

CONTROLEPROTOCOL 2025 GEMEENTE MAASTRICHT

Inhoud

1	INLEIDING.....	3
2	NORMENKADER EN VERANTWOORDINGSLIJST SISA.....	5
3	GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES.....	6
4	RECHTMATIGHEIDSCRITERIA.....	9
5	INKADERING BEGRIP FINANCIËLE RECHTMATIGHEID.....	11
6	RAPPORTAGE DOOR DE ACCOUNTANT.....	12
7	RAPPORTAGE DOOR HET COLLEGE.....	13
	BIJLAGE NORMENKADER MAASTRICHT 2025	14

1 Inleiding

Opdracht	Deloitte Accountants B.V. heeft de opdracht aanvaard om de accountantscontrole 2025 van de gemeente Maastricht uit te voeren. Deloitte Accountants B.V. geeft hierbij een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het College van B&W). De rechtmatigheid wordt beoordeeld door het College van B&W (hierna college). Om hierover een oordeel te kunnen vellen voert zij (verbijzonderde) interne controles uit.
Wettelijk Kader	De gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad één of meerdere accountants aanwijst voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen (Art. 213 lid 2, Gemeentewet). In Art. 213 lid 3 wordt weergegeven wat er hierbij verwacht wordt van de accountant. Het wetgevingstraject om de rechtmatigheidsverantwoording (en bijbehorende verklaring) over te hevelen van de accountant naar het college van B&W, is afgerond. Als gevolg waarvan lid 3 is gewijzigd, de formulering is nu als volgt: - 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 uitspraak met betrekking tot rechtmatigheid van de accountant beperkt zich dus enkel tot specifieke uitkeringen. De rechtmatigheid van de totale jaarrekening wordt beoordeeld door het college.
Verantwoordelijkheden	Conform de wet versterking decentrale rekenkamers verantwoordt het college zich in de rechtmatigheidsverantwoording aan de raad, in hoeverre de in de jaarrekening opgenomen baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met de door de raad vastgestelde kaders, zoals de begroting, de gemeentelijke verordeningen en met de bepalingen uit relevante 'hogere' wet- en regelgeving, voor zover dat deze regelgeving leidt tot een financiële beheershandeling. Dit controleprotocol bevat de relevante kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording door het opnemen van een verantwoordingsgrens en rapportagegrens. In dit controleprotocol zijn er kaders voor de accountant voor wat betreft de getrouwheid en voor het college voor wat betreft de rechtmatigheid. Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening, het jaarverslag, de uitvoering van de werkzaamheden met toepassing van de geldende regelgeving én dient zich te verantwoorden over de rechtmatigheid van de jaarrekening. De raad stelt het controleprotocol vast, waarin de kaders van de controle zijn vastgelegd. Concerncontrol onderhoudt de relatie met de accountant, namens de raad. De accountant is verantwoordelijk voor de controle op getrouwheid van de jaarrekening.

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole en aan het college wat betreft de rechtmatigheidsverantwoording. Dit inclusief de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties.

2 Normenkader en verantwoordingslijst Sisa

Normenkader

Om een controle te kunnen doen op de rechtmatigheid van de jaarrekening moet het college beschikken over toetsbare criteria. Daarom stelt de raad jaarlijks het normenkader vast met relevante wet- en regelgeving. De externe wetgeving en interne regelgeving van toepassing voor Maastricht is te vinden in de bijlage Normenkader. De vertaling van het normenkader naar een toetsingskader vindt enerzijds plaats in het gemeentebrede interne controleplan en meer specifiek ten aanzien van de financiële rechtmatigheid in de uitvoeringsprogramma's, waar de specifieke werkzaamheden voor de rechtmatigheidsverantwoording nader zijn uitgewerkt.

De accountant heeft de opdracht om de jaarrekening van de gemeente Maastricht te controleren. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording, die door het college wordt afgegeven, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant.

Verantwoordingslijst SiSa

Gemeenten kunnen extra geld krijgen om specifiek beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen.

De verantwoording van de specifieke uitkeringen is onderdeel van de SiSa-bijlage (Single Information Single Audit) bij de jaarrekening. De specifieke uitkeringen in de SiSa zijn onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording, aangezien deze een regulier onderdeel vormen van de baten, lasten en balansmutaties.

De accountant geeft een expliciet oordeel over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen. Dit oordeel komt in een aparte sectie in de controleverklaring van de accountant. Het college moet eventuele fouten/afwijkingen opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

3 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant hanteert 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 een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, deelwaarnemingen en extrapolaties.

Goedkeurings-
toleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten en onzekerheden in de jaarrekening 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 controleverklaring.

Rapporterings-
toleranties

Naast de goedkeuringstoleranties wordt er een rapporteringstolerantie gehanteerd. De rapporteringstolerantie 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 controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats.

De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstolerantie kan zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

3.1 Goedkeuringstolerantie accountant

In het Bado zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeurings-toleranties voorgeschreven. De raad kan voor enig jaar de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. Vanaf boekjaar 2025 hanteert de controlerend accountant een materialiteit voor de jaarrekeningcontrole van 2% van de totale lasten, exclusief dotaties aan de reserves.

Voorheen was de materialiteit voor fouten 1% en voor onzekerheden 3%. Vanaf 2025 moeten de fouten en onzekerheden door de accountant bij elkaar opgeteld worden en betrokken worden in de oordeelsvorming.

In onderstaande tabel zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals ze aan de raad worden voorgesteld voor controlejaar 2025. Deze goedkeuringstoleranties zijn tevens de minimumeisen.

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:		
	Goed-keurend	Beperking	Verklaring van oordeelonthouding/Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤2%	>2%-≤4%	> 4%

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling uitvoeren. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van 'professional judgement'.

3.2 Rapporteringstolerantie accountant

De rapporteringstolerantie wordt door de raad vastgesteld met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor het al dan niet opnemen van bevindingen in het verslag, zal de accountant een rapporteringstolerantie van 2,5% van de verantwoordingsgrens voor de getrouwheid hanteren. Door deze ondergrens te kiezen behoudt de raad een goed inzicht in fouten en onzekerheden.

3.3 Specifieke grenzen voor specifieke uitkeringen

SiSa

Sinds verslagjaar 2006 is het principe 'single informatie, single audit' (SiSa) van toepassing op een aantal specifieke uitkeringen. Hierbij worden andere goedkeurings- en rapporteringstoleranties gehanteerd.

Vanaf boekjaar 2023 vormen de specifieke uitkeringen die verantwoord worden in de SiSa-bijlage van de jaarrekening onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording door het college. De Bado notitie Rechtmatigheidsverantwoording schrijft voor dat deze "regulier onderdeel uitmaken van de (intern) te controleren baten, lasten en balansmutaties en niet mogen worden uitgezonderd van de massa waarop steekproeven worden uitgevoerd." De gemeente is niet verplicht interne controles uit te voeren op het niveau van de SiSa-bijlage of de individuele specifieke uitkeringen. Voor de accountant geldt deze controleplicht wél.

Geconstateerde fouten en onzekerheden dienen in de paragraaf bedrijfsvoering te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 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 rapporteringstolerantie heeft géén consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de controle.

Voor de goedkeuringstoleranties zijn geen voorschriften. Omdat de verantwoording van de specifieke uitkeringen een onderdeel zijn van de jaarrekening gelden voor wat betreft de getrouwheid en de rechtmatigheid dezelfde goedkeuringstoleranties die ook voor de overige onderdelen van de jaarrekening gelden.

3.4 Verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording college

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt bepaald op 2% van de totale lasten (exclusief toevoeging aan reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid¹ bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden daarbij bij elkaar opgeteld.

Wat betreft de diepgang van de (verbijzonderde) interne controles hanteren we een grens van 2,0%. Dit werkt bijvoorbeeld door in de omvang van steekproeven. Naast de verantwoordingsgrens geldt de zogenaamde rapportagegrens. Deze grens wordt gesteld op 2,5% van de verantwoordingsgrens. Dit heeft tot gevolg dat alle fouten en onduidelijkheden die groter zijn dan deze grens worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering.

¹ Bij de rechtmatigheidsverantwoording wordt gesproken over het begrip 'onduidelijkheden', in plaats van 'onzekerheden'. Er is sprake van een onduidelijkheid als het College van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet. Bij onzekerheden gaat het veel meer over het ontbreken van informatie waardoor het college niet tot een oordeel kan komen.

4 Rechtmatigheidscriteria

In totaal zijn er negen rechtmatigheidscriteria. Van deze criteria zijn er drie die meewegen in het rechtmatigheidsoordeel en onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Het gaat hierbij om de eerste drie criteria (1-3).

Nr.	Criterium	Korte duiding
1	Begrotingscriterium	De financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting.
2	Voorwaarden criterium	Voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden.
3	Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium	Er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. Dit vindt plaats met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.
4	Calculatiecriterium	Er wordt vastgesteld dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn.
5	Valuteringscriterium	De juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld.
6	Adresseringscriterium	De juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan wordt vastgesteld.
7	Volledigheidscriterium	De volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, wordt vastgesteld.
8	Aanvaardbaarheidscriterium	Er wordt vastgesteld dat de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen.
9	Leveringscriterium	Er wordt vastgesteld dat de levering heeft plaatsgevonden (prestatielevering).

De laatste zes criteria (4-9) wegen mee in het getrouwheidsoordeel. Een fout op grond van een van deze criteria weegt mee in het oordeel van de accountant en hoeft niet in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd te worden.

4.1 Criteria ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de gerealiseerde baten en lasten in overeenstemming zijn met de door de raad vastgestelde (programma)begroting inclusief begrotingswijzigingen. Afwijkingen van de programmabegroting moeten mogelijk als onrechtmatige bestedingen worden aangemerkt. Of daadwerkelijk sprake is van onrechtmatige bestedingen is mede afhankelijk van de vraag of bestedingen al dan niet in overeenstemming zijn met het door de raad geformuleerde beleid. Daarnaast dient bij de beoordeling in aanmerking te worden genomen of tegenover de extra lasten tevens extra baten staan en of mogelijke (dreigende) begrotingsafwijkingen tijdig aan de raad zijn gemeld. De raad beslist uiteindelijk over de verwijtbaarheid van begrotingsafwijkingen.

M&O-criterium

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid.

De gemeente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De controle richt zich op:

- toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen alsmede de
- werking van de getroffen maatregelen vaststellen;
- actualiteit van het M&O-beleid.

Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor de rechtmatigheidsverantwoording.

De kadernota rechtmatigheid schrijft voor dat “geconstateerd misbruik waarbij het M&O-beleid wel juist is uitgevoerd en een getrouwe verwerking heeft plaatsgevonden niet wordt betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt echter wel inzicht gegeven in de aard en de (financiële impact van het geconstateerde misbruik).”

Voorwaarden-criterium

Baten, lasten en balansmutaties door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen gemeentelijke regelgeving. Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen.

Het is een bevoegdheid van de gemeenteraad om vast te leggen welke wetten en regels (voorwaarden) onderwerp zijn van de jaarrekeningcontrole. Logischerwijs is dit geen ongelimiteerde bevoegdheid: de raad is niet bevoegd om landelijke/ Europese regels niet van toepassing te verklaren. Dit maakt het vaststellen van het normenkader voor een (groot) gedeelte een formele aangelegenheid. Dit is ook de reden dat het normenkader tot 2022 werd vastgesteld door het college van B&W die dit vervolgens ter kennisgeving bracht aan de gemeenteraad. Onder de huidige kaders is dit niet meer toegestaan en moet de gemeenteraad het normenkader vaststellen.

Onder bijlage 1 is het normenkader opgenomen. Er is een clustering aangebracht van regelgeving per programma. Vervolgens is er een onderscheid tussen lokale en bovenlokale regelgeving. Het normenkader kan nog verder worden geoperationaliseerd in een toetsingskader.

In Maastricht is deze stap niet expliciet gemaakt. In de kaderstellende documenten zijn enkel de artikelen met financiële implicatie relevant voor de rechtmatigheidscontrole. De vertaling van het normenkader naar een toetsingskader vindt enerzijds plaats in het gemeentebrede interne controleplan en meer specifiek ten aanzien van de financiële rechtmatigheid in de uitvoeringsprogramma's.

5 Inkadering begrip financiële rechtmatigheid

De controle op rechtmatigheid voor het jaar 2025 is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders zoals die in de kolom 'Wetgeving extern' van het normenkader (zie bijlage) zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de volgende kaders:
 - de begroting;
 - financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
 - de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet.
- En de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van het normenkader (zie bijlage). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Zie paragraaf 3.1.2 Kadernota Rechtmatigheid.

6 Rapportage door de accountant

Controleverordening	Tijdens en na afronding van de accountantcontrole rapporteert de accountant conform de controleverordening Maastricht: • Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij dit meteen schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college. • In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel-)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het management van het organisatieonderdeel waar de ambtenaar werkzaam is, de (concern-) controller en de (team)manager financiën dan wel andere daarvoor in aanmerking komende ambtenaren. • In kader van de procedure hoor en wederhoor worden de controleverklaring en het verslag van bevindingen voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren. • De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarrekening het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad.
Verslag voor College	Op basis van de tussentijdse controle² (oktober-november 2025) rapporteert de accountant aan het management en het college de bevindingen en mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en processen die zijn onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening (board letter).
Verslag voor Raad	Na de eindejaarscontrole (medio 2026) rapporteert de accountant aan de raad over de uitkomsten van de controle van de jaarrekening (accountantsverslag/ verslag van bevindingen).
Controleverklaring	In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de jaarrekeningcontrole weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

² Ook wel interim-controle genoemd.

7 Rapportage door het college

Vanaf boekjaar 2023 rapporteert het college in de jaarrekening, middels een standaardtekst die de kadernota Rechtmatigheid voorschrijft, of financiële transacties rechtmatig zijn en binnen de vooraf vastgestelde verantwoordingsgrens door de raad blijven. Het college rapporteert of en zo ja, welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn en binnen de vooraf vastgestelde verantwoordingsgrens door de raad, wanneer de bevindingen vanuit de 'onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording' de verantwoordingsgrens overschrijden. In dat geval geeft het college aan waar de bevindingen/afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag.

Het college rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles. Controlebevindingen die boven de rapporteringsgrens vallen worden gemeld. 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 de aanbevelingen zal worden gemonitord door concerncontrol.

Overige aspecten die terugkomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn:

- Beheersmaatregelen die zijn getroffen om in de toekomst tekortkomingen in de rechtmatigheid te voorkomen.
- Bevindingen die onder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording blijven, maar wel relevant zijn om de raad over te informeren (denk bijvoorbeeld aan aanbestedingsfouten).
- Bewuste afwijkingen van wet- en regelgeving door bijzondere omstandigheden binnen de gemeente.
- Eventueel andere zaken die het college relevant vindt om de raad nader over te informeren.

BIJLAGE NORMENKADER MAASTRICHT 2025