

Controleprotocol voor de accountantscontrole 2023 gemeente Alblasserdam

1. Inleiding

De raad van de gemeente Alblasserdam heeft aan de accountant de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Alblasserdam uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de raad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt. Object van de controle is de jaarrekening, 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, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alblasserdam, 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 van de gemeente Alblasserdam. Mede vanwege de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheids-verantwoording wordt jaarlijks het controleprotocol aan de raad voorgesteld om vast te laten stellen.

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

Onderdeel van dit controleprotocol is de in bijlage 1 opgenomen inventarisatie van de wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Alblasserdam. Dit wordt ook wel het normenkader genoemd.

1.2. Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft een verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Alblasserdam (Controleverordening gemeente Alblasserdam) 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 en 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 provincies en gemeenten (verder BBV));
- 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 BBV.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, zesde lid van de Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden (verder 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 (ook wel bekend als materialiteit) voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie.

Informatie is materieel of heeft een materieel belang, als deze informatie invloed kan hebben op de besluitvorming van de gebruiker van die informatie. Materialiteit is direct gekoppeld aan de gebruikers en het doel van de verstrekte informatie. Gebruikers zijn bijvoorbeeld raadsleden. De accountant gebruikt de materialiteit voor:

- Het is de basis voor de diepgang van door de accountant uit te voeren werkzaamheden.
- Het is bepalend voor het oordeel van de accountant over de jaarrekening.

Goedkeuringstoleranties

Voor het controlejaar 2023 wordt voorgesteld de goedkeuringstoleranties door de raad vast te stellen, zoals opgenomen in de onderstaande tabel. 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%	>3% en <10%	≥ 10%	

Op basis van de begroting 2023 (totale lasten inclusief dotatie reserves € 60,3 miljoen) van de gemeente Alblasserdam betekent genoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 603.230 en een totaal van onzekerheden van circa € 1.809.690 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Rapporteringstolerantie

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 van het 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.

Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording door het college

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 de commissie 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	De organisatie moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Als de verantwoordingsgrens op een laag niveau wordt vastgesteld, komen ook afwijkingen in beeld, waar relatief geringe bedragen mee zijn gemoed. Ook zal de organisatie meer afwijkingen moeten opsporen, vastleggen en rapporteren. De interne controle wordt veel uitgebreider en duurder.

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 Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren, dan moet ze uitleggen waarom iets bezien door de bril van rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.

Door VNG en IPO zijn adviezen en best practices gegeven ten aanzien van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de bepaling van de verantwoordingsgrens. Deze zijn meegenomen in de bepaling van de verantwoordingsgrens.

Praktijkvoorbeeld

Aangezien de getrouwheid voor de controle op dit moment op 1% ligt, is het aan te nemen dat de interne controle op een toereikend niveau is om de rechtmatigheidscontrole ook met 1% van de lasten te controleren. Gemeenten Alkmaar en Almere zijn voornemen om deze methodiek te gaan hanteren. Als de interne controle nu functioneert op 1%, kan het wijzigen van de norm naar een hoger percentage zorgen voor meer accountantswerkzaamheden.

Andere gemeenten overwegen de hantering van 2% om meer aansluiting te zoeken bij de methodieken van de rijksoverheden.

Ook is een mogelijkheid om te differentiëren. Bv. de raad stelt de verantwoordingsgrens op 3%. De rapportage aan de raad gaat dan ook over alle bevindingen vanaf 3%. De gemeente kan de controle uiteraard wel op een lager percentage dan 3% uitvoeren.

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.

Duiding grensbedrag en oordeelsvorming accountant

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald en bedraagt zoals hierboven opgenomen 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 afzonderlijke posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor zowel fouten als onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage.

Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden. Blijven zowel de fouten als afzonderlijke onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel blijft het relevant om alle geconstateerde afwijkingen te vermelden in bijvoorbeeld de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken.

De materialiteit is de basis voor de diepgang van de accountantscontrole en bepalend voor de oordeelsvorming van de accountant. De verantwoordingsgrens en de materialiteit zijn dus niet hetzelfde, maar het wel of niet opnemen van een rechtmatigheidsfout kan wel degelijk gevolgen hebben voor de strekking van de controleverklaring.

Ter illustratie volgt hieronder een voorbeeld uitgaande van de onderstaande uitgangspunten:

- Totaal lasten inclusief toevoegingen aan reserves: €100.000.000
- Door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens: 3% €3.000.000
- Door de raad vastgestelde rapporteringtolerantie: €100.000
- Materialiteit accountantscontrole (goedkeuringstolerantie) €1.000.000
- Rechtmatigheidsfouten jaar X €3.500.000
- Onduidelijkheden €400.000

De gemeente neemt in de rechtmatigheidsverantwoording jaar X de rechtmatigheidsfouten op van €3.500.000 omdat dit bedrag boven de verantwoordingsgrens ligt. In de paragraaf bedrijfsvoering worden in ieder geval de individuele fouten/onduidelijkheden gemeld, voor zover deze boven de €100.000 liggen. De accountant geeft dan een goedkeurende verklaring af, aangezien de fouten zijn opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening geeft immers een getrouw beeld.

Argumentatie percentage verantwoordingsgrens Alblasserdam

Onderstaande punten met betrekking tot de verantwoordingsgrens zijn in overeenstemming met het advies van de accountant en lichten we hieronder nader toe.

- De wetwijziging houdt in dat het college over 2023 voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording moet 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 constatering 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.
- De toleranties voor de accountantscontrole ten aanzien van getrouwheid zijn wettelijke vastgesteld op maximaal 1%. Op het moment dat de (verbijzonderde) interne controle wordt uitgevoerd met een grens van 3% ontstaat de situatie dat de accountant mogelijk extra werkzaamheden moet verrichten. Om dit te ondervangen zal de (verbijzonderde) interne controle worden uitgevoerd met een verantwoordingsgrens van 1% (lees: uitvoeringstolerantie).

Voorstel verantwoordingsgrens

Voorgesteld wordt om het percentage voor 2023 op 3% vast te stellen. Op basis van de begroting 2023 van de gemeente Alblasserdam betekent genoemde percentage dat voor afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) een totaalbedrag van circa € 1.809.690 wordt aangehouden.

Het college is verder 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 bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de raad, rapporteert het college derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapporteringstolerantie in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de raad. 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.

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 voorwaarden criterium

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 programma-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 betreft het college alle afwijkingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsver-

antwoording, 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. 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.

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

Door het college is het Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid (M&O beleid) vastgesteld. 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 rechtmatigheids-onderzoeken is een belangrijk onderdeel van de verbetercyclus. Hierna wordt in het kort toegelicht wat dit inhoudt.

College: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het college over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum 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 het verbeterplan.

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 (boardletter).

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 door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Alblasserdam op 19 december 2023.

De Griffier, De voorzitter,

I.M. de Gruijter, J.W. Boersma