

Controleprotocol voor de accountantscontrole 2021 gemeente Zwartewaterland

De gemeenteraad van de gemeente Zwartewaterland,

gelet op artikel 4 van de Controleverordening Zwartewaterland,

Besluit vast te stellen het:

Controleprotocol voor de accountantscontrole 2021 gemeente Zwartewaterland

1. Inleiding

De raad van de gemeente Zwartewaterland heeft aan BDO Accountants de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Zwartewaterland uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt. Object van de controle is de jaarrekening 2021, 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 over het jaar 2021, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwartewaterland, 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, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeente Zwartewaterland. Door de raad is in het verleden afgesproken dat in de principe éénmaal per raadsperiode een controleprotocol wordt vastgesteld. Aangezien nu een nieuwe accountant is aangewezen, zal ook het controleprotocol opnieuw vastgesteld moeten worden. Tevens zijn de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheidsverantwoording de aankomende jaren nog gaande, waardoor wij nu voorstellen om jaarlijks het controleprotocol door de raad vast te laten stellen.

1.2. Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft op 17 december 2009 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Zwartewaterland (Controleverordening gemeente Zwartewaterland). Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2021. In het kader van de gemeentewet zijn er vijf soorten onderzoeken te onderscheiden welke uitgevoerd kunnen worden door drie partijen.

Partij	Onderzoek
Raad	<ul style="list-style-type: none">• Rechtmatigheid• Accountantscontrole
College	<ul style="list-style-type: none">• Doelmatigheid• Doeltreffendheid
Rekenkamer	<ul style="list-style-type: none">• Rekenkameronderzoeken

Onderzoeken door de raad

Het is niet de raad zelf die de onderzoeken uitvoert, maar de accountant voert de onderzoeken uit. De raad geeft de kaders en de randvoorwaarden aan voor de onderzoeken die de accountant dient uit te voeren. Op grond van artikel 213 Gemeentewet is de raad verantwoordelijk voor het aanwijzen van een accountant die belast is met de controle op de getrouwheid en rechtmatigheid van het financiële beheer van de gemeente. Daarnaast is in artikel 2 lid 3 van de verordening ex artikel 213 Gemeentewet geregeld, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in het programma van eisen kan opnemen aan welke posten van de jaarrekening of sectoren van de gemeente de accountant in het betreffende controlejaar specifiek aandacht moet besteden. Tevens kan de raad aangeven of en zo ja, welke deelverantwoordingen opgesteld moeten worden in het betreffende controlejaar. De raad geeft aan welke rapporteringstoleranties de accountant in die gevallen dient te hanteren indien een lagere rapporteringstolerantie is gewenst dan de van toepassing zijnde goedkeuringstolerantie.

De rol van de auditcommissie in de onderzoeken door de raad, is het adviseren aan de raad over de aan te wijzen accountant, de inrichting van het programma van eisen, de inrichting van het controleprotocol en het bijbehorende normen- en toetsingskader. Daarnaast voert de auditcommissie de gesprekken met de accountant.

Collegeonderzoeken

Deze onderzoeken zijn gebaseerd op de verordening ex art 213a Gemeentewet.

Het betreffen de onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen uitgevoerde beleid. Omdat het hier om de onderzoeken naar het beleid gaat, is de accountant niet bij deze onderzoeken betrokken. Het gaat hierbij om zelfonderzoek door het college.

Het doel van deze onderzoeken is, om de transparantie van het gemeentelijk handelen en de publieke verantwoording over dat handelen te verbeteren.

Rekenkameronderzoeken

Het doel van de rekenkamerfunctie zoals deze is ingesteld bij de gemeente Zwartewaterland is:

- Het verbeteren van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gemeentelijk handelen.
- Het versterken van de rol van de raad.
- Het vergroten en meer transparant maken van de publieke verantwoording.

Rekenkameronderzoeken

De rekenkamerfunctie wordt binnen de gemeente Zwartewaterland uitgevoerd door de rekenkamercommissie.

De rekenkamerfunctie is een controle-instrumentarium van de raad. Om die reden is de rekenkamerfunctie onafhankelijk van het college. Onderzoeken van de rekenkamerfunctie kunnen zowel betrekking hebben op door de raad aangedragen onderwerpen als door de rekenkamerfunctie zelf aangegeven onderwerpen. Wel is het van belang dat de uit te voeren onderzoeken betrekking hebben op de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Controleprotocol

In dit controleprotocol worden de randvoorwaarden voor de onderzoeken door de raad weergegeven. Voor zover het toegevoegde waarde heeft, worden in dit controleprotocol eveneens de verbanden met de college- en rekenkameronderzoeken weergegeven. Om te voorkomen dat verschillende partijen onderzoeken uitvoeren naar dezelfde onderwerpen, verdient het aanbeveling om ten allen tijde kennis te nemen van de door de verschillende partijen uit te voeren onderzoeken. Door het spreiden van de uit te voeren onderzoeken over de verschillende partijen, is het mogelijk om binnen een bepaalde periode een zo breed mogelijk scala aan onderzoeken uit te voeren.

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;
- 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 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 rapporteringstoleranties

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.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(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 jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1% en <3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>1% en <10%	≥ 10%	

Op basis van de begroting 2021 van de gemeente Zwartewaterland betekent genoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 557.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 1.671.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. Voor de rapporteringstolerantie geldt als maatstaf dat de Accountant in zijn rapport van bevindingen geconstateerde fouten en onzekerheden boven € 50.000 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:

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

Bij de uitvoering van de rechtmatigheidswerkzaamheden die betrekking hebben op de specifieke uitkeringen zal aansluiting worden gezocht bij bovenstaande.

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 door de accountant 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.

Ad 1

Via de door de raad vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma moeten passen. Hier is beleid vastgelegd ten aanzien van:

- Het college stelt per programma indicatoren voor. Deze moeten door de raad vastgesteld worden.
- Het college stelt per programma indicatoren op met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten/te verrichten activiteiten en de gemeenteraad stelt deze vast (art. 3 lid 2 en 3).
- Wijzigingen voor de toedeling van de producten aan de programma's worden bij de begroting expliciet gemeld (art. 4 lid 2).
- Het college draagt er zorg voor dat het saldo van baten en lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de begroting met wijzigingen niet worden overschreden (art. 7 lid 3).
- Het college meldt (deel)budget overschrijdingen ter autorisatie aan de raad in de bestuursrapportages (art. 9 lid 3).
- Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's (art. 10 lid 2).

In de hierna opgenomen tabel is weergegeven in welke gevallen wel of niet sprake is van begrotingsonrechtmatigheid.

Soorten begrotingsafwijkingen	Rechtmatig	Onrechtmatig
Kostenoverschrijdingen die geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	

Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar die niet tijdig konden worden gesignaleerd. Bijvoorbeeld vanwege een open einde (subsidie)regeling. Vaak blijken dergelijke zaken pas in het kader van het opmaken van de jaarrekening.	X	
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Kostenoverschrijdingen inzake 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). Het zal in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen, dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. • geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar • geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. • jaar van investeren • afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

Ad 2

Door de raad is het M&O beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarnaast is dit ook in diverse verordeningen en procedures opgenomen.

Ad 3

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 voorwaarden criterium 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. Reikwijdte accountantscontrole

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

1. De naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen.
2. De naleving van de volgende kaders:
 - De begroting;
 - Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 - Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet.
3. De naleving van de overige verordeningen, raads- en collegebesluiten welke zijn opgenomen in het Toetsingskader 2021, voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
4. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toetst plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

6. 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. Over de uitkomst van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. De boardletter (bestuursverslag) wordt aan de raad uitgebracht.

Accountantsverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een accountantsverslag uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het accountantsverslag 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. Uitgangspunten voor de rapportagevorm:

- Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).
- Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het accountantsverslag.
- 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.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Zwartewaterland op 25 november 2021,

*de griffier,
ing. H.W. Schotanus – Schutte*

*de voorzitter,
ing. E.J. Bilder*