

Controleprotocol voor de accountantscontrole van de gemeente Sliedrecht

1 Inleiding

Voor het jaar 2016 heeft de gemeenteraad aan Deloitte Accountants B.V. opdracht verstrekt om de accountantscontrole uit te voeren. De raad moet als opdrachtgever richting geven aan deze controle. Daartoe dient het controleprotocol. Dit treft u hierbij aan.

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 van de gemeente Sliedrecht.

1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. Bij de opdrachtverstrekking geeft de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens geeft de raad aan welke wet- en regelgeving onderwerp van de rechtmatigheidscontrole zal zijn. Voor dit laatste wordt een normenkader opgesteld.

De gemeenteraad heeft de controleverordening vastgesteld. Daarin is onder andere aangegeven dat de raad jaarlijks de goedkeurings- en rapporteringstoleranties vaststelt. Met dit protocol geeft de raad hier invulling aan.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven wordt de controle van de jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant. De controle is 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 de baten en lasten en balansmutaties;
- 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 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.
- Het Sisa overzicht in de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie als bedoeld in artikel 1 lid b van de Controleverordening gemeente Sliedrecht: het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder 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 beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde 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.

De rapporteringstolerantie 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.

Goedkeuringstolerantie:

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstoleranties volgt de raad de volgende wettelijke minimumeisen:

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%	-

Ter illustratie: Op basis van de primitieve begroting 2016 van de gemeente Sliedrecht betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten van circa € 594.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 1.800.000,-- de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Rapporteringstolerantie:

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant minimaal elke ontdekte fout of onzekerheid ≥ € 50.000,00 rapporteert. Daarnaast geldt op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden voor specifieke uitkeringen het volgende:

In het verslag van bevindingen van de accountant wordt per specifieke uitkering gerapporteerd met een rapporteringstolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar of, bij meerjarige financiële afrekening op basis van prestatieafspraken, gebaseerd op het totale voorschot per specifieke uitkering, in alle gevallen met een ondergrens van te melden bevindingen van:

- € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Voor de oordeelsvorming van het financieel beheer wordt, naast de getrouwheidscriteria, aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium;
- Het voorwaardencriterium.

Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid 2016 van de commissie BBV. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Begrotingsoverschrijdingen worden door de accountant echter niet altijd in de overweging om al of niet een goedkeurende verklaring te geven meegenomen. 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 een normenkader voor de begrotingsrechtmatigheid opgenomen. Hierbij is aangesloten bij de voorgeschreven normenkader uit de kadernota rechtmatigheid 2016 zoals is opgesteld door de commissie BBV.

Voor het bepalen van de begrotingsrechtmatigheid stelt de raad van de gemeente Sliedrecht het volgende normenkader 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 betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in de regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
2	Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant <u>ondubbeltzinnig vaststelt</u> 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 kostendeckende omzet	X	

	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
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 besluit genomen		X
6	Kostenoverschrijdingen betreffende 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). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. <ul style="list-style-type: none"> - Geconstateerd tijdens 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. <ul style="list-style-type: none"> - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren 	X	X

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

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".

Gemeenten moeten een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik 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 raad zijn in verordeningen en besluiten verschillende 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. Het M&O-beleid financiële rechtmatigheid betreft met name uitkeringen.

Het voorwaardencriterium

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. Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het in dit controleprotocol vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

5 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de tabel "wetgeving extern" van het normenkader wet- en regelgeving gemeente Sliedrecht is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- De naleving van de interne kaders, zoals die in de tabel "regelgeving intern" van het normenkader wet- en regelgeving gemeente Sliedrecht is opgenomen. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt, conform de Kadernota van de commissie BBV, uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

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 aan het college. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over 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.

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

In bijlage 1 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd

Bijlagen:

1. Rapportagemomenten

Bijlage 1: Rapportagemomenten

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel Verslag van bevindingen interimcontrole	Na afronding van de interimcontrole.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	College
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
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad