

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarstukken 2019-2021 van de gemeente Beemster

Inhoud

1. Inleiding.....	1
1.1 Doelstelling	1
1.2 Wettelijk kader.....	2
1.3 Procedure	2
2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)	2
3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties.....	3
3.1 Goedkeuringstolerantie	3
3.2 Rapporteringstolerantie	4
4. Te controleren processen	4
5. Begrip rechtmatigheid.....	4
6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing	5
7. Single Information Single Audit (SISA)	6
8. WNT	6
9. Rapportering accountant	7

1. Inleiding

De gemeenteraad verstrekt de opdracht voor de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Beemster met betrekking het betreffende boekjaar. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole op de jaarstukken moet de gemeenteraad nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle zijn de jaarstukken 2019-2021 en daarmee het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beemster.

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 jaarstukken 2019-2021 van de gemeente Beemster.

Als de gemeenteraad het noodzakelijk vindt om nadere aanwijzingen te geven of die te wijzigen, dan past de raad dit protocol aan.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet, art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarstukken 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 goedkeuring- en rapporteringtoleranties. 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 30 oktober 2003 de verordening vastgesteld.

In de opdracht aan de accountant voor de gemeente Beemster is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd.

Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren 2019-2021.

1.3 Procedure

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet, de controleverordening Beemster 2003, is in artikel 2 lid 4 de communicatie voorafgaand aan de accountantscontrole van een boekjaar opgenomen. In artikel 7 is de communicatie tussen de accountant en de raad na afloop van de jaarstukkencontrole opgenomen.

Overeenkomstig het gestelde in de controleverordening Beemster 2003, artikel 2 lid 3 e en f stelt de gemeenteraad voorafgaand aan de accountantscontrole via de auditcommissie en in overleg met de accountant, de onderwerpen vast waaraan de accountant bij zijn controle specifieke aandacht dient te besteden.

Naast bovenstaande artikelen is de verordening op de auditcommissie van de gemeente Beemster 2017 van toepassing.

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

De accountant toetst in opdracht van de raad of de (financiële) verantwoording voldoet aan de voorschriften. Daarbij zijn twee aspecten belangrijk; getrouwheid en rechtmatigheid. Het gaat er om of er een getrouw beeld wordt gegeven van het resultaat in de jaarrekening en van alle posten op de balans. Getrouw wil zeggen in overeenstemming met de werkelijkheid en de administratie en in overeenstemming met de regelgeving omtrent de externe verslaggeving (BBV).

Daarnaast toetst de accountant ook of de financiële beheers handelingen volgens wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen. Dus of die rechtmatig zijn. Simpel gezegd: sluit de verantwoording aan op de administratie, is de administratie juist en volledig en zijn bij het tot stand komen van de transacties de relevante regels goed nageleefd. Eventuele geconstateerde fouten en onzekerheden moeten binnen bepaalde grenzen blijven, de goedkeuringstoleranties. De accountant toetst niet op doelmatigheid en doeltreffendheid (met andere woorden: zijn de activiteiten op efficiënte wijze uitgevoerd en zijn de gestelde doelen bereikt).

Ook beoordeelt de accountant of het jaarverslag en de jaarrekening wel verenigbaar zijn. Dat wil zeggen of er geen tegenstrijdigheden zitten in de tekst bij het jaarverslag en de financiële verantwoording.

Samengevat, bij de oordeelsvorming door de accountant wordt een onderscheid gemaakt in:

- het getrouwe beeld van de grootte en samenstelling van het vermogen en van de baten en lasten in de jaarrekening;
- de rechtmatige totstandkoming van de in die jaarrekening opgenomen baten en lasten, alsmede balansmutaties;
- het opstellen van de jaarrekening conform de (verslaggevings)regels (BBV) en
- 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 (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede Controle en Overige standaarden (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Ook de kadernota rechtmatigheid 2019 van de Commissie BBV dient hierbij te worden meegenomen (te raadplegen via www.commissiebbv.nl/).

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 “voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving”.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties

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 jaarstukken 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.

3.1 Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarstukken of onzekerheden in de controle aangeeft, die in de jaarstukken maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarstukken voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

In het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) artikel 2 lid 1 zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring.

Onderstaande minimumeisen voor de inrichting van de controle zijn als uitgangspunt opgenomen in het contract met de accountant.

De minimumeisen zijn:

	<i>Strekking accountantsverklaring:</i>			
<i>Goedkeuringstolerantie:</i>	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement).

3.2 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuring rapporteert de accountant fouten en/of onzekerheden boven een bepaalde grens, ook al blijven deze binnen de grens voor een goedkeurende verklaring. Bepalend voor de rapporteringstolerantie is de grens die hiervoor in de financiële verordening is vastgesteld. De rapporteringstolerantie is (thans) € 10.000 met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. Fouten en onzekerheden boven dit bedrag worden dus expliciet onder de aandacht gebracht in het verslag. Daarmee krijgt de gemeenteraad, het college en de organisatie snel zicht op de zaken die beter kunnen. Verder bevallen de grenzen zoals die de afgelopen jaren worden gehanteerd goed. Door de gerealiseerde (interne) verbeteringen neemt het aantal rapporteringen af. De accountant richt de rapportage 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.

4. Te controleren processen

Ter uitvoering van het gestelde in de Controleverordening Beemster 2003, artikel 2 lid 3 e en f en de opdrachtverlening aan de accountant geeft de gemeenteraad aan, aan welke specifieke processen de accountant aandacht dient te besteden in aanvulling op de reguliere controle.

In de auditcommissie wordt hierover elk jaar met de accountant gesproken. Voorafgaand aan dit overleg vraagt de auditcommissie aan de raadsfracties of er bijzondere aandachtspunten zijn voor de controle die in dit overleg besproken moeten worden. De auditcommissie rapporteert de gemeenteraad over de uitkomsten van dit jaarlijks overleg, voorafgaand aan de start van de accountantscontrole.

5. Begrip rechtmatigheid

Onder het begrip rechtmatigheid wordt verstaan:

‘voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving’. Hierbij gaat het niet alleen om zogenaamde externe regelgeving, zoals Europese en nationale wetgeving, maar ook om eigen regels van een overheid. Tot deze laatste groep behoren naast verordeningen, beleidsregels, interne afspraken e.d. ook zaken zoals de vastgestelde begroting en formele wijzigingen daarvan.

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

1. het voorwaarden criterium;
2. het begrotings criterium,

3. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium,
4. het calculatiecriterium,
5. het valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheidscriterium en
9. het leveringscriterium.

De criteria 4 tot en met 9 hebben naast rechtmatigheid ook betrekking op getrouwheid. In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financiële beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de rechtmatigheidscriteria 1 tot en met 3:

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

6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- a. De naleving van alle wettelijke kaders van de externe wetgeving, voorzover deze directe beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- b. De naleving van de volgende kaders:
 - De begroting;
 - De financiële verordening van de gemeente Beemster, ex art. 212 Gemeentewet;
 - De controleverordening van de gemeente, ex art. 213 Gemeentewet;
 - De naleving van alle regelgeving die aan de verantwoording van SiSa-regelingen ten grondslag ligt en de controle daarop;
 - De naleving van de Wet normering topinkomens en de daarop berustende bepalingen met inachtneming van hetgeen is bepaald in het controleprotocol WNT en de overige kaders zoals opgenomen in het vastgestelde normenkader. Dit betreft alleen de opgenomen regelingen voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kan betreffen.

Het normenkader 2019 wordt (nog) door de gemeenteraad vastgesteld.

Het normenkader 2020 en verder wordt in opdracht van de gemeenteraad door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld, na de (jaarlijkse) behandeling hiervan in de auditcommissie.

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen die object/doelgroep (recht), hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen.

De rechtmatigheidscontrole richt zich primair op de naleving van wet- en regelgeving voor zover vastgesteld door de raad en hogere regelgevende organen. Dit betekent dat collegebesluiten niet onder het rechtmatigheidsoordeel vallen. Daar is echter één uitzondering op. De uitzondering betreft collegebesluiten, die betrekking hebben op financiële beheershandelingen, die een nadere uitwerking bevatten van hetzij externe regelgeving, hetzij een door de raad vastgestelde verordening en waarbij in de externe

regelgeving en/of de door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.

7. Single Information Single Audit (SISA)

Vanaf 2006 is Single Information Single Audit (SISA) van toepassing voor de gemeentelijke overheid. Dit houdt in dat de gemeenten voortaan minder en maar op één moment verantwoordingsinformatie dienen te verstrekken aan het rijk en provincie over specifieke uitkeringen. Er wordt namelijk aangesloten bij de reguliere jaarrekening van de gemeente. Daarmee worden ook de totale controlewerkzaamheden van deze informatie sterk verminderd. De regeling wordt elk jaar door het Ministerie van BZK geactualiseerd voor wat betreft het aantal regelingen dat hieronder valt. Het actuele overzicht is te vinden op de website van het Ministerie. De controle door de accountant wordt uitgevoerd aan de hand van de nota verwachtingen accountantscontrole 2019-2021. In zijn verslag van bevindingen neemt de accountant per specifieke uitkering de fouten en onzekerheden op. Het gaat hier om fouten/onzekerheden die niet door de gemeente kunnen worden gecorrigeerd. Daarnaast hoeven alleen fouten en onzekerheden vanaf een bepaalde financiële omvang te worden gerapporteerd.

Deze omvang is:

- a. € 12.500 indien de omvangsbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- b. 10% indien de omvangsbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan 1.000.000 is;
- c. € 125.000 indien de omvangsbasis groter dan € 1.000.000 is.

De rapporteringtolerantie voor specifieke uitkeringen heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het *rapporteren* van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

8. WNT

De Wet normering topinkomens (WNT) en de daarop gebaseerde regelgeving stellen maxima aan de bezoldigingen en de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Daarnaast verplicht deze wet tot de openbaarmaking in deze sectoren van de bezoldigingen en de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van alle topfunctionarissen en daarnaast van niet-topfunctionarissen, indien deze bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband het wettelijke bezoldigingsmaximum te boven gaan.

Het referentie- en normenkader voor de controle van de WNT-gegevens in het financieel verslaggevingsdocument en de verantwoording van uitsluitend de WNT-gegevens bestaat voor het controlejaar 2019-2021 uit de volgende specifieke wet- en regelgeving:

- de Wet normering topinkomens (WNT);
- het Uitvoeringsbesluit WNT;
- de Uitvoeringsregeling WNT;
- Het Controleprotocol WNT 2019-2021;
- de Beleidsregels toepassing WNT 2019-2021.

Bij de controle van het financieel verslaggevingsdocument als geheel betreft de accountant de volgende aspecten:

- De toepasselijkheid van de WNT op de instelling waarover in het financiële verslaggevingsdocument verantwoording wordt afgelegd (artikelen 1.2 t/m 1.5 WNT).
- De getrouwe verantwoording van de in het financieel verslaggevingsdocument opgenomen informatie op grond van de artikelen 4.1 en 4.2 WNT3 met inachtneming van de paragrafen 2 en 3 WNT en artikel 1.7, tweede lid, WNT. Tevens betreft hij bij de controle de eventuele toepassing van het overgangsrecht (artikelen 7.3 en 7.3a WNT).
- De naleving van de overige bepalingen van de WNT. Dit betreft het instellen van terugvorderingen van betalingen van topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen (inclusief interne toezichthouders), die op grond van de WNT als onverschuldigd zijn aan te merken (artikelen 1.6 en 5.2 WNT).

9. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controles

Halverwege het boekjaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt aan het college (via de managementletter) een verslag uitgebracht.

Accountantsverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een accountantsverslag uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het accountantsverslag 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. Hierbij wordt het gestelde in de controleverordening Beemster 2003 in acht genomen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie 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 jaarstukken kan vaststellen.