

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de Jaarrekening 2023 en de rechtmatigheidsverantwoording over 2023 van de Gemeente Westerkwartier

Versie: 0.1
Datum: 4 september 2023
Zaaknummer:

1 Inleiding

Op 1 september 2021 heeft de gemeenteraad HZG Accountants & Adviseurs (inmiddels Eshuis) benoemd voor het uitvoeren van de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Westerkwartier voor de boekjaren 2021-2024. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen dat op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties evenals de communicatie en afstemmingsprocedure voor de controle van de Jaarrekening 2023 van de gemeente Westerkwartier. Tevens heeft dit controleprotocol als doel om de verantwoordingsgrens en het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording (van het college) vast te leggen.

Wettelijk kader

In artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

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 getrouwe weergave van de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de inrichting van het financiële 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.

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) evenals de 'Nadere voorschriften controle- en overige standaarden' van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Rechtmatigheidsverantwoording

2023 is het eerste jaar dat het college een rechtmatigheidsverantwoording af geeft. De accountant controleert of deze rechtmatigheidsverantwoording getrouw tot stand is gekomen. Hiervoor worden door de accountant de betreffende landelijke richtlijnen gevolgd.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (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. Door de definitie van de BADO te hanteren blijven raads- en collegebesluiten buiten de accountants-

controle gericht op rechtmatigheid. Dit met uitzondering van de raadsbesluiten met een kader stellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheers handelingen. Het wel meenemen van alle raad- en collegebesluiten heeft een kostenverhogende werking.

3 Te hanteren goedkeuring en rapporteringtoleranties

Goedkeuringstoleranties

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 (BADO) zijn de goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Als Westerkwartier hebben we altijd voor de maximale wettelijke toleranties gekozen. In overeenstemming hiermee kiezen we voor 2023 ook voor de maximale wettelijke toleranties¹.

	Strekking controleverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	n.v.t.	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	n.v.t.

Omvang basis voor de bepaling van de goedkeuringstoleranties

Voor de bepaling van welke posten materieel zijn voor de oordeelsvorming over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoording geeft het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) richtlijnen. In de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is een verduidelijking gegeven van de wijze waarop de goedkeuringstolerantie dient te worden berekend. De definitie van de omvang basis is: "de totale lasten van de gemeente". De kadernota rechtmatigheid geeft aan dat dit inclusief toevoegingen aan de reserves moet zijn en dit is ook het uitgangspunt voor het onderhavige Controleprotocol 2023 voor de gemeente Westerkwartier.

Rapporteringtoleranties

De rapporteringtolerantie(s) 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. Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 100.000 rapporteert.

In afwijking van het bovenstaande geldt voor de in de bijlage bij de jaarrekening opgenomen verantwoordingsinformatie inzake specifieke uitkeringen (SiSa) de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering:

- € 12.500 indien de omvang basis kleiner dan of gelijk is aan € 125.000;
- 10% indien de omvangbasis groter is dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000;
- € 125.000 indien de omvang basis groter is dan € 1.000.000

4 Verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording

¹ Op het moment van opstellen van dit controleprotocol is een consultatiedocument over het BADO gepubliceerd waarin de toleranties aangepast worden voor fouten en onzekerheden gezamenlijk tot maximaal 2%.

2023 is het eerste jaar dat het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeeft in de jaarrekening. De accountant controleert of deze rechtmatigheidsverantwoording getrouw tot stand gekomen is.

Het jaar 2023 is het invoeringsjaar voor de rechtmatigheidsverantwoording. Op dit moment is nog niet op alle onderdelen duidelijk hoe de praktische uitwerking van de wet- en regelgeving zal zijn. Met name de vraag wanneer de gemeente haar rechtmatigheidsverantwoording met voldoende controlewerkzaamheden onderbouwd heeft, is op dit moment nog niet duidelijk. Derhalve heeft de gemeenteraad op 19 april 2023 de verantwoordingsgrens op 3% gesteld.

In de paragraaf bedrijfsvoering worden fouten en onzekerheden boven de € 100.000 verantwoord door het college. Dit is de zogenaamde rapportagegrens.

5 Reikwijdte rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording is limitatief gericht op:

- 1 de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de tabel "normenkader in het kader van de rechtmatigheidscontrole" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voorzover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kunnen betreffen.

Het gaat daarbij om bepalingen/artikelen die te maken hebben met recht, hoogte en duur. Overige artikelen en bepalingen zoals tijdigheid, bevoegdheden en administratieve bepalingen worden ook gecontroleerd en gerapporteerd maar hebben uitsluitend effect op het oordeel over rechtmatigheid voor zover er sprake is van financiële consequenties.

Wanneer bij de interne controle op de rechtmatigheid materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze alleen in de rapportage en oordeelsweging betrokken indien het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten*. Voorts kunnen interne regels wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar deze regels zijn op zich geen object van onderzoek. Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

- * De commissie BBV stelt voor om collegebesluiten uitsluitend in de rechtmatigheid controle te betrekken wanneer een collegebesluit rechtstreeks voortvloeit uit hogere wet- of regelgeving. Binnen deze definitie is er geen noodzaak om bijvoorbeeld het inkoop- en aanbestedingsbeleid op te nemen binnen de rechtmatigheidscontrole. Controle op het inkoop- en aanbestedingsbeleid vindt plaats vanuit de interne controlewerkzaamheden binnen de organisatie. De bevindingen uit deze interne controle worden door de accountant beoordeeld en gerapporteerd in het Verslag van bevindingen.

Het normenkader dient ieder jaar te worden geactualiseerd. Het normenkader wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad.

- 2 de naleving van de volgende kaders:
 - Programmabegroting;
 - Financiële verordening (ex artikel 212, Gemeentewet);
 - Controleverordening (ex artikel 213, Gemeentewet);
 - Verordening onderzoeksprogramma college (ex artikel 213a, Gemeentewet).

6 Rapportering accountant

Specifieke aandachtspunten voor de accountant:

Als auditcommissie geven we de volgende specifieke aandachtspunten mee aan de accountant:

- De opzet en controles die de organisatie heeft ingericht op het uitbesteed werk / leveranciersmanagement;
- De verantwoordingen van de verstrekte subsidies.

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

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht aan het college. Bestuurlijk relevante zaken worden aan de gemeenteraad gerapporteerd via de auditcommissie. De auditcommissie spreekt hierover na gereedkomen van de managementletter.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan 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. Het verslag van bevindingen wordt besproken in de auditcommissie.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie 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.

Controleverklaring

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

In bijlage 3 worden deze rapportagemomenten nader vastgelegd.

7 Specifieke controleopdrachten

De gemeenteraad heeft de auditcommissie bij verordening aangewezen om overleg te voeren met de accountant over het controleprotocol en de jaarstukken. Bij dit pre-audit gesprek kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden over specifieke controleopdrachten. De resultaten van deze specifieke controleopdrachten worden opgenomen in het verslag van bevindingen.

Bijlagen:

1. Normenkader gemeente Westerkwartier 2023 in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording
2. Communicatie en periodiek overleg
3. Rapportage

Bijlage 1. Normenkader gemeente Westerkwartier 2023 in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Westerkwartier relevante algemene wet- en regelgeving. (stand september 2023).

Zie afzonderlijke bijlage.

Bijlage 2 Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het boekjaar 2023. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage zijn de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management van toepassing.

	Aantal per jaar	Toelichting
Auditcommissie	Minimaal 2x	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De auditcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor onder meer de opdrachtformulering. Het controleprotocol geeft de opdracht weer van de raad aan de accountant. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld naar de raad. Daarnaast zullen de (bestuurlijk relevante) bevindingen van de tussentijdse controle (managementletter) en eindejaar controle (rapport van bevindingen) worden besproken met de auditcommissie.
Portefeuillehouder financiën/directeur financiën/ concerncontroller/ teamleider financiën	Minimaal 3x	De portefeuillehouder financiën, de directeur financiën, de concerncontroller en de teamleider financiën zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. De concerncontroller is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interim-controle (managementletter) en van de eindejaar controle (rapport van bevindingen). Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Teams	PM	Binnen de teams zal, in het kader van de controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de teamleiders en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en/of gemeenteraad.
Directie	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van de directie.

Bijlage 3 Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter, rapportage in het kader van de interim-controle.	Na afronding van de interim-controle	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang rechtmatigheid.	College Ter bespreking auditcommissie (bestuurlijk relevante zaken)
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening	De vraag of inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringtoleranties.	Raad en afschrift naar het college
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften.	Raad