

CONTROLEPROTOCOL

voor de accountantscontrole op de Jaarrekening 2017

van de gemeente Aa en Hunze

1. Inleiding

Een gemeente is verplicht om een controleprotocol aan de gemeenteraad voor te leggen, waarin de uitgangspunten voor de controle van de jaarrekening voor de accountant zijn opgenomen.

Voor het verslagjaar 2017 dient er door de gemeente een nieuw Controleprotocol aan de raad te worden voorgelegd. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole voor de jaren 2017, moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

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 2017 van de gemeente Aa en Hunze.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), 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 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een Verslag van bevindingen.

In het thans voorliggende controleprotocol worden aan de accountant door de gemeenteraad aanwijzingen gegeven voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Bij dit controleprotocol zijn tevens de te hanteren wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole benoemd.

1.3 Procedure accountantscontrole

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings)-overleg plaats tussen de accountant, de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouder financiën en de Auditcommissie. In de verordening van de Auditcommissie is bepaald dat de Auditcommissie voorafgaande aan de Interimcontrole een opdrachtgesprek met de benoemde accountant heeft over de eisen en verwachtingen van de raad van de jaarrekeningcontrole. Ook is bepaald dat het Controleprotocol met de Auditcommissie besproken wordt met de daarin opgenomen goedkeurings- en rapporteringstoleranties en daarover een advies uitbrengt aan de raad.

Tot slot wordt namens de raad jaarlijks in juni een onderzoek ingesteld naar de conceptjaarrekening van het desbetreffende verslagjaar.

In bijlage 2 is het communicatietraject nader uitgewerkt.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 GW, bij lid 3, is voorgeschreven zal de accountantscontrole op de jaarrekening gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- 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 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 en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Lid 4 schrijft voor dat het verslag van bevindingen in ieder geval bevindingen bevat over:

- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
- onrechtmatigheden in de jaarrekening.

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 alsmede de richtlijnen voor de accountantscontrole (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden – BADO-). vanuit de NBA, bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 en interne regelgeving”.

Bij de uitvoering van de controle moet de accountant de regels en / of aanwijzingen volgen, die zijn gesteld in:

- Het BADO en SISA .
- Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS).
- Kadernota Rechtmatigheid 2017 van de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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, 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.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen voor het jaar 2017.

Deze komen overeen met het wettelijk minimum, zoals deze opgenomen in het BADO.

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

Op basis van de bijgestelde begroting 2017 (na begrotingswijzigingen) van de gemeente Aa en Hunze betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 687.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 2,061 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. Afhankelijk van de begrotingstotalen zullen deze bedragen voor het verslagjaar 2017 worden bijgesteld.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

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. De rapporteringstolerantie is door de raad vastgesteld op € 100.000.

Dit geldt niet voor de specifieke uitkeringen die van het Rijk of de mede-overheid zijn ontvangen. Hier-voor zijn wettelijk vastgestelde bedragen opgenomen (zie onderstaande toelichting bij de Specifieke uitkeringen).

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

Specifieke uitkeringen

Voor de controle op de correcte toepassing, verwerking etc. van de voor de gemeente Aa en Hunze relevante specifieke uitkeringen geldt het SiSa-toetsingskader, zoals deze jaarlijks wordt gepubliceerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In het Verslag van bevindingen neemt de accountant per specifieke uitkering fouten en onzekerheden op, boven een vastgestelde financiële grens, voor zover die niet door de mede-overheid zijn of kunnen worden gecorrigeerd. Deze financiële grens is per specifieke uitkeringen:

- a. € 12.500 indien de omvangsbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- b. 10% indien de omvangsbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- c. € 125.000 indien de omvangsbasis groter dan € 1.000.000 is.

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontroles.

Per specifieke uitkering of – voor zover niet per specifieke uitkering mogelijk – als “overig” moet de totale fout en/of onzekerheid worden aangegeven in een door het rijk voorgeschreven tabel en (kort) worden toegelicht. Dit geldt alleen als het totaal van de fouten en onzekerheden per specifieke uitkering de rapporteringstolerantie overschrijdt.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Het oordeel van de accountant is van toepassing op een tweetal aspecten: een oordeel over een getrouw beeld (d.w.z. er zitten geen materiële fouten of onzekerheden in de jaarrekening) en een oordeel over de getrouwheid (of de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig, in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, tot stand zijn gekomen).

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderscheiden. het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan 6 van de 9 criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. begrotingscriterium;
2. het voorwaardencriterium;
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium (M&O-criterium);

Voor de controle van de jaarrekening 2017 zal op de volgende wijze worden omgegaan met deze criteria:

- ad. 1 Dit criterium gaat over de over- en overschrijdingen in de exploitatie en de investeringen (zowel lasten als baten). De geconstateerde over- en overschrijdingen worden gerapporteerd bij het Beleidsplan en de Najaarsrapportage. Bij het Beleidsplan wordt de raad geïnformeerd over beleidsontwikkelingen tot en met april, bij de Najaarsrapportage over de beleidsontwikkelingen tot en met september van dat verslagjaar.
- ad 2. 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. In bijlage 1 (het Normenkader), is de voor de gemeente Aa en Hunze geldende wet- en regelgeving aangegeven en de artikelen die getoetst worden in het kader van de rechtmatigheid.

Voor de materiële bedragen wordt gebruik gemaakt van checklisten, welke gebruikt worden bij o.a. de subsidieaanvragen. Waar nodig wordt gebruik gemaakt van de hardheidsclausules. Deze bijlage wordt jaarlijks geactualiseerd en ter kennisname aan de raad aangeboden.

- ad.3 Dit criterium houdt in dat de accountant het beleid toetst met betrekking tot het opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies, uitkeringen of bijdragen etc.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontroles op rechtmatigheid voor het verslagjaar 2017 is limitatief gericht op:

1. de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van het "Overzicht van Wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole van de gemeente Aa en Hunze" is opgenomen (bijlage 1 bij dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
2. de naleving van de interne regelgeving (zie wederom het bijgevoegde Overzicht bij dit protocol), o.a.:
 - o gemeentelijke verordeningen;
 - o beleidsnotities en beleidsregels;
 - o de begroting;
 - o financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet, gewijzigd per 1 juli 2017
 - o controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
 - o verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet;

Eveneens van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Deze interne regels kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten.

3. Specifieke uitkeringen
Op basis van de sinds het verslagjaar 2006 van toepassing zijnde Single information Single audit zijn specifieke uitkeringen onderwerp van de accountantscontrole, gebaseerd op de voor SiSa voorgescreven wet- en regelgeving. Dit zijn:
 - Besluit financiële verhoudingswet, artikel 27
 - Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) incl. wijzigingen door AMVB SiSa (Staatsblad 2006, nr. 328)
 - Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) incl. wijzigingen door AmvB SiSa.

Voor iedere specifieke uitkering is een toetsingskader opgesteld, waarin per indicator bij de voorgescreven bijlage is aangegeven welke (leden van) artikelen uit wet- en regelgeving per specifieke uitkering relevant zijn voor de controle door de accountant. De Bijlage wordt opgenomen in de Jaarstukken.

Jaarlijks wordt door het Rijk een overzicht aan de gemeente verstrekt van de Specifieke uitkeringen. Mutaties hierin zullen voor de accountant worden meegenomen bij de accountantscontrole.

Indien zich in 2017 wijzigingen voordoen bij de Wet- en regelgeving en/of de interne regelgeving, welke van belang zijn bij de reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing voor de accountant, zullen deze mutaties verwerkt / opgenomen worden in bijgaande bijlage "Overzicht van Wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten".

6. Communicatie en periodiek overleg

In de verordening ex art 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen: "Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings)overleg plaats tussen de accountant, ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder financiën". In artikel 2 lid 4 en artikel 7 lid 4 van deze controleverordening zijn de communicatiemomenten benoemd tussen de raad en de accountant. In artikel 2 betreft het de communicatie voorafgaand aan de accountantscontrole van een boekjaar en in artikel 7 de communicatie tussen de accountant en de raad na afloop van de jaarrekeningcontrole. In bijlage 2 is het communicatietraject nader uitgewerkt.

7. Rapportering accountant

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

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht (de Managementletter). Deze Managementletter wordt besproken in het MT en vastgesteld door het college. De Managementletter wordt vervolgens besproken in de Auditcommissie, waarna het stuk als ingekomen stuk naar de raad gaat.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle een Verslag van bevindingen uitgebracht aan de Auditcommissie en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. De Auditcommissie rapporteert aan de raad over hun gedane onderzoek. 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

Geïsignaleerde 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 de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage 3 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd

Bijlagen:

1. Overzicht van Wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten
2. Communicatie en periodiek overleg
3. Rapportagemomenten

Bijlage 2: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het boekjaar 2017.

Contact	Aantal per jaar	Toelichting
Auditcommissie		De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De Auditcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met de betreffende commissie, vindt voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole een overleg plaats om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de opdrachtformulering van de controleopdracht. Wellicht kan dit worden gecombineerd met het pre-audit gesprek dat ambtelijk wordt gevoerd. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle kunnen tussentijdse worden teruggekoppeld naar de commissie. Daarnaast worden de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het concept en definitief Verslag van bevindingen van de jaarrekening) besproken in de commissie.
Griffier	Informeel	Met de griffier vindt overleg plaats over de opdrachtverstrekking informeel voortgangsoverleg naar behoefte.
Gemeentesecretaris/ hoofd afdeling Middelen en Concern-controller	Periodiek	De gemeentesecretaris, het hoofd afdeling Middelen en de Concern-controller zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: pre-audit gesprek, de bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept Managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept Verslag van bevindingen).
Afdeling Middelen	Minimaal drie	Het hoofd van de afdeling Middelen is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interim-controle en van de eindejaarscontrole. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Afdelingen	PM	Binnen de afdelingen zal, in het kader van de controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de afdelingshoofden, teamleiders en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
Portefeuillehouder Financiën	Twee	Pre-auditgesprek, bespreking eindejaarscontrole. Verslag van bevindingen inzake de jaarrekening.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en gemeenteraad.

Bijlage 3: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter, zijnde het Verslag van bevindingen na de interim-controle	Na afronding van de interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproses invoering rechtmatigheid.	Teamleiders, MT en College; Auditcommissie ter bespreking in hoofdlijnen en naar de raad als ingekomen stuk.
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	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 rapporteringstoleranties. Relatie tussen de controletolerantie ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad, via de Auditcommissie
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad