

PROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2022 VAN DE GEMEENTE MIDDELBURG

1. Inleiding

De accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet is opgedragen aan een externe accountant.

Object van de controle is de jaarrekening 2022 en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Middelburg.

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant voor de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Middelburg.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 van de gemeentewet is voorgeschreven geeft de accountant op basis van zijn controle van de jaarrekening aan of

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en de samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen en
- de jaarrekening is opgesteld overeenkomstig de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

Daarnaast geeft hij in zijn verslag van bevindingen aan

- of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
- of er onrechtmatigheden voorkomen in de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 van de gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden), de Nota verwachtingen accountantscontrole ten behoeve van de specifieke uitkeringen en de Nadere Voorschriften Controle- en overige standaarden (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Voor de inhoud van het begrip rechtmatigheid is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden bepalend. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het is niet de bedoeling dat de accountant in de volle breedte controleert of de gemeente alle bestaande wettelijke bepalingen naleeft. De accountant beperkt zich in principe tot het financieel beheer en alle daarmee samenhangende lasten, baten en balansmutaties en richt zich daarbij op de mate waarin het door het bestuur gevoerde financieel beheer in overeenstemming is met de bestaande normering (externe wet- en regelgeving en interne regelgeving). Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole door de accountant. De accountant kan in dit kader volstaan met het beoordelen van het interne systeem van risicoafwegingen.

3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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 en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. 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.

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.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn eisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Voor het jaar 2022 wordt uitgegaan van de volgende eisen:

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

Op basis van de begroting 2022 betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van ca. € 1,8 mln. en een totaal van onzekerheden van ca. € 5,4 mln. de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

Naast de goedkeuringstoleranties is er een **rapporteringstolerantie**. De rapporteringstolerantie bepaalt de grens waarboven de accountant rapporteert als door hem geconstateerde afwijkingen boven deze grens komen. In lijn met de rapporteringstolerantie van de accountant in de voorgaande jaren wordt de tolerantie voor 2022 gesteld **op € 100.000,-- voor fouten en € 300.000,-- voor onzekerheden**. Over kleinere bedragen, die naar de mening van de accountant om kwalitatieve of WNT-redenen relevant zijn, wordt eveneens gerapporteerd.

4. Reikwijdte rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het controlejaar 2022 is gericht op het volgende:

Naleving externe wet- en regelgeving en door de raad vastgestelde interne regelgeving

De naleving van de externe wet- en regelgeving en de door de raad vastgestelde interne regelgeving, voor zover deze met name financiële beheershandelingen betreffen. Deze zijn opgesomd in bijgaand normenkader.

Voorwaardencriterium

Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats op de aspecten recht, hoogte en duur, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Een uitzondering hierop vormen de kaderstellende collegebesluiten. Kaderstellende collegebesluiten kunnen namelijk verplicht zijn op grond van hogere regelgeving of raadsbesluiten/raadsverordeningen. De accountant gaat dan alleen na of het besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld en of het aan de gestelde voorwaarden voldoet. Controle van de naleving van kaderstellende collegebesluiten hoort niet standaard tot de accountantscontrole, tenzij het wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten betreffen waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd. Overigens vallen uitvoerende collegebesluiten voor zover zij betrekking hebben op baten, lasten of balansmutaties al onder de getrouwheidscontrole. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

Begrotingscriterium

De gemeentelijke begroting is een onderdeel van het normenkader, want de gemeentewet bepaalt dat ten laste van de gemeente slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die hiervoor in de begroting zijn gezet (artikel 189 Gemeentewet). Het volgende overzicht geeft de consequenties weer van de verschillende soorten begrotingsafwijkingen:

Soort begrotingsafwijking	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaand beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al		X

Soort begrotingsafwijking	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen		X
Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. - geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

M&O-criterium

Ook het beleid ten aanzien van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) vormt een onderdeel van het normenkader. Het is een mix van maatregelen die moeten leiden tot het verkrijgen van voldoende zekerheid over de juistheid en volledigheid van gegevens van derden en/of van de gemeente, zoals die bijvoorbeeld worden gebruikt bij het verstrekken/ontvangen van subsidies en het opleggen van heffingen en belastingen. De maatregelen bestaan uit controle, voorlichting en sanctionering, vaak gebaseerd op risicoafweging, kosten-batenanalyse, rechtvaardigheid, precedentwerking en imago. In artikel 6 van de Financiële Beheersverordening gemeente Middelburg ex artikel 212 Gemeentewet is bepaald dat om de vier jaar een nota M&O-beleid wordt vastgesteld. Dit is laatst vastgesteld in de beleidsnota Risicomanagement 2021.