PROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE JAARREKENING 2021

VAN DE GEMEENTE SITTARD-GELEEN

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING....3

2 KADER JAARREKENINGCONTROLE....4

3 NORMENKADER EN VERANTWOORDINGSLIJST SISA....5

4 GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES....6

5 RECHTMATIGHEIDSCRITERIA....8

6 INKADERING BEGRIP FINANCIËLE RECHTMATIGHEID....9

7 RAPPORTERING ACCOUNTANT....10

8 RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING....11

1 Inleiding

Opdracht

Deloitte Accountants B.V. heeft de opdracht aanvaard om de accountants-controle 2019 t/m 2022 voor de gemeente Sittard-Geleen uit te voeren. De grondslag voor deze opdracht is gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet (Gemw) waarin wordt verwezen naar artikel 393 Burgerlijk Wetboek (BW) het deskundigenonderzoek.

Object van controle

Het object van controle is de jaarrekening en het financieel beheer over het jaar 2021 zoals uitgeoefend door of namens het college. De accountantscontrole van de jaarrekening is gericht op het afgeven van een oordeel over (artikel 213 Gemw):

- de getrouwe weergave van baten en lasten en activa en passiva;
- het rechtmatig tot stand komen van baten en lasten en balansmutaties;
- overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

In dit protocol worden onder de begrippen ‘programma’ ook begrepen de aanduidingen ‘taakveld’in de programmabegroting en de jaarrekening.

Verantwoordelijkheden

Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening, het jaarverslag en de uitvoering van de werkzaamheden met toepassing van de geldende regelgeving. De raad stelt het controleprotocol vast, waarin de kaders van de controle zijn vastgelegd. De accountant is verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening.

Doel

Het controleprotocol heeft dus als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de jaarrekeningcontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporterings-toleranties.

2 Kader jaarrekeningcontrole

BBV

De gemeentewet schrijft voor dat de gemeente een jaarrekening moet maken (artikel 197 Gemw) en geeft enkele vereisten waaraan de jaarrekening moet voldoen. Artikel 186 Gemw bepaalt dat de jaarrekening moet voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt hiervoor het BBV.

Bado

Door middel van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is voor de gemeenten de uitbreiding van de controleverklaring met een rechtmatigheidsoordeel gerealiseerd (artikel 213 Gemw). Dit besluit geeft de minimumvereisten voor de accountantscontrole.

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'. Het gaat hier dus om financiële rechtmatigheid en niet om het juridisch begrip rechtmatigheid (= het voldoen aan wet- en regelgeving).

Reikwijdte

Het controleprotocol treedt niet in plaats van de bestaande wet- en regelgeving en leidt evenmin tot aanvullende regels. De werkwijze is de vaktechnische verantwoordelijkheid van de accountant zelf. Het controleprotocol kan wel op wet- en regelgeving gebaseerde toetsingspunten aangeven of vermelden welk aspecten minimaal in de controle moeten worden meegenomen, maar het is geen controleplan of werkprogramma.

Inrichting controle

De accountant bepaalt binnen het kader van de opdracht de wijze waarop de jaarrekeningcontrole wordt ingericht, evenals de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden. Ook bepaalt hij binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles. De accountant kan de controlewerkzaamheden zonder voorafgaande kennisgeving uitvoeren.

Rechtmatigheids-verantwoording

Naar verwachting moeten gemeenten voor het verslagjaar 2022 voor de eerste keer een verantwoording in de jaarrekening over de rechtmatigheid (exclusief getrouwheid) van de relevante financiële beheershandelingen.
In 2020 zijn we gestart met de voorbereiding van de rechtmatigheidsverantwoording en de bijbehorende structurele verbetering van. de interne beheersingsfunctie, waarmee we controleren of we alles volgens de wet- en regelgeving doen. Het controlejaar 2021 gebruiken wij om de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording vorm te geven. We gebruiken 2021 om te leren, om in 2022 een volledige rechtmatigheidsverantwoording op te leveren.

3 Normenkader en verantwoordingslijst Sisa

Normenkader

De accountant moet voor de jaarrekeningcontrole beschikken over toetsbare criteria. Daarvoor stelt de raad jaarlijks vast een normenkader met de relevante wet- en regelgeving. Voor de externe wetgeving en interne regelgeving van toepassing voor Sittard-Geleen verwijzen wij naar bijlage Normenkader.

WNT

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen (WNT) en de daarop gebaseerde regelgeving stellen maxima aan bezoldiging van topfunctionarissen in dienstverband en bij ontslag. Voor bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden.

Hiervoor geldt specifieke wet- en regelgeving:

- de wet normering topinkomens;
- het uitvoeringsbesluit WNT;
- de uitvoeringsregeling WNT;
- het controleprocotol WNT;
- de beleidsregels toepassing WNT.

De beleidsregels zijn voorschriften over het opnemen van verantwoordings-informatie in de jaarrekening. Het controleprotocol WNT geeft nadere aanwijzingen over de reikwijdte en de diepgang van de jaarrekeningcontrole op de naleving van de bepalingen van en op grond van de WNT. Zo moet de accountant bij de controle van de WNT-verantwoording specifieke goedkeurings- en rapporteringstoleranties hanteren.

Verantwoordingslijst SiSa

Gemeenten kunnen extra geld krijgen om specifiek beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. De verantwoording over de besteding van dit geld verloopt via de SiSa-systematiek. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige jaarrekeningcontrole. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken (SiSa-bijlage).

Het ministerie van BZK publiceert jaarlijks het overzicht welke verantwoordingen onder de SiSa vallen.

De accountant controleert de SiSa-bijlage op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het accountantsverslag.

4 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant hanteert 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 goedkeurings-tolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en deelwaarnemingen en extrapolaties. De accountant hanteert bij de controle een betrouwbaarheid van 95%.

Jaarrekening

In het Bado zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeurings-toleranties voorgeschreven. De raad kan voor enig jaar de goedkeurings-toleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimumeisen zijn weergegeven in de volgende tabel.

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:			
	Goed-keurend	Beperking	Oordeelont-houding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

Goedkeurings-toleranties

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.

De raad kan besluiten om voor enig jaar de goedkeuringstoleranties te verlagen. Toepassing van bovengenoemde goedkeuringstoleranties voor 2021 betekent op basis van de begroting 2021 indicatief dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 3,8 mln. en een totaal aan onzekerheden van circa € 11,25 mln. de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Rapporterings-toleranties

De rapporteringtolerantie 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. Een lagere rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controle-werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringtolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000. De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringtolerantie wordt door de raad vastgesteld met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor het al dan niet opnemen van bevindingen in het verslag, zal de accountant een rapporteringtolerantie hanteren van 25% van de goedkeuringstoleranties met een minimum van € 50.000 op programmaniveau. Voor kredieten geldt een ondergrens van € 100.000. Door deze ondergrens te kiezen krijgt de raad een goed inzicht in fouten en onzekerheden. Daarnaast rapporteert de accountant over bevindingen die in het kader van de professionele oordeelsvorming relevant geacht worden.

SiSa

De accountant controleert de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen met in achtneming van de Nota verwachtingen jaarrekeningcontrole 2021 (verschijnt in januari 2022). Geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 12.500 indien de omvang ≤ aan € 125.000 is;
- 10% indien de omvang > dan € 125.000 en ≤ € 1.000.000 is;
- € 125.000 indien de omvang > € 1.000.000 is.

Voor de goedkeuringstoleranties zijn geen voorschriften. Daar de verantwoording van de specifieke uitkeringen een onderdeel zijn van de jaarrekening gelden voor wat betreft de getrouwheid en de rechtmatigheid dezelfde goedkeuringstoleranties die ook voor de overige onderdelen van de jaarrekening gelden.

5 Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole kunnen 9 rechtmatigheidcriteria worden onderkend. In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidcriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
- Het voorwaardencriterium.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de gerealiseerde baten en lasten in overstemming zijn met de door de raad vastgestelde (programma)begroting inclusief begrotingswijzigingen. Overschrijdingen van de programmabegroting zijn in principe onrechtmatig maar hoeven niet altijd mee te wegen in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Of daadwerkelijk sprake is van onrechtmatige bestedingen is er mede van afhankelijk of bestedingen al dan niet in overeenstemming zijn met het door de raad geformuleerde beleid. Daarnaast dient bij de beoordeling in aanmerking te worden genomen of tegenover de extra lasten tevens extra baten staan en of mogelijke (dreigende) begrotings-overschrijdingen tijdig aan de raad zijn gemeld. De raad beslist uiteindelijk over de verwijtbaarheid van begrotingsoverschrijdingen.

In de bijlage begrotingscriterium is een en ander nader uitgewerkt.

M&O-criterium

De gemeente voert beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De accountant beoordeelt de kwaliteit van de beheersingsmaatregelen die misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen en of deze maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Voorwaarden-criterium

Aan bestedingen en inningen van gelden zijn voorwaarden verbonden die zijn opgenomen in externe en interne regelgeving. In het bijgevoegde normenkader is de relevante externe en interne regelgeving opgenomen. De accountant beoordeelt in hoeverre in de organisatie voldoende beheersingsmaatregelen zijn opgenomen om te waarborgen dat aan die elementen van deze relevante wet- en regelgeving, die van belang zijn voor het financieel beheer, wordt voldaan.

‘Uitsluitingen’ oordeelsvorming rechtmatigheid
De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om te bepalen dat aan onderdelen van verordeningen geen financiële consequenties worden verbonden. Daarmee worden deze bepalingen voor de rechtmatigheidstoets door de accountant niet in de oordeelsvorming betrokken. Dit kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving en het geen bepalingen betreft van recht, duur en hoogte. In de bijlage uitsluitingen zijn de bepalingen uit de interne regelgeving opgesomd waaraan de raad geen financiële consequenties verbindt. Het uitsluiten van bepalingen is een reparatiemaatregel met een tijdelijk karakter omdat deze bepalingen in de praktijk kennelijk niet (goed) worden toegepast. In de motivatie is aangegeven waarom deze situatie zich voordoet. Ingeval die situatie zich structureel voordoet wordt onderzocht of het verstandig is de betreffende onderdelen van de verordening in te trekken of te wijzigingen.

6 Inkadering begrip financiële rechtmatigheid

De controle op rechtmatigheid voor het jaar 2021 is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders zoals die in de kolom ‘Wetgeving extern’ van het normenkader (zie bijlage) zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de volgende kaders:
    - de programmabegroting;
    - financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
    - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
    - de verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet.
- En de overige kaders zoals opgenomen in de kolom “Regelgeving intern” van het normenkader (zie bijlage). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Indien het opstellen van een collegebesluit verplicht wordt gesteld, toets de accountant alleen of het collegebesluit ook daadwerkelijk is genomen. Worden er ook inhoudelijke eisen aan het collegebesluit gesteld, dan controleert de accountant ook of hieraan is voldaan.Zie paragraaf 2.2.2 Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV.

7 Rapportering accountant

Controleverordening

Tijdens en na afronding van de accountantcontrole rapporteert de accountant conform artikel 7 van de controleverordening:

- Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college;
- In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het management van het organisatieonderdeel waar de ambtenaar werkzaam is en de commissie Begroting & Verantwoording;
- In kader van de procedure hoor en wederhoor worden de controleverklaring en het verslag van bevindingen voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren;
- De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarrekening het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad.

Verslag voor College

Op basis van de interimcontrole (oktober jaar t) rapporteert de accountant aan het management en het college de bevindingen en mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en processen die zijn onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening (managementletter).

Verslag voor Raad

Na de eindejaarscontrole (medio jaar t+1) rapporteert de accountant aan de raad over de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole van de jaarrekening (accountantsverslag). Bij de interimcontrole rapporteert de accountant aan de raad via een boardletter.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Controleverklaring

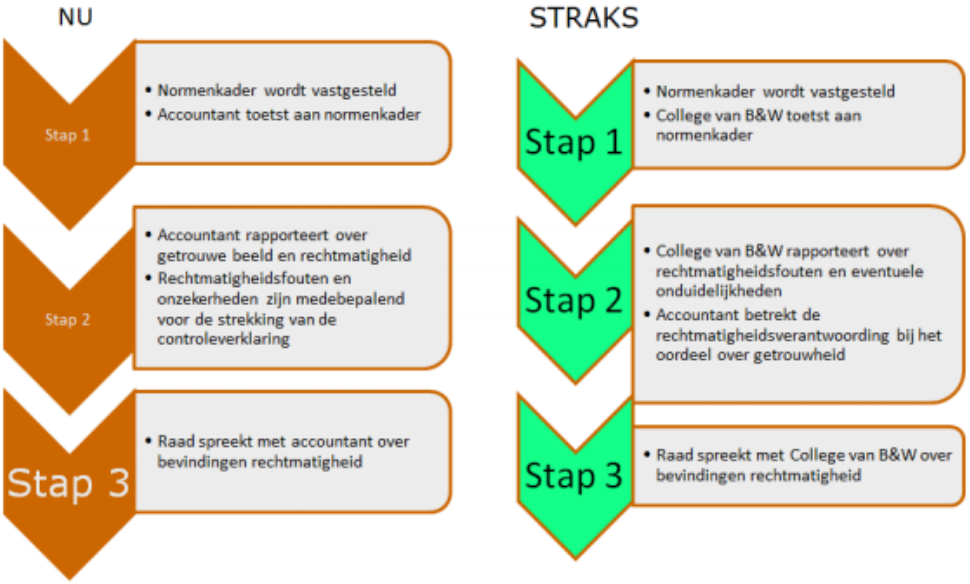
In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de jaarrekeningcontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

8 Rechtmatigheidsverantwoording

Naar verwachting moeten gemeenten voor het verslagjaar 2022 voor de eerste keer een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. Dit onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring.

Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) (college) neemt dan een verantwoording op in de jaarrekening over de rechtmatigheid (exclusief getrouwheid) van de relevante financiële beheershandelingen. De accountant gaat toetsen of de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) getrouw is.

Voorheen gaf de accountant een oordeel over de rechtmatigheid. Deze rechtmatigheidsverantwoording komt voort uit de voorstellen van de commissie Depla, in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten'. Het college is namelijk verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting. Het is daarom ook aan het college om hier verantwoording over af te leggen.



De rechtmatigheidsverantwoording heeft gevolgen voor de werkwijze in onze organisatie en de inrichting van de interne controlefunctie. Het controlejaar 2021 gebruiken we om de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording vorm te geven. De uitkomsten over 2021 zullen vervolgens leiden tot een complete onderbouwing t.b.v. de rechtmatigheidsverantwoording over verslagjaar 2022.