Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2021 van de gemeente Winterswijk

1 Algemeen

Aan Stolwijk Kelderman is opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet (GW) voor de gemeente Winterswijk uit te voeren.
Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad een aantal zaken te regelen, wat op hoofdlijnen plaatsvindt in dit controleprotocol.

Object van controle is de jaarrekening 2021 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2021 zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk.

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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeente Winterswijk.

1.2 Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft op 18 december 2014 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Winterswijk vastgesteld.
Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2021.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 GW 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 opgenomen baten en lasten en activa en passiva;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- 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 dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 GW (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 GW (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden oftewel BADO) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het BADO 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, waaronder gemeentelijke verordeningen’’.

3 Te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (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 accountantsverklaring.
Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringtolerantie.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringtolerantie(s) opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld voor het controlejaar 2021. De raad houdt zich hiermee aan de minimumeisen zoals deze zijn opgenomen in het BADO.

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

Op basis van de (primitieve) begroting 2021 (totale lasten circa € 100 miljoen) van de gemeente Winterswijk betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan door de accountant geconstateerde fouten in de jaarrekening van € 1.000.000 en een totaal aan door de accountant geconstateerde onzekerheden van € 3.000.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. Dit is een indicatieve berekening omdat het percentage niet wordt toegepast op de lasten volgens de begroting, maar volgens de jaarrekening.

Voor de rapportering van de accountant in het verslag van bevindingen gelden rapporteringstoleranties. In de controleverordening van de gemeente Winterswijk zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen voor de rapporteringstoleranties. Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zouden de rapporteringstoleranties dan gelijk zijn aan de goedkeuringstoleranties. De raad acht dit niet wenselijk. Om goed invulling te kunnen geven aan haar controlerende taak, maar tegelijk niet teveel in details te treden, kiest de raad ervoor om voor de controle van de jaarrekening 2021 de rapporteringstolerantie vast te stellen op € 100.000. Dit betekent dat de accountant rapporteert over elke fout of onzekerheid die groter is dan € 100.000 in het verslag van bevindingen. Overigens zal de accountant naast deze kwantitatieve benadering ook een kwalitatieve benadering hanteren. Deze weging van fouten en onzekerheden vindt plaats op basis van zijn professionele oordeel.

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatig-heidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen negen criteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringcriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en 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 in het bijzonder aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidcriteria:
1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium.

4.1 Het begrotingscriterium

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de in de begroting opgenomen maximale lasten met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet.
Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid, in hoeverre een verwachte overschrijding tijdig is gemeld en/of de overschrijding wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere

inkomsten. Het bepalen òf respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is en blijft voorbehouden aan de raad.

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

Op 28 februari 2019 heeft de raad het beleidskader Voorkomen Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2019-2022 vastgesteld. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. De accountant richt zich in zijn controle op toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen en de werking van de getroffen maatregelen vaststellen. Verder zal de accountant zich richten op de actualiteit van het M&O-beleid.

4.3 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden die door de accountant moeten worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen gemeentelijke regelgeving.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffing- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen;
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen voor besluitvorming, betaling, declaratie en dergelijke;
- Recht, hoogte en duur.

De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening. Dit is per artikel van de betreffende regelgeving uitgewerkt.
Voor alle geldstromen dient daarmee ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen.

5 Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het begrotingsjaar 2021 is limitatief gericht op:

5.1 de naleving van wettelijke kaders.

Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële be-heershandelingen betreffen of kunnen betreffen;

5.2 de naleving van de volgende kaders:

- de begroting
- financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet,
- de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;

5.3 de naleving van de overige verordeningen, raads- en collegebesluiten

Deze zijn opgenomen in het Normenkader 2021, voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Het Normenkader wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en ter kennisname aan de raad aangeboden.

Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

6 Rapportering

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant, hierna in het kort weergegeven, als volgt:

Interim-controle
In de tweede helft van het jaar voert de accountant een zogenaamde interim-controle uit. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle brengt hij een managementletter uit aan het college. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Accountantsverslag
Overeenkomstig de Gemeentewet brengt de accountant over de controle een verslag van bevindingen uit aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders.
In het verslag van bevindingen rapporteert hij 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.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm
Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium enzovoorts).
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. De controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.