
Controleprotocol accountant ten behoeve van de jaarrekeningen 2018-2021

Datum : 6 maart 2019

Gemeente Deurne
Afdeling Bedrijfsvoering / team Financiën en Communicatie
Stellers: Mathijs Beerens, Dennis van de Ven
6 maart 2019

Controleprotocol accountant ten behoeve van de jaarrekeningen 2018-2021

1. Inleiding

De door de raad aangewezen accountant is belast met de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In dit controleprotocol worden door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole.

Onderwerp van controle zijn de jaarrekeningen 2018-2021 inclusief Sisa bijlagen en het financieel beheer over deze jaren.

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 jaarrekeningen van de gemeente Deurne.

Belangrijkste doelstelling is het voorkomen dat elke kleine overschrijding binnen een thema leidt tot een begrotingsonrechtmatigheid. Hiervoor zou dan een apart raadsbesluit genomen moet worden in de raadsvergadering voor de raadsvergadering waar de jaarrekening wordt vastgesteld.

3. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 van de 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;
- Het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
- 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);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording.

Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. In het kader van de accountantscontrole gaat het om een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig (financiële) wet en regelgeving.

4. 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 en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. 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.

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. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) zijn minimeisen 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 raad de volgende wettelijke minimeisen:

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen voor de te controleren boekjaren:

<i>Goedkeuringstolerantie</i>	<i>Strekking controleverklaring</i>			
	<i>Goedkeurend</i>	<i>Beperking</i>	<i>Oordeel-onthouding</i>	<i>Afkeurend</i>
Fouten in jaarrekening (% lasten inclusief stortingen reserves)	<= 1%	>1% <3%	-	>= 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	<= 3%	>3% <10%	>= 10%	-

Ter illustratie: Op basis van de begroting 2019 van de gemeente Deurne betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten van circa € 2.800.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

De rapporteringstolerantie is de ondergrens op basis waarvan de accountant zijn bevingen rapporteert in het verslag van bevindingen. De rapporteringstolerantie is lager dan de goedkeuringstolerantie. De rapporteringstolerantie is door de raad vastgesteld op 10% van de goedkeuringstolerantie.

5. Rechtmatigheidscriteria

Voor de oordeelsvorming van het financieel beheer wordt, naast de getrouwheidscriteria, aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het oneigenlijk gebruik criterium;
- Het voorwaarden criterium.

Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid 2016 van de commissie BBV. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Begrotingsoverschrijdingen worden door de accountant echter niet altijd in de overweging om al of niet een goedkeurende verklaring te geven meegenomen. Voor de

afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid. En/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of en respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. Voor de bepaling hiervan is in bijlage 2 een normenkader voor de begrotingsrechtmatigheid opgenomen. Hierbij is aangesloten bij het voorgeschreven normenkader uit de kadernota rechtmatigheid 2016 zoals is opgesteld door de commissie BBV.

Overschrijdingen en (on)rechtmatigheid

Met dit controleprotocol bepaalt de gemeenteraad dat overschrijdingen kleiner of gelijk aan 5% van de lasten van een thema door de accountant niet betrokken worden bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring kan worden gegeven. Overschrijdingen van de lasten op een thema worden pas in het accountantsoordeel betrokken als ze groter zijn dan 5%. Ook voor eventuele overschrijdingen op investeringskredieten geldt dat deze pas in het accountantsoordeel betrokken worden als en voor zover deze meer dan € 50.000 voor een afzonderlijk investeringskrediet bedragen.

Oneigenlijk gebruik criterium

Gemeenten moeten een beleid ter voorkoming en bestrijding van oneigenlijk gebruik hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van dit beleid. Indien een gemeente hierop geen toereikend beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel.

Door de raad zijn in verordeningen en besluiten verschillende aspecten van dit beleid opgenomen. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures al (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording. Dit beleid financiële rechtmatigheid betreft met name uitkeringen. Het interne controle plan ondervangt het M&O-criterium binnen de gemeente Deurne Deze werkzaamheden worden getoetst door de accountant.

Het voorwaardencriterium

Baten, lasten en balansmutaties door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen gemeentelijke regelgeving.

Door het vaststellen van dit controleprotocol worden de voorwaarden zoals geformuleerd in afzonderlijke verordeningen en besluiten, overruled.

6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is gericht op het normenkader en betreft twee elementen namelijk de externe en interne regelgeving. Wat betreft de naleving van externe wettelijke kaders, dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. De naleving van de interne kaders, voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het

voorwaardencriterium vindt, conform de Kadernota van de commissie BBV, uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

7. Bijlagen bij dit controleprotocol

Bijlage 1.

In onderstaand overzicht wordt aangegeven wat volgens de Commissie BBV de consequentie van een overschrijding is voor het accountantsoordeel inzake rechtmatigheid:

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen betreffende 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 die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant <u>ondubbelzinnig vaststelt</u> 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 die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X *)	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding. Bijvoorbeeld WMO en WWB. Dit kan door een groter aantal verstrekkingen maar ook door minder ontvangen budgetten van het rijk.	X *)	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		X **)
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij 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		X

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
- Geconstateerd na verantwoordingsjaar	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		X
- Afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	

*) Voor dit soort begrotingsoverschrijdingen kan de gemeenteraad nadere regels stellen over de vraag of de accountant deze moet meewegen in zijn oordeel. Als de gemeenteraad hier geen nadere regels voor heeft gesteld worden deze begrotingsoverschrijdingen door de accountant niet betrokken bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende accountantsverklaring kan worden gegeven.

**) Als dit soort kostenoverschrijdingen zich voordoen zullen deze in een aparte bijlage worden opgenomen in de jaarstukken.

Bijlage 2.

Normenkader (Excelbestand)

Normenkader rechtmatigheidscontroles

Proces	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Jaarlijkse controles		
Personeel	- Ambtenarenwet - Algemene wet bestuursrecht - Wet Normering Topinkomens	- CAR/UWO - Overige regelingen (betreft eigen uitwerkingen / aanvullingen op CAR/UWO)
Subsidies - professionele instellingen	- Algemene wet bestuursrecht	- Algemene subsidieverordening gemeente Deurne
Leerlingenvervoer	- Wet op het primaire onderwijs, artikel 4, wet op de expertisecentra, art. 4, wet op het voortgezet onderwijs art. 4	- Verordening Leerlingenvervoer Gemeente Deurne - Overeenkomst leerlingenvervoer gemeente Deurne
Omgevingsvergunning	- WABO, WRO, Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Wet milieubeheer, Woningwet, Monumentenwet, bouwbesluit, Activiteitenbesluit milieubeheer	- Verordening op de heffing en invordering van leges - Tarieventabel behorende bij de Legesverordening - Monumentenverordening gemeente Deurne - Brandbeveiligingsverordening - ROEB-lijst - Bouwverordening - APV
Inkoop	- Europees aanbestedingsbeleid - Aanbestedingswet 2012 - Gids Proportionaliteit - Burgerlijk wetboek	- Inkoopbeleid Gemeente Deurne - Handboek inkopen (noot: accountant toetst alleen de inkopen boven de Europese aanbestedingsdrempel; conform advies 2019 accountant en RekCie)
Financiën	- BBV - Wet Markt en Overheid	- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Deurne
Grondexploitatie	- Burgerlijk wetboek	- Nota grondexploitatie
Treasury	- Wet financiering decentrale overheden - Wet schatkistbankieren	- Treasurystatuut
Informatiebeveiliging		- Informatiebeveiligingsplan
Meerjarige controles		
Burgerzaken	- Algemene wet bestuursrecht - Rijksbesluit paspoortgelden - Besluit rijbewijstarieven - Besluit Optie- en naturalisatiegelden 2002 - Besluit minJustitie (VOG) - Rijksbesluit akten Burgerlijke Stand	- Verordening op de heffing en invordering van leges - Tarieventabel behorende bij de Legesverordening - Verordening gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens - Privacyreglement BRP - Reglement van de Burgerlijke Stand
Subsidies - niet-professionele instellingen	- Algemene wet bestuursrecht	- Algemene subsidieverordening - Subsidie regeling huisvestingssubsidie, exploitatiesubsidie en huursubsidie
Controle extern uitgevoerde werkzaamheden		
OZB	- Gemeentewet - Wet waardering onroerende zaken	- Verordening op de heffing en invordering van onroerende-zaakbelasting
Afvalstoffenheffing	- Gemeentewet - Wet Milieubeheer	- Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing gemeente Deurne
Rioolrechten	- Waterwet - Drinkwaterwet	- Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing gemeente Deurne
Uitkeringen en inkomensvoorzieningen	- Participatiewet - Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemer - Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandige - Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen 2004	- Re-integratieverordening Participatiewet Deurne - Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Deurne
Zorg	- Wet Maatschappelijke Ondersteuning	- Verordening maatschappelijke ondersteuning Peelgemeente Deurne - Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Peelgemeente Deurne
Jeugdzorg	- Jeugdwet	- Verordening Jeugdhulp Peelregio gemeente Deurne - Nadere regels Jeugdhulp Peelgemeente Deurne - Beleidsregel bij vervoer ambulante jeugdhulp