

Controleprotocol gemeente Woensdrecht voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2018 en normenkader en toetsingskader

1. INLEIDING

Ter ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole regelt de gemeenteraad in het controleprotocol de nadere aanwijzingen. Object van controle in dit protocol zijn de jaarcijfers van onze gemeente en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend wordt door of namens de gemeenteraad.

De gemeenteraad van Woensdrecht heeft op 3 december 2015 de verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Woensdrecht vastgesteld (hierna: controleverordening). De controleverordening regelt onder andere de opdrachtverlening voor de accountantscontrole van de jaarrekening.

1.1 Doelstelling

Dit protocol heeft als doel om nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuringstoleranties en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Woensdrecht.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet, 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 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Op 3 december 2015 heeft de Woensdrechtse gemeenteraad de accountant Baker, Tilly, Berk aangesteld voor de periode van 4 jaar, d.w.z. van 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2020, met de optie tot verlenging van 2 maal een periode van 1 (één) jaar.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft de gemeenteraad aan welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in dit controleprotocol opgenomen.

1.3 Procedure en communicatie

De gemeente Woensdrecht heeft een financiële commissie waarin financiële onderwerpen inhoudelijk worden besproken. Dit geldt ook voor het onderwerp accountantscontrole. De financiële commissie bestaat uit leden van de gemeenteraad en burgerradsleden. De financiële commissie heeft de bevoegdheid om voorstellen te doen om de grenzen voor de accountant aan te passen. Het aanpassen van deze grenzen heeft consequenties voor de organisatie als het gaat om rechtmatigheid.

Minimaal 1 maal per jaar vindt overleg plaats tussen de financiële commissie en de accountant. Dit gebeurt normaliter na afronding van het verslag van bevindingen en de controleverklaring.

2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN CONTROLE (GETROUWHEID EN RECHTMATIGHEID)

In artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven dat de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd zal worden door de, door de gemeenteraad benoemde, accountant en gericht is 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 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.

Verder zijn bepalend voor de uit te voeren controlewerkzaamheden de nadere regels omtrent rechtmatigheid, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van art. 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

Onder rechtmatigheid wordt begrepen het in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke regelingen en verordeningen.

3. GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES

3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de accountantscontrole daar op 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 beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie ¹. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, statische deelwaarnemingen en op extrapolaties.

Naast de kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling, oftewel een professioneel oordeel, hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt plaats op basis van een professioneel oordeel.

De goedkeuringstolerantie (bestaande uit een kwantitatieve criteria en een kwalitatieve beoordeling) is bepalend voor de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: Bado) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen.

De minimumeisen zijn in navolgende tabel weergegeven.

Goedkeuringstoleranties	Strekking van de controleverklaring van de accountant			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% omvangbasis)	≤ 1%	Meer dan 1% én minder dan 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% omvangbasis)	≤ 3%	Meer dan 3% én minder dan 10%	≥ 10%	-

Tabel 1: minimumeisen goedkeuringstoleranties

De omvang (in euro) van de toleranties wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald.

¹ 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 wordt beïnvloed.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Ook de rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld. De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag, waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in de rapportage van controlebevindingen. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

De rapporteringstolerantie kan worden gesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich ook toespitsen op die elementen, die de gemeenteraad specifiek wil terugzien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

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

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.

3.2 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties gemeente Woensdrecht.

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Woensdrecht wordt de goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan de minimumeisen, zoals opgenomen in Bado (zie tabel 1). De rapportagetolerantie stelt de gemeenteraad gelijk aan de goedkeuringstolerantie.

4. HET BEGRIP RECHTMATIGHEID EN DE RECHTMATIGHEIDSCRITERIA

4.1 Algemeen

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht gegeven aan de rechtmatigheidscriteria, zijnde het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan het merendeel van deze criteria.

4.2 Begrotingscriterium (*budgetrecht*)

Voor wat betreft het begrotingscriterium heeft de gemeenteraad via de financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet ²nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen.

Hiertoe is beleid vastgelegd ten aanzien van:

- het tijdig melden van verwachte budgetoverschrijdingen (via Perspectievennota of - gezien de aard van de verwachte budgetoverschrijding - via de actieve informatieplicht van B&W);
- hoe om te gaan met overschrijdingen op programmaniveau;
- het mogen schuiven binnen de budgetten (voor producten) van een programma;
- het nadrukkelijk koppelen van de voorwaarden welke gelden voor het verkrijgen van (subsidie)baten aan de bijbehorende lasten, etc.

4.3 Voorwaardencriterium

Door de gemeenteraad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Door het vaststellen van de lijst met verordeningen en beleidsregels die in de rechtmatigheidstoets door de accountant moeten worden meegenomen, is het voorwaardencriterium uitgewerkt. De inventarisatie van deze wet- en regelgeving voor de gemeente Woensdrecht wordt navolgende uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat het huidige beleid, zoals bijvoorbeeld nu toegepast bij subsidieverstrekking door de gemeente, is bekrachtigd en dat er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

In het kader van het voorwaardencriterium zal dat beperkt blijven tot de bepalingen recht, hoogte en duur. Alleen daar waart aan de overige bepalingen directe financiële consequenties zijn verbonden en die dus indirect recht, hoogte of duur beïnvloeden, zal kwantificering aan de orde zijn.

² Op 13 december 2018 heeft de gemeenteraad de financiële verordening 2019 gemeente Woensdrecht vastgesteld.

4.4 Misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd, dat binnen de belangrijkste procedures, reeds adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Het M&O beleid gemeentelijke regelingen is eind 2015 door het college vastgesteld.

4.5 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is veelomvattend: alle bepalingen met een (mogelijk) financieel gevolg zijn onderwerp van controle. De accountantscontrole is erop gericht vast te stellen, dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Om richting te geven aan de accountantscontrole worden de te controleren onderwerpen afgebakend, die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normen- en toetsingskader.

Aan de accountant wordt voorafgaand aan de accountantscontrole een actueel normen- en toetsingskader van de gemeente Woensdrecht gegeven. Het normen- en toetsingskader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf is limitatief gericht op de naleving van:

- de wettelijke kaders, uitsluitend voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- de naleving van de volgende kaders:
 - begroting, inclusief vastgestelde wijzigingen.
 - lastenoverschrijdingen die gecompenseerd worden door direct gerelateerde opbrengsten worden buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor kostenoverschrijdingen bij open einde regelingen, onder de voorwaarde dat gehandeld wordt binnen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.
 - de financiële verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet.
 - de controleverordening ex. artikel 213 van de Gemeentewet.
 - de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex. artikel 213a van de Gemeentewet.
 - de overige kaders (interne regelgeving), zoals die bij de inventarisatie/actualisatie van relevante wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole naar voren zijn gekomen. De overige kaders zijn opgenomen in het normen- en toetsingskader voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelweging 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. De interne regels van het college 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.

Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

5. RAPPORTERING DOOR DE ACCOUNTANT

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

5.1 *Management letter (tussentijdse controle)*

In de tweede helft van een jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim controle uitgevoerd. De hieruit voortvloeiende bevindingen en aanbevelingen worden verwoord in de management letter, die aan het college van burgemeester en wethouders is gericht. Bestuurlijk relevante zaken worden aan het management en het college van burgemeester en wethouders gerapporteerd. De financiële commissie heeft hiertoe in overleg met de accountant aangegeven, waaraan de accountant bij zijn controle speciale aandacht zal geven.

De management letter wordt - conform artikel 7 van de controleverordening - inclusief een reactie van het college ter kennisname aan de financiële commissie aangeboden.

5.2 *Verslag van bevindingen jaarrekening*

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht, gericht aan de gemeenteraad 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. Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht, gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, en andere).

Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie van dit normenkader overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Met de rapportage door de accountant wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de stand van zaken van rechtmatigheid binnen de gemeente. Op basis van deze rapportages kan de gemeenteraad zelfstandig de door het college opgestelde jaarrekening vaststellen.

Op deze wijze wordt optimaal aangesloten op het duale stelsel en de verantwoordelijkheden van het college c.q. gemeenteraad hierin én wordt op een transparante wijze over de stand van zaken van rechtmatigheid gecommuniceerd.

5.3 *Controleverklaring*

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van 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.

Bijlage 1: Normen- en toetsingskader voor de jaarrekeningcontrole 2018 gemeente Woensdrecht

In navolgende overzichten wordt de - in het kader van de rechtmatigheidscontrole - te toetsen algemene (externe) en specifieke (interne) wet- en regelgeving weergegeven.

Het financiële belang van de onderhavige wet- en regelgeving wordt mede bepaald door de omvang van de geldstroom, die daarmee direct is gemoeid.

Daarnaast zijn echter de potentiële risico's van belang die kunnen ontstaan wanneer relevante wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, bijvoorbeeld inzake Europese aanbesteding.

Met de in dit overzicht gepresenteerde inventarisatie wordt een minimumkader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole, zoals vastgelegd in artikel 212 en 213 van de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO).

Ieder jaar wordt het normen- en toetsingskader voor de jaarrekeningcontrole geactualiseerd. Het normenkader wordt verplicht voorgeschreven en bevat alle relevante wet- en regelgeving.

Het toetsingskader is een verdere verbijzondering van het normenkader en wordt door de Commissie BBV aanbevolen om op te stellen.

Normenkader en toetsingskader zijn qua opzet vormvrij.

Tot en met het boekjaar 2017 werd een (generiek) normenkader voor de gemeente Woensdrecht opgesteld. Met ingang van de accountantscontrole 2018 wordt ook een (specifiek) toetsingskader opgesteld.