

Behoort bij besluit van de
Raad der gemeente Medemblik
d.d. 10/12/15 nr. 101-15-
de griffier, 03585



CONTROLEPROTOCOL 2015-2018

1 INLEIDING

Eén van uw taken als raad is het uitvoeren van controle. Om de controle mogelijk te maken moet er een aantal zaken geregeld worden. Vooraf worden de spelregels bepaald, zodat duidelijk is wat er aan u gerapporteerd moet worden en welke grens u hanteert voordat een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven kan worden. Ook moet de controlerend accountant door u benoemd worden. EY is als accountant door uw raad benoemd voor de jaarrekeningen 2012-2015.

We stellen u voor om dit controleprotocol voor de jaren 2015 tot en met 2018 vast te stellen, omdat uit het verleden gebleken is dat nadere aanwijzingen voor de uitvoering en rapportering van de accountantscontrole ieder jaar hetzelfde zijn. Mocht er aanleiding zijn voor een wijziging van het controleprotocol dan wordt de wijziging aan u voorgelegd. Het normenkader, het kader van de controle, wijzigt wel ieder jaar bij wijzigingen in de interne of externe wetgeving en wordt jaarlijks ter kennisgeving aan u aangeboden.

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 jaarrekeningen van de gemeente Medemblik.

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven is de accountantscontrole gericht 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 baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 van de Gemeentewet (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

1.2 WETTELIJK KADER

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de raad 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 rechtmatigheidcontrole zal zijn.

Het normenkader is actueel en specifiek gemaakt ten aanzien van de geldende wet- en regelgeving die in de processen van de gemeente Medemblik gebruikt worden. Als in de loop van het jaar nieuwe wet- en of regelgeving vastgesteld wordt dan wordt dit opgenomen in het normenkader.

2 TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De minimumeisen zijn:

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

Wij stellen u voor deze uitgangspunten te hanteren.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Wij stellen u voor, gelet op de omvang van de gemeente Medemblik en de ervaringen tijdens voorgaande jaren, als rapporteringstolerantie € 50.000,- te hanteren. De rapporteringstolerantie sluit ook aan op artikel 7 van de vastgestelde financiële verordening gemeente Medemblik 2014. Daarin is bepaald dat het college de raad onverwijld informeert na de constatering van overschrijdingen van budgetten met een omvang van € 50.000,- of meer van het geraamde bedrag.

3 BEGRIP RECHTMATIGHEID EN DE AANVULLEND TE CONTROLEREN RECHTMATIGHEIDSCRITERIA

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, 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 besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

De gemeentelijke regelgeving van de gemeente Medemblik is, evenals de door hogere overheden gestelde voorwaarden, opgenomen in het normenkader voor de gemeente Medemblik, voor zover de regelgeving financiële beheershandelingen in zich heeft.

De gemeenteraad kan op basis van artikel 2 lid 4 van de Controleverordening in afwijking van het gestelde in lid 3, letters c en d van de Controleverordening in het programma van eisen opnemen, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant de posten van de jaarrekening vaststelt, de posten van de deelverantwoordingen, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.

De uit te voeren rechtmatigheidtoets is vooral een instrument ten behoeve van de controlerende functie van de gemeenteraad. Er wordt daarom gecontroleerd op externe wetgeving, verordeningen en raadsbesluiten.

3.1 HET BEGROTINGSCRITERIUM

Het begrotingscriterium is in de kadernota van het BBV uiteengezet. Hierin is aangegeven, 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 respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. Voor de bepaling hiervan is in bijlage 1 een toetsingskader voor de begrotingsrechtmatigheid opgenomen.

3.2 HET M&O-CRITERIUM

Gemeenten dienen 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 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 gemeenteraad is in verschillende verordeningen een M&O beleid vastgesteld. Voor de financieel meest omvangrijke processen wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Een voorbeeld van M&O beleid in een proces is bijvoorbeeld het feit dat de opgegeven bouwsom bij het verstrekken van een Wabovergunning wordt gecontroleerd door de medewerkers in het proces. Als de opgegeven bouwsom te laag blijkt te zijn, wordt contact opgenomen met de aanvrager en wordt de bouwsom ambtshalve hoger vastgesteld.

3.3 HET VOORWAARDENCRIERIUM

Ten aanzien van de interne regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar het recht, de hoogte en de duur van financiële beheershandelingen. Indien en voor zover bij de controle 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. Dit betekent dat interne regels van het college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten daar buiten vallen.

4 REIKWIJDTE ACCOUNTANTSCONTROLE RECHTMATIGHEIDTOETSING

De Commissie BBV heeft in de kadernota's een duaal standpunt op het gebied van de rechtmatigheidcontrole op collegebesluiten geformuleerd. Daarbij dient aangegeven te worden dat de rechtmatigheidstoets vooral een instrument is dat in handen is van de gemeenteraad bij het uitoefenen van de controlerende functie.

De accountantscontrole op rechtmatigheid is daarom limitatief gericht op:

- de naleving van externe wetgeving, dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting
 - de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet
 - overige kaders zoals opgenomen in het normenkader.

Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen met een minimale omvang van € 10.000 betreffen of kunnen betreffen. 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 het college naar de ambtelijke organisatie vastgelegd in collegebesluiten vallen daar buiten.

Voor de regelgeving (voorwaardencriterium) vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen, tenzij tegenover derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Voor de overige aspecten (termijnen, bewijsstukken, administratieve bepalingen en bevoegdheden) worden afwijkingen, voor zover aangetroffen, uitsluitend gerapporteerd.

5 COMMUNICATIE EN PERIODIEK OVERLEG

Er vindt periodiek overleg plaats tussen het afdelingshoofd financiën en de accountant. Verdere communicatie over bevindingen die tijdens de interim- en jaarrekeningcontrole worden gedaan, vinden schriftelijk plaats.

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 zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Dit verslag wordt, conform artikel 7 lid 4 van de Controleverordening toegezonden aan de Auditcommissie. Conform de aanbeveling van de Auditcommissie wordt het verslag van deze controle ook - ter kennisname- aan de leden van de gemeenteraad en de commissie gezonden.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de Gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders gezonden. Dit verslag wordt, conform artikel 7 lid 4 van de Controleverordening, ook toegezonden aan de Auditcommissie.

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 waarborgt.

Bijlage 1

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;
- Eventueel de mate van verwijtbaarheid.

Voor het bepalen van de begrotingsrechtmatigheid stelt de raad van de gemeente Medemblik het volgende toetsingskader 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 de accountant stelt ondubbelzinnig vast dat die: - in de laatste rapportage(s) verwerkt had kunnen worden; - niet in de laatste rapp. verwerkt had kunnen worden	X	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 afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren; - afschrijving- en financieringslasten in latere jaren.	X	X