

Protocol voor de accountantscontrole t.b.v. de jaarrekening 2020 van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft BDO Audit & Assurance B.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art 213 Gemeentewet (GW) voor de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht uit te voeren. Object van controle is de jaarrekening 2020 en daarmee tevens het financiële beheer over het jaar 2020 zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.

1.1 Doelstelling

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de door de raad gewenste specifieke aandachtspunten voor de controle van de jaarrekening 2020 van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.

1.2. Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft op 3 november 2003 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht vastgesteld. In het raadsbesluit van 13 juni 2016 over het Programma van Eisen accountantsdiensten is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd.

Dit protocol is op 16 december 2020 in de auditcommissie behandeld en op 11 januari 2021 in de gemeenteraad vastgesteld.

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

In art. 213 GW zijn de voorschriften opgenomen waarop de controle van de accountant zich dient te richten.

De regels die bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW evenals de Nadere voorschriften Controle en overige standaarden (NBA) zijn bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor het controlejaar zijn overeenkomstig de minimeisen zoals in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) is opgenomen.

4. Rechtmatigheid.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) wordt het begrip rechtmatigheid nader gedefinieerd als “het voldoen aan wet- en regelgeving relevant voor het financiële beheer en verantwoording”. Deze normering ligt vast in het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), de verordeningen van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, specifieke controleprotocollen en andere relevante externe en interne wet- en regelgeving. In het Intern Controleplan rechtmatigheid is het normenkader rechtmatigheid en het daaronder liggende toetsingskader opgenomen.

5. Overige attentiepunten voor de controle van de jaarrekening.

- ☐ Grondexploitatie en investeringen De Volgerlanden
- ☐ aanbestedingen
- ☐ Gevolgen in kader Coiv-19 en de daarvoor getroffen maatregelen en regelingen alsmede gemaakte afspraken over subsidies, tegemoetkomingen e.d.

6. Controleaanpak en wijze van rapportering door de accountant.

In de opdrachtbevestiging van de accountant zijn de controleaanpak en de wijze van rapportering door de accountant opgenomen.

6.1. 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.

6.2. Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Signaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht, gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in paragraaf 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.

6.3. Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

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.

Bijlagen Protocol voor de accountantscontrole t.b.v. de jaarrekening 2020 van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht

Toelichting bij de paragrafen.

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 worden door de accountant en 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;
- 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 GW (zijnde het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening ingevolge artikel 213, lid 3 onder d. Gemeentewet.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW evenals de Nadere voorschriften Controle en overige standaarden (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”. Collegebesluiten verband houdende met de bedrijfsvoering c.a. worden niet in de rechtmatigheidcontrole betrokken.

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 goedkeuringstolerantie¹. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties. De accountant stemt zijn werkzaamheden af op de administratieve organisatie en door het college genomen maatregelen van interne controle.

In het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.

De minimumeisen zijn:	Strekking controleverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (1%)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$ (lasten)
Onzekerheden in de controle (3%)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	-	$\geq 10\%$ (lasten)

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

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 bedraagt volgens het Programma van eisen 1% bij fouten in de jaarrekening en 3% ingeval van onzekerheden in de controle.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie, zijnde 0,5% van de omvangsbasis zijnde de totale lasten van de gemeente.

De definitie van de rapporteringstolerantie is:

De rapporteringstolerantie(s) 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.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

¹ Door 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.

4.1. Toelichting begrip rechtmatigheid

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt verwezen naar:

- de Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden
- de meest recente Kadernota van de commissie BBV (zie hiertoe www.commissiebbv.nl)
- de notities van de commissie BBV (zie hiertoe www.commissiebbv.nl)

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

het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

4.2. Rechtmatigheidscriteria

In de kadernota van de commissie BBV over deze rechtmatigheidscriteria onder meer het volgende opgenomen.

4.2.1. Begrotingscriterium

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 GW (artikel 189, 190 en 191) en via de Verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de GW. 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. Deze begrotingsoverschrijdingen zullen in het jaarverslag afzonderlijk worden verantwoord. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

4.2.2. Voorwaardencriterium

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 heffing- 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.

De precieze invulling verschilt per wet, respectievelijk regeling, respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Omdat er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Een gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. 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. Deze zijn overeenkomstig het advies van de VNG van 15 oktober 2004: de “hoogte”, de “duur” en de doelgroep / object tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

4.2.3. M&O-criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten 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. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

4.3. *Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria*

De drie nieuwe criteria worden door de raad van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht in dit controleprotocol nader uitgewerkt als volgt:

Begrotingscriterium

Begrotingsrechtmatigheid houdt in dat financiële beheershandelingen passen binnen de begroting. Voor de begrotingsrechtmatigheid is de wetgever uitgegaan van het programmaniveau als de norm. Bij de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht heeft de gemeenteraad de autorisatie op programma niveau vastgesteld.

Voorwaardencriterium

De controlecriteria voor de verschillende verordeningen en besluiten zijn overeenkomstig het advies van de VNG van 15 oktober 2004: de “hoogte”, de “duur” en doelgroep/ object, tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties in de verordeningen zijn opgenomen

M&O criterium

In 2005 is de Nota M&O beleid opgesteld en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

4.4. *Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing*

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2020 is limitatief gericht op:

de naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;

- de naleving van de volgende kaders: de begroting , financiële verordening ex artikel 212 GW (incl. de wijziging van artikel 1 lid f) , de controleverordening ex artikel 213 GW;
- en de overige kaders zoals verordeningen. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.²

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft.

4.5. *Afspraken m.b.t. rechtmatigheidstoetsing.*

Over 2020 zal de accountant de naleving van het normenkader rechtmatigheid en het daaronder liggende toetsingskader beoordelen.

² Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

CONCEPT