Controleprotocol accountant onderzoek jaarstukken 2021

1. Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad telkenjare een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt. Object van controle is de jaarrekening 2021 en daarmede tevens het financieel beheer over het jaar 2021 zoals uitgeoefend door of namens het college van de gemeente Leudal.

1.1 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 2021 van de gemeente Leudal.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 Burgerlijk Wetboek 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.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zullen zijn.

De gemeenteraad heeft op 15 december 2009 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Leudal vastgesteld (de zogenoemde 'Controleverordening gemeente Leudal 2010').
Met het controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2021.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening worden uitgevoerd door de, door de raad (in casu bij raadsbesluit van 13/20 juli 2021) aangewezen, accountant en gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- 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 van de Gemeentewet (zijnde het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Speerpunten voor onderzoek
De gemeenteraad overweegt jaarlijks bij het vaststellen van het controleprotocol of er ook behoefte is om één of meer zogenoemde 'speerpunten voor onderzoek door de account' te benoemen. Een eventuele opdracht voor een speerpuntonderzoek moet dan passen binnen het jaarlijkse budget dat de raad voor de werkzaamheden van de accountant heeft gevoteerd bij de begroting, anders zal een aanvullend budget moeten worden beschikbaar gesteld.
In de raadsvergadering van 14 december 2021 besloot de raad om voor het accountantsonderzoek van de jaarstukken 2021 als speerpunten voor onderzoek vast te stellen:

a. De toerekening van de kosten in relatie tot de leges, met name de bouwleges;
b. De verkoop van gemeentelijk vastgoed;
c. De ontwikkeling van de reserves en de voorzieningen op basis van de 'Nota Reserves en Voorzieningen gemeente Leudal 2019'.

Bij de controle zullen de 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 eventuele 'Nadere voorschriften controle- en overige standaarden' die het bestuur van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, gelet op artikel 24 van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants, vaststelt bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties
De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet elk 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 beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie[1]. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan worden toegelicht in de accountants-verklaring. De accountant brengt daarvoor dan wel extra, alsdan met haar nog overeen te komen, kosten in rekening.
Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren ('professional judgement'). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook hierop plaats.

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.

---

[1] Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

De rapporteringtolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. De rapporteringtolerantie kan zich verder toespitsen op die elementen die de gemeenteraad specifiek nader wil terugzien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. Voor het onderzoek in het boekjaar 2021 wordt van dat toespitsen geen gebruik gemaakt. Sinds het controlejaar 2012 wordt een percentage (namelijk 10%) van 'de materialiteit' gehanteerd.

De rapporteringtolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van onderstaande 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.

In het hierna opgenomen schema zijn de (minimum)eisen met betrekking tot de goedkeuringstolerantie en de rapporteringtolerantie(s) opgenomen voor het controlejaar 2021 (NB. De eisen m.b.t. de goedkeuringstolerantie zijn in overeenstemming met het Besluit accountantscontrole decentrale overheden + al sinds het ontstaan van de gemeente Leudal, in 2007, hetzelfde en overigens in overeenstemming met wat gebruikelijk is 'in gemeenteland') .

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

Voor de bepaling van welke posten materieel zijn voor de oordeelsvorming over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoording is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden de basis vastgelegd. Volgens dat besluit dient de door de accountant te hanteren goedkeuringstolerantie te worden vastgesteld op maximaal 1% van de omvangsbasis. De omvangsbasis voor gemeenten wordt in dat besluit gedefinieerd als 'de totale lasten van de gemeente'. Gemeenten gaan met dat laatste verschillend om: in de ene gemeente bestaat de omvangsbasis uit de lasten inclusief de dotaties aan de reserves, in de andere exclusief. In Leudal wordt gerekend inclusief dotaties aan de reserves.

Op basis van de zogenoemde omvangsbasis van de begroting 2021 van de gemeente (t/m de tweede raadsrapportage 2021), totaal groot € 101.053.095, betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1.010.531 en een totaal van (dus: bij elkaar opgetelde) onzekerheden van circa € 3.031.593 de goedkeurende strekking van de accountants-verklaring niet zullen aantasten.

Rapporteringstolerantie	10% van de materialiteit

De rapporteringstolerantie is door de gemeenteraad vastgesteld op 10% 'van de materialiteit'. Voor Leudal bedraagt die materialiteit 1% van de omvangsbasis van de begroting. Boven de tabel valt te lezen dat die omvangsbasis € 101.053.095 bedraagt, dus bedraagt de materialiteit € 1.010.531.
10% van die materialiteit levert een rapporteringstolerantie op van € 101.053.

Bij overschrijding van dit rapporteringstolerantiebedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.
Het is mogelijk dat de gemeenteraad de rapporteringstolerantie strenger maakt. Dit betekent - in tegenstelling tot bij de goedkeuringstolerantie - echter niet dat de accountant meer werkzaamheden gaat verrichten. Een strengere rapporteringstolerantie hoeft niet voor de totale jaarrekening te gebeuren, maar kan ook voor bepaalde onderdelen van de jaarrekening worden gekozen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

1. Begrippen:
In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole:

- Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels.
- Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet o.a. worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

2. Criteria:
In het kader van de rechtmatigheidcontrole worden 9 rechtmatigheidscriteria onderkend:
het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.
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 moet extra aandacht worden besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:
1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium;
3. Het voorwaardencriterium.

Ad 1. Begrotingscriterium
Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening, hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. 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 respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad bij de vaststelling van de jaarrekening. Begrotingsafwijkingen die passen binnen het beleid van de raad betrekt de accountant niet bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende accountantsverklaring kan worden gegeven.

Ad 2. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbende zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren. De interne en externe controle is erop gericht om dat vast te stellen. Gemeenten moeten een beleid hebben ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Zie voor onze eigen regels de Verordening bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Leudal 2015. 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.

Ad 3. Voorwaardencriterium
Besteding en inning van gelden 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. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:
- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. De gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in gemeentelijke wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing
De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2021 is limitatief gericht op:
- De naleving van wettelijke kaders, zoals in de inventarisatie van de actuele/relevante regelgeving wordt verwoord. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de volgende kaders:
    - De Begroting
    - Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
    - De controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
- en de overige kaders zoals opgenomen in de inventarisatie van de actuele/relevante regelgeving. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheerhandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen (dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening).

Collegebesluiten vallen niet onder het rechtmatigheidsoordeel. Daar zijn echter twee uitzonderingen op.

1] De eerste uitzondering betreft wettelijke verplichte kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd. Dit doet zich voor bij specifieke uitkeringen. Controle van de naleving van deze collegebesluiten hoort wel standaard onder de accountantscontrole.

2] De tweede uitzondering betreft die kaderstellende collegebesluiten inzake financiële en/of niet-financiële beheershandelingen (niet vallend onder de eerste uitzondering) die de raad (aanvullend) opneemt in de inventarisatie van de actuele/relevante regelgeving.

6. Rapportering accountant

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

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenoemde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt o.a. aan de commissie bestuur en middelen een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden - op grond van de overeengekomen rapportagewensen - ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college. 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.

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 hoofdstuk 3 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 accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze een besluit kan nemen omtrent vaststelling van de door het college in concept opgestelde jaarrekening.

In bijlage 1 staat het normenkader t.b.v. de rechtmatigheidscontrole jaarrekening 2021 geduid.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 14 december 2021.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

Drs. W.A.L.M. Cornelissen. D.H. Schmalschläger.

Bijlagen

1. Normenkader t.b.v. de rechtmatigheidscontrole jaarrekening 2021 (een inventarisatie van de actuele/relevante wet- en regelgeving gemeente Leudal voor 2021)