



Controleprotocol jaarrekening

Gemeente Stichtse Vecht

Getrouwheid en rechtmatigheid

1. Inleiding

Jaarlijks legt het college in de jaarstukken verantwoording af aan de raad over het in het begrotingsjaar gevoerde bestuur. De raad beoordeelt de jaarstukken en stelt deze vast. De uitkomsten van de accountantscontrole, vastgelegd in de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen vormen mede de basis voor de beoordeling door de raad.

Controleprotocol

De accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Stichtse Vecht, als bedoeld in art. 213 Gemeentewet, wordt uitgevoerd door een door de raad aangestelde accountant. In dit controleprotocol zijn kaders en uitgangspunten opgenomen ter voorbereiding op en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole.

Normenkader

In het controleprotocol wordt gesproken over het normenkader. Het normenkader is een overzicht van de, voor de rechtmatigheidscontrole, relevante externe en interne wet- en regelgeving en wordt jaarlijks ter kennisname aangeboden aan de raad.

2. Uitgangspunten

De Gemeentewet, art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meerdere accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

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.

Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Stichtse Vecht.

De accountantscontrole is gericht op het afgeven van een oordeel over:

Getrouwheid:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Rechtmatigheid:

- 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 art. 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

Bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van:

- art. 213, lid 6 Gemeentewet nader uitgewerkt in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO)
- de Kadernota Rechtmatigheid en adviezen van de commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

- voor accountants geldende controle- en overige standaarden die Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) zijn uitgevaardigd.

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- De naleving van, in het normenkader opgenomen, (externe) wettelijke kaders.
- De naleving van de volgende (interne) kaders:
 - o de begroting
 - o financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 - o de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
 - o de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art. 213a Gemeentewet;
- De eveneens in het normenkader opgenomen overige (interne) kaders. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen). Hierbij kan gedacht worden aan subsidieregels en mandaat- en delegatiebepalingen voor zover van belang voor de getrouwheidscontrole door de accountant. Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

In het verbijzonderde interne controleplan van de gemeente Stichtse Vecht staat vermeld welke processen aan de ex- en interne kaders worden getoetst. Het controleplan en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma worden jaarlijks met de accountant afgestemd.

3. Onderzoeksaanpak

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, statische deelwaarnemingen en extrapolaties. Niet ieder document of iedere financiële handeling wordt gecontroleerd, maar de accountant 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.

Daarnaast houdt de accountant bij de controle en oordeelsvorming rekening met kwalitatieve aspecten.

Kader controle jaarrekening

Het kader voor de controle van de jaarrekening bestaat enerzijds uit de goedkeurings- en rapporteringstoleranties en anderzijds uit het normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole.

Specifieke uitkeringen

De accountant beoordeelt voor elke specifieke uitkering of er sprake is van risico's die richtinggevend zijn voor de inrichting van de accountantscontrole.

Voor een aantal specifieke uitkeringen geldt het beginsel van Single information en Single Audit (SISA). De controle van de specifieke uitkeringen die vallen onder SISA maakt deel uit van de controle van de jaarrekening. De verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkeringen staat opgenomen in een bijlage bij de jaarrekening.

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle boven een vastgesteld percentage van de totale lasten van de gemeente (inclusief toevoeging aan de reserves) leiden tot een niet goedkeurende accountantsverklaring of vermelding ervan in het verslag van bevindingen. Dit komt tot uitdrukking in de goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

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 en de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven.

Fout:

Lasten, baten of balansmutaties worden aangemerkt als fout, als bij de totstandkoming ervan niet in overeenstemming met de verslaggevingvoorschriften of regels is gehandeld.

Onzekerheid:

Lasten, baten of balansmutaties worden aangemerkt als onzekerheid, wanneer de accountant niet kan vaststellen of bij de totstandkoming ervan in overeenstemming met de verslaggevingvoorschriften of regels is gehandeld.

De hieronder vermelde goedkeuringstoleranties worden gehanteerd:

Goedkeuringstolerantie:	Aard van de accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten incl. toevoeging aan de reserves)	kleiner dan of gelijk aan 1%	tussen 1% en 3%	-	groter dan of gelijk aan 3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten incl. toevoeging aan de reserves)	kleiner dan of gelijk aan 3%	tussen 3% en 10%	groter dan of gelijk aan 10%	-

Conform artikel 3 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) kan de accountant, op grond van deskundigheid, ook constateren dat er kwalitatieve gebreken van dusdanige aard zijn, dat hij de goedkeuring aan de jaarrekening onthoudt.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties bestaat de rapporteringstolerantie. Dit 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 de rapporteringstolerantie geldt als maatstaf dat de accountant in zijn rapport van bevindingen geconstateerde fouten en onzekerheden groter dan of gelijk aan € 50.000 vermeldt.

Voor specifieke uitkeringen gelden twee aanvullingen op het bovenstaande:

1. Specifieke uitkeringen die in het verantwoordingsjaar omvangrijker zijn dan € 125.000, vindt het rijk dermate materieel dat de accountant hierbij altijd een deelwaarneming uitvoert.
2. Er gelden afwijkende rapporteringstoleranties:
 - € 12.500, indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
 - 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000
 - € 125.000, indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

Normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole

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 wetten en regelgeving (rechtmatig) tot stand zijn gekomen.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en beheer. Niet financiële handelingen kunnen immers wel leiden tot financiële risico's waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

- het begrotingscriterium
- het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium (M&O-criterium)
- het voorwaardencriterium
- het calculatiecriterium
- het valuteringscriterium
- het adresseringscriterium
- het volledigheidscriterium
- het aanvaardbaarheidscriterium en
- het leveringscriterium.

Er wordt extra aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)
3. Het voorwaardencriterium.

Normen- en toetsingskader begrotingscriterium

Dit criterium houdt in dat de 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. 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.

Op grond van artikel 28 van Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden alle kostenoverschrijdingen en inkomstenonderschrijdingen op het niveau van de budgetautorisatie opgenomen in een afzonderlijk overzicht in de jaarrekening. De afwijkingen in de verschillende posten worden hierbij toegelicht. Het gaat om overschrijdingen waarbij het college bij het doen van de uitgaven binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Door het vaststellen van de rekening door de raad waarin de uitgaven wel zijn opgenomen worden de desbetreffende uitgaven alsnog geautoriseerd.

Met het normenkader voor de begroting wordt vastgesteld welke begrotingsafwijkingen als onrechtmatig mogen worden bestempeld en daarom in het accountantsoordeel moeten worden betrokken. De hier voorgestelde normen voor de begroting geven niet alle rechtmatige of onrechtmatige begrotingsafwijkingen weer, alleen die begrotingsafwijkingen waar de raad een norm voor kan aangeven.

Normenkader begrotingscriterium

1 Begrotingsafwijkingen welke passen binnen het beleid

Rechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen die niet tijdig in een eerdere bestuursrapportage opgenomen hadden kunnen worden;
- Begrotingsafwijkingen zijnde kostenoverschrijdingen die gecompenseerd worden door direct gerelateerde inkomsten;
- Begrotingsafwijkingen die ontstaan zijn door een gewijzigde regelgeving ten opzichte van de begroting.

Onrechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen die ten onrechte niet tijdig in een eerdere bestuursrapportage zijn signaleerd.

2 Begrotingsafwijkingen welke niet passen binnen het beleid

Rechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen die voorafgaand aan het uitvoeren van het beleid met instemming van de gemeenteraad tot stand zijn gekomen.

Onrechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen die niet voorafgaand aan de vaststelling van het beleid de instemming van de gemeenteraad hebben of ter kennis van de gemeenteraad zijn gebracht.

3 Administratieve fouten

Rechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen veroorzaakt door een administratieve fout of autonome ontwikkeling, die na correctie per saldo geen begrotingsafwijking opleveren.

Onrechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen door het verantwoord in een verkeerd boekjaar.

4 Grondexploitaties

Rechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen die geen afwijking veroorzaken in de totale kosten en opbrengsten van de laatst vastgestelde exploitatieopzet.

Onrechtmatig zijn:

- Begrotingsafwijkingen die een afwijking veroorzaken in de totale kosten en opbrengsten van de laatst vastgestelde exploitatieopzet en daarin opgenomen konden worden.

5 Investerings

Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investerings) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren

Rechtmatig zijn:

- hogere afschrijvings- en financieringslasten in volgende jaren

Onrechtmatig zijn:

- Kostenoverschrijding op de investering in het jaar van investeren

Toetsingskader begrotingscriterium

De raad stelt de begroting vast op programmaniveau. Dit betekent dat toetsing aan de begrotingscriteria bij de interne controle, de tussentijdse rapportages en de controle van de jaarrekening ook op dit niveau plaatsvindt.

Deze toetsing omvat de volgende werkzaamheden:

- Toereikendheid begrotingsbedrag en begrotingsafwijkingen
- Juiste programma(deel) en administratieve verwerking
- Juiste toerekening aan begrotingsjaar

In de jaarrekening wordt per programma een toelichting op overschrijdingen en/of onderschrijdingen groter dan € 50.000 op taakveldniveau opgenomen.

Normen- en toetsingskader met betrekking tot het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium):

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen.

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 een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen:

- 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.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren. De in- en externe controle is erop gericht om dit vast te stellen. 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 vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig.

Misbruik is onrechtmatig. Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijkgesteld worden met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen als fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Oneigenlijk gebruik is niet onrechtmatig, maar wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. In dat geval moet de wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijk worden. De beheersmaatregelen die daarbij passen: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualiseren wet- en regelgeving.

M&O beleid wordt meegenomen in de rechtmatigheidscontrole. Voor wat betreft het M&O-criterium wordt voor bestaande procedures getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Normen- en toetsingskader met betrekking tot het voorwaardencriterium:

Bij de toetsing aan het voorwaardencriterium controleert de accountant of de financiële beheershandelingen rechtmatig, dus in overeenstemming met (in- en externe) wet- en regelgeving, zijn verricht. Om dit mogelijk te maken is een overzicht van de in de gemeente Stichtse Vecht geldende wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen opgesteld, het normenkader. Er is een verbijzonderde interne controleplan opgesteld waarin vermeld staat welke processen aan de interne regelgeving worden getoetst. Dit plan wordt jaarlijks met de accountant afgestemd.

Het huidige beleid wordt bekrachtigd en met name jegens derden worden niet met terugwerkende kracht strengere normen toegepast.

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen. Bepalingen met termijnen, waarin een relatie met derden wordt gelegd, worden in de praktijk niet als 'fatale termijnen' gezien, omdat getracht wordt de maatschappelijke effecten, zoals bedoeld in de programmabegroting, te bereiken. Dit houdt in dat er ook geen financiële consequenties aan worden verbonden. Om deze reden wordt alleen getoetst op recht, hoogte en duur.

Operationalisering normenkader

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor interne beheersing en accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. De regelgeving wordt nader uitgewerkt in kaders, richtlijnen en beheersmaatregelen. De vertaalslag van normenkader naar beheersmaatregelen vindt direct plaats, door vanuit het normenkader de beheersorganisatie in te richten. Het college draagt zorg voor het inrichten van de beheersorganisatie vanuit het normenkader. Het gaat hierbij om maatregelen van interne controle, procesbeschrijvingen, dossiervorming waarbij het resultaat is dat de gemeente Stichtse Vecht op het gebied van de rechtmatigheidscontrole structureel zichtbaar "in control" is. Het verbijzonderde interne controleplan en het uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van (verbijzonderde) interne controle geven aan wat relevant is voor het rechtmatigheidsbeheer.

4. Accountantsproducten

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

Uitkomst interim controle

Over de uitkomsten van een interim-controle brengt de accountant een managementletter uit aan het College van Burgemeester en Wethouders. Hierin staan aanbevelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie. Bestuurlijk relevante zaken worden aan de raad gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met art. 213, lid 4 van de Gemeentewet wordt na de afronding van de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad 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.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft.

Uitgangspunten rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht. Ook positieve ontwikkelingen die in het oog springen worden opgenomen. Fouten of onzekerheden die de rapporterings-tolerantie, 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.

Single Informatie Single Audit (SISA)

Voor een aantal specifieke uitkeringen is in 2007 het beginsel van Single information en Single Audit (SISA) van kracht geworden. Het doel van SISA is de vereenvoudiging van controle en verantwoording op specifieke uitkeringen. De controle van de specifieke uitkeringen die vallen onder SISA maakt deel uit van de controle van de jaarrekening. De verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkeringen staat opgenomen in een bijlage bij de jaarrekening.

Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt, conform artikel 4 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, op een gestandaardiseerde wijze de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Conform art. 213 Gemeentewet geeft de accountantsverklaring op grond van de uitgevoerde controle aan of :

1. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
2. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
3. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in art.186 Gemeentewet en
4. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.