

Controleprotocol accountantscontrole op de jaarrekening 2014 van de gemeente Brunssum (versie 2)

1. Inleiding

In samenwerking met de auditcommissie en op basis van de ervaringen, opgedaan met het controleprotocol van voorafgaande jaren, is dit controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2014 opgesteld.

Dit protocol kan beschouwd worden als een toetsingskader aangaande de rechtmatigheidscontrole die door de externe accountant op de jaarrekening 2014 zal moeten worden uitgevoerd.

Door dit controleprotocol wordt de accountantscontrole van de jaarrekening 2014 ondersteund door middel van nadere aanwijzingen van uw raad aan de externe 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 2014 van de gemeente Brunssum.

Het controleprotocol 2014 is gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid 2013 die in 2013 is gepubliceerd door de commissie BBV (Besluit, Begroting en Verantwoording). Deze kadernota is ook geldig voor het boekjaar 2014. De Commissie BBV geeft in deze kadernota zwaarwegende adviezen over de toepassing van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).

2. Wettelijk kader.

De gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de externe accountant kan uw raad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole moeten zijn. De auditcommissie heeft in samenwerking met de externe accountant hier invulling aan gegeven en verwoord in voorliggend controleprotocol.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Evenals in voorgaande jaren zijn de goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor het boekjaar 2014 vastgesteld op de wettelijke minimumeisen, te weten:

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

De auditcommissie stelt aan uw raad voor als maatstaf voor de rapporteringstoleranties dat de externe accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 50.000,- en/of de fout of onzekerheid > 3 % van de uitgaven en inkomsten van betreffend programma rapporteert.

4. De aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend, te weten: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatie-criterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium. In het kader van getrouwheidsonderzoek door de externe accountant wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming door de externe accountant over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de onderstaande criteria, die in de volgende paragraaf nader zijn uitgewerkt:

- het begrotingscriterium;
- het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium);
- het voorwaarden criterium.

5. Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria

5.1. Het begrotingscriterium

Eventuele begrotingsoverschrijdingen in 2014 kunnen buiten het oordeel van de accountant gelaten worden als ze voldoen aan onderstaande criteria. Uitgangspunt hierbij is dat de begrotingsoverschrijdingen worden beoordeeld op programmaniveau.

Begrotingsoverschrijdingen zijn onrechtmatig maar tellen niet mee voor het oordeel:	
a.	Begrotingsoverschrijdingen kleiner zijn dan € 50.000,-;
b.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen;
c.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van verplichte uitgaven;
d.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van calamiteiten;
e.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van volledig onvoorziene situaties.

Begrotingsoverschrijdingen worden toegelicht in de programmarekening.

Onderstaande tabel is overgenomen uit de Kadernota rechtmatigheid 2013 die gepubliceerd is door de commissie BBV. De tabel geeft weer welke soorten begrotingsoverschrijdingen kunnen worden onderscheiden. Ook wordt aangegeven welke consequentie de begrotingsoverschrijding heeft voor het accountantsoordeel.

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
1. Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
2. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant <u>ondubbelzinnig vaststelt</u> dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
3. Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijv. via subsidies of kostendeekkende omzet.	X	
4. Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
5. Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		X
6. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijv. bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een		

toezichthouder blijkt (bijv. een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. - geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
7. Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

De overschrijdingen uit bovenstaande tabellen worden in de jaarrekening afzonderlijk toegelicht.

5.2 Het M&O-criterium

In verschillende wetten waaraan de gemeente zicht dient te houden, zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan.

Daarnaast zijn ook in verschillende door de Raad vastgestelde verordeningen en besluiten criteria opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor bestaande procedures dient te worden getoetst door de externe accountant in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen. De interne controle zal dan onder meer specifiek de te controleren processen (zie onder 7) op M&O beleidsaspecten toetsen en indien nodig hierover rapporteren.

Verder zijn in opdracht van uw raad een aantal algemene uitgangspunten door de auditcommissie geformuleerd die in het kader van M&O beleid toegepast zullen worden. Deze algemene uitgangspunten kunnen beschouwd worden als het overkoepelend M&O beleid van de gemeente Brunssum.

De algemene uitgangspunten in het kader van M&O beleid luiden:

- Misbruik: indien sprake is van misbruik van voorzieningen dan dient te allen tijde terugvordering plaats te vinden, minimaal ter hoogte van het bedrag van de verstrekte voorziening, c.q. overgaan tot volledige invordering van de gederfde inkomsten.
- Oneigenlijk gebruik: indien sprake is van gedrag of handelen die niet stroken met de strekking en/of doelstelling van de regelgeving, dan is er sprake van oneigenlijk gebruik. De gemeente gaat dan over tot terugvordering van de verstrekking c.q. gaat over tot invordering van de gederfde inkomsten.

Door het college van B&W is een Nota integriteitbeleid gemeente Brunssum vastgesteld en de 'Procedure voor het verrichten van een onderzoek bij een vermoeden van een misstand'.

5.3 Het voorwaarden criterium

Baten, lasten en balansmutaties 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.

Door de Raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets van de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt.

De interne controle met betrekking tot de rechtmatigheid wordt jaarlijks uitgevoerd aan de hand van het intern controleplan.

6. Reikwijdte accountantscontrole op rechtmatigheidstoetsing

De reikwijdte accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2014 is limitatief gericht op de naleving van:

- a. de wettelijke kaders zoals die in kolom “wetgeving extern” zijn opgenomen in bijlage 1. Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreft c.q. kunnen betreffen.
- b. De naleving van de volgende kaders:
 - de programma begroting;
 - de Financiële verordening (ex. Art. 212 Gemeentewet)
 - de Controleverordening gemeente Brunssum (ex art. 213 Gemeentewet)
 - de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex. Art. 212a Gemeentewet)
 - de naleving van de overige kaders zoals opgenomen in de kolom “wetgeving intern” in bijlage 1. Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreft c.q. kunnen betreffen.

1. Bijlage: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole jaarrekening 2014.

De aanduiding van de letters komt overeen met de volgorde in het intern controleplan 2014.

Nummering	Specifiek proces:	Wetgeving extern:	Regelgeving intern:
a	Algemeen	- Gemeentewet - Wet Openbaarheid Bestuur - Afdeling 6.1 Wet RO - Wet op het primaire Onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet Onderwijs - Wet openbaarheid van Bestuur	- Financiële verordening (ex. Art. 212 GW); Controleverordening gem. Brunssum (ex art. 213 GW); Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex. Art. 212a GW); Controleprotocol, Intern controle plan - Procedureverordening planschadevergoeding Brunssum 2010 - Verordening voorzieningen huisvesting Brunssum
b	Bouwleges/WABO	Wet Ruimtelijke Ordening, Bouwbesluit 2012, Wabo	Verordening op de heffing en invordering van leges en werken van derden 2014, Welstandsnota Brunssum
c	Subsidies professionele instellingen	Welzijnswet	Subsidieverordening welzijn, cultuur en sport gemeente Brunssum 2009 Aanvullende regelingen Muziekonderwijs (SMK): "Kinderen doen mee" en "Klinkend Perspectief" Beleidsplan ISDBOL Raadsbesluit 10sept 2013 (gem.bladnr. 2013/44)
d	Subsidies niet professionele instellingen	Welzijnswet	Subsidieverordening welzijn, cultuur en sport gemeente Brunssum 2009
e	Incidentele subsidies	Welzijnswet	Subsidieverordening welzijn, cultuur en sport gemeente Brunssum 2009
f	WMO	WMO, Gemeentewet	Verordening individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Brunssum 2012 (m.i.v. 1 maart 2012) Beleidsregels WMO gemeente Brunssum 2014 Tijdelijke Verordening Persoonlijk Participatiebudget 2014 (m.i.v. 1 jan. 2014)
g	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Ambtenarenwet, fiscale wetgeving, sociale verzekeringswetten, CAR/Uwo, Reisregeling binnenland, Wet Normering bezoldiging topfunctio-	Bezoldigingsverordening gem. Brunssum; Werktijdenregeling; Verordening rechtspositie weth. Raads- en cie leden gem. Brs. 2013

		narissen publieke en semi-Publieke sector, Werkkostenregeling	
h	Marktgeden/kermissen		Verordening op de heffing van marktgeden 2014; afgesloten contracten; Kermisvoorwaarden
i	Verbonden partijen	Besluit Begroting en Verantwoording, Wet gemeenschappelijke regelingen, Brief Provincie aandachtspunten begroting	
j	Treasury	Wet financiering decentrale overheden	Treasurystatuut gemeente Brunssum 2010
k	Wet Inburgering	Wet Inburgering	Verordening wet inburgering; Beleidsregels wet inburgering (m.i.v. 1-8-2010)
l	Leerlingenvervoer	Wet op het primaire Onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet Onderwijs	Verordening leerlingenvervoer Gemeente Brunssum 2013 en 2014 (m.i.v. 1 aug. 2014)
m	Grondexploitatie	Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Grewwet).	Verordening op het beheer van het Grondbedrijf
n	Crediteuren		Budgetregeling
o	Opbrengsten voorzieningen		Tarievenlijst verhuur 2014; Tarievenlijst Brikke Oave 2014; Tarievenlijst zwembad 2014
p	Lijkbezorgingsrechten	Wet op de lijkbezorging	Verordening op de heffing en invordering van de lijkbezorgingsrechten 2014
q	Debiteuren		Uitvoeringsregels debiteurenbeheer 2010
r	Kassa loket Burgerzaken	Gemeentewet, Wet BRP	Verordening op de heffing en invordering van leges 2014
s	Sisa, single information, single audit	Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO); Wet gemeenschappelijke regelingen; Circulaire Sisa; Wet op het primaire Onderwijs; BDU Verkeer en vervoer; WSW; WWB; Bbz 2004; Wet Participatiebudget	
t	Mandaatregeling	Gemeentewet	Algemeen Mandaatbesluit gem. Brunssum
u	Aanbestedingen	Aanbestedingswet 2012 Aanbestedingsbesluit, Gids Proportionaliteit, EU-aanbestedingsregels	Nota aanbestedingsbeleid 2013
v	Budgetregeling		Besluit regeling budgethouders 2009
w	Jaarrekening	BBV, Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), Wet op het BTW compensatiefonds, Gemeenschappelijk	Nota activabeleid, Div. belastingverordeningen, kwijtscheldingsverordening, Mip

		Financieel toezichtkader Provincie Limburg	
x	Nota reserves en voorzieningen	BBV	Nota reservebeleid 2011
y	Onderhoud gebouwen		Onderhoudsplannen
1	Inspraakverordening	Gemeentewet	Inspraakverordening
2	Bestuursopdrachten	Afhankelijk van onderwerp	Afhankelijk van onderwerp
3	Bezwaarschriften en klachten	AWB Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Brunssum
4	Personeelsbeleid	Zie onder punt 7 g	HRM beleid 2008-2010; Nota leeftijdsebewust personeels- management