellen.

Controleprotocol 2025-2027

Algemeen

Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. Uw raad heeft op 11 maart 2024 de Controleverordening gemeente Stadskanaal 2023 vastgesteld. In het verlengde van deze controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol regelt uw gemeenteraad een aantal zaken ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het financieel beheer zoals dat wordt uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders.

Begin 2024 is aan Eshuis Registeraccountants B.V. de opdracht verstrekt om de accountantscontrole, als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet, voor de gemeente Stadskanaal uit te voeren voor de boekjaren 2024 tot en met 2027, met een tweezijdige optie tot verlenging van twee keer twee jaar.

Uw raad heeft op 10 juni 2025 het Controleprotocol 2024–2027 vastgesteld. Dit controleprotocol is aangepast vanwege wijzigingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) en het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat vanaf het boekjaar 2025 nieuwe regels gelden voor de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast is op verzoek van uw auditcommissie de rapportagegrens verlaagd van 10% naar 5%. De hieruit voortvloeiende wijzigingen zijn verwerkt in het voorliggende Controleprotocol 2025–2027.

Met het Controleprotocol 2025-2027 worden nadere aanwijzingen vastgesteld die specifiek van toepassing zijn gedurende de opdrachtperiode van Eshuis Registeraccountants B.V.

Het object van controle is de jaarrekening inclusief Single information, Single audit (Sisa)-bijlage en het financieel beheer over de hiervoor genoemde jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Stadskanaal.

Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- Burgemeester en wethouders over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de rechtmatigheidscontrole en de daarvoor geldende normstellingen en;
- De accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapportagetolerantie voor de controle van de jaarrekening van de gemeente.

Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad 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 accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan uw raad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is.

Algemene uitgangspunten voor de accountantscontrole

De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- 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 jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

De accountant verstrekt in de controleverklaring een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening als geheel (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) en daarnaast een oordeel of de baten en lasten, en ook de balansmutaties met betrekking tot de specifieke uitkeringen rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, hierna BADO) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

De Kadernota rechtmatigheid 2025 van de commissie BBV¹ geeft de visie weer op de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. De kadernota heeft het karakter van een bindend advies. Deze kadernota wordt betrokken bij de controle.

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”.

Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de verantwoordingsgrens

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.

¹ Besluit begroting en verantwoording (BBV)

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. In de praktijk wordt nauwelijks afgeweken van deze toleranties. Zoals in de inleiding aangegeven is het BADO aangepast. Dit heeft tot gevolg dat de minimumeisen zijn aangepast. Hieronder zijn de wijzigingen schematisch weergegeven.

Tot en met het boekjaar 2024 golden de volgende minimumeisen:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding	Afkeurende verklaring
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% - < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% - < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Vanaf het boekjaar 2025 gelden de volgende minimumeisen:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding/ Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle (% van de lasten exclusief dotaties aan de lasten)	$\leq 2\%$	$> 2\% - \leq 4\%$	$> 4\%$

Vanaf boekjaar 2025 hanteert de accountant een goedkeuringstolerantie voor de jaarrekeningcontrole van 2% van de totale lasten, exclusief dotaties aan de reserves. Tot en met boekjaar 2024 was de goedkeuringstolerantie voor fouten 1% en voor onzekerheden 3%, inclusief dotaties aan de reserves. Vanaf 2025 moeten de fouten en onzekerheden door de accountant bij elkaar opgeteld worden en betrokken worden in de oordeelsvorming.

De definitie van 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. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

In de Leidraad Accountantscontrole 2024–2027, opgesteld ten behoeve van de Europese openbare aanbesteding accountantscontrole, is aangesloten bij de in het BADO vastgelegde minimale goedkeuringstoleranties, zodat geen lagere eisen zijn gesteld dan wettelijk toegestaan. De percentages worden steeds genomen van de totale lasten van de gemeente.

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de **rapporteringstolerantie** onderkend. Hierbij wordt bedoeld op het bedrag waarboven de accountant voor wat betreft de geconstateerde fouten en onzekerheden in de jaarrekening rapporteert in het verslag van bevindingen.

In de Leidraad Accountantscontrole 2024–2027 wordt uitgegaan van een rapporteringstolerantie van 10%, gebaseerd op de genoemde goedkeuringstoleranties. Tijdens de vergadering van de auditcommissie van 10 september 2025 is aangegeven dat Eshuis Registeraccountants B.V. bij de jaarrekeningcontrole een rapporteringstolerantie van 5% hanteert. Voorgesteld wordt daarom om in het Controleprotocol 2025–2027 eveneens uit te gaan van een rapporteringstolerantie van 5%.

Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuring- en rapporteringstolerantie wordt de **verantwoordingsgrens** onderkend. Deze moet het college hanteren bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Door het college geconstateerde afwijkingen, zowel fouten als onduidelijkheden afzonderlijk, moeten in de rechtmatigheidsverantwoording worden gerapporteerd wanneer deze de verantwoordingsgrens overschrijden.

De verantwoordingsgrens dient vanaf het boekjaar 2025 te vallen binnen een bandbreedte van 0% tot maximaal 2²% van de totale lasten van de gemeente. De gemeenteraad is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is het van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt en dat fouten en onduidelijkheden niet bij elkaar mogen worden opgeteld. Blijven zowel de fouten als afzonderlijke onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Uw gemeenteraad heeft eerder, bij de vaststelling van de Financiële verordening gemeente Stadskanaal 2023, besloten om deze verantwoordingsgrens vast te stellen op 2%.

Rapportagegrens

Het college is verplicht om afwijkingen, zowel fouten als onduidelijkheden afzonderlijk, toe te lichten in het jaarverslag in de paragraaf bedrijfsvoering indien deze de verantwoordingsgrens overschrijden.

Het college hecht waarde aan het gesprek over de afwijkingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet tot het geven van een toelichting wanneer de verantwoordingsgrens wordt overschreden, maar worden alle afwijkingen boven de rapportagegrens nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Uw gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de Financiële verordening gemeente Stadskanaal 2023 bepaald dat bij de rechtmatigheidsverantwoording een rapportagegrens van 10% van de verantwoordingsgrens wordt gehanteerd. Tijdens de vergadering van de auditcommissie op 10 september 2025 is besproken dat Eshuis Registeraccountants B.V. bij de jaarrekeningcontrole een rapporteringstolerantie van 5% toepast. Om meer uniformiteit en inzicht te creëren stelt de auditcommissie voor om de rapportagegrens bij de rechtmatigheidsverantwoording aan te passen aan de gehanteerde rapporteringstolerantie van 5%. Voorgesteld wordt daarom om in het Controleprotocol 2025–2027 uit te gaan van een rapportagegrens van 5%.

Gelijktijdig met de vaststelling van dit controleprotocol zal de Financiële verordening gemeente Stadskanaal 2023 worden aangepast, zodat de nieuwe rapportagegrens daarin ook wordt verwerkt.

Single information Single audit (SiSa)

Voor verschillende specifieke uitkeringen verlangt het ministerie een specifieke verantwoording, die moet worden opgenomen in de jaarstukken. Dit wordt Single Information Single Audit (SISA) genoemd. In het kader van de SISA zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde bevindingen bij deze specifieke uitkeringen:

² Tot en met 2024 gold een percentage van 3%. Vanaf het boekjaar 2025 is dit verlaagd naar 2%, wat geen gevolgen heeft omdat de verantwoordingsgrens in de financiële verordening eveneens 2% bedraagt.

Omvang specifieke uitkering

Rapporteringstolerantie

≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1 miljoen	10% van de specifieke uitkering
> € 1 miljoen	€ 125.000

Dit houdt in dat de accountant voor de regelingen die onder de SISA vallen alle geconstateerde bevindingen zal rapporteren die afzonderlijk op regeling niveau de bovenstaande rapporteringstolerantie overtreffen. Fouten en onduidelijkheden met betrekking tot de SISA dienen betrokken te worden bij de rechtmatigheidsverantwoording.

Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Voor meer informatie over het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole wordt verwezen naar onder meer het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden, de Kadernota rechtmatigheid 2025 van de commissie BBV en de Notitie rechtmatigheidsverantwoording 2023 zoals die 11 maart 2024 door uw raad is behandeld. In de notitie is uw raad geïnformeerd over de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het begrip rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van de 9 onderstaande criteria:

- Calculatiecriterium
- Valueringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium
- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

De eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld en maken deel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. Deze criteria worden niet afzonderlijk vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording. De laatste drie specifieke rechtmatigheidscriteria worden afgedekt door de rechtmatigheidsverantwoording. Deze laatste lichten we hieronder kort toe.

Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vorm het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Financiële beheershandelingen moeten passen binnen het kader van de door de gemeenteraad geautoriseerde begroting (inclusief begrotingswijzigingen) en de in de begroting opgenomen programma's. Tevens geldt dat investeringen moeten passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde investeringskredieten. Voor de beoordeling van het begrotingscriterium is artikel 10 van de Financiële verordening gemeente Stadskanaal 2023 leidend.

Voorwaardencriterium

Bij het voorwaardencriterium wordt gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. Het betreft o.a. de aspecten hoogte, recht en duur. Het normenkader wordt actueel gehouden en jaarlijks aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. In het normenkader is de wet- en regelgeving waaraan in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording wordt getoetst opgenomen. Een voorbeeld van het niet naleven van het voorwaardencriterium is het ten onrechte niet Europees aanbesteden van een opdracht. Het normenkader wordt jaarlijks door uw raad vastgesteld.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)criterium

Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

Onder misbruik wordt verstaan:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:

Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Bij het M&O criterium gaat het in het bijzonder om vast te stellen dat de organisatie effectieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De controle richt zich op toetsing van bestaande regelingen en of hierin deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn getroffen. Tevens wordt getoetst op de werking van de getroffen maatregelen. Het M&O beleid van gemeente Stadskanaal is op 21 mei 2024 vastgesteld door ons college.

Rechtmatigheidsverantwoording door het college

Vanaf boekjaar 2023 legt ons college een rechtmatigheidsverantwoording af in de jaarrekening. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het verplichte model zoals opgenomen in de kadernota rechtmatigheid. Het college neemt in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag een toelichting op over de financiële rechtmatigheid. Kern van deze toelichting betreft de beheersing en maatregelen op de onderkende risico's.

Rapportering door de accountant

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

- **Interim-controles**
In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het college en gelijktijdig in afschrift aan de gemeenteraad. Bestuurlijk relevante zaken worden - op grond van de overeengekomen rapportagewensen - ook aan de gemeenteraad gerapporteerd in een raadsbrief. De accountant licht desgevraagd deze documenten toe in een vergadering van de auditcommissie van de gemeente Stadskanaal.
- **Verslag van bevindingen**
Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. De accountant licht desgevraagd zijn verslag van bevindingen mondeling toe in een vergadering van de auditcommissie van de gemeente Stadskanaal.

- **Controleverklaring**

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring richt zich op de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college. De accountant licht desgevraagd zijn verslag van bevindingen mondeling toe in een vergadering van de auditcommissie van de gemeente Stadskanaal.

- **Uitgangspunten voor de rapportagevorm**

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Intrekking Controleprotocol 2024-2027

Het Controleprotocol 2024-2027 wordt ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 11 mei 2026.

De raad

mevrouw W.J. Onrust
raadsgriffier

De raad van de gemeente Stadskanaal;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 24 april 2026 nr. Z-25-165388/D/26/397661;

b e s l u i t :

de Financiële verordening gemeente Stadskanaal 2023 als volgt te wijzigen:

Artikel I

A

in artikel 8, tweede lid de passage 'inclusief de dotaties aan de reserves' te schrappen zodat het onderdeel komt te luiden:

'In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten van de gemeente.'

B

in artikel 8, derde lid het percentage van 10% te vervangen door 5% zodat het onderdeel komt te luiden:

'In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan 5% van de verantwoordingsgrens nader toegelicht.'

Artikel II

dit besluit treedt één dag na bekendmaking in werking, met terugwerkende kracht naar 1 januari 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 11 mei 2026.

De raad

mevrouw W.J. Onrust
raadsgriffier