

Controleprotocol

2020

Stellers	: Dhr P. Tiemens
Eigenaar	: Controller
Planning herziening	: 2020
Zaaknummer	:

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Algemeen	4
1.2. Doelstelling	4
1.3. Wettelijk kader	4
1.4. Procedure	4
2. Algemene uitgangspunten voor de controle	5
3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties	5
3.1. Algemeen	5
3.2. Goedkeuringstoleranties	5
3.3. Rapporteringstoleranties	6
4. Begrip rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria	7
4.1. Algemeen	7
4.2. Begrotingscriterium	7
4.3. Voorwaardencriterium	7
4.5. Misbruik en oneigenlijk gebruik – criterium (M&O- criterium)	8
5. Rapportering accountant	10
A. Communicatie en periodiek overleg	11
B. Rapportagemomenten	12
C. Definities	13

1.

Inleiding

1.1. Algemeen

Bij besluit van 22 januari 2019 heeft u Baker Tilly (BT) opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor het boekjaar 2019 met een optie tot verlenging voor 2020 uit te voeren.

Voordat de accountant de controlewerkzaamheden start, moet het normenkader geactualiseerd zijn. De vaststelling van het normenkader is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het normenkader dat het college vaststelt voor 2020 zal ook worden gehanteerd voor de jaren daarna, zij het dat het wel jaarlijks wordt geactualiseerd.

1.2. 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 2020.

1.3. Wettelijk kader

Op basis van de Gemeentewet (GW) artikel 213, wijst de gemeenteraad één of meer accountants aan 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.

Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2020, waarbij duidelijk aangegeven wordt welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer, onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn. De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat regelgeving daarvoor. In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV) is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

1.4. Procedure

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4 lid 3 de volgende zinsnede opgenomen:

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt minimaal eenmaal per jaar (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en een vertegenwoordiging uit de raad, de concerncontroller en de teamcoach Financiën. (zie bijlage A)

2.

Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de accountantscontrole van de jaarrekening 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 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 jaarrekening met de bij 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.

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 Provincies en Gemeenten), de Kadernota Rechtmatigheid 2018 alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden dat 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.

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1. Algemeen

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 statistische deelwaarnemingen en extrapolaties. Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe en rechtmatige beeld van de jaarrekening.

3.2. Goedkeuringstoleranties

In het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De minimeisen zijn:

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

¹ Door 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 steekproeven kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

Bovengenoemde toleranties zijn afzonderlijk van toepassing op de aspecten getrouwheid en financiële rechtmatigheid. Van de accountant wordt naast deze kwantitatieve benadering bij de weging van fouten en onzekerheden ook een kwalitatieve beoordeling verwacht (professioneel oordeel).

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 gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. Voor de afgelopen controlejaren heeft de raad besloten om een goedkeuringstolerantie te hanteren van 1%. Voorgesteld wordt om voor de controlejaar 2020 dezelfde tolerantie te hanteren als voor de voorgaande jaren. Op basis van de begroting 2020 van de gemeente Noordwijk betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van € 1.163.381,-² en een totaal van onzekerheden van € 3.490.145,-³ de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

3.3. Rapporteringstoleranties

De geconstateerde en niet-gecorrigeerde fouten en de geconstateerde onzekerheden worden gerapporteerd aan de gemeenteraad in het verslag van bevindingen. Bij de rapportering wordt een rapporteringstolerantie in acht genomen die bepalend is voor het al dan niet rapporteren van een fout of onzekerheid.

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

Voor wat betreft de rapporteringstolerantie wil de raad, dat de accountant elke geconstateerde fout of onzekerheid van € 100.000, - of meer rapporteert. Wanneer een fout lager is dan het percentage of bedrag kan dit voor de accountant aanleiding zijn om toch over deze fout te rapporteren in het verslag van bevindingen.

² Berekening: 1% van totaal van de lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves.

³ Berekening: 3% van totaal van de lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves.

4.

Begrip rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria

4.1. Algemeen

Bij de accountantscontrole op het onderdeel rechtmatigheid wordt getoetst of de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met de binnen de gemeente geldende wet- en regelgeving (rechtmatig) tot stand zijn gekomen.

De financiële beheershandelingen die aan de baten, lasten en balansmutaties ten grondslag liggen worden hiertoe getoetst aan:

- begrotingscriterium;
- voorwaardencriterium;
- misbruik van en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium).

4.2. Begrotingscriterium

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

De begroting is door de raad geautoriseerd op programmaniveau. Dit betekent dat de toetsing aan het begrotingscriterium bij de interne controle, de tussentijdse rapportages en de controle van de jaarrekening 2020 ook op dit niveau plaatsvindt.

Deze toetsing omvat dan de volgende werkzaamheden:

- zijn de baten en lasten geboekt op het juiste programma;
- zijn de baten en lasten geboekt op het juiste begrotingsjaar;
- zijn de in het programma opgenomen bedragen toereikend. Zo nee, wat is de aard van de begrotingsoverschrijding.

In de jaarstukken wordt per programma een overzicht van bestuurlijk relevante begrotingsover- en overschrijdingen opgenomen.

4.3. 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 heffings- 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 er op 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. Het college van b&w dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren.

In een afzonderlijk besluit van het college van burgemeester en wethouders wordt de hier bedoelde regelgeving vastgelegd in het "normenkader".

4.5. Misbruik en oneigenlijk gebruik – criterium (M&O- criterium)

Onder misbruik wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of –uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel tot een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

In verschillende wetten, waaraan de gemeente zich dient te houden, zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan, zoals bijvoorbeeld een legitimatieplicht of de verplichting tot het overleggen van bepaalde gegevens bij een aanvraag.

De gemeenteraad heeft middels vaststelling van de Financiële verordening Noordwijk 2019 en de Controleverordening gemeente Noordwijk 2019 het kader bepaald aangaande het M&O beleid. De accountant toetst in hoeverre deugdelijke maatregelen zijn genomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

Limitatieve opsomming

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

a. Externe wetgeving

De naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze financiële beheershandelingen betreffen. In de kolom "Externe wetgeving" van het Normenkader 2020 (bijlage 1 van dit protocol) is een overzicht opgenomen van alle van toepassing zijnde externe wet- en regelgeving.

b. Interne regelgeving

De naleving van de interne regelgeving. In de kolom "Regelgeving intern" van het Normenkader 2020 (bijlage 1 van dit protocol) is een overzicht opgenomen van alle van toepassing zijnde interne regelgeving. Dit overzicht is gebaseerd op een inventarisatie van eigen gemeentelijke verordeningen. De interne regelgeving geldt uitsluitend voor zover deze betrekking hebben op financiële beheershandelingen.

Beperking reikwijdte

Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen.

In diverse verordeningen zijn bepalingen opgenomen omtrent termijnen. Voor het boekjaar 2020 worden deze termijnen beschouwd als zijnde termijnen van orde. Wanneer sprake is van aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) zullen deze wel worden getoetst. Feitelijk is het minimumkader voor 2020: recht, hoogte en duur.

Alle (bepalingen van) verordeningen en raadsbesluiten worden in de accountantscontrole meegenomen, voor zover dit onmisbaar is voor een controleerbare rechtmatige afhandeling van financiële beheershandelingen.

5.

Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant op enkele standaardmomenten aan het college van burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad. Dit is het geval bij:

Interim controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. De rapportage over deze interim-controle, de managementletter is gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Ten behoeve van de informatie aan de gemeenteraad schrijft de accountant een samenvatting van de managementletter: de Boardletter.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de Gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad. Het college van burgemeester en wethouders neemt kennis van het rapport van bevindingen en geeft een reactie naar de raad.

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 rapportage

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.

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. De controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage B worden de rapportagemomenten nader vastgelegd.

A.**Communicatie en periodiek overleg**

Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn:

Communicatie / overleg van de accountant met	Aantal per jaar	Toelichting
Raadsvertegenwoordiging, griffier, teamcoach FIA, controller	2	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De hiernaast aangegeven samenstelling is het aanspreekpunt van de accountant voor de opdrachtformulering. Met deze personen zal voorafgaande aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming over de invulling van de controleopdracht. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle worden teruggekoppeld naar deze personen. Daarnaast worden de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het rapport van bevindingen) besproken in de raadscommissie.
Financieel management	Minimaal 3	Het Financieel management (teamcoach Financiën en de controller) is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn al drie natuurlijke momenten: het ambtelijke pre-audit gesprek, de bespreking van de interimcontrole en van de eindejaarscontrole. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Afdelingen	p.m.	Binnen de afdeling kan, in het kader van de controle, nader overleg noodzakelijk zijn met de manager / de teamleiders / verantwoordelijken voor de primaire processen.
Portefeuillehouder Financiën	2	Bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole.
College van burgemeester en wethouders, raadcommissie en gemeenteraad	p.m.	Op verzoek verschijnt de accountant in de vergaderingen van het college en de raadscommissie, dan wel woont hij de raadsvergadering bij.



Rapportagemomenten

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter	Na afronding van de interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen en overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproces invoering rechtmatigheid.	College van B&W
Raadsletter	Na afronding van de interim controle.	Bestuurlijke relevante samenvatting van de Managementletter.	Gemeenteraad
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Wettelijk: de vraag of de inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging, rekening houdend met de afgesproken rapporteringtoleranties. Relatie tussen de controletolerantie ingevolge de controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Gemeenteraad
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de jaarrekening van de gemeente Noordwijk een getrouw beeld geeft, in overeenstemming is met verslaggeving-voorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Gemeenteraad



Definities

In dit protocol wordt verstaan onder:

• Normenkader	Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. De inventarisatie bestaat uit de externe wetgeving en de eigen regelgeving. Daarnaast wordt in het normkader apart nog ingegaan op de regelgeving m.b.t. tot de regelingen die vallen onder single informatie single audit (Sisa) regelingen. Het normenkader moet actueel worden gehouden en aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving.
• Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeente (Bado)	Dit besluit geeft de minimumvereisten voor de accountantscontrole.
• NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, de taken zijn belangenbehartiging van de beroepsgroep, ondersteuning bij de beroepsuitoefening en beheer van het accountantsregister
• Goedkeuringstolerantie	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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.
• Besluit begroting en verantwoording (BBV)	De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.
• Rapporteringstoleranties	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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.
• Single information Single audit	Het is een systematiek die in Nederland door de Rijksoverheid is ingevoerd voor de verantwoording van onder andere specifieke uitkeringen aan medeoverheden. Hierdoor hoeven gemeenten en provincies voortaan nog maar op één moment per jaar (single information) informatie aan het Rijk te leveren. Bij de controle van deze informatie wordt vervolgens gesteund op de controle die de organisatie zelf al uitvoert (single audit). De Rijksoverheid voert hiervoor geen aparte controle (meer) uit.
• Begrotingscriterium	Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand dienen te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's.
• Voorwaardencriterium	Voorwaarden waaraan de accountant moet toetsen, zoals die in wet en regelgeving zijn opgenomen.

