Controleprotocol voor de accountantscontrole 2023

Gemeente Almelo

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 4
Rapportagegrens 6
4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria 7
Het begrotingscriterium 7
Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium 8
Het voorwaardencriterium 8
5. Rapportering 8
College: Rechtmatigheid 8
Interim-controles 8
Verslag van bevindingen 8
Controleverklaring 8

1. Inleiding

De raad van de gemeente Almelo heeft aan de accountant de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Almelo uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader vaststellen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt. Object van de controle is de jaarrekening (inclusief rechtmatigheidsverantwoording), 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 (financiële rechtmatigheid), zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Almelo, 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, betreffende boekjaar 2023, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Almelo.

Door de komst van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf boekjaar 2023 heeft dit controleprotocol ook als doel de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college en de rapporteringsgrens voor het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarverantwoording vast te leggen.

1.2. Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Almelo (Controleverordening gemeente Almelo) vastgesteld. 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 Almelo betekent genoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 3.358.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 10.074.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Bovenstaande percentages zullen naar verwachting met ingang van boekjaar 2024 wijzigen, uiteraard zal deze wijziging worden meegenomen in het controleprotocol 2024.

Rapporteringstolerantie

Voor de rapporteringstolerantie geldt als maatstaf dat de accountant in zijn rapport van bevindingen geconstateerde fouten en onzekerheden boven € 150.000 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:

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

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 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.

Om de verantwoordingsgrens te bepalen zijn een aantal overwegingen van belang. De volgende voorbeelden zijn genoemd in de door BADO opgestelde notitie:

Aspect	***Overwegingen***
Informatiepositie van de gemeenteraad.	Bij een laag percentage worden in de rechtmatigheidsverantwoording eerder fouten en onduidelijkheden opgenomen en dus zichtbaar voor de gemeenteraad. Bij een hoog percentage ligt de lat hoger en zal de raad niet alles te horen krijgen.
Kosten van de verantwoording	Het gemeentelijk apparaat moet meer kosten maken om afwijkingen op te sporen, vast te leggen en te rapporteren. De interne controle zal daarmee een groter beslag leggen op de ambtelijke capaciteit en wordt daardoor duurder. Als de verantwoordingsgrens op een laag niveau wordt vastgesteld, komen ook afwijkingen in beeld, waar relatief geringe bedragen mee zijn gemoeid. De raad hoeft niet over alles geïnformeerd te worden.
Eenduidigheid van normen en communicatie	Binnen de gemeente kunnen al normen (percentages) gehanteerd worden voor de interne controle. De accountant hanteert in het kader van de materialiteit ook normen, die ontleend zijn aan het Bado.

Naast de rechtmatigheidsverantwoording is het mogelijk om als college in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting te geven op de kwaliteit van de interne beheersing, de uitkomsten van de (verbijzonderde) interne controle en de leer- en verbeterpunten. In tegenstelling tot de rechtmatigheidsverantwoording stelt de accountant voor deze paragraaf alleen vast of deze geen materiële onjuistheden bevat c.q. verenigbaar is met de jaarrekening. Het is mogelijk om fouten en onzekerheden die door het college zijn geconstateerd in het kader van de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden, maar niet opgenomen hoeven te worden in de rechtmatigheidsverantwoording, hier alsnog toe te lichten. Hierdoor neemt de informatiepositie van de raad toe.

<u>Argumentatie percentage verantwoordingsgrens Almelo</u>

- Het college gaat over 2023 voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording afgeven. Dat betekent een nieuwe werkwijze voor de gemeente waarbij het wenselijk is om ruimte te hebben om eventuele onvoorziene fouten en onzekerheden te kunnen opvangen binnen de rechtmatigheidsverantwoording. Het vaststellen van de grens op 3% betekent dat het college alleen fouten en onzekerheden boven de grens zal benoemen in de rechtmatigheidsverantwoording en dat de inrichting van de (verbijzonderde) interne controle op dusdanig niveau moet zijn dat met voldoende betrouwbaarheid fouten boven dit percentage geconstateerd worden.
- Daarnaast zal een lagere verantwoordingsgrens in beginsel resulteren in een toename van de diepgang van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. Dit zal resulteren in een toename van de kosten om de verantwoording af te geven.

- Door een lagere verantwoordingsgrens vast te stellen dienen kleinere fouten en onzekerheden door het college te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit kan betekenen dat relatief kleine en onbeduidende constateren ook onderdeel worden van deze verantwoording, waardoor de informatiewaarde van de verantwoording kan afnemen.
- Fouten die, als gevolg van de verantwoordingsgrens, niet hoeven te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording kunnen alsnog door het college worden toegelicht aan de raad door deze op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering. Hierdoor blijft de informatiepositie van de raad gewaarborgd zonder dat de werkzaamheden omtrent de rechtmatigheidsverantwoording hoeven toe te nemen.
- Bovengenoemde punten zijn in overeenstemming met het advies van de accountant.

Voorgesteld wordt om het percentage voor 2023 op **3%** vast te stellen. Op basis van de begroting 2023 van de gemeente Almelo betekent genoemde percentage dat de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) een totaalbedrag van circa € 10.075.000 mag omvatten.

Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering 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 daarom 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 **€ 150.000**. 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.

Onderstaand wordt in een schema de verantwoordingsgrens en rapportagegrens samengevat weergegeven, zoals door de gemeenteraad vastgesteld:

Afwijkingen rapporteren in de rechtmatigheidsverantwoording van het college		
Begroting 2023 (totale lasten in dotatie reserve)	€ 3.358.000.0000	
Rapporteringsgrens	€ 150.000	
Rechtmatigheidsfouten accountant in de jaarrekening*	≥ 1%	€ 3.358.000
Onzekerheden accountant in de jaarrekening* (%lasten)	≥ 3%	€ 10.075.000
Fouten of onduidelijkheden m.b.t. rechtmatigheidscontrole / verbijzonderde interne controle	≥ 3%	€ 10.075.000
* % van de totale gemeentelijke lasten inclusief stortingen in reserves		

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 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 hoofdtaakveld-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.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en frauderisico's worden genomen en daar waar nodig aanpassing behoeven (continu proces). Daarnaast is dit ook in diverse verordeningen en procedures opgenomen.

Het voorwaardencriterium

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.

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 kwaliteitsverbetering. Hierna wordt in het kort toegelicht wat dit inhoudt.

College: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het College over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarverantwoording. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een auditrapportage 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 kwartaalrapportages aan de directie.

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. 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.

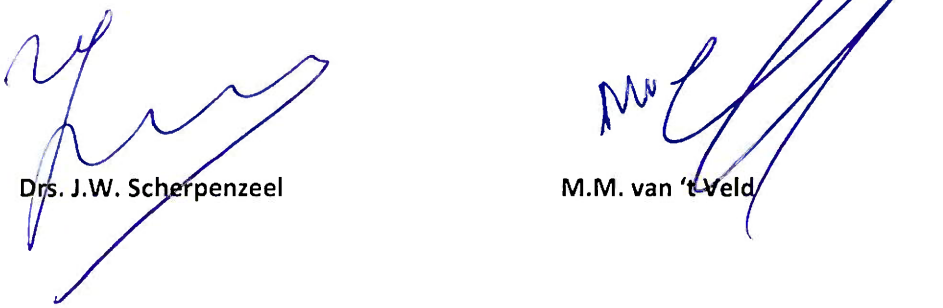
Controleverklaring

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 het college opgestelde jaarrekening 2023 kan vaststellen.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 19 december 2023

de griffier, **de burgemeester.**



Drs. J.W. Scherpenzeel **M.M. van 't Veld**