

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE JAARREKENING 2018

1. Inleiding

Bij besluit van 5 juli 2018 heeft de gemeenteraad aan RSM Nederland Accountants N.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole voor het jaar 2018, als bedoeld in art 213 Gemeentewet (GW), voor de gemeente Voerendaal uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Het controleprotocol is van toepassing op het verantwoordingsjaar 2018. In de afgelopen jaren zijn geen significante ontwikkelingen geweest die bijstelling van het controleprotocol noodzakelijk maakten.

Object van controle is de jaarrekening van de gemeente Voerendaal en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar zoals uitgeoefend door of namens het college.

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

1.2. Wettelijk kader

Art. 213 (GW) schrijft voor dat de gemeenteraad de accountant aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring 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 zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 29 september 2011 de verordening ex art. 213 GW (de Controleverordening) voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Voerendaal vastgesteld. Met dit controleprotocol inclusief het normenkader stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het komende controlejaar, zijnde 2018.

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

Zoals in art. 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de 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);
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de gemeente Voerendaal, 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 GW (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 art. 213 lid 6 GW evenals de meest recente Kadernota Rechtmatigheid, de adviezen van de Commissie BBV alsmede de Handleiding Regelgeving Accountancy (NV-COS) uitgegeven door 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 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, balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, deelwaarnemingen (al dan niet statistisch) en extrapolaties.

In het Bado zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De minimeisen zijn:

¹Door 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.

	Strekking controleverklaring:			
Goedkeurings-tolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
<i>Fouten in de jaarrekening (% omvangbasis)</i>	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
<i>Onzekerheden in de controle (% omvangbasis)</i>	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Naast bovenstaande kwantitatieve beoordeling zal de accountant ook altijd nog een meer kwalitatieve beoordeling hanteren: het zogenoemde “professional judgement” van de accountant met betrekking tot de weging van fouten en onzekerheden.

Op basis van de primaire begroting 2018 van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van maximaal € 251.330 en een totaal van onzekerheden van maximaal € 753.990 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Goedkeuringstolerantie

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.

Rapporteringstolerantie

Ten aanzien van de rapporteringstolerantie zal de accountant alle individuele fouten en onzekerheden die het absolute bedrag van € 25.000 per programma te boven gaan, in het verslag van bevindingen vermelden.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt in het kader van de accountantscontrole verstaan dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen dat zij in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

1. het begrotingscriterium,
2. het voorwaarden criterium,
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium (M&O),
4. het calculatiecriterium,
5. het valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheids criterium en
9. het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de criteria 4 t/m 9. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Ad 1. 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.

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. 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.
- recht, hoogte en duur.

Ad 3: M&O-maatregelen zitten verankerd in de administratieve organisatie. Het college verantwoordt zich aan de hand van verrichte verbijzonderde interne controles op de naleving van M&O.

De raad is op gemeentelijk niveau kaderstellend en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

1. De naleving van wettelijke kaders, zoals opgenomen in de kolom 'Wet-en regelgeving extern' van bijlage 1 van dit controleprotocol. Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
2. de naleving van de volgende kaders:
 1. de programmabegroting;
 2. de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 3. de Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
 4. de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Voerendaal ex artikel 213a Gemeentewet;

5. de overige kaders zoals opgenomen in de kolom 'Regelgeving intern' van bijlage 1 van dit controleprotocol. Dit laatste uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De accountant ondersteunt de gemeenteraad in haar controlerende functie. De door de accountant uit te voeren rechtmatigheidscontrole heeft daarbij als doel om vast te stellen dat de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de wet- en regelgeving, bestaande uit externe wetgeving en gemeentelijke regelgeving. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

Financiële beheershandelingen waarbij wet- en regelgeving opgenomen in het normenkader niet is nageleefd en waaruit financiële gevolgen voortkomen die de jaarrekening beïnvloeden, leiden tot fouten die meewegen voor het accountantsoordeel. Deze fouten worden gekwantificeerd door de uit regelgeving in het normenkader blijken mogelijke consequentie voor de betreffende jaarrekeningpost in geld uit te drukken. In het kader van het voorwaarden criterium zal dat beperkt blijven tot de bepalingen recht, hoogte en duur. Alleen daar waar aan de overige bepalingen direct financiële consequenties zijn verbonden en die dus indirect recht, hoogte of duur beïnvloeden, zal kwantificering aan de orde zijn. Het niet naleven van bepalingen in wet- en regelgeving die geen financiële consequenties voor de gemeente zullen hebben, zal geen invloed hebben op het accountantsoordeel.

6. Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren.

	Toelichting
Auditcommissie	De auditcommissie bestaat uit afgevaardigden van de fracties: • AGB, dhr. C. Faessen • CDA, dhr. M. Quaedackers • Democraten Voerendaal, dhr. T. Vroemen • D66, dhr. R. Keijbets • PvdA, dhr. C. Beckers • Voerendaal Actief, geen afvaardiging • VVD, mevr. M. Treur-Frumau Ambtelijk fungeren als adviseurs van de audit-commissie: • de griffier, mevr. S. Dormans • medewerker interne controle/rechtmatigheid, mevr. E. Kuipers De auditcommissie zal tweemaal per jaar bijeenkomen: 1. voorafgaand aan de start van de werkzaamheden van de accountant vindt een voorbereidend overleg plaats tussen audit-commissie en accountant en 2. na afronding van de controle van de jaarrekening vindt een overleg plaats over de bevindingen van de accountant. De auditcommissie brengt vervolgens verslag uit van haar bevindingen in de raadsvergadering waarin de jaarrekening geagendeerd staat.
Afdeling Bedrijfsvoering	De afdeling Bedrijfsvoering is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: 1. het pre-audit gesprek, 2. de bespreking van de interim-controle en 3. de bespreking van het verslag van bevindingen. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Portefeuillehouder Financiën	Met de portefeuillehouder vindt naar behoefte (voortgangs)overleg plaats.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en gemeenteraad.

Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden worden de volgende standaard rapportagemomenten onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Management-letter dan wel Verslag van bevindingen 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 groei-proces invoering rechtmatigheid.	College (ter inzage raad)
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 controle tolerantie ingevolge controle-verordening en de feitelijke bevindingen.	Raad
Controle-verklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 2 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 uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.