

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2011 VAN DE GEMEENTE STEENBERGEN

1. Inleiding

Bij besluit van 31 maart 2011 heeft de gemeenteraad aan Deloitte Accountants B.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Steenbergen uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, wat op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2011 van de gemeente Steenbergen.

1.1 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 2011 van de gemeente Steenbergen.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet schrijft in artikel 213 voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet 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 accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is.

De gemeenteraad heeft op 21 oktober 2010 de verordening ex artikel 213 van de Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Steenbergen vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2011.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant 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 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 en adviezen van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten

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 Provincies en Gemeenten (BAPG) 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".

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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. 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. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

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. In afwijking van voorgaande jaren is de rapporteringstolerantie lager dan de goedkeuringstolerantie. De rapporteringstolerantie bedraagt $\geq \text{€ } 100.000$.

In het hierna opgenomen schema is de goedkeuringstolerantie opgenomen zoals door de gemeenteraad is vastgesteld voor het controlejaar 2011. Deze komt overeen met het wettelijk minimum.

<i>Goedkeurings-Tolerantie</i>	<i>Goedkeurend</i>	<i>Beperking</i>	<i>Oordeel-onthouding</i>	<i>Afkeurend</i>
<i>Fouten in de jaarrekening (% omvangsbasis)</i>	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
<i>Onzekerheden in de controle (% omvangsbasis)</i>	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Op basis van de begroting 2011 van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 450,000 en een totaal van onzekerheden van circa € 1.350.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

4 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2011 is limitatief gericht op:

- 4.1 de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van het "TOETSINGSKADER RECHTMATIGHEID 2011" is opgenomen (bijlage 2 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Uitdrukkelijk gaat het hierbij ook om met de wetgeving verband houdende regelgeving, zoals invoeringswetten, uitvoeringsbesluiten enz;
- 4.2 de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting
 - de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet
 - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;

en de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van het "TOETSINGSKADER RECHTMATIGHEID 2011" (bijlage 2 van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen die hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen betreffen. In verband hiermee vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen. In bijlage 2 is zoveel mogelijk aangegeven welke

bepalingen betrekking hebben op hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen. Hierbij kan het voorkomen dat een artikel genoemd wordt, terwijl niet alle leden van dat artikel op hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen betrekking hebben. De niet relevante bepalingen worden buiten beschouwing gelaten.

De door de accountant uit te voeren rechtmatigheidscontrole heeft als doel om vast te stellen dat de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de wet- en regelgeving, bestaande uit externe wetgeving en gemeentelijke regelgeving. Het gaat daarbij dus om spelregels van de raad en hogere wet- en regelgevende organen die als norm gelden voor het college bij het aangaan van transacties. Bij de gemeentelijke regelgeving gaat het om verordeningen en andere raadsbesluiten. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

Collegebesluiten zijn in te delen in kaderstellend en uitvoerend. Kaderstellende besluiten hebben een algemene werking voor alle nog te nemen uitvoerende besluiten. Uitvoerende besluiten kunnen door het college worden genomen, bijvoorbeeld in het kader van het dagelijks bestuur en beheer van de gemeente.

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Indien het opstellen en nemen van een collegebesluit verplicht wordt gesteld, toetst de accountant alleen of het voorgeschreven besluit daadwerkelijk door het college is genomen. Indien de wet- en regelgeving ook inhoudelijke eisen aan het collegebesluit stellen, wordt ook gecontroleerd of aan deze eisen is voldaan.

Bij wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd, zoals bij de controle van verantwoordingen over de besteding van specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld eigen uitvoeringsregels betreffende de toepassing van de hardheidsclausule) toetst de accountant inhoudelijk of de bepalingen in het besluit adequaat zijn opgevolgd.

Alle overige kaderstellende en uitvoerende collegebesluiten vallen niet standaard onder de door de accountant uit te voeren rechtmatigheidscontrole. Collegebesluiten kunnen overigens wel invloed hebben op het financieel beheer, zoals bij de toepassing van delegatie- en mandaatvoorschriften. Deze collegebesluiten kunnen dan ook gevolgen hebben voor het getrouwe beeld van de jaarrekening en vormen daarmee ook onderdeel van het getrouwheidsonderzoek van de accountant.

Ten aanzien van subsidies geldt:

- 4.3 Wanneer een subsidieverslag van een gesubsidieerde instelling nog niet is ontvangen zal naar andere wegen gezocht moeten worden om voldoende zekerheid over de rechtmatigheid en de getrouwheid te verkrijgen. Wanneer de gewenste informatie in redelijkheid nog ontbreekt, moet de accountant een verwachting opbouwen over de rechtmatigheid van de verantwoorde subsidiebedragen. Zijn daartoe door de gecontroleerde subsidieverstrekker juiste onderbouwingen gedocumenteerd. Als deze onderbouwing deugdelijk is en bijvoorbeeld wordt gestaafd met ervaringen uit het verleden (vorig jaar een goede verantwoording), dan bestaat er geen reden om te twifelen aan de getrouwheid en de rechtmatigheid. Het ontbreken van absolute zekerheid op dat moment mag niet worden vertaald in een onzekerheid in de (accountants)controle m.b.t. rechtmatigheid.

Voor de eigen bijdragen van het Centraal administratiekantoor (CAK) geldt:

- 4.4 Een aanvrager van een voorziening (voorheen WVG), hulp in de huishouding of een financiële tegemoetkoming (persoonsgebonden budget) is op grond van de WMO een bijdrage verschuldigd. De wetgever heeft bepaald dat de berekening, oplegging en incasso van deze eigen bijdrage wordt uitgevoerd door het CAK. Het CAK verstrekt aan de gemeenten een totaaloverzicht waarbij maandelijks afstorting plaatsvindt van de geïncasseerde bijdragen. Gemeenten kunnen op deze overzichten van het CAK wel de aantallen personen, soort en omvang van de zorgverlening beoordelen met de eigen WMO-administratie. Probleempunt is dat door het ontbreken van inkomensgegevens op deze overzichten de informatie over de eigen bijdrage ontoereikend is om als gemeente de juistheid op persoonsniveau en volledigheid van de eigen bijdragen als geheel te kunnen vaststellen.

Door de systematiek te kiezen van het vaststellen van de eigen bijdragen door het CAK, heeft de wetgever in feite bepaald, dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de eigen bijdragen geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Dat betekent dat door de gemeenten geen zekerheid over omvang en hoogte van de eigen bijdragen kunnen worden verkregen als gevolg van het niet kunnen vaststellen van de juistheid op persoonsniveau, zoals hiervoor is toegelicht. De gemeente zal deze onzekerheid in de jaarrekening adequaat moeten toelichten. Indien deze onzekerheid door de gemeente adequaat is toegelicht, kan de accountant een goedkeurende verklaring geven.

5 Begrotingscriterium

Begrotingsrechtmatigheid wordt in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten omschreven als:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma’s (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn”.

De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet worden meegewogen in het accountantsoordeel.

Het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) heeft de volgende tabel opgesteld:

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
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
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
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X **)	
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 **)	
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

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
<p>Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld 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 er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar.</p> <p>- geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar</p>	X	X
<p>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.</p> <p>- jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren</p>	X	X

Deze tabel wordt in zijn geheel overgenomen. Voor de met **) aangeduide begrotingsafwijkingen geldt dat deze overschrijdingen gekwalificeerd worden als passend binnen het beleid van de raad. Hieraan wordt echter de voorwaarde verbonden dat de desbetreffende overschrijding is toegelicht in de jaarrekening.

Met betrekking tot de omvang van kosten- c.q. begrotingsoverschrijdingen geldt het volgende kader:

1. Van programma's waarin sprake is van een overschrijding van de totale lasten met \leq € 500.000 dienen begrotingsoverschrijdingen van 5% of meer met een minimum van € 10.000 door de raad voor het einde van het jaar middels begrotingswijziging te worden goedgekeurd.
2. Van programma's waarin sprake is van een overschrijding van de totale lasten met meer dan € 500.000 dienen begrotingsoverschrijdingen van 5% of meer door de raad voor het einde van het jaar middels begrotingswijziging te worden goedgekeurd.
3. Overschrijdingen waarvoor het volgens punt 1 en 2 nodig is een begrotingswijziging te maken maar waarvoor dat niet is gebeurd worden gemeld en toegelicht in de jaarrekening. Wanneer deze overschrijdingen passen binnen de beleidskaders van de raad is hierop de algemene lijn van toepassing en worden ze dus niet meegewogen in het accountantsoordeel.

Komt de raad tot het oordeel dat uitgaven in de jaarrekening niet rechtmatig zijn gedaan dan kan de raad een zgn. indenniteitsprocedure starten. Deze indenniteitsprocedure geeft de gelegenheid om deze posten uit het geheel van de jaarrekening te lichten en via een aparte procedure te behandelen. De indenniteitsprocedure is nadrukkelijk alleen bedoeld voor die onrechtmatigheden waarvan de raad vindt dat zij de vaststelling van de jaarrekening in de weg staan.

6 Communicatie en periodiek overleg

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 periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en het audit committee, de portefeuillehouder financiën, de algemeen directeur/gemeentesecretaris, de concerncontroller en het afdelingshoofd Ondersteuning.

Verder zijn in artikel 2, lid 4 en artikel 7, lid 4 van deze controleverordening ook nog de communicatiemomenten benoemd tussen de raad en de accountant. In artikel 2 betreft het de

communicatie voorafgaand aan de accountantscontrole van een boekjaar en in artikel 7 de communicatie tussen de accountant en de raad na afloop van de jaarrekeningcontrole.

In zijn vergadering van 24 februari 2005 heeft de gemeenteraad besloten over te gaan tot instelling van een audit committee, als bedoeld in artikel 4 van de controleverordening. Deze permanente commissie van de gemeenteraad verzorgt ten behoeve van de gemeenteraad de communicatie met de accountant.

Het audit committee is als volgt samengesteld: afgevaardigde raadsleden (elke fractie mag één vertegenwoordiger afvaardigen), de griffier, de accountant, de portefeuillehouder financiën, de concerncontroller, het afdelingshoofd Ondersteuning en bij de bespreking van de managementletter of boardletter de algemeen directeur/gemeentesecretaris.

Er is een vergaderfrequentie van drie maal per jaar voorzien, namelijk voorafgaand aan en ter afsluiting van de interim-controle en ter afsluiting van de jaarrekeningcontrole.

7 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controle

Door de accountant wordt een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht.

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.

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 onderdeel 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, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlagen:

1. NORMENKADER RECHTMATIGHEID 2011
2. TOETSINGSKADER RECHTMATIGHEID 2011

Steenbergen, 26 januari 2012.

De raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

E.P.M. van der Meer

J.J. Hoogendoorn.