

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarstukken 2018 van de gemeente Beemster

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Doelstelling	1
1.2 Wettelijk kader	1
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	5
6 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing	5
7 Single Information Single Audit (SISA)	6
8 WNT	7
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 boekjaar 2018.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole op de jaarstukken 2018 moet de gemeenteraad nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle zijn de jaarstukken 2018 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 2018 van de gemeente Beemster.

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 rechtmatigheids- controle zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 30 oktober 2003 de controleverordening gemeente Beemster vastgesteld. In de opdracht aan de accountant voor de gemeente Beemster is het bij de controle te hanteren normenkader vastgelegd. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2018.

1.3 Procedure

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 (managementletter) uitgebracht aan het college. Bestuurlijke relevante zaken kunnen aan de gemeenteraad, in het bijzonder aan de auditcommissie, worden gerapporteerd.

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

De accountant rapporteert de raadscommissie in mei over de voortgang van zijn controle via een daarvoor georganiseerd overleg.

Als de accountant bij de controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij die terstond schriftelijk aan de gemeenteraad en een afschrift hiervan zendt aan het college (artikel 7, lid 2 van de controleverordening gemeente Beemster).

De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren. De auditcommissie bespreekt het verslag van de bevindingen met de accountant en brengt hierover advies uit aan de gemeenteraad.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarstukken uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarstukken 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 financiële 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 jaarstukken 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 jaarstukken.

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 2016 van de commissie BBV (voormalig Platform Rechtmatigheid provincies en gemeenten) 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 “in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen”.

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 beheer handelingen 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 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:

Goedkeuringstolerantie:	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% 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. De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld op € 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.

Uitsluitingen

In het kader van rechtmatigheid is het niet mogelijk dat de gemeenteraad besluit om bepaalde verordeningen of hogere regelgeving uit te sluiten van de rechtmatigheidscontrole (Kadernota Rechtmatigheid 2016 commissie BBV).

4 Te controleren processen

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

De auditcommissie heeft op 17 oktober 2018 met de accountant naar tevredenheid gesproken over zijn aanpak voor de jaarcontrole 2018.

In dit overleg is gesproken over de (risico)aandachtspunten waarvoor de accountant reeds aandacht heeft in zijn controle te weten:

- de opvolging opzet/uitvoering van de Verbijzondere Interne Controle (VIC) over 2018;
- de DVO's tussen Purmerend – Beemster voor de ambtelijke samenwerking (wat is begroot obv de DVO's en wat wordt in rekening gebracht);
- implementatie contractenbeheer;
- toepassing (uitbreiding?) Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT);
- voortgang interne beheersing sociaal domein en afstemming met externe partijen;
- de jaarstukken 2018 van vof De Beemster Compagnie en aandacht voor de andere verbonden partijen en

- frauderisico's / analyse.

Door de auditcommissie is hieraan tijdens dit overleg toegevoegd:

- het Interbestuurlijk Programma (IBP) toegevoegd met de vraag: zijn de in 2018 ontvangen gelden voor de uitvoering van het IBP apart geadmistreerd en wat is het netto bedrag die Beemster in 2018 heeft ontvangen voor uitvoering van het IBP?

5 Begrip rechtmatigheid

Onder het begrip rechtmatigheid wordt verstaan:

het in overeenstemming zijn met de financiële beheersmaatregelen, opgenomen in wet- en regelgeving, uitgezonderd collegebesluiten (voor zover deze niet kaderstellend zijn).

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

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

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 gemeente Beemster 2017 ex art. 212 Gemeentewet;
 - De controleverordening 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 bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector en de daarop berustende bepalingen met inachtneming van hetgeen is bepaald in het controleprotocol WNT en de overige kaders zoals opgenomen in het jaarlijks vastgestelde normenkader.

Dit betreft alleen de opgenomen regelingen voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kan betreffen.

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 gemeenteraad 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 gemeenteraad vastgestelde verordening en waarbij in de externe regelgeving en/of de door de gemeenteraad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen. Collegebesluiten bijvoorbeeld met betrekking tot delegatie en mandaat, hebben wel invloed op het financieel beheer. Deze besluiten kunnen daarom wel gevolgen hebben voor het getrouwe beeld. In die zin worden deze besluiten wel meegenomen met de accountantscontrole ten behoeve van de getrouwheid.

Verordeningen die na de vaststelling van het normenkader voor 2018 door de raad in 2018 en voor het jaar 2018 worden vastgesteld, worden geacht deel uit te maken van dit normenkader.

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 2017. 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 bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (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 uit de volgende specifieke wet- en regelgeving:

- de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT);
- het Uitvoeringsbesluit WNT;
- de Uitvoeringsregeling WNT;
- de Beleidsregels voor de toepassing van de WNT.

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

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 (managementletter) uitgebracht aan het college. Bestuurlijke relevante zaken kunnen aan de gemeenteraad, in het bijzonder aan de auditcommissie, worden gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle 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.

Controle/accountantsverklaring

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.

Aldus vastgesteld door de gemeenteraad van Beemster
op 27 november 2018

De griffier