

PROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2015-2018 VAN DE GEMEENTE KRIMPENERWAARD

1. Inleiding

In het controleprotocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole. Dit controleprotocol dient betrokken te worden bij het opstellen van het programma van eisen voor de accountantskeuze.

Object van controle is de jaarrekening 2015 tot en met 2018 en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpenerwaard.

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 goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018 van de gemeente Krimpenerwaard.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet 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 rapporteringtoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is.

Op dit moment heeft de gemeenteraad de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Krimpenerwaard nog niet vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren 2015-2018.

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, uitgevoerd door een door de raad benoemde accountant, 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 van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met 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 uitgangspunten en standpunten van de commissie Besluit begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (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".

3. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en de som van 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 wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

De rapporteringtolerantie(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. Een lagere

rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

In het BADO zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De goedkeuringstolerantie wordt op grond van het BADO berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente inclusief de toevoegingen aan de reserves. Voor de goedkeuringstoleranties stelt de raad de volgende wettelijke minimeisen:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Als omvangsbasis voor de berekening van de goedkeuringstolerantie gelden de totale lasten van de begrotingen over de jaren 2015–2018 van de gemeente Krimpenerwaard. De hoogte van de begrotingen over de jaren 2015–2018, waar dit protocol op van toepassing is, wordt jaarlijks door de raad bepaald bij het goedkeuren van de begroting. Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid $\geq \text{€ } 100.000,00$ rapporteert.

In afwijking van het bovenstaande geldt voor de in de SISA-bijlage bij de jaarrekening opgenomen verantwoordingsinformatie inzake specifieke uitkeringen, de hieromtrent in het BADO voorgeschreven rapporteringstolerantie per specifieke uitkering:

- € 12.500,00 indien de omvangsbasis (totaal van de lasten) kleiner dan of gelijk aan € 125.000,00 is ;
- 10% indien de omvangsbasis groter dan € 125.000,00 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000,00 is;
- € 125.000,00 indien de omvangsbasis groter dan € 1.000.000,00 is.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de getrouwheids- en rechtmatigheidcontrole kunnen negen criteria worden onderkend: 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 de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal aandacht besteedt moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid 2013 van de commissie BBV. De belangrijkste inhoudelijke aanpassing betreft de kanttekening, dat het overschrijden van de begroting onrechtmatig is, maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. 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 begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. Voor de bepaling hiervan zijn in bijlage 2 de uitgangspunten voor de begrotingsrechtmatigheid opgenomen.

Het M&O-criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college van burgemeester en wethouders 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.

Door de raad zijn in de verordeningen en besluiten aspecten van M&O opgenomen. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en 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.

De definitie van misbruik is: "het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of –uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen".

De definitie van oneigenlijk gebruik is: "het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan".

Het voorwaarden criterium

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.

De gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffing- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.
- recht, hoogte en duur.

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 vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van de "inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Krimpenerwaard (Normenkader)" wordt opgenomen (zie bijlage 3 voor het format hiervan);
- de naleving van de interne kaders, zoals die in de kolom "Regelgeving intern" van de "inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeente Krimpenerwaard (Normenkader)" wordt opgenomen (zie bijlage 3 voor het format hiervan).

Het Normenkader wordt jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders geactualiseerd, door de gemeenteraad vastgesteld en vormt een onlosmakelijk onderdeel van dit protocol. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

6. Sisa-verklaring

Single information, single audit (SISA) betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed. De specifieke uitkeringen die vallen onder de Sisa-regeling worden als zodanig benoemd in het normenkader. De in dit normenkader opgenomen regelingen zijn als basis genomen voor de interne controlemaatregelen.

7. Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardering (SVHW)

Aan het SVHW zijn bevoegdheden overgedragen met betrekking tot de heffing en invordering van belastingen. Het normen- en toetsingskader met betrekking tot de uitvoering van de betreffende belastingverordeningen is afgestemd met het SVHW.

8. Rapportering accountant

Tijdens of 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 zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het college van burgemeester en wethouders. Bestuurlijk relevante zaken worden door het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Jaarrekeningcontrole/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 financieel beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarvan waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Geïdentificeerde onrechtmatigheden worden in de rapportage 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 informatievoorziening.

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 1 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd.

Bijlagen:

1. Rapportagemomenten
2. Uitgangspunten begrotingsrechtmatigheid

Bijlage 1 Rapportagemomenten

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel Verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interim-controle. Uiterlijk 30 november van het boekjaar.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproces invoering rechtmatigheid.	College van burgemeester en wethouders met afschrift naar Directie en Concerncontroller; met voorafgaande bespreking met directie, portefeuillehouder financiën en Concerncontroller.
Verslag van bevindingen jaarrekening	Na afronding van de controle van de jaarrekening. Uiterlijk 15 mei volgend op het boekjaar.	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financiële 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 rapporteringtoleranties. Relatie tussen de controletolerantie als gevolg van controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad met voorafgaande bespreking met directie, portefeuillehouder financiën en Concerncontroller.
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening. Uiterlijk 15 mei volgend op het boekjaar.	Het oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met de verslaggevingvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad met afschrift naar college van burgemeester en wethouders.

Bijlage 2 Uitgangspunten Begrotingsrechtmatigheid

Bij de jaarrekening vindt een analyse van de verschillen ten opzichte van de begroting plaats, conform artikel 28 van het BBV. Bij de analyse moet in ieder geval aan de volgende elementen aandacht worden besteed:

- de oorzaak van de afwijking
- de relatie met de prestaties
- de passendheid in het beleid
- de dekking vanuit andere programma's (alternatieve dekking)
- mogelijke eerdere informatievoorziening over de afwijking aan de raad

Voor het bepalen van de begrotingsrechtmatigheid stelt de raad van de gemeente Krimpenerwaard het volgende vast:

	Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
1.	Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend		X
2.	Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt 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
3.	Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet	X	
4.	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.	X	
5.	Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluiten genomen.		X
6.	Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). - Geconstateerd tijdens het verantwoordingsjaar; - Geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
7.	Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijving- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - Jaar van investeren; - Afschrijving- en financieringslasten in latere jaren.	X	X

Bijlage 3 – Format “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Krimpenerwaard (Normenkader)”

Programma's / producten	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Bestuur	Algemeen financieel middelenbeheer	- Gemeentewet - Besluit Begroting en Verantwoording	- Financiële verordening - Controleverordening - Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid
Etcetera	Etcetera	Etcetera	Etcetera

Noot:

Na afloop van het begrotingsjaar zal het normenkader door de gemeenteraad vastgesteld worden, op deze wijze kan alle wet- en regelgeving van dat jaar “meegenomen” worden.