

Besluit van de raad van Woerden houdende een protocol voor de accountscontrole op de jaarrekening (Controleprotocol gemeente Woerden 2023)

Geldend met terugwerkende kracht vanaf 01-01-2023

1. Inleiding

Begin 2023 heeft de gemeenteraad aan ETL accountants de opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Woerden uit te voeren, voor de boekjaren 2023 en 2024 met optie voor verlenging voor de jaren 2025 en 2026.

In dit protocol wordt door de raad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woerden.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Voor de jaarrekening 2023 is dit het geval, omdat het wetsvoorstel voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording definitief afgerond is en vanaf boekjaar 2023 heeft de gemeente Woerden een nieuwe accountant. Met ingang van 2023 wordt dan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders ("college") voor de rechtmatigheid benadrukt, doordat het college een verantwoording van rechtmatigheid moet opnemen in de jaarrekening in plaats van de accountant.

Het object van controle is de jaarrekening inclusief Single information, Single audit (Sisa)-bijlage en het financieel beheer over deze jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woerden.

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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2023 en volgende jaren van de gemeente Woerden.

Dit protocol is van toepassing voor de duur van de opdrachtperiode van ETL accountants. Actualisatie zal plaatsvinden indien nodig. De gemeenteraad van Woerden dient via het vaststellen van dit controleprotocol te bevestigen:

- de te hanteren goedkeuringstoleranties ten behoeve van de accountantscontrole;
- de rapportagegrens ten behoeve het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf bedrijfsvoering;
- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college.

3. Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst. Deze accountant krijgt opdracht de jaarrekening (artikel 197 Gemeentewet) te controleren. Naar aanleiding van deze controle (artikel 393 eerste lid Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) verstrekt hij een accountantsverklaring en biedt hij een verslag van bevindingen aan. De wet- en regelgeving waarop de accountant zijn verklaring en bevindingen baseert, moet door het college in een normenkader inzichtelijk worden gemaakt.

De gemeenteraad heeft op 23 november 2023 de Controleverordening gemeente Woerden 2023 vastgesteld. In deze verordening ex artikel 213 Gemeentewet is de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Woerden geregeld.

4. Algemene uitgangspunten voor de jaarrekeningcontrole door de accountant (getrouwheid)

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is omschreven, zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening gericht zijn op het geven van een oordeel over:

- het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en 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 de controle zullen nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) alsmede de voor de accountants geldende controle- en overige standaarden bepalend zijn voor de door de accountant uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden dat de in de jaarrekening 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.”

5. Single Information Single Audit (SiSa)

Het Rijk streeft naar meer sturing op hoofdlijnen en minder administratieve belasting. Het Rijk heeft daarom de lijn doorgezet om afzonderlijke verantwoordingen en accountantscontroles voor de diverse specifieke uitkeringen af te schaffen. In plaats daarvan zijn meer regelingen toegevoegd aan de SiSa-lijst, een (wettelijke verplichte) bijlage bij de jaarrekening, die door de accountant getoetst moet worden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt jaarlijks (in december) bekend over welke regelingen de gemeente verantwoording moet afleggen volgens het SiSa-principe.

6. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt 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.

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en 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. Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

6.1 Goedkeuringstolerantie

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 voorkomen zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstoleranties volgt de gemeenteraad de volgende wettelijke minimumeisen:

| Goedkeuringstolerantie | Goedkeurend | Beperking | Oordeel-onthouding | Afkeurend |
|--|-------------|--------------|--------------------|------------|
| Fouten in de jaarrekening (% lasten) | $\leq 1\%$ | $>1\% <3\%$ | - | $\geq 3\%$ |
| Onzekerheden in de controle (% lasten) | $\leq 3\%$ | $>3\% <10\%$ | $\geq 10\%$ | - |

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren.

6.2 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Hierbij wordt bedoeld op het bedrag waarboven de accountant voor wat betreft geconstateerde fouten of onzekerheden in de jaarrekening heeft te rapporteren in het verslag van bevindingen. De door de accountant voor de jaarrekening van de gemeente Woerden te hanteren rapporteringstolerantie wordt vastgesteld op 25% van de goedkeuringstolerantie per controleverschil.

6.3 Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeurings- en rapportagetolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: "De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college van burgemeester en wethouders 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 van Woerden is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen. Ligt het bedrag van de afwijkingen onder de grens dan is er sprake van goedkeuring en kan het college aangeven rechtmatig te hebben gehandeld. Boven het vastgestelde percentage moet het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De te kiezen grenzen moeten een juiste balans bewaken tussen het niveau van informatievoorziening aan de raad en de hoogte van uitvoeringskosten van de verantwoording die de organisatie gemaakt moet worden daartoe.

We stellen voor de verantwoordingsgrens op 3% te leggen. Dit omdat er sprake is van een nieuwe ontwikkeling en een daarbij horend groeiproces. Door te kiezen voor een lager percentage zouden we bovendien de lat hoger leggen dan in de huidige wetgeving, waarbij de grens voor onzekerheden op 3% ligt. Een lagere verantwoordingsgrens resulteert in een intensievere controle voor de eigen organisatie alsmede de accountantscontrole. De rechtmatigheidsverantwoording valt onder de controle van de accountant en de accountant dus moet vaststellen dat die bedragen getrouw zijn.

6.4 Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoering-paragraaf 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. Het college rapporteert dan alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting vanuit haar actieve informatieverstrekking richting raad. We stellen voor deze rapportagegrens gelijk te stellen aan de rapporteringstolerantie.

7. Opbouw van de rechtmatigheidsverantwoording

In de door de Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) opgestelde modeltekst wordt gesproken over afwijkingen. Onder afwijkingen worden verstaan posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Deze onduidelijkheden staan niet gelijk aan de onzekerheden in de controle van de accountant.

Commissie BBV heeft een model tekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. Een nadere toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording zal worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt onder meer ingegaan op de volgende aspecten;

- Beheersmaatregelen die zijn getroffen om in de toekomst tekortkomingen in de rechtmatigheid (fouten of onduidelijkheden in processen) te voorkomen;
- Bevindingen die onder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording blijven, maar wel relevant zijn om de raad over te informeren;
- Bevindingen die boven de rapporteringsgrens vallen die college en raad hebben afgesproken.

8. Rechtmatigheidscriteria

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium;
- het voorwaardencriterium;
- het misbruik-en-oneigenlijk-gebruikcriterium (M&O-criterium).

8.1 begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheers handelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de (programma)begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door het Bestuur zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheers handelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Met de controle op de juiste toepassing van het

begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. Hierin is opgenomen dat bestedingen die uitstijgen boven de in de begroting opgenomen programmabudgetten niet als onrechtmatig worden aangemerkt, als voor de accountant bij de controle vaststaat dat de begrotingsoverschrijding binnen de beleidskaders van de gemeenteraad valt of compensatie mogelijk is door met de hogere lasten rechtstreeks samenhangende inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de gemeenteraad. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, zijn de overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording

8.2 voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door het college wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke verordeningen. Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. In het normenkader zijn de interne en externe regels opgenomen, die het college in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

Het voorwaardencriterium veroorzaakt in belangrijke mate de inspanningen die nodig zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Door het aanbrengen van beperkingen in de toepassing van genoemde aspecten kunnen de te verrichten interne controle-inspanningen beperkt worden en is de kans op een niet-goedkeurende accountantsverklaring verkleind. Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen. Oftewel voor de interne regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Indien en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden de onrechtmatige handelingen in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie en andere dan kaderstellende collegebesluiten vallen hierbuiten. Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geeft het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV van toepassing bij de controle. De commissie BBV heeft de opdracht zwaarwegende adviezen uit te brengen. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. De afwijkingen dienen dan door de gemeente en accountant te worden gedocumenteerd.

8.3 M&O-criterium

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. 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. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

De gemeente Woerden heeft nog geen specifiek M&O beleid. Wel is een aantal beheersmaatregelen ter voorkoming van M&O opgenomen in de verbijzonderde interne controle plannen. De controle richt zich op de toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen, alsmede de werking van de getroffen maatregelen vaststellen. We streven er naar om in het najaar 2023 te starten met het formuleren en implementeren van het M&O beleid

9. Rapportage accountant

Gedurende het jaar zal het college aandacht dienen te schenken aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover rapporteren. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant.

9.1 College: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het college over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controle bevindingen, 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 door control.

9.2 Accountant: Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenoemde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht, de managementletter. De managementletter wordt met de Auditcommissie besproken.

9.3 Accountant: Accountantsverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een accountantsverslag (verslag van bevindingen) uitgebracht aan de gemeenteraad 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 financieel beheer en verantwoording daarover waarborgen. Het accountantsverslag wordt met de Auditcommissie besproken.

9.4 Accountant: Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarstukken een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het College van B&W. 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.

9.5 Accountant: Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, ten aanzien van zowel 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. De controleverklaring wordt met de Auditcommissie besproken.

10. Intrekken oud protocol en inwerkingtreding

1. Dit protocol treedt in werking met ingang van 1-1-2023, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van het verslagjaar 2023 en later.

2. Op het in het eerste lid genoemde tijdstip wordt het Controleprotocol gemeente Woerden 2020 ingetrokken, met dien verstande dat deze van toepassing blijft op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van voorgaande verslagjaren.

11. Citeertitel

Dit protocol kan worden aangehaald als '**Controleprotocol gemeente Woerden 2023**

Ondertekening

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Woerden van 23 november 2023.