



Gemeente Oudewater

RAADSBESLUIT Oudewater

20R.00104

Agendapunt: 18

Onderwerp: Controleprotocol 2019

De raad van de gemeente Oudewater;

gelezen het voorstel d.d. 7 januari 2020 van:

- burgemeester en wethouders

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden;

b e s l u i t:

het Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2019 vast te stellen.

1. Inleiding

In 2018 heeft de gemeenteraad aan Publieke Sector Accountants (PSA) de opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Oudewater uit te voeren, over het boekjaar 2018 en 2019. In dit controleprotocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole.

Object van controle is de jaarrekening inclusief Single information, Single audit (Sisa)-bijlage en het financieel beheer over deze jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oudewater.

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 2019 en volgende jaren van de gemeente Oudewater.

Dit protocol is van toepassing voor de duur van de opdrachtperiode van de huidige accountant.

Actualisatie zal plaatsvinden indien nodig. Jaarlijkse vaststelling door de gemeenteraad is niet nodig.

3. Wettelijk kader

De Gemeentewet (Gemw), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst. Deze accountant krijgt opdracht de jaarrekening (artikel 197 Gemw) te controleren. Naar aanleiding van deze controle (artikel 393 eerste lid Boek 2 BW) verstrekt hij een accountantsverklaring en biedt hij een verslag van bevindingen aan. De wet- en regelgeving waarop de accountant zijn verklaring en bevindingen baseert, moet door het college in een toetsings- en normenkader inzichtelijk worden gemaakt.

De gemeenteraad heeft op 13 februari 2020 de Controleverordening 2019 vastgesteld. In de verordening ex artikel 213 Gemw is de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de

financiële organisatie van de gemeente Oudewater geregeld.

Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad het normenkader vast dat voortvloeit uit de wet- en regelgeving die van toepassing is voor het controlejaar 2019 en volgende jaren.

4. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 Gemw is omschreven, zal de controle van de in artikel 197 Gemw bedoelde 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 (in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen);
- 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 Gemw (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten);
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- 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 provincies en gemeenten.

Bij de controle zullen nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 van de Gemw (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) alsmede de voor de accountants geldende controle- en overige standaarden bepalend zijn voor de door de accountant uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden dat de in de jaarrekening 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."

Single Information Single Audit (SiSa)

Het Rijk streeft naar meer sturing op hoofdlijnen en minder administratieve belasting.

Het Rijk heeft daarom de lijn doorgezet om afzonderlijke verantwoordingen en accountantscontroles voor de diverse specifieke uitkeringen af te schaffen.

In plaats daarvan zijn meer regelingen toegevoegd aan de SiSa-lijst, een (wettelijke verplichte) bijlage bij de jaarrekening, die door de accountant getoetst moet worden.

Het ministerie van BZK maakt jaarlijks (in december) bekend over welke regelingen de gemeente verantwoording moet afleggen volgens het SiSa-principe.

5. 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 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.

Goedkeuringstolerantie

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 is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstoleranties volgt de

raad de volgende wettelijke minimumeisen:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% <3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% <10\%$	$\geq 10\%$	-

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Hierbij wordt bedoeld op het bedrag waarboven de accountant voor wat betreft geconstateerde fouten of onzekerheden in de jaarrekening heeft te rapporteren in het verslag van bevindingen. De door de accountant voor de jaarrekening van de gemeente Oudewater te hanteren rapporteringstolerantie wordt vastgesteld op 50% van de goedkeuringstolerantie per controleverschil.

6. Rechtmatigheidscriteria

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Ad 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 financiële beheershandelingen. De financiële beheershandeling die deze begrotingsoverschrijding veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de raad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de raad geformuleerde beleid. Bij hogere lasten dan was begroot, zal bijvoorbeeld worden beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere baten. Het bepalen welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

Ad 2 (voorwaardencriterium)

Besteding en inning van gelden door een gemeente is aan bepaalde voorwaarden gebonden 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 e.d. met een wettelijke grondslag en jurisprudentie). De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project, de heffings- en/of declaratiegrondslag, normbedragen, de bevoegdheden, het voeren van een administratie, het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken, aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaraties e.d. De minimale voorwaarden met betrekking tot een financiële beheershandeling hebben betrekking op 'recht, hoogte en duur', de eventuele aanvulling verschilt per respectievelijke wet, regeling of verordening. De accountantscontrole beperkt zich tot de voorwaarden recht, hoogte en duur en is uitgewerkt in het normen- en toetsingskader (zie ook bijlage 3).

Ad 3 (M&O-criterium)

Gemeenten moeten een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hebben. Het is aan te bevelen dat het college zich in het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid ten aanzien van een regeling voert, is er geen sprake van verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling. De accountant weet dan met zekerheid dat er een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid bestaat en dat onzeker is of voor posten in de jaarrekening die samenhangen met de betreffende regeling is voldaan aan de gestelde eisen. Op grond daarvan is de bevinding van de accountant veelal niet te kwalificeren, maar deze kan, afhankelijk van de relatieve omvang van de betreffende posten, wel medebepalend zijn voor de strekking van de af te geven verklaring. Ook een gebrekkige uitvoering van het vastgestelde M&O-beleid kan leiden tot een negatieve bevinding.

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 lasten of baten en deze onzekerheid niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

7. Rapportage 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 zogenoemde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht, de managementletter. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportagewensen – op hoofdlijnen aan de Auditcommissie gerapporteerd. De managementletter wordt met de Auditcommissie besproken.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening 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.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, ten aanzien van zowel 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.

8. Intrekken oud protocol en inwerkingtreding

1. Dit protocol treedt in werking op de dag na die van bekendmaking, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van het verslagjaar 2019.
2. Op het in het eerste lid genoemde tijdstip wordt het Controleprotocol gemeente Oudewater 2011 ingetrokken, met dien verstande dat deze van toepassing blijft op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van voorgaande verslagjaren.

9. Citeertitel

Dit protocol kan worden aangehaald als 'Controleprotocol gemeente Oudewater 2019.'

Aldus besloten door de raad van de gemeente Oudewater in zijn openbare vergadering, gehouden op 13 februari 2020.

De griffier,

mr. A. van der Lugt

De voorzitter,

W.G. Groeneweg

Bijlagen:

1. Richtlijnen begrotingoverschrijdingen in het kader van de accountantscontrole
2. Communicatie en periodiek overleg
3. Normenkader
4. Rapportagemomenten

Bijlage 1: Richtlijnen begrotingsoverschrijdingen in het kader van de accountantscontrole

De commissie BBV geeft via de kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de controleverklaring van de decentrale overheden. Rechtmatigheid heeft een bijzondere positie binnen het BBV omdat dit het enige onderwerp is waarbij de commissie BBV zich niet uitsluitend richt op de toepassing van de verslaggevingsregels, maar ook op de controle van de jaarstukken.

De kadernota rechtmatigheid is te vinden op de site van de commissie BBV¹.

¹ <https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979239/rechtmatigheid>

Bijlage 2 Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het verslagjaar 2019. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zo veel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen accountant, bestuur en management in de regel van toepassing zijn:

Wie	Frequentie	Toelichting
Auditcommissie	Minimaal 2x per jaar	Pre-auditgesprek, bespreking van de jaarrekeningcontrole, het verslag van bevindingen en het accountantsverslag.
Gemeenteraad en College B&W	pm	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van de gemeenteraad en het college.
Portefeuillehouder Financiën	Minimaal 2x per jaar	Bespreking bevindingen interim-controle en bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole en actualiteiten.
Concerncontroller / Auditor	Frequent	<ol style="list-style-type: none">1. Afstemmen nadere invulling van de controleopdracht / aandachtspunten voor de controle2. Bespreking bevindingen interim-controle / managementletter3. Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole / accountantsverslag
Concerncontroller / Auditor / Teamleider Financiën	Frequent	<ol style="list-style-type: none">1. Afstemmen werkafspraken2. Bespreking bevindingen interim-controle / managementletter3. Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole / accountantsverslag
Teams	pm	Binnen de teams zal, in het kader van de controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de teamleiders en met de verantwoordelijken voor de relevante primaire processen. Eerste aanspreekpunt hierbij zijn de dossierhouders.

Bijlage 3 Inventarisatie interne regelgeving

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is het belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving daarvan en moet dus inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Dit betreft het normen-en-toetsingskader. Het normenkader wordt door de accountant gebruikt bij het beoordelen van de financiële rechtmatigheid, zowel bij de interimcontrole (najaar) als bij de jaarrekeningcontrole (april-mei). Het normenkader moet ieder jaar geactualiseerd worden en in ieder geval aan de gemeenteraad ter kennisneming worden gezonden. In het normenkader staat alle relevante wet- en regelgeving van hogere overheden en van de gemeente Oudewater zelf. Het normenkader is uitgewerkt in een toetsingskader (interne checklisten) waarin per verordening of regelgeving is aangegeven welke bepalingen met financiële consequenties voor de toetsing van belang zijn. Het gaat dan om de voorwaardencriteria: recht, hoogte en duur. Het voorwaardencriterium ziet op de mate waarin lasten, baten en balansmutaties gebaseerd zijn op handelingen die voldoen aan in wet- en regelgeving gestelde voorwaarden. Bij elke voorwaarde moet de gemeente nagaan of financiële beheershandelingen hieraan op een consequente wijze worden getoetst.

Voor het normen-en-toetsingskader dat door de accountant gebruikt wordt bij het controleren van de jaarrekening 2019 wordt verwezen naar raadsinformatiebrief 18R.00777 d.d. 11 december 2018.

Bijlage 4 Rapportagemomenten

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Aan wie	Interim-controle	Jaarrekeningcontrole
Auditcommissie	Managementletter wordt ter bespreking aangeboden.	Controleverklaring en accountantsverslag worden ter informatie aangeboden.
Gemeenteraad	N.v.t.	Controleverklaring en accountantsverslag worden ter vaststelling aangeboden.
College van burgemeester en wethouders	Managementletter wordt ter vaststelling aangeboden.	Controleverklaring en accountantsverslag worden ter informatie aangeboden.