

Controleprotocol gemeente Gooise Meren

Boekjaren 2018 tot en met 2023

Inleiding

In 2016 heeft de gemeenteraad aan BDO accountants de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Gooise Meren uit te voeren voor de boekjaren 2016 tot en met 2019, met de optie tot verlenging tot en met het boekjaar 2023. In dit controleprotocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole.

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 Gooise Meren.

Object van controle in dit protocol zijn de jaarcijfers van de gemeente en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens de gemeenteraad. Het controleprotocol zal worden vastgesteld door de gemeenteraad en wordt aangeboden aan de accountant. Dit protocol is van toepassing voor de duur van de opdrachtperiode van de huidige accountant (jaarrekening 2023). Actualisatie zal plaatsvinden indien nodig. Jaarlijkse vaststelling door de gemeenteraad is niet nodig.

Wettelijk kader

In artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad één of meerdere accountants aanwijst voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 van de gemeentewet is omschreven, zal de controle van de jaarrekening gericht zijn op het geven van een oordeel over:

- het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
- 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);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording.

Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Goedkeuringstoleranties

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. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring.

Strekking controleverklaring accountant:				
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (%lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (%lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Ter illustratie:

Op basis van de begroting 2018 (135 mln) van de gemeente Gooise Meren zou bovengenoemde percentages betekenen dat een totaalbedrag aan fouten van circa € 1,35 mln en een totaal van onzekerheden van circa € 4 mln. de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

De uiteindelijke percentages worden genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging.

- **Rapporteringstolerantie**

Naaft de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. 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 accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen. Daarnaast rapporteert de accountant in alle gevallen als naar het oordeel van de accountant sprake is van belangrijke kwalitatieve fouten of onzekerheden.

Berekening van de rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie is 5% van de goedkeurende materialiteitsgrens.

De rapporteringstolerantie wordt niet meer bepaald door een hard getal, maar wordt bepaald door een werkbare rekensystematiek toe te passen. Het vaststellen van deze berekeningswijze in plaats van een hard getal heeft als voordeel dat de fluctuatie (groei/daling) van de omvang van de gemeentelijke uitgaven steeds automatisch wordt vertaald in een passend berekende rapporteringstolerantie.

Ter illustratie:

1% van de goedkeurende materialiteitsgrens: dat is 1% over de totale uitgaven inclusief mutaties in de reserves. Voor Gooise Meren is deze uitkomst afgerond € 1,35 mln (begroting 2018), zie hierboven het schema met betrekking tot de goedkeuringstoleranties;

Een goedkeurende verklaring betekent dat met een 95% betrouwbaarheid de jaarrekening geen fouten bevat; De resterende 5% over de materialiteitsgrens geeft de rapporteringstolerantie aan.

De rapporteringstolerantie voor de Gooise Meren op basis van de begroting 2018 betekent dat alle overschrijdingen vanaf € 67.500 ($\text{€ } 1,35 \text{ mln} \times 0,05$) gemeld moeten worden in zowel het jaarverslag als in het verslag van bevindingen. Het uiteindelijke overschrijdingsbedrag zal worden bepaald door de totale begrote programmalasten na de laatste begrotingswijziging.

Rechtmatigheidscriteria

Voor de oordeelsvorming van het financieel beheer wordt, naast de getrouwheidscriteria, aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. het begrotingscriterium
2. het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
3. het voorwaardencriterium.

1. *Het begrotingscriterium*

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's.

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de 'Kadernota rechtmatigheid' van de commissie BBV. Begrotingswijzigingen moeten volgens de gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de gemeenteraad vallen of waar compensatie mogelijk is door met de hogere lasten rechtstreeks samenhangende inkomsten kunnen als rechtmatig worden benoemd.

2. *Voorwaardencriterium*

Besteding en inning van gelden door een gemeenschappelijke regeling zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, raadsbesluiten, verordeningen, richtlijnen, protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie).

De gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffing- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen;
- 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.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

3. *Het Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)*

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. De accountant toetst in hoeverre deugdelijke maatregelen zijn genomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing (het normenkader)

De accountantscontrole op rechtmatigheid is in beginsel 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 is het noodzakelijk tot een afbakening te komen van de te controleren onderwerpen die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader.

Aan de accountant dient voor afgaand aan de accountantscontrole een actueel normenkader van de gemeente gegeven te worden. Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf en is limitatief gericht op externe en interne wetgeving.

a. Voorbeelden van deze zgn. externe wetgeving c.q. hogere overheden zijn:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen;
- Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekkende instanties;
- Gemeente- en Provinciewet;

b. Voorbeelden van deze zgn. interne wetgeving zijn:

- De Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- De Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet.

Het normenkader dient ieder jaar te worden geactualiseerd. Het normenkader wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad.