

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2023 VAN DE GEMEENTE BAARN

behoort bij raadsvoorstel xxxx

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Op grond van artikel 213 Gemeentewet is de gemeenteraad (raad) verplicht een accountant aan te wijzen voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen (artikel 213, lid 7 Gemeentewet).

De geldende overeenkomst voor de accountantscontrole heeft betrekking op de controle van de jaarrekeningen 2023 en 2024. De overeenkomst heeft een vaste looptijd van 2 jaar en kan niet stilzwijgend worden verlengd.

Vanaf het boekjaar 2023 neemt het college van burgemeester en wethouders (college) een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in het (financieel) rechtmatig handelen van de gemeente. Waar de accountant eerder een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening.. De rechtmatigheidsverantwoording van het college is ook onderdeel van de controle op getrouwheid door de accountant.

Object van controle in dit protocol is de jaarrekeningen 2023 en 2024 en daarmee ook het financieel beheer over deze boekjaren zoals uitgeoefend door of namens het college.

1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel verdere 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 jaarrekeningen 2023 en 2024 van de gemeente Baarn. De raad kan de accountant alleen verdere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen. De minimumeisen kunnen dus worden verzwaaard, maar niet worden verlicht.

1.3 Verordeningen

De Financiële verordeningen (ex artikel 212, 213 en 213a gemeentewet) zijn, o.a. door invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, geactualiseerd en door de raad op 31 mei 2023 vastgesteld. Waar nodig zijn in dit controleprotocol verwijzingen opgenomen naar in deze verordeningen voor dit controleprotocol relevante regelgeving.

2 Getrouwheid

2.1 Algemene uitgangspunten voor de accountantscontrole

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, vanaf de jaarrekening 2023, resulteren in een accountantsverklaring waarmee wordt aangegeven of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Bij de accountantscontrole zullen de verdere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213 Gemeentewet (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

(BBV) en Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado)), de stellige uitspraken van de Commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Commissie BBV) en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RAC) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 krachtens art 213 gemeentewet artikel 4 en heeft als doel het ontdekken van belangrijke fouten en onzekerheden en baseert zich daarbij op risicoschatting, vastgestelde toleranties, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

2.2 Goedkeuringstoleranties

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 accountantsverklaring.

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in een jaarrekening kan ontstaan doordat bijvoorbeeld een jaarrekeningpost onvolledig is opgenomen, een toelichting ontoereikend is of dat een waarderingsgrondslag onjuist is. Een onzekerheid in de controle kan bijvoorbeeld ontstaan door gebreken in de interne controle.

Bij de oordeelsvorming over de jaarrekening spelen deze goedkeuringstoleranties een belangrijke rol. De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden, wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Als één of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de drie hieronder aangegeven andere oordelen worden verstrekt door de accountant.

Voor de goedkeuringstoleranties worden de volgende wettelijke minimumeisen gesteld:

% van de lasten	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening	≤ 1%	> 1% < 3%	---	≥ 3%
Onzekerheden in de controle	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	---

2.3 Rapporteringstoleranties

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(s) opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld voor het controlejaar 2023 en 2024. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

Het staat de accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht “belangrijke” bevindingen in zijn rapport op te nemen.

2.4 Normkader/Reikwijdte accountantscontrole

Met "reikwijdte van een beoordelingsopdracht" wordt bedoeld de beoordelingswerkzaamheden die in de gegeven omstandigheden nodig worden geacht om het doel van de beoordelingsopdracht te bereiken. De werkzaamheden die nodig zijn om een beoordelingsopdracht te kunnen uitvoeren moeten door de accountant worden bepaald op grond van de voorschriften in de Standaard accountantscontrole financiële overzichten, de voorschriften van relevante beroepsorganisaties, bepalingen in wet- en regelgeving, alsmede voor zover van toepassing de opdrachtvoorwaarden en de rapporteringsvoorschriften.

2.5 Rol van de accountant

Volgens artikel 2, lid 2, Controleverordening gemeente Baarn 2023 maakt de accountant voor de accountantscontrole van de in de jaarrekening door het college opgenomen rechtmatigheidsverantwoording zo veel mogelijk gebruik van het door het college vastgestelde interne controleplan en de rapportages met bevindingen en aanbevelingen over de uitvoering van dit plan aan het college.

Volgens artikel 5, lid 7, Controleverordening gemeente Baarn 2023 maakt de accountant in de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik van de aanwezige interne beheersing van de werkzaamheden en de verbijzonderde interne controle hierop en bevordert door een zo veel mogelijk organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering.

Artikel 7, Controleverordening gemeente Baarn 2023, geeft aan de wijze waarop de accountant rapport wanneer hij bij de controle van de jaarrekening tot oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording van het college niet getrouw is, dan wel afwijkingen vaststelt die het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring tot gevolg hebben, dit tijdig door de accountant schriftelijk aan de raad gemeld met een afschrift aan het college. Dit nadat het college de mogelijkheid heeft gekregen nog tijdig maatregelen tot herstel te treffen.

3 Rechtmatigheidsverantwoording

3.1 Algemeen

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.

Vanaf de jaarrekening 2023 dient het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. Deze verantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. Hiermee legt een college aan de raad zelfstandig verantwoording af over de naleving van onder andere geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening. Deze verantwoording is onderdeel van de accountantscontrole naar het 'getrouw beeld'.

De afwijkingen in deze verantwoording hebben betrekking op fouten en onduidelijkheden. Een onduidelijkheid heeft hierbij een andere strekking dan het eerder genoemde begrip onzekerheid bij de accountantscontrole.

Een fout in de rechtmatigheidsverantwoording kan ontstaan doordat bijvoorbeeld financiële wet- en regelgeving niet is nageleefd. Een onduidelijkheid in de verantwoording kan ontstaan doordat bijvoorbeeld financiële wet- en regelgeving voor meerdere uitleg vatbaar is.

3.2 Verantwoordings- en rapportagegrenzen

De verantwoordings- en rapportagegrenzen voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn vastgelegd in artikel 10 Financiële verordening gemeente Baarn 2023.

Volgens lid 2 van dit artikel rapporteert het college in de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening aan de raad voor de boekjaren 2023 afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% van de werkelijke totale lasten van de gemeente inclusief de toevoegingen aan de reserves.

Volgens lid 3 van dit artikel worden in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening door het college alle geconstateerde afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) gelijk of groter dan € 50.000,- nader toegelicht. Dit inclusief, indien van toepassing, door het college genomen of nog te nemen beheers maatregelen om de afwijkingen te voorkomen.

3.3 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen dat de in de jaarrekening verantwoorde lasten, baten en balans- mutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen". Voor een nadere toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt verwezen naar de Kadernota rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV.

Voor de oordeelsvorming over het 'getrouw beeld' van de rechtmatigheidsverantwoording wordt door de accountant aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium.

- het voorwaardencriterium.
- het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium (M&O-criterium).

3.4 Begrotingscriterium

Volgens artikel 12, lid 1, Financiële verordening gemeente Baarn 2023 is het begrotingscriterium een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de lasten en baten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatiebudgetten en investerings- en groot onderhoudskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten komen.

Voor de verdere uitwerking van dit criterium voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt verwezen naar artikel 10 Financiële verordening gemeente Baarn 2023.

3.5 Voorwaardencriterium

Volgens artikel 11, lid 1, Financiële verordening gemeente Baarn 2023 is het voorwaardencriterium het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Met het in artikel 11, lid 2, Financiële verordening gemeente Baarn 2023 genoemde normenkader voor de controle van de financiële rechtmatigheid wordt jaarlijks de reikwijdte van het voorwaardencriterium voor de rechtmatigheidsverantwoording nader uitgewerkt en geactualiseerd. Het college werkt dit normenkader uit in een toetsingskader voor de controle van de interne beheersing.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. De raad heeft bij- voorbeeld het vaststellen van het treasury statuut of inkoop- en aanbestedingsbeleid overgedragen aan het college. In die situatie worden deze collegebesluiten niet opgenomen in het normenkader, omdat het bevoegdheden zijn die de raad zelf heeft gedelegeerd. Uiteraard moet wel worden vastgesteld dat deze collegebesluiten zijn genomen door het college.

3.6 M&O-criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk 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. 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.

4 Single information single audit (SiSa)

Met ingang van 2007 is het principe van Single information Single audit (SiSa) ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het rijk. De SiSa verantwoordingen maken onderdeel uit van de door de accountant te controleren jaarrekening. Voor deze verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsings- voorwaarden. De accountant stelt vast dat de besteding van specifieke uitkeringen conform deze voorwaarden plaatsvindt. Het betreft dus een specifieke rechtmatigheidscontrole. De accountant zal voorafgaand aan de controle van de jaarrekening – bij de voorbespreking – een lijst ontvangen met de door de gemeente Baarn ontvangen specifieke uitkeringen, waarover de accountant bij haar controle een oordeel moet geven. Indien bij de controle materiële financiële onrechtmatigheden worden geconstateerd, worden deze ook in de rechtmatigheidscontrole meegenomen.

5 Rapportering door de accountant en college

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

Interim-controle

Ieder najaar in het verslagjaar wordt door de accountant een zogenaamde tussentijdse (interim) controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controle wordt een verslag, de zogenoemde managementletter, uitgebracht. Het verslag wordt uitgebracht aan het college. Het verslag wordt vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de raad.

Verslag van bevindingen

Zoals is vastgelegd in de Gemeentewet wordt over de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college. In het verslag van bevindingen (het accountantsverslag) bij de jaarrekening wordt door de accountant:

- een oordeel gegeven over de getrouwheid van de jaarrekening en daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording, rekening houdend met de in dit protocol bij onderdeel 2.2. opgenomen goedkeuringstoleranties en
- inzicht gegeven in de voor het oordeel geconstateerde fouten en onzekerheden, rekening houdend met de in dit protocol bij onderdeel 2.3. opgenomen rapporteringstoleranties.

Het verslag van bevindingen wordt, voorafgaande aan de behandeling van de jaarrekening incl. accountantsverklaring in de raad, besproken in de auditcommissie. Voor de verdere uitwerking van dit proces wordt verwezen naar artikel 7 Controleverordening gemeente Baarn 2023.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 2.3 van dit controle- protocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht in/bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover van belang voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis.

Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De accountantsverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze kan worden gebruikt bij de vaststelling van de door het college opgestelde jaarrekening en de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording.

In bijlage 2 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd.

Bijlagen:

1. Communicatie en periodiek overleg;
2. Rapportagemomenten.

Bijlage I: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het dienstjaar 2023. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage **kunnen** de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

	Aantal per jaar	Toelichting
Audit-commissie	Minimaal twee	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De audit-commissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Daarnaast zullen de bevindingen van de eindejaarscontrole voordat deze aan de raad worden voorgelegd eerst worden besproken in de audit-commissie.
Teammanager Intern Advies/ Concerncontroller	Periodiek	De teammanager Intern Advies en concerncontroller zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: aanvang gesprek jaarrekeningcontrole (samen met algemeen directeur/gemeentesecretaris), de bespreking van de bevindingen van de interim-controle (op basis van de concept managementletter), de eindejaarscontrole (op basis van het concept rapport van bevindingen) en het intern controleplan.
Gemeentesecretaris	Minimaal twee	De Gemeentesecretaris is de formele gesprekspartner voor de accountant. Bijeenkomsten: aanvang gesprek jaarrekeningcontrole, de bespreking van de bevindingen van de interim-controle (op basis van de concept managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept rapport van bevindingen).
Portefeuillehouder Financiën	Minimaal twee	Bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole (voor bespreking in de auditcommissie).
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en gemeenteraad.

Bijlage 2: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel Verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interim-controle. (dec. 2023)	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproces invoering rechtmatigheid.	College (in afschrift aan Audit Cie)
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening. (juni 2024)	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financieel 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 rapporteringtoleranties. Relatie tussen de controletolerantie ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad (Afschrift aan het College)
Accountantsverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening. (juni 2024)	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad