CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2026 VAN DE GEMEENTE MOERDIJK

1 Inleiding

Bij besluit van 5 april 2023 heeft de gemeenteraad aan Flynth Audit BV de opdracht verstrekt om over de boekjaren 2023 tot en met 2025 de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Moerdijk uit te voeren met de optie tot 2 keer één jaar te kunnen verlengen. Voor het boekjaar 2026 is de opdracht verlengd.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad nog een aantal zaken vastleggen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2026, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel om samenvattend de kaders vast te leggen voor de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Moerdijk.

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.

De gemeenteraad van de gemeente Moerdijk heeft op 14 december 2023 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Moerdijk vastgesteld (Controleverordening). Het bij de controle te hanteren normenkader is in hoofdlijnen vastgelegd in het voor de aanbesteding van accountantsdiensten voor de periode 2023-2027 opgestelde programma van eisen, door de gemeenteraad vastgesteld in de raadsvergadering van 3 november 2023. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het huidige controlejaar.

1.3 Procedure

De gemeenteraad heeft een auditcommissie ingesteld om te voorzien in een platform voor periodiek overleg met de accountant als bedoeld in de verordening ex artikel 213 Gemeentewet (artikel 4, lid 3).

In het programma van eisen offerteaanvraag ten behoeve van het leveren van accountantsdiensten is het begeleidingstraject met de accountant uitgewerkt. Met de accountant worden nadere afspraken gemaakt omtrent de procedure en de communicatie voor het jaar 2026. Deze afspraken worden vastgelegd via de verslaglegging van de vergaderingen van de auditcommissie.

2 Algemene uitgangspunten voor de accountantscontrole

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;
- De getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- De rechtmatigheid van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot de Sisa-regelingen (specifieke uitkeringen Single Information Single Audit);
- 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.

Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval:

- Een bestuurlijke samenvatting;
- Bevindingen over de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie, gericht op de vraag of deze een getrouwe (en rechtmatige) verantwoording mogelijk maken;
- Eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking;
- Geconstateerde fouten en onzekerheden;
- De tabel van fouten en onzekerheden voor de Sisa-regelingen.

Het Controleprotocol 2026 is gebaseerd op de door de commissie BBV uitgebrachte Kadernota Rechtmatigheid. Deze kadernota is bedoeld voor gemeenten en accountants.

Verder zijn bepalend voor de uit te voeren controlewerkzaamheden de nadere regels omtrent rechtmatigheid, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van art. 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden (NV COS) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

3 Te hanteren goedkeuring - en rapporteringtoleranties

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 (waaronder de rechtmatigheid) van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie.[1] De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op de risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Naast de kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling, ofwel ‘professioneel oordeel’, hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professioneel oordeel.

De goedkeuringstolerantie (bestaande uit kwantitatieve criteria en kwalitatieve beoordeling) is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringtolerantie[2] onderkend.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld. De accountant richt de controle in - rekening houdend met de rapporteringstolerantie - om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden, die dit bedrag overschrijden, ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

[1] De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onduidelijkheden 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.

[2] De rapporteringtolerantie 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 rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringtolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag, bijv. € 100.000 De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek wil terugzien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

Voor de goedkeuringstoleranties volgt de gemeenteraad de volgende wettelijke minimumeisen:

	Strekking accountantsverklaring		
Goedkeuringstolerantie	**Goedkeurend**	**Met beperking**	**Oordeelonthouding/ afkeurend**
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	>2% - ≤4%	>4%

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstoleranties wordt uitgegaan van de werkelijke lasten exclusief toevoeging aan reserves. Op basis van de (primitieve) begroting van de gemeente, betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten en onduidelijkheden in de jaarrekening van circa € 3,2 miljoen de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten. De rapporteringtolerantie wordt gesteld op € 100.000. Uitspraken dienen met minimaal 95% betrouwbaarheid te worden afgegeven, tenzij hiervoor hogere wettelijke bepalingen gelden.

4 Rechtmatigheidsverantwoording door het college

4.1 Algemeen

Het College van B&W is binnen de gemeente verantwoordelijk voor de naleving van de regelgeving. Vanaf boekjaar 2023 legt het college rechtstreeks verantwoording af over de (financiële) rechtmatigheid van het gevoerde bestuur, aan de hand van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. In de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het college dat de jaarstukken rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het college gebruikt daarvoor de model-tekst die door de commissie BBV wordt voorgeschreven. Alleen afwijkingen boven de door de raad bepaalde afwijkingsgrens worden vermeld. In de paragraaf bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen. De accountant controleert vervolgens de rechtmatigheidsverantwoording op getrouwheid. De accountant kijkt dus of hetgeen het college meldt in de rechtmatigheidsverantwoording juist en volledig is.

Voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college zal conform artikel 10 lid 1 van de Financiële verordening een verantwoordingsgrens worden gehanteerd van 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief dotaties aan de reserves. De rapporteringsgrens van rechtmatigheidsfouten ligt voor het college conform artikel 10 lid 3a van de Financiële verordening op € 100.000.

4.2 Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen negen rechtmatigheidscriteria worden onderkend:
- Het begrotingscriterium;
- Het voorwaardencriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium;
- Het calculatiecriterium;
- Het valuteringcriterium;
- Het adresseringscriterium;
- Het volledigheidscriterium;
- Het aanvaardbaarheidscriterium;
- Het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria.
Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:
- Het begrotingscriterium;
- Het voorwaardencriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium).

4.3 Begrotingscriterium (budgetrecht)

Voor wat betreft het begrotingscriterium heeft de raad via de Financiële verordening nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen. Hier is beleid vastgelegd ten aanzien van:

- Het tijdig melden van verwachte over- en onderschrijdingen (via bestuursrapportages en de jaarrekening of - gezien de aard van de verwachte budgetoverschrijding - via de actieve informatieplicht van B&W);
- Hoe om te gaan met overschrijdingen op programmaniveau;
- Welke afwijkingen in het kader van de begrotingsonrechtmatigheid als acceptabel worden aangemerkt.

Over- en onderschrijdingen van baten en onderschrijdingen van lasten zijn rechtmatig, op voorwaarde dat ze tijdig gemeld zijn aan de gemeenteraad. Met het vaststellen van de jaarrekening door de gemeenteraad wordt aan deze voorwaarde voldaan.

Lastenoverschrijdingen die gecompenseerd worden door direct gerelateerde opbrengsten worden conform de financiële verordening beschouwd als acceptabel. Hetzelfde geldt voor overschrijding van de lasten binnen grondexploitaties, zolang deze past binnen het begrote resultaat van de door de raad vastgestelde grondexploitatie, als wel kostenoverschrijdingen bij open- einderegelingen, onder de voorwaarde dat gehandeld wordt binnen de het door de gemeenteraad vastgestelde beleid en afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren van budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget).

4.4 Voorwaardencriterium

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door het college in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat het huidige beleid, zoals bijvoorbeeld nu toegepast bij subsidieverstrekking door de gemeente, is bekrachtigd en dat er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

4.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

5 Reikwijdte rechtmatigheidstoetsing

De rechtmatigheidsverantwoording voor het kalenderjaar is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders, uitsluitend voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- De naleving van de volgende kaders:
  - De begroting, inclusief vastgestelde wijzigingen.
  - De Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet.
  - De Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet.
  - De verordening Periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet;
  - De overige kaders (interne regelgeving), zoals opgenomen in de kolom “Gemeentelijke verordeningen, uitvoeringsregels en beleid” van de “Inventarisatie wet - en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording jaarrekening 2026”, voor zover het betreft door de raad vastgestelde verordeningen en beleidsnota’s. Door het college vastgestelde beleids- en uitvoeringsregels blijven voor wat betreft het rechtmatigheidsoordeel buiten beschouwing.

Indien en voor zover bij de rechtmatigheidsverantwoording materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen

daarbuiten. De interne regels van het college kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van “hogere” besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. 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.

6 Rapportages

Gedurende het jaar moet het college aandacht schenken aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover rapporteren. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant. De opvolging van bevindingen van interne – en externe controle waaronder rechtmatigheidsonderzoeken is een belangrijk onderdeel van de verbetercyclus. Hierna wordt in het kort toegelicht wat dit inhoudt.

6.1 College: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het college over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles via de tussentijdse rapportages rechtmatigheidsverantwoording en in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag, besproken met de procesverantwoordelijke. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om toekomstige fouten of onduidelijkheden te mitigeren. De opvolging van deze aanbevelingen zal worden gemonitord door Concern Control.

6.2 Accountant: Interim-controle

Voorafgaande aan de jaarrekeningcontrole wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. De hieruit voortvloeiende bevindingen en aanbevelingen komen tot uitdrukking in de Managementletter. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportagewensen van de raad - aan het college van burgemeester en wethouders gerapporteerd. De gemeenteraad ontvangt hiervan een afschrift.
De Auditcommissie heeft in overleg met de accountant één punt aangegeven, waaraan de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole speciale aandacht zal geven. Dit aandachtspunt is als bijlage 1 bij dit protocol gevoegd. De rapportering over dit aandachtspunt kan opgenomen worden in het verslag van bevindingen bij de jaarrekening.

6.3 Accountant: Verslag van bevindingen jaarrekening

In artikel 7 van de Controleverordening is een aantal aanwijzingen gegeven ten aanzien van de rapportering door de accountant. In het verslag van bevindingen (het accountantsverslag) bij de jaarrekening wordt door de accountant:

- Een oordeel gegeven over de getrouwheid van de jaarrekening en de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording, rekening houdend met de in dit protocol bij onderdeel 3 opgenomen goedkeuringstoleranties en
- Inzicht gegeven in de geconstateerde fouten en onzekerheden, rekening houdend met de in dit protocol bij onderdeel 3 opgenomen rapporteringstoleranties. Hierbij worden gesignaleerde onrechtmatigheden toegelicht, gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, etc.);
- Gerapporteerd over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

6.4 Accountant: Controleverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De accountantsverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze kan worden gebruikt bij de vaststelling van de door het college opgestelde jaarrekening en de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording. Op deze wijze wordt optimaal aangesloten op het duale stelsel en de verantwoordelijkheden van het college c.q. gemeenteraad hierin én wordt op een transparante wijze gecommuniceerd over de getrouwe weergave van de jaarrekening en de rechtmatigheid.

Zevenbergen, 3 december 2026

Bijlage behorend bij controleprotocol accountantscontrole op de jaarrekening 2026 van de gemeente Moerdijk

1. Het naar verantwoordingsjaar 2026 doorgeschoven aandachtspunt voor de accountant aangegeven vanuit de raad voor het jaar 2025 (vastgesteld in de raad van 13 maart 2025)

    a. Rechtmatigheidstoets op de aanbesteding van opdrachten op productbasis en inhuuropdrachten van de inkoopopdrachten met een waarde onder de Europese aanbestedingsdrempels.