Controleprotocol 2024 gemeente Weststellingwerf

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarstukken 2024 van de gemeente Weststellingwerf

gemeente Weststellingwerf

1 INLEIDING

De gemeenteraad heeft aan Eshuis Accountants en Adviseurs de opdracht verstrekt om de accountants-controle 2024 voor de gemeente Weststellingwerf uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van het uitvoeren van de accountantscontrole stelt de gemeenteraad een controleprotocol vast. In dit protocol wordt een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmede tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Weststellingwerf. Het object van controle zijn de jaarstukken 2024 van de gemeente Weststellingwerf.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol geeft nadere aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountants-controle, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarstukken 2024 van de gemeente Weststellingwerf. Daarnaast geeft dit controleprotocol nadere aanwijzingen aan het college over de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording en de daarbij te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet (GW) schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst – als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2, Burgerlijk Wetboek – voor de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarstukken, het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad het kader vast dat voortvloeit uit de wet- en regelgeving voor het verslagjaar 2024.

Op 18 december 2023 heeft de gemeenteraad de verordening ex artikel 213 GW voor de controle op het financieel beheer en de inrichting van de financiële administratie van de gemeente Weststellingwerf, de zogenoemde controleverordening, vastgesteld.

1.3 Procedure

De controle vindt plaats in opdracht van de gemeenteraad. De opdracht wordt gegeven door middel van een raadsbesluit. In het Reglement van Orde voor de controlecommissie zijn de diverse momenten van communicatie en overleg met de raad, de controlecommissie, de griffier, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, teamleider Advies en Ondersteuning/concerncontroller, de functionaris interne controle en de accountant vastgelegd. Het betreft de communicatie voorafgaand aan de accountants-controle van een boekjaar en na afloop van de jaarstukkencontrole.

1.4 Rechtmatigheidsverantwoording

Het college van burgemeester en wethouders geeft in de jaarrekening bij de jaarstukken 2024 een verantwoording af over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het college.

2 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE

De accountantsverklaring is gericht op het afgeven van een oordeel over:
- het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten alsmede de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- 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 inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe (en rechtmatige) verantwoording mogelijk maken;
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (SiSa), bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Bij het uitvoeren van de controle zijn verder de volgende regels en uitgangspunten bepalend:
a. de nadere regels die bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW (Besluit accountantscontrole decentrale overheden, afgekort het Bado);
b. de Kadernota Rechtmatigheid en notities (Commissie BBV);
c. de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS);
d. de Regeling verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen (SiSa).

2.1 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties accountantscontrole

De accountant richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarstukken en van de verantwoorde baten en lasten, balansmutaties en financiële beheershandelingen. De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten. Hij baseert zich daarbij op een risicoanalyse, de vastgestelde toleranties, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties. Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

<u>Goedkeuringstolerantie</u>
In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De gemeenteraad mag de goedkeuringstolerantie scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.
De minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie:	Strekking controleverklaring: goedkeurend	beperking	oordeelsonthouding	afkeurend
Fouten in de jaarstukken (% van de totale lasten)	≤ 1%	>1% - <3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van de totale lasten)	≤ 3%	>3% - <10%	≥ 10%	-

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarstukken of onzekerheden in de controle aangeeft, die in de jaarstukken maximaal mogen voorkomen zonder dat de bruikbaarheid van de jaarstukken voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed. De goedkeurings-tolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven controleverklaring.

→ De goedkeuringstolerantie in de gemeente Weststellingwerf bedraagt 1% van de totale lasten voor de fouten in de jaarstukken en 3% voor onzekerheden in de controle op getrouwheid.

Op basis van de primitieve begroting 2024 van de gemeente Weststellingwerf betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarstukken van circa € 1.047.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 3.142.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet aantasten. Uiteindelijk wordt het oordeel van de accountant gebaseerd op het resultaat van de controle van de jaarstukken (totale werkelijke lasten in de jaarstukken inclusief de toevoegingen aan de reserves).

Rapporteringstolerantie
Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringtolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van het bedrag van de tolerantie vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

→ Voor de rapporteringstolerantie stelt de gemeente Weststellingwerf als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid vanaf € 52.000 (5% van goedkeuringstolerantie) rapporteert.

Specifieke uitkeringen
Naast bovengenoemde minimumeisen gelden aparte regels voor de verantwoording van specifieke uitkeringen. De verantwoording van deze uitkeringen geschiedt namelijk gelijktijdig met de jaarstukken en er moet een bijlage met verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkeringen aan de jaarstukken worden toegevoegd: de zogenoemde SiSa-bijlage (Single information Single audit). De accountant neemt in zijn verslag van bevindingen per specifieke uitkering de fouten en onzekerheden op voor zover deze niet door de gemeente zijn gecorrigeerd. De financiële grens per specifieke uitkering is:

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

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van de specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen fouten en onzekerheden voortkomend uit de accountantscontrole.

2.2 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording van het college

Het college van burgemeester en wethouders geeft in de jaarrekening bij de jaarstukken 2024 een verantwoording af over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. De rechtmatigheidsverantwoording van het college hanteert een verantwoordingsgrens. Daarnaast kan een rapportagegrens vastgesteld worden waarboven individuele rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Verantwoordingsgrens
De grens waarboven afwijkingen door het college van burgemeester en wethouders in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

Conform de verantwoordingsgrens geldend over boekjaar 2023 stellen we een verantwoordingsgrens van 3% voor in 2024. Een verantwoordingsgrens van 3% sluit aan bij de bestaande norm van de accountant voor een afkeurende controleverklaring. Bij de vaststelling van het normenkader zal de definitieve verantwoordingsgrens door de raad worden vastgesteld.

→ Op basis van de primitieve begroting 2024 van de gemeente Weststellingwerf betekent dat fouten en onduidelijkheden afzonderlijk boven € 3.142.000 worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

Rapportagegrens
Rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden kunnen lager zijn dan door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens. De raad kan vooraf aangeven welke individuele rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden worden opgenomen. Afwijkingen boven de rapportagegrens worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

We stellen een rapportagegrens van 5% voor. De accountant gebruikt voor haar rapporteringstolerantie een percentage van 5% van de goedkeuringstolerantie. Wij stellen voor de rapportagegrens voor ook te kiezen voor een percentage van 5% en dit percentage te nemen van de vastgestelde verantwoordingsgrens.

→ Voor de rapportagegrens stelt de gemeente Weststellingwerf als maatstaf dat het college elke fout of onduidelijkheid vanaf € 157.000 (5% van verantwoordingsgrens) rapporteert.

2.3 Reikwijdte rechtmatigheidsverantwoording

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van relevante externe en interne regelgeving, zoals opgenomen in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording van het college valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De beoordeling van de accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria.

Begrotingscriterium
Het begrotingscriterium heeft betrekking op de financiële beheershandelingen die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten. Deze financiële beheershandelingen moeten tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen is er in beginsel sprake van een onrechtmatigheid, omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van de gemeenteraad.

Voorwaardencriterium
Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de voorwaarden die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit diverse relevante interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur voor zover deze relevant zijn voor de financiële rechtmatigheid. De toetsing betreft het voldoen van de financiële beheershandelingen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in interne en externe wet- en regelgeving. Het niet in acht nemen van de voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium heeft betrekking op de toetsing van de juistheid en volledigheid van de gegevens die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening wordt nagaan of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen. Binnen gemeente Weststellingwerf is een overkoepelend beleidsstuk misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld en op 12 juni 2023 vastgesteld door het college. Het misbruik en oneigenlijk gebruik beleid betreft een overkoepelend beleid met daarin opgenomen de algemene uitgangspunten voor misbruik en oneigenlijk gebruik, de risico's en ook de maatregelen ter voorkoming en afdoening misbruik en oneigenlijk gebruik.

2.4 Normenkader en toetsingskader

In de Kadernota Rechtmatigheid (Commissie BBV) is bepaald dat de gemeente een normenkader moet opstellen als basis voor de controle op de rechtmatigheid. Het normenkader kan vervolgens direct of indirect worden geoperationaliseerd via een toetsingskader. Het normenkader en het toetsingskader hebben betrekking op het voorwaardencriterium (recht, hoogte, duur).

Normenkader
Het normenkader bestaat uit een overzicht van de geldende wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen voortvloeien. De inventarisatie bestaat uit externe wetgeving en eigen regelgeving waarbij verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten worden onderscheiden. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole. Het normenkader wordt actueel gehouden en aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. De gemeenteraad stelt het normenkader vast.

→ De controle op de rechtmatigheid is gericht op de naleving van de wettelijke kaders zoals opgenomen het procesnormenkader 2024 (bijlage 1). De hieruit voortvloeiende financiële consequenties in het kader van onrechtmatig handelen kunnen van invloed zijn op de strekking van de rechtmatigheidsverantwoording van het college van burgemeester en wethouders. Voor wat betreft de interne regelgeving zijn op advies van de accountant alleen verordeningen in het normenkader opgenomen. De gemeenteraad stelt het normenkader vast als onderdeel van het controleprotocol.

Toetsingskader
De regelgeving opgenomen in het normenkader wordt nader uitgewerkt in het toetsingskader in kaders, richtlijnen en beheersmaatregelen. Het operationaliseren van het normenkader naar beheersmaatregelen kan direct plaatsvinden middels maatregelen van interne controle, procesbeschrijvingen, dossiervorming, verbijzonderde interne controle, etc. maar ook indirect door het vaststellen van een toetsingskader. De

kern van het toetsingskader is dat wordt aangegeven aan welke in regelgeving vastgelegde voorwaarden (recht, hoogte, duur) financiële beheershandelingen voortvloeien.

Ontheffingen

De gemeenteraad kan geen eigen verordeningen buiten beschouwing laten bij de rechtmatigheids-controle maar heeft wel de bevoegdheid om achteraf aan te geven aan welke bepalingen in de verordeningen geen financiële consequenties worden verbonden. Dit betekent dat deze bepalingen bij constatering van onrechtmatigheden in de uitvoering niet van invloed zijn op de strekking van de rechtmatigheidsverantwoording. Het buiten werking laten treden van bepalingen kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving. Daarbij is het wel zaak om het achteraf sanctioneren zoveel mogelijk te voorkomen en de uitvoering van processen en procedures alsnog in lijn te brengen met de verordening of de desbetreffende onderdelen van de verordeningen in te trekken, te wijzigen of door een hardheidsclausule op te nemen.

→ Met ingang van het boekjaar 2011 verleent de gemeenteraad in principe geen ontheffingen meer wanneer er op grond van de bevindingen van de verbijzonderde interne controle financiële onrechtmatig-heden in de uitvoering worden geconstateerd. Indien het onverhoopt toch noodzakelijk blijkt te zijn om ontheffing te moeten verlenen, dient het college dit gemotiveerd en gekwantificeerd aan de raad voor te leggen voordat de jaarstukken wordt vastgesteld. Dit is in de afgelopen jaren nog niet gebeurd.

3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLE

De gemeentelijke beheersorganisatie moet zodanig zijn ingericht dat de naleving van wet- en regelgeving met voor de gemeente financiële consequenties zichtbaar en toetsbaar wordt vastgelegd. Met behulp van de verbijzonderde interne controle is het college in staat om het rechtmatig handelen van de gemeente te verantwoorden en de accountant in staat om op een doelmatige wijze het getrouwe beeld van de jaarstukken te beoordelen.

Alle gemeentelijke processen met (substantiële) financiële beheershandelingen worden gecontroleerd aan de hand van een roulerende controlecyclus. De geldstromen en risico-inschatting bepalen daarbij in belangrijke mate de prioriteitstelling van de uit te voeren controlewerkzaamheden. In het Beleidsplan Interne Beheersing 2023 – 2025 ‘Risicogericht en in control’ is gekozen voor een jaarlijkse controle van de significante processen en een driejaarlijkse controle van de overige processen. Overwegingen om hiervan af te wijken zijn de mate van wet- en regelgeving, kenmerken van het proces, en bevindingen van eerdere controleonderzoeken.

De jaarcyclus bestaat uit het opstellen van een jaarplan interne controle, het uitvoeren van de controle-onderzoeken, het bewaken van de follow-up (aanbevelingen accountant en interne controle) en het uitbrengen van een jaarverslag interne controle.

Conform het jaarplan worden in 2024 de volgende processen gecontroleerd:

Proces
Uitvoering sociaal domein
Personeel
Gemeentelijke belastingen
Inkoop en aanbesteding
Specifieke uitkeringen (SiSa)
Aan- en verkopen grond
Subsidieverstrekkingen
Treasury
Leges, vergunningen en ontheffingen
Sportvoorzieningen
Opbrengsten afvalbrengstation/bedrijfsafval
Activa

4 RAPPORTAGEMOMENTEN VAN DE ACCOUNTANT

Jaarlijks stelt de accountant een opdrachtbevestiging en lijst op te leveren stukken (LOTS) op. De opdrachtbevestiging geeft inzicht in de werkzaamheden die de accountant gaat uitvoeren in het kader van de jaarstukken controle; in de LOTS is opgenomen welke specificaties en achterliggende documenten de gemeente moet opleveren bij de start van de controle.
De accountant rapporteert vervolgens op diverse momenten tijdens en na het afronden van de controle-werkzaamheden. Deze rapportagemomenten zijn hieronder kort toegelicht:

Managementletter interim-controle
In oktober/november voert de accountant de interim-controle uit. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controle wordt een verslag van bevindingen uitgebracht door middel van de managementletter. De managementletter is gericht aan het management van de gemeente Weststellingwerf. De managementletter wordt met een reactie van het management ter kennisname aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders en de controlecommissie

Verslag van bevindingen jaarstukkencontrole
In overeenstemming met de gemeentewet brengt de accountant over de controle van de jaarstukken een verslag van bevindingen uit aan de gemeenteraad met een afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het verslag van bevindingen rapporteert de accountant over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording daarover waarborgen. Zoals vastgelegd in de controleverordening legt de accountant het verslag voor een reactie voor aan het college voordat het wordt aangeboden aan de raad. Tevens bespreekt de accountant het verslag van bevindingen, voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken, met de controlecommissie van de raad.

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 2 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht. De accountant rapporteert tot slot ook over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage).

Controleverklaring
In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze - zoals wettelijk voorgeschreven - de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid, uitmondend in een oordeel over de jaarstukken. De controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarstukken kan vaststellen.

5. RAPPORTAGE DOOR HET COLLEGE

Het college van burgemeester en wethouders rapporteert over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording die wordt opgenomen in de jaarrekening 2024. Dit rapportagemoment is hieronder kort toegelicht:

Rechtmatigheidsverantwoording
Het college geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Fouten of onduidelijkheden die de verantwoordingsgrens als bedoeld in hoofdstuk 2 van dit controleprotocol overschrijden, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Fouten of onduidelijkheden die de rapportagegrens als bedoeld in hoofdstuk 2 van dit controleprotocol overschrijden, worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het college daarnaast welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Bijlage:
1. Procesnormenkader 2024 gemeente Weststellingwerf