Controleprotocol voor de accountantscontrole 2023

Gemeente Twenterand

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2
2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid) 3
3. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties 4
Goedkeuringstoleranties 4
Rapporteringstolerantie 4
Verantwoordingsgrens 5
Rapportagegrens 5
4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria 6
Het begrotingscriterium 6
Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium) 7
Het voorwaardencriterium 7
5. Rapportering 8
College: Rechtmatigheid 8
Interim-controles 8
Verslag van bevindingen 8
Controleverklaring 8

1. Inleiding

De raad van de gemeente Twenterand heeft aan de accountant de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Twenterand uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt. Object van de controle is de jaarrekening, de bijlage taakvelden en de bijlagen met betrekking tot een aantal specifieke uitkeringen (single information, single audit). Dit betekent dat daarmee tevens de getrouwheid en rechtmatigheid van het financieel beheer, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Twenterand, object van de controle is.

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 jaarrekening van de gemeente Twenterand. Mede vanwege de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheids-verantwoording wordt jaarlijks het controleprotocol aan de raad voorgesteld om vast te laten stellen.

Met de komst van de rechtmatigheidsverantwoording heeft dit controleprotocol ook als doel de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college en de rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf Bedrijfsvoering vast te leggen.

1.2. Wettelijk kader

In artikel 213 van de gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie dient op te stellen (Controleverordening gemeente Twenterand). Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar.

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

Zoals in artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 van de 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 activa en passiva;
- de getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- 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 Begroting 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 (BADO)) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.
Onder 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”.

3. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie.

Goedkeuringstoleranties

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(s) opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld voor het controlejaar 2023. De raad houdt zich hiermee aan de minimumeisen zoals deze zijn opgenomen in het BADO.

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

Op basis van de begroting 2023 van de gemeente Twenterand betekent genoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1.075.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 3.225.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Rapporteringstolerantie

Voor de rapporteringstolerantie geldt als maatstaf dat de Accountant in zijn rapport van bevindingen geconstateerde fouten en onzekerheden boven € 100.000 zullen worden gerapporteerd. De tolerantiecijfers zullen jaarlijks op basis van de definitieve cijfers van het controlejaar worden geëvalueerd en mogelijk worden bijgesteld. Het staat de Accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht “belangrijke” bevindingen in zijn rapport op te nemen.

Specifieke rapporteringstoleranties voor de SiSa

In overeenstemming met artikel 5 Bado gelden er in het kader van Single information Single audit (SiSa) afwijkende rapporteringstoleranties. De rapporteringstoleranties zijn afhankelijk van de financiële omvang van de specifieke uitkering en worden als volgt bepaald:

- € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

Bij de uitvoering van de rechtmatigheidswerkzaamheden die betrekking hebben op de specifieke uitkeringen zal aansluiting worden gezocht bij bovenstaande.

Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het College van B&W 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 gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden. Elk jaar wordt dit percentage in overleg met de auditcommissie besproken.

Het percentage voor 2023 is vastgesteld op 1%. Op basis van de begroting 2023 van de gemeente Twenterand betekent genoemde percentage dat de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) een totaalbedrag van circa € 1.075.000.

Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt.

Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles.

Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting alleen bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de raad, rapporteert het college derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de raad.

Deze rapportagegrens wordt door de gemeenteraad vastgesteld op € 100.000. Hiermee volgen we de ingezette lijn zoals deze voor de accountant geldt om geconstateerde onrechtmatigheden vanaf deze grens te benoemen in haar rapport van bevindingen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden 9 rechtmatigheidscriteria onderkend. De meeste hiervan gelden ook voor het getrouwheidsonderzoek. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal door de accountant extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium

Het begrotingscriterium

Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma (ervan uitgaande dat de raad de begrotingsbedragen op programma-niveau heeft vastgesteld), de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van de raad tot stand zijn gekomen.

Afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen) (beleidsmatig en/of financieel) moeten geautoriseerd worden door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is.

Volgens artikel 28 BBV dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nieuwe situatie betrekt het college alle afwijkingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn.

Via de door de raad vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma moeten passen.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

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

Het voorwaardencriterium

Door de raad is het Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid (M&O beleid) vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarnaast is dit ook in diverse verordeningen en procedures opgenomen.

5. Rapportering

Gedurende het jaar zal het College aandacht dienen te schenken aan de rechtmatigheids-vraagstukken 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.

College: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het College over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de bedrijfs-voeringsparagraaf van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren. De opvolging van deze aanbevelingen zal nauwlettend worden gemonitord in het verbeterplan.

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze controle wordt na afronden van de interim-controle een concept-verslag (managementletter) uitgebracht aan het college. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de raad aangeboden via het verslag van bevindingen.

Verslag van bevindingen

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.

Controleverklaring

In de Controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de gemeenteraad van de gemeente Twenterand

Vriezenveen, 26 september 2023

De raad voornoemd
De griffier de voorzitter

drs. R.J.M. Ros mr. J.C.F. Broekhuizen