

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2023 en verder van de gemeente Noord-Beveland

1. Inleiding

In artikel 213 van de gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. "Op 23 november 2023 is deze verordening vastgesteld door de raad van de gemeente Noord-Beveland."

Naast deze verplichte controleverordening kan de raad ook een controleprotocol vaststellen.

In het huidige "controleprotocol 2011 Noord-Beveland is afgesproken dat dit controleprotocol geldig blijft tot het moment van wijziging en hoeft, als daar geen aanleiding toe bestaat, niet jaarlijks opnieuw vastgesteld te worden."

Door het aannemen van de Wet versterking decentrale rekenkamers en de verandering van de rechtmatigheidsverantwoording dient het controleprotocol nu te worden geactualiseerd. Met ingang van 2023 wordt de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een verantwoording van rechtmatigheid moet opnemen in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening in plaats van de accountant.

Objecten van controle zijn de respectievelijke jaarrekeningen vanaf het boekjaar 2023 en daarmee tevens het financiële beheer over deze jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noord-Beveland.

Dit aangepast controleprotocol blijft geldig tot het moment van wijziging en hoeft, als daar geen aanleiding toe bestaat, niet jaarlijks opnieuw vastgesteld te worden.

1.1. 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 jaarrekeningen vanaf 2023 van de gemeente Noord-Beveland.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

1.2. Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, 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 de gemeenteraad 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.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 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 de activa en passiva;

- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties (in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen);
- 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);
- 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 en Verantwoording (BBV).

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), de Kadernota en adviezen van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder de 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".

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid.

3. Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

3.1. Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of financiële handeling die binnen de gemeente wordt verricht, maar richt de controle zodanig in dat hij voldoende zekerheid verkrijgt over het getrouwe beeld van de jaarrekening.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording.

3.2. Goedkeuringstolerantie voor de gemeente Noord-Beveland (accountant)

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 wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in een jaarrekening kan ontstaan doordat bijvoorbeeld een jaarrekeningpost onvolledig is opgenomen, een toelichting ontoereikend is of dat een waarderingsgrondslag onjuist is. Een onzekerheid in de controle kan bijvoorbeeld ontstaan door gebreken in de interne controle. Hierdoor is achteraf niet meer vast te stellen of een bepaalde uitgave rechtmatig heeft plaatsgevonden of dat bepaalde baten volledig zijn verantwoord.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven. De goedkeuringstoleranties is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.

Goedkeuringstoleranties	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	> 1% - < 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	> 3% - < 10%	≥ 10%	-

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Noord-Beveland wordt de goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan de minimumeisen zoals opgenomen in de bovenstaande tabel. Dit betekent een tolerantie van 1% voor fouten (1% van de lasten inclusief reserves) en 3% voor onzekerheden (3% van de lasten inclusief reserves). Op basis van de (primaire) begroting 2023 (€ 31.320.000) komt neer op € 313.200 voor fouten en € 939.600 voor onzekerheden.

3.3. Goedkeuringstolerantie voor de gemeente Noord-Beveland (college)

Naast de bovengenoemde toleranties is de verantwoordingsgrens onderkend. Deze wordt als volgt 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 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves".

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen, is door de raad bepaald bij besluit van 23 maart 2023 en bedraagt 2% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

3.4. Rapportagetolerantie (accountant)

De tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald. Deze tolerantie wordt uiteraard berekend over de werkelijke besteding. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer de besteding van de budgetten wezenlijk lager uitvalt dan begroot, deze tolerantiebedragen naar beneden worden bijgesteld

Voor de rapporteringstolerantie wordt als maatstaf voorgesteld dat de accountant op het niveau van programma's elke fout of onzekerheid van € 25.000 of hoger rapporteert in het verslag van bevindingen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

3.5. Rapportagegrens (college)

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering, indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college hecht er waarde aan om het gesprek te voeren over bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting op overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering. In deze paragraaf beschrijft het college ook welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen. De rapportagegrens is vastgesteld op € 50.000.

3.6. SiSa

Vanaf 2006 is Single Information Single Audit (SiSa) van toepassing voor de gemeentelijke overheid. Dit houdt in dat de gemeenten voortaan minder en maar op één moment verantwoordingsinformatie dienen te verstrekken aan het rijk en provincie over specifieke uitkeringen. Via een aparte bijlage bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over een nader bepaald aantal specifieke uitkeringen. Het ministerie van BZK heeft voorgeschreven dat de getrouwheid en rechtmatigheid van deze bijlage met dezelfde toleranties gecontroleerd dient te worden als de jaarrekening, wel geldt hiervoor een specifieke rapporteringstolerantie. Een weergave van deze specifieke tolerantie is hieronder te zien.

Rapporteringstolerantie SiSa	
Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1.000.000	10% van de specifieke uitkering
> € 1.000.000	€ 125.000

4. Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is een minder

omvattend begrip. Deze is limitatief gericht op de handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen of kunnen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord.

Het kader van de (financiële) rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit de volgende criteria:

- Begrotingscriterium
- Voorwaarden criterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Bovenstaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn: constatering van een verslaggevingsfout is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het college wordt opgedragen om jaarlijks, voorafgaande aan de jaarrekeningcontrole, alle voor de rechtmatigheidscontrole relevante externe wetgeving en interne regelgeving bij collegevoorstel voor te leggen aan de raad en de raad stelt het normenkader vast. Dit normenkader dient tijdig aan de accountant ter beschikking te worden gesteld

5. Communicatie en periodiek overleg

In de Verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen:

“Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-) overleg plaats tussen de accountant, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de controller dan wel het hoofd financiën.”

6. Rapportering

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierover als volgt:

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Indien er relevante uitkomsten te vermelden zijn, wordt er een verslag uitgebracht, de managementletter.

Verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole

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.

In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium.

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol 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.

Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als van de rechtmatigheid, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7. College: Rechtmatigheid

Vanaf de jaarrekening 2023 rapporteert het College over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de bedrijfsvoering paragraaf van het jaarverslag. Het College doet dit middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat de deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.