CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTS CONTROLE OP DE JAARREKENING 2022 VAN DE GEMEENTE WESTLAND

1. Inleiding

De gemeenteraad verstrekt de opdracht voor de accountantscontrole, zoals bedoeld in artikel 213 Gemeentewet, aan de accountant. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole wordt het controleprotocol geactualiseerd en vastgesteld. Object van de controle is het financieel beheer door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westland. Deze wordt gepresenteerd in de jaarrekening. Het voorliggende controleprotocol is van toepassing van de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Westland.

De gemeenteraad regelt via dit controleprotocol een aantal zaken ter ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole.

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 goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Westland.

3. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in art 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 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 de 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 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.

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 Accountants controle Decentrale Overheden), alsmede de uitgangspunten en standpunten van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV) en de aanwijzingen en beroeps voorschriften van het NBA bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (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’’.

4. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en recht 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 en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten, balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstoleratie.

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 voorkom en, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:
De rapporteringtolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voort vloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controle werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

In onderstaand schema is de goedkeuringstolerantie opgenomen.

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

Voor de rapporteringtolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid in baten en lasten ≥ € 50.000 rapporteert en elke fout of onzekerheid ≥ €100.000 bij investeringen. Daarnaast rapporteert de accountant in alle gevallen als naar het oordeel van de accountant sprake is van belangrijke kwalitatieve fouten of onzekerheden, waarbij de beheersingsmaatregelen in het betreffende proces worden betrokken.

5. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium, 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 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

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de kadernota 2018 van de commissie BBV. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn

bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Begrotingsoverschrijdingen worden door de accountant echter niet altijd in de overweging om al of niet een goedkeurende verklaring te geven meegenomen. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/ of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen òf respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

Bij de jaarrekening vindt een analyse van de verschillen ten opzichte van de begroting plaats, conform artikel 28 van het BBV. Bij de analyse moet in ieder geval aan de volgende elementen aandacht worden besteed:

- De oorzaak van de afwijking;
- De relatie met de prestatie
- De passendheid in het beleid
- De dekking vanuit andere programma's (alternatieve dekking);
- Mogelijke eerdere informatievoorziening over de afwijking aan de raad;
- Eventueel de mate van verwijtbaarheid

Met betrekking tot het aspect begrotingsbedrag kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsovereschrijdingen worden onderkend:

	Bij toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt wel mee voor het oordeel
1	Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend.		X
2	Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die: - In de laatste begrotingswijziging verwerkt hadden kunnen worden; - Niet in de laatste begrotingswijziging verwerkt hadden kunnen worden.	X	X
3	Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet	X	
4	Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie) regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding)	X	
5	Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		
6	Kostenoverschrijdingen over activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing) - Geconstateerd tijdens het verantwoordingsjaar - Geconstateerde na het verantwoordingsjaar	X	X
7	Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijving- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - Jaar van investeren - Afschrijving- en financieringslasten in latere jaren	X	X
8	Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) die uitsluitend terug te voeren zijn op verschuivingen in de bij betreffende investering behorende liquiditeitenplanning en die niet leiden tot een overschrijding van het totaalkrediet.	X	
9	Kostenoverschrijdingen inzake de grondexploitatie die leiden tot aanpassing van de bij de laatst vastgestelde exploitatieopzet behorende totale uitgaven of inkosten die: - In de laatste begrotingswijziging verwerkt hadden kunnen worden - Niet in de laatste begrotingswijziging verwerkt hadden kunnen worden	X	X
10	Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) die kleiner zijn dan € 100.000	X	
11	Mutaties in de algemene reserve, uitsluitend voor zover deze betrekking hebben op grondexploitatie en die: - Niet voorzienbaar waren bij de meest recente aanpassingen van het MeerjarenPerspectief Gebiedsontwikkeling (MPG), T (tussentijds) MPG of begrotingswijziging; - Voorzienbaar wanre bij de meest recente aanpassingen van het MeerjarenPerspectief Gebiedsontwikkeling (MPG), T (tussentijds) MPG of begrotingswijziging	X	X

Het M& O-criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik moeten hebben. 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. Indien een gemeente geen toereikend M&O- beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel.

Door de raad is in verschillende verordeningen en besluiten een M&O-beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat

binnen de belangrijkste procedures al (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Onder misbruik wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of het niet of dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.
Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Het voorwaardencriterium

Baten, lasten en balans mutaties door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn.
De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vol ledig vast . Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Al deze wettelijke en regionale regels worden door de accountant bet rokken bij zijn rechtmatigheidsoordeel . Aangezien de hoeveelheid wet - en regelgeving te groot is om een vol ledige controle op de naleving hiervan door de accountant mogelijk te maken, stel t de raad kaders ten aanzien van de omvang en invulling van de controleopdracht aan de accountant.

Concreet betekent di t dat door de raad limitatief moet zijn bepaald aan welke voorwaarden uit een verordening c.q. regeling de accountant moet toetsen. Deze beperking geldt al leen voor de verordeningen en besluiten waarbij die voorwaarden in een verordening c.q. regeling kunnen worden uitgesloten die geen directe relatie hebben met financiële beheershandelingen en transacties. Het uitsluiten van voorwaarden die direct bet rekking hebben op financiële beheershandelingen en transacties is niet mogelijk. Zo ontstaat er een vast te stellen normenkader . Het normenkader wordt door de raad vastgesteld door het normenkader aan het raadsbesluit betreffende de controleopdracht aan de accountant toe te voegen.

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.

6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “ Wetgeving extern” van het “ normenkader gemeente Westland” is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kan betreffen;
- de naleving van de interne kaders, zoals die in de kolom “ Regelgeving intern” van het normenkader gemeente Westland is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend zover deze direct financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/ object van de financiële beheershandeling.

7. Rapportering accountant

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

Interim- controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim - controle uitgevoerd (indien van toepassing). Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportage wensen – ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Jaarrekeningcontrole/ Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening 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 beheers organisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgt.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie 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. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Rapportagemomenten accountant

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel Verslag van bevindingen interim controle	Na afronding van de interimcontrole	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	College
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Wettelijk: de vraag of inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties. Relatie tussen de controle tolerantie als gevolg van de controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad
Accountantsverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad

Bijlagen:

1. Normenkader wet- en regelgeving