

Controleprotocol Gemeente Ameland 2024 - 2028

Inhoudsopgave

1	Algemeen	2
1.1	Inleiding	2
1.2	Wettelijk kader	2
1.3	Doelstelling	2
2	Algemene uitgangspunten voor de accountantscontrole	3
2.1	Getrouwheid	3
2.2	Rechtmatigheid	3
3	Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (accountant)	4
3.1	Algemeen	4
3.2	Goedkeuringstoleranties	4
3.3	Rapporteringstoleranties	5
3.4	Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)	5
4	Te hanteren verantwoordings- en rapporteringsgrens (college)	6
4.1	Algemeen	6
4.2	Verantwoordingsgrens	6
4.3	Rapporteringsgrens	6
5	Reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording (college)	7
6	Rapportering door accountant en het college	8
6.1	De accountant	8
6.2	Het college	8

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole, en de daaruit voortvloeiende controleverklaring, dient de raad een aantal zaken op hoofdlijnen nader te regelen. Dit gebeurt door middel van het controleprotocol.

Tot en met 2022 verstrekten de externe accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekening van gemeenten. Vanaf het verantwoordingsjaar 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant kijkt dus nog wel of de rechtmatigheidsverantwoording “juist” is.

Deze gewijzigde werkwijze heeft gevolgen voor het controleprotocol. Omdat te tijde van het opstellen van de jaarrekening 2023 de gemeentewet op dit punt was gewijzigd, maar het BBV en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (hierna: BADO) nog niet, was het op dat moment niet bezwaarlijk dat het controleprotocol van de gemeente Ameland nog niet was aangepast. Dit nieuwe protocol heeft een geldigheidsduur vanaf het verantwoordingsjaar 2024 tot en met 2028, tenzij omstandigheden, bijvoorbeeld landelijke wetswijzigingen, aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing.

Wettelijk kader

Volgens artikel 213, lid 1 van de Gemeentewet stelt de raad bij verordening regels vast voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Ameland vast (de ‘Controleverordening’). Deze verordening vormt de basis voor de controle.

Ingevolge artikel 213 lid 2 van de Gemeentewet moet de raad één of meer accountants aanwijzen. Deze accountant krijgt opdracht de jaarrekening, genoemd in artikel 198 Gemeentewet, te controleren. Naar aanleiding van deze controle verstrekt de accountant een controleverklaring en biedt een verslag van bevindingen aan.

1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant voor de controle. Het gaat daarbij om de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van gemeente Ameland.

Daarnaast geeft dit controleprotocol de verantwoordingsgrens aan ten aanzien van rechtmatigheidsverantwoording door het college en de rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf rechtmatigheid.

2 Algemene uitgangspunten voor de jaarrekeningcontrole

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven vindt de controle van de jaarrekening plaats door een door de raad benoemde accountant. Met ingang van 2023 is het college verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording. De accountant geeft enkel nog een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt.

In dit controleprotocol wordt zowel de controle van de accountant op de getrouwheid als de controle van het college op de rechtmatigheid toegelicht.

2.1 Getrouwheid

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven geeft de controle van de door de raad benoemde accountant van de in artikel 198 Gemeentewet bedoelde jaarrekening aan of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- 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.

Hierbij wordt eveneens betrokken de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage), als bedoeld in artikel 58a van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: 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 (BADO) alsmede de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Ook worden richtinggevende uitspraken en adviezen van de Commissie BBV bij de controle betrokken.

2.2 Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid wordt, volgens de definitie in het BADO, begrepen dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten 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”. Die regelgeving is opgenomen in het normenkader.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

1. Calculatiecriterium
2. Valueringscriterium
3. Adresseringscriterium
4. Volledigheidscriterium
5. Aanvaardbaarheidscriterium
6. Leveringscriterium
7. Begrotingscriterium
8. Voorwaardencriterium
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De eerste zes van bovenstaande rechtmatigheidscriteria worden afgedekt door de balans en het overzicht van baten en lasten, en zijn daarmee onderdeel van het getrouwheidsoordeel van de accountant (accountantsverklaring bij de jaarrekening).

De laatste drie criteria worden afgedekt door de rechtmatigheidsverantwoording van het college in de jaarrekening (zie ook hoofdstuk 5).

Bij de controle op getrouwheid toetst de accountant dan ook mede in hoeverre de rechtmatigheidsverantwoording van het college een getrouwe weergave is van de werkelijkheid.

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (accountant)

3.1 Algemeen

Tijdens de controle accepteert de accountant bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of financiële handeling die binnen de gemeente Ameland wordt verricht, maar richt de controle zodanig in dat hij voldoende zekerheid verkrijgt over het getrouwe beeld van de jaarrekening. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op een risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische berekeningen.

3.2 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de 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. Deze goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden.

Een fout in een jaarrekening kan ontstaan doordat bijvoorbeeld een jaarrekeningpost onvolledig is opgenomen, een toelichting ontoereikend is of dat een waarderingsgrondslag onjuist is.

Een onzekerheid in de controle kan ontstaan door gebreken in de interne controle. Wanneer bijvoorbeeld achteraf niet meer is vast te stellen of bepaalde baten volledig zijn verantwoord zorgt dit voor een onzekerheid.

De accountant richt de controle zodanig in, dat is gewaarborgd dat alle fouten en onzekerheden boven de goedkeuringstolerantie worden gevonden. Naast deze kwantitatieve benadering wordt de accountant gevraagd een kwalitatieve beoordeling te hanteren ("professional judgement").

In het BADO zijn minimeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven. De raad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De accountant houdt rekening met onze toleranties en richt de controle vervolgens zodanig in, dat een redelijke mate van zekerheid bestaat dat fouten en onzekerheden die afzonderlijk of gezamenlijk de goedkeuringstoleranties overschrijden worden ontdekt.

Gemeente Ameland kiest er voor om de goedkeuringstoleranties volgens de wettelijke minimeisen te hanteren. Deze zijn als volgt:

Strekking controleverklaring				
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	--	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	--

Het bedrag van de tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers bepaald door de percentages toe te passen op de totale lasten inclusief mutaties reserves. Als de totale lasten in de jaarrekening bijvoorbeeld € 20 miljoen bedragen wordt de jaarrekening goedgekeurd als de fouten kleiner dan of gelijk zijn aan € 200.000 (1%) en als de onzekerheden kleiner dan of gelijk zijn aan € 600.000 (3%).

Worden er onzekerheden geconstateerd maar geen fouten, dan kan dit nooit leiden tot een afkeuring. Wel tot een oordeelsonthouding of een verklaring met beperking.

3.3 Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstolerantie geldt een zogenaamde rapporteringstolerantie. Deze rapporteringstolerantie is gelijk aan of lager dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Geconstateerde en niet-gecorrigeerde fouten en de geconstateerde onzekerheden worden gerapporteerd aan de raad.

De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag.

Gemeente Ameland kiest er voor dat de accountant elke fout of onzekerheid boven de € 25.000 rapporteert in het verslag van bevindingen.

3.4 Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

De verantwoording van de specifieke uitkeringen maakt geen deel uit van de rechtmatigheidsverantwoording van het college. De verantwoording van de specifieke uitkeringen is onderdeel van de SiSa-bijlage (Single information Single audit) bij de jaarrekening. De controle en de oordeelsvorming door de accountant blijft daarom ongewijzigd toezien op zowel de getrouwheid, als de rechtmatigheid van de SiSa-regelingen.

Indien uit de controle van de accountant blijkt dat er onrechtmatig is gehandeld en de voorwaarden niet in acht zijn genomen, kan dit de oordeelsvorming door de accountant raken en leiden tot rapportering in het accountantsverslag. Het gevolg hiervan kan zijn dat de specifieke uitkering geheel of gedeeltelijk wordt terug gevorderd door het Rijk.

Het ministerie van BZK heeft voorgeschreven dat de getrouwheid en rechtmatigheid van de SiSa bijlage met dezelfde toleranties gecontroleerd dient te worden als de jaarrekening. Wel moeten voor de SiSa regelingen specifieke controlewerkzaamheden plaatsvinden en geldt een zwaardere rapporteringstolerantie.

De rapporteringstolerantie gaat over het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole. Gemeente Ameland past de gestaffelde rapporteringstolerantie toe voor specifieke uitkeringen (SiSa), in lijn met artikel 5 lid 4 van het BADO, en wel als volgt:

Rapporteringstolerantie specifieke uitkeringen (SiSa)	
Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
<= € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en <= € 1 miljoen	10% van de specifieke uitkering
> € 1 miljoen	€ 125.000

4 Te hanteren verantwoordings- en rapporteringsgrens (college)

4.1 Algemeen

Zoals in de Kadernota rechtmatigheid 2024 is aangegeven, legt het college in de jaarrekening verantwoording af over rechtmatigheid, via een voorgeschreven model. Relevante rechtmatigheidsafwijkingen worden in deze modelverantwoording benoemd, dan wel toegelicht in de paragraaf rechtmatigheid in de jaarrekening.

4.2 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is het door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en afzonderlijke posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor zowel fouten als onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

De verantwoordingsgrens moet vallen binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente Ameland, inclusief de dotaties aan de reserves. Als verantwoordingsgrens voor gemeente Ameland geldt 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves), zoals opgenomen in artikel 9, lid 2 van de Financiële verordening Gemeente Ameland 2025.

Grotere bevindingen, boven de verantwoordingsgrens, worden gerapporteerd in de rechtmatigheidsverantwoording, waarbij inzicht wordt gegeven in welke van deze onrechtmatigheden acceptabel zijn (en daarmee ‘verdedigbaar’) op basis van vastgelegde afspraken (artikel 11, lid 5 Financiële verordening).

Kleinere bevindingen, groter dan de rapporteringsgrens maar kleiner dan deze verantwoordingsgrens, worden alleen gerapporteerd in de paragraaf rechtmatigheid (zie hierna).

4.3 Rapporteringsgrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf rechtmatigheid, indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden.

De rapportage van het college beperkt zich niet alleen tot het geven van een toelichting op overschrijdingen van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert tevens over alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapporteringsgrens in de paragraaf rechtmatigheid. In deze paragraaf beschrijft het college ook welke actie wordt ondernomen om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Voor deze rapporteringsgrens geldt een bedrag van € 25.000, waarboven afwijkingen worden toegelicht.

Voor specifieke uitkeringen geldt een andere rapporteringsgrens, zoals beschreven onder 3.4.

5 Reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording (college)

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De controle op rechtmatigheid is gericht op:

- Begrotingscriterium: alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de (gewijzigde) begroting zoals deze door de raad is goedgekeurd.
- Voorwaardencriterium: alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met (externe en interne) wet- en regelgeving.
- misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O): het college heeft voldoende waarborgen genomen om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte middelen uit de organisatie vloeien of te weinig middelen worden ontvangen.

Bovenstaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. De constatering van een verslaggevingsfout is bijvoorbeeld geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het BBV hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

6 Rapportering door de accountant en het college

6.1 De accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant op verschillende manieren richting de organisatie en het bestuur.

1. De **managementletter**. In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het college.
2. Het **accountantsverslag**. In dit verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financieel beheer en of de beheersorganisatie een getrouwe verantwoording daarover waarborgt. Dit verslag wordt na de jaarrekeningcontrole uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college.
3. De **controleverklaring**. Hierin 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 het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

6.2 Het college

Het college geeft door middel van de rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en de verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

In de paragraaf rechtmatigheid worden eventuele onrechtmatigheden toegelicht en beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.