Controleprotocol 2023

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Op grond van artikel 213, lid 2, Gemeentewet is de gemeenteraad (raad) verplicht een accountant aan te wijzen 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 (artikel 213, lid 3 en 4, Gemeentewet).

De geldende overeenkomst voor de accountantscontrole heeft betrekking op de controle van de jaarrekeningen 2020 tot en met 2023. In de raad van 9 november is een overeenkomst aangegaan met betrekking op de controle van de jaarrekeningen 2024 tot en met 2027. De overeenkomst heeft een vaste looptijd van 4 jaar en kan mogelijk worden verlengt met 2 jaar. Vanaf het boekjaar 2023 neemt het college van burgemeester en wethouders (college) een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in het (financieel) rechtmatig handelen van de gemeente. Waar de accountant eerder een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening. Dit inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. De accountant geeft vanaf het boekjaar 2023 dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid. Daardoor moet het ‘Controleprotocol 2022 voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen van de gemeente Terschelling’ worden aangepast. Het controleprotocol 2022 komt met de inwerkingtreding van dit nieuw controleprotocol te vervallen.

Object van controle in dit protocol zijn dus de jaarrekening 2023 en daarmee ook het financieel beheer over dit jaar zoals uitgeoefend door of namens het college.

In dit protocol voor de accountantscontrole van de jaarstukken 2023 van de gemeente Terschelling, verder aangeduid met 'Controleprotocol 2023, wordt invulling gegeven aan de controlerend accountant met de opdracht tot controle van de jaarstukken 2023.

1.2 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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties Object van accountantscontrole zijn de jaarstukken 2023 van de gemeente Terschelling en daarmee tevens het uitgevoerde financieel beheer door of namens het college. Onderdeel van dit controleprotocol is het jaarlijks vast te stellen normenkader.

1.3. Verordeningen

Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording worden de Financiële verordening gemeente Terschelling en de Controleverordening gemeente Terschelling geactualiseerd.

1.4 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat de Raad in een controleverordening regels vaststelt voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De controleverordening van de gemeente Terschelling is door de Raad vastgesteld op en waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst door een accountant.

De Raad wijst de accountant aan die belast is met de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de Raad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeuringstoleranties en (afwijkende) rapporteringstoleranties. De raad kan de accountant alleen verdere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen. De minimumeisen kunnen dus worden verzwaard, maar niet worden verlicht Tevens wordt in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in bijlage 1 van dit controleprotocol opgenomen.

1.5 Procedure

In de controleverordening van de gemeente Terschelling is in artikel 4, lid 4 opgenomen, dat periodiek (afstemming-) overleg plaatsvindt met de accountant ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole. In het afstemmingsoverleg voorafgaand aan de controle wordt met de accountant afgesproken welke posten in de jaarrekening en welke organisatieonderdelen bij de accountantscontrole en de rechtmatigheidscontrole door de gemeente zelf extra aandacht krijgen en over welke onderwerpen de accountant specifiek rapporteert.

De accountant is gehouden tijdig te rapporteren over de uitkomsten van de controle, overeenkomstig de hierover gemaakte (plannings-)afspraken en draagt zorg voor een goede afstemming van de controlebevindingen met de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de procesuitvoering waarmee de bevinding verband houdt. Op deze manier wordt invulling gegeven aan het principe van hoor en wederhoor en wordt voorkomen, dat in de rapportage van de accountant onjuiste of onterechte resultaten van de accountantscontrole worden opgenomen.

1.6 Rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf verslagjaar 2023 moet het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen. Deze verantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. Hiermee legt een college aan de raad zelfstandig verantwoording af over de naleving van onder andere geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening. Deze verantwoording is onderdeel van de accountantscontrole naar het ‘getrouwe beeld’.

De jaarrekening voor het verslagjaar 2023 wordt in het kalenderjaar 2024 vastgesteld.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

De in artikel 213 van de Gemeentewet voorgeschreven accountantscontrole van de jaarrekening richt zich op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva, met inbegrip van de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet.
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn of worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 van de Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden - Bado) alsmede de voor accountants geldende controle- en overige standaarden bepalend voor de door de accountant uit te voeren werkzaamheden.

Wat betreft het begrip rechtmatigheid wordt aangesloten bij de definitie, zoals opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: Bado). Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat een duidelijke relatie met het financiële beheer. De accountant hoeft niet vast te stellen dat álle handelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De accountantscontrole beperkt zich tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen, die als baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening worden verantwoord. De accountant controleert alleen de financiële beheershandelingen.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1 Algemeen

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. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en onzekerheden en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

3.2 Goedkeuringstoleranties

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

> *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.*

Voor de goedkeuringstoleranties worden de volgende wettelijke minimumeisen gesteld:

	Strekking controleverklaring accountant:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	1% - 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	3% - 10%	≥ 10%	-

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de werkelijke lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.

3.3. Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie is de rapporteringstolerantie van toepassing. De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in het verslag van bevindingen, zoals genoemd in artikel 213, lid 2, Gemeentewet. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen. Het staat de accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht “belangrijke” bevindingen in zijn rapport op te nemen.

3.4. Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

Met ingang van het boekjaar 2006 is het op grond van wettelijk voorschrift verplicht de verantwoordingsinformatie voor een groot aantal specifieke uitkeringen op te nemen in de zogenoemde SiSa-bijlage bij de jaarrekening. Voor de accountantscontrole op deze specifieke uitkeringen zijn door het ministerie van BZK nadere aanwijzingen gegeven in de vorm van een toetsingskader en nota verwachtingen accountantscontrole.

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 een specifieke rapporteringstolerantie. In het kader van de Single information single audit (SiSa) zijn door het ministerie van BZK de rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen:

Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1 miljoen	10% van de specifieke
> € 1 miljoen	€ 125.000

Bovenstaande betekent dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden rapporteert die afzonderlijk op regeling niveau de bovenstaande rapporteringstolerantie overtreffen.

4. Rechtmatigheid

4.1. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen dat de in de jaarrekening 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

In de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is een nadere uitwerking gegeven van deze begrippen en de manier waarop hier in de praktijk mee om kan worden gegaan.

Voor de oordeelsvorming over het ‘getrouw beeld’ van de rechtmatigheidsverantwoording wordt door de accountant aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium
- het voorwaardencriterium
- het misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Onderstaand wordt nader ingegaan op deze drie rechtmatigheidscriteria.

4.2. Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de (programma)begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de Raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de Raad is gerespecteerd.

Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV (zie bijlage 1).

4.3. Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeenschappelijke regeling zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, verordeningen, richtlijnen, protocollen en jurisprudentie).

Aan de hand van een normenkader wordt jaarlijks de reikwijdte van het voorwaardencriterium voor de rechtmatigheidsverantwoording en accountantscontrole nader uitgewerkt en geactualiseerd. Het college werkt dit normenkader uit in een toetsingskader voor de controle van de interne beheersing.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. In die situatie worden deze collegebesluiten niet opgenomen in het normenkader, omdat het bevoegdheden zijn die de raad zelf heeft gedelegeerd.

4.4. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (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.
De gemeente Terschelling heeft beleid geformuleerd ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit beleid is vastgelegd in verordeningen en besluiten. Voor bestaande procedures toetst de accountant in hoeverre deugdelijke maatregelen zijn genomen ter voorkoming

van misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast toetst de accountant dat het M&O-beleid voldoende actueel is.

5. Rapportering accountant

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant de bevindingen in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controle en managementletter
Door de accountant wordt een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Doel van de interim-controle van de accountant is een beeld te krijgen van de mate waarin de organisatie de bedrijfsvoering intern beheerst. Over de uitkomsten van de interim-controle wordt een managementletter uitgebracht aan het college, de managementletter zal gelijktijdig aan de auditcommissie worden aangeboden.

Controle jaarrekening en verslag van bevindingen
Zoals is vastgelegd in de Gemeentewet wordt na afronding van de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen (het accountantsverslag) uitgebracht aan het aan de Raad en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. In het accountantsverslag wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw (en rechtmatig) financieel beheer en een getrouwe verantwoording daarvan waarborgen.

In het accountantsverslag neemt de accountant (indien van toepassing) ook de uitkomsten op van de controle van de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening opgenomen projecten met een opsomming per regeling van de financiële omvang van geconstateerde fouten en/of onzekerheden.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm
Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringtolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3.3 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 geautomatiseerde informatievoorziening en dataverwerking.

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. De controleverklaring is bestemd voor de Raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage:
1. Kadernota rechtmatigheid 2023 (BBV)

Bijlage 1 Kadernota rechtmatigheid 2023 (BBV)