

Controle- en rapportageprotocol accountantscontrole jaarrekening 2014

Gemeente Boekel



1. Inleiding

De gemeenteraad verstrekt aan Deloitte Accountants B.V. opdracht om de accountantscontrole als wordt bedoeld in art 213 gemeentewet (GW) op de jaarrekening 2014 van de gemeente Boekel uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole spreekt de gemeenteraad zich middels dit controleprotocol expliciet uit over de door de externe accountant uit te voeren werkzaamheden.

Door dit controleprotocol wordt de accountantscontrole van de jaarrekening 2014 ondersteund middels nadere aanwijzingen van uw raad aan de externe 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 2014 van de gemeente Boekel. Het bij de controle 2014 te hanteren normenkader (overzicht van geldende interne regelgeving) is vastgelegd in bijlage 1.

1.1. Wettelijk kader

De GW schrijft in artikel 213 voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de externe accountant kan uw raad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidcontrole moeten zijn. Het college heeft in samenwerking met de externe accountant hier invulling aan gegeven en verwoord in voorliggend controleprotocol.

In de zomer van 2013 heeft het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) een geactualiseerde kadernota rechtmatigheid 2013 gepubliceerd, waarin enkele wijzigingen zijn opgenomen in vergelijking met voorgaande jaren. Deze zijn toegevoegde paragrafen 3.2.5, 3.2.6 en 3.2.7 over respectievelijk de Aanbestedingswet, de Wet Markt en Overheid en de Wet Normering Topinkomens (WNT).

De commissie BBV ziet geen reden voor het uitbrengen van een aangepaste kadernota rechtmatigheid voor 2014. Dit betekent dat de kadernota 2013 ook voor de controle van de jaarrekening 2014 geldt.

Tot slot is besloten om de termen stellige uitspraken en aanbevelingen te gebruiken in plaats van de termen adviezen en suggesties. Reden hiervoor is dat na deze aanpassing dezelfde termen worden gebruikt als in de verslaggevingsnotities van de commissie. Deze wijziging heeft dus geen inhoudelijke reden.

Het controleprotocol is op basis van de kadernota 2013 en de meest recent beschikbare informatie opgesteld. Hoewel de kadernota duidelijk is, is niet altijd duidelijk of de kadernota ook uniform door gemeenten en externe accountants wordt uitgevoerd. Daarom is niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld ten behoeve van een efficiënte uitvoering op een later tijdstip nog een aanpassing van het controleprotocol gewenst is.

Externe wet- en regelgeving

Alle wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen vormen een onderdeel van het normenkader.

Gemeentelijke verordeningen en regelgevingen

Alle gemeentelijke verordeningen voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen maken onderdeel uit van het normenkader. Andere besluiten van de gemeenteraad, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader.

Met de dualisering is een scherpere grens getrokken tussen bevoegdheden die de raad en bevoegdheden die het college toebehoren. Voor de rechtmatigheidstoets betekent dit dat de voorschriften die het college uitvaardigt (interne regelgeving) niet onder het rechtmatigheidoordeel vallen. Deze voorschriften hebben immers betrekking op de relatie college - ambtenaren. De collegebesluiten zijn te onderscheiden in twee soorten: kaderstellend en uitvoerend. Uitvoerende besluiten vallen voor zover deze betrekking hebben op baten, lasten en balansmutaties al onder de getrouwheidscontrole. Van kaderstellende collegebesluiten zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Controle van de naleving van de kaderstellende collegebesluiten hoort dus niet standaard onder de accountantscontrole. Hierop zijn echter **twee uitzonderingen**:

1. De eerste uitzondering betreft wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd. Dit doet zich voor bij specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld eigen uitvoeringsregels inzake toepassing hardheidsclausule). Controle van de naleving van deze collegebesluiten hoort wel standaard onder de accountantscontrole.
2. De tweede uitzondering zijn de kaderstellende collegebesluiten die expliciet door de raad worden benoemd in het normenkader.

Dit laat overigens onverlet dat sommige collegebesluiten, vooral betreffende delegatie en mandaat, invloed hebben op het financieel beheer. Deze besluiten kunnen daarom wel gevolgen hebben voor het getrouwe beeld. In die zin zijn deze besluiten wel onderdeel van de accountantscontrole.

1.2. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor het boekjaar 2013 worden (overeenkomstig voorgaande jaren) vastgesteld op de wettelijke minimumeisen, te weten:

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Het college stelt aan uw raad voor als maatstaf voor de rapporteringstolerantie, dat de externe accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 25.000 of 3% van een begrotingsprogramma rapporteert.

1.3. De aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend, te weten: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium. In kader van getrouwheidsonderzoek door de externe accountant wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming door de externe accountant over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de onderstaande drie criteria, die in de volgende paragraaf nader zijn uitgewerkt:

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

2. Nadere uitwerking criteria

2.1. Het begrotingscriterium

De begrotingsoverschrijdingen van de lasten en de begrotingsonderschrijdingen van de baten zijn **niet** te kwalificeren als onrechtmatig, indien er sprake is van:

1. Begrotingsoverschrijdingen, die worden beoordeeld op programmaniveau.
Wanneer de begroting op programmaniveau geautoriseerd is, hebben overschrijdingen op productniveau géén gevolgen voor het oordeel van de accountant. Op het niveau van de productenraming kunnen dan door het college een soort neutrale begrotingsbijstellingen worden vastgesteld.
2. Begrotingsoverschrijdingen, die kleiner zijn dan € 25.000 of kleiner dan 3% van een programma van de begroting.
3. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van autonome ontwikkelingen.
4. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van verplichte uitgaven.
Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overschrijdingen van uitkeringen door toename van het aantal uitkeringsgerechtigden of externe wetgeving waarvan de effecten nog niet zijn doorgerekend in de begroting.
5. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van calamiteiten.
6. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van volledig onvoorziene situaties.
7. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van openeindregelingen.
8. Begrotingsoverschrijdingen waar de hogere kosten gedekt worden door hogere opbrengsten en waarbij tussen beide een *direct* verband bestaat.
9. Begrotingsonderschrijdingen voor die baten die door de gemeenten zelf zijn te beïnvloeden en waarvan de onderschrijding kleiner is dan € 15.000 of kleiner 3 % van een programma van de begroting.
10. Begrotingsonderschrijdingen van baten als gevolg van niet door de gemeente te beïnvloeden opbrengsten.
11. Begrotingsonderschrijdingen van baten als gevolg vanwege externe wet en regelgeving.

Voor de duidelijkheid behoort ook de begroting 2013 tot het normenkader. Eventuele begrotingsoverschrijdingen en -onderschrijdingen in 2013 kunnen ook na 1 januari 2013 worden goedgekeurd door uw raad middels het vaststellen van bijvoorbeeld de voorjaarsnota, de burap of afzonderlijke raadsbesluiten en de jaarrekening over het betreffende verantwoordingsjaar.

2.1.1 Mutaties bestemmingsreserves

Onderdeel van de gemeentelijke begroting vormen ook de mutaties in de bestemmingsreserves. Hierover is in de hoofdlijnennotitie resultaatbestemmen van maart 2007 van de Commissie-BBV (www.commissiebbv.nl) onder andere opgenomen:

“In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot op de uitvoering van de WMO, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht.

Het gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening wordt in de eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. In het volgende jaar kan de raad vervolgens besluiten over de bestemming van het resultaat vorig boekjaar”.

Mutaties in de reserves die niet door een vóór 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn dus in strijd met de Gemeentewet en het BBV. Dit zijn derhalve onrechtmatigheden met betrekking tot externe regelgeving en wegen derhalve mee bij de oordeelsvorming inzake zowel getrouwheid als rechtmatigheid in de controleverklaring.

Door de raad worden mutaties in de bestemmingsreserves 'gemeentelijk rioleringsplan' en 'afvalstoffenheffing' (en de hiermee samenhangende mutaties op andere posten in de jaarrekening, zoals bijvoorbeeld exploitatie en/of voorzieningen) die hun oorsprong vinden in de geldende wetgeving (o.a. BBV en PRPG), onontkoombaar zijn en eenduidig worden toegelicht in de jaarrekening niet als onrechtmatig aangemerkt. Ook niet als hiertoe géén afzonderlijk raadsbesluit wordt genomen. Het voldoen aan de geldende wetgeving weegt in een dergelijke situatie zwaarder dan de formele rechtmatigheidseisen.

2.1.2 Budgetoverhevelingen

Het komt nogal eens voor dat de begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld nog niet (geheel) zijn uitgevoerd in het betreffende begrotingsjaar of worden doorgeschoven naar het volgend boekjaar. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. Terwijl de activiteiten in het hierop volgende jaar worden uitgevoerd/afgerond, zonder dat er budget voor beschikbaar is in dat jaar (budget was immers geraamd in het voorafgaande begrotingsjaar). Om de bovenstaande problematiek rechtmatig op te lossen is het met ingang van begrotingsjaar 2008 mogelijk om 'niet volledig bestede specifieke budgetten' middels een bestemmingsreserve over te hevelen naar het volgend begrotingsjaar. In de jaarrekening zal hiertoe een afzonderlijke specificatie worden opgenomen, die door de raad wordt geautoriseerd middels het vaststellen van de jaarrekening.

2.2. Het M&O-criterium

Uw raad heeft besloten om géén gemeentebreed M&O-beleid vast te stellen. Voor bestaande procedures zal worden getoetst door de externe accountant in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming 'van misbruik- en oneigenlijk gebruik' zijn genomen en worden nageleefd.

2.3. Het voorwaardencriterium

In bijlage 1 is de interne en regelgevingen opgenomen, welke onderdeel uitmaken van het normenkader. Het toetsingskader wordt gevormd door de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Middels een op de organisatie toegesneden intern controleplan en bijbehorende werkprogramma's voor de uitvoering van (verbijzonderde) interne controle is het normenkader geoperationaliseerd naar concrete beheersmaatregelen.

Afwijkingen van in verordeningen gestelde termijnen (bijvoorbeeld; het aanvragen van een subsidie vóór 01 mei) en/of andere administratieve bepalingen die géén directe financiële gevolgen hebben worden niet als onrechtmatig aangemerkt.

3. Rapportering accountant

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

3.1 Interim-controles

Jaarlijks wordt in de tweede helft van het jaar door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht welke is gericht aan het college van B&W. Bestuurlijk relevante zaken kunnen – op grond van de overeengekomen rapportagewensen - ook aan de gemeenteraad worden gerapporteerd. Bestuurlijk relevante zaken worden door de externe accountant altijd middels het verslag van bevindingen bij de jaarrekening aan de gemeenteraad gerapporteerd.

3.2 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. 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.

3.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in paragraaf 1.2 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, effectiviteit en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging en/of andere van belang zijnde bedrijfsvoeringsaspecten.

3.4 Controleverklaring

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

Bijlage 1 - Normenkader voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2014 gemeente Boekel**INTERNE REGELGEVING**

Omschrijving van de verordening	
Algemeen	
	Algemene plaatselijke verordening 2014
	Verordening binnentreden ter uitvoering noodverordeningen 2001
	Verordening brandweerzorg en rampenbestrijding 2006
	Brandbeveiligingsverordening 2012
	Verordening brandweerrechten 2007
	Beheersverordening algemene begraafplaatsen (incl. wijzigingen)
	Verordening graf- en begrafenisrechten 2014
	Bouwverordening (incl. wijzigingen)
	Exploitatieverordening 2002
	Inspraakverordening
	Legesverordening 2014 en de tarieven en vergoedingen welke niet in belastingvorm zijn geregeld (incl. wijzigingen)
	Afvalstoffenverordening Regio Land van Cuijk & Boekel
	Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing 2014
	Verordening op de heffing en invordering van onroerendezaakbelastingen 2014
	Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting 2014
	Verordening op de heffing en invordering van rioolrechten 2014
	Procedureregeling planschadevergoeding 2005
	Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming planschade 2008
	Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren (AVOI)
	Verordening inrichting antidiscrimatievoorziening 2010, Wet Gemeentelijke Antidiscrimatievoorzieningen
	Verordening op de warenmarkt(en) 2011
	Verordening winkeltijden gemeente Boekel 2014
	Verordening starterslening 2013
Welzijn	
	Handhavingsverordening WWB, IOAW, IOAZ en WIJ 2011
	Verordening cliëntenparticipatie WWB 2004
	Reïntegratieverordening wet werk en bijstand 2014
	Verordening Participatiefonds 2012
	Afstemmingsverordening WWB, IOAW, IOAZ en BBZ 2014
	Toeslagenverordening Wet werk en bijstand 2014
	Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive 2013
	Verordening langdurigheidstoelage wet werk en bijstand 2014
	Verordening WSW-raad 2008
	Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken WSW Werkvoorzieningschap Noordoost-Brabant 2008
	Verordening volgordebeleid plaatsing WSW 2009
	Verordening Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) 2014
	Verordening Wet Inburgering 2007
	Verordening Wet Kinderopvang 2005
	Verordening procedure overleg huisvesting onderwijs 1996
	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 1999
	Algemene subsidieverordening 2014
	Subsidieverordening Muziekonderwijs 2012
	Erfgoedverordening 2010
	Subsidieverordening gemeentelijke monumenten 2008
	Verordening regelende de taak, de samenstelling en de werkwijze van de Monumentencommissie Boekel 2006

Bijlage 1 - Normenkader voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2014 gemeente Boekel

Bedrijfsvoering
Bezoldigingsverordening 2005
Verordening onkostenvergoeding wethouders 1992
Verordening geldelijke voorzieningen raads- en commissieleden 1992
Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning 2004
Verordening vertrouwenscommissie benoemingsprocedure burgemeester 2014
Verordening regelende de instelling en het toekennen van een onderscheiding 1993
Verordening studiefaciliteiten 2001
Verordening intern klachtrecht 2004
Regelment georganiseerd overleg 2012
Archiefverordening 2007
Verordening Basisregistratie Personen 2014
Verordening naamgeving en nummering 2009
Verordening op de rekenkamercommissie 2005
Verordening op de bedrijfsvoering (art. 212)
Controleverordening (art. 213)
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (art. 213a)
Aanbestedingsnota 2013 (incl. sociale paragraaf - alleenrecht IBN)
Verordening gunning groenonderhoudswerkzaamheden, schoonmaak en (overige) facilitaire diensten 2008
Delegatie- en mandaatbesluiten (mandaatregeling)
Treasurystatuut
Kadernota Planning & Control
Budgethoudersregeling
Verordening werkgeverscommissie Griffie 2011