

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2010 van de gemeente Velsen

Inleiding

Jaarlijks dienen de accountants van gemeenten op grond van artikel 213 van de Gemeentewet behalve een getrouwheidsonderzoek naar de jaarrekening ook een rechtmatigheidsonderzoek naar de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties uit te voeren. Accountants moeten bij de jaarrekening één accountantsverklaring over getrouwheid en rechtmatigheid verstrekken.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole dient onder andere dit controleprotocol door de gemeenteraad te worden vastgesteld.

Doelstelling controleprotocol

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 van de gemeente Velsen. Daarnaast dient het protocol als leidraad voor de interne controles naar rechtmatigheid.

Wettelijk kader

De Gemeentewet (art. 213) schrijft voor dat de gemeenteraad één 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 accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Taken en verantwoordelijkheden college, raad en accountant

De wet dualisering is bedoeld om de raad - en dus uiteindelijk de burger – meer invloed te geven op het gemeentebestuur. De wet vergroot onder meer het aantal kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad. De functionele scheiding tussen raad en college is daarmee duidelijker geworden. Het college dient zich te concentreren op zijn bestuursbevoegdheden en het afleggen van verantwoording daarover aan de raad. De raad op zijn beurt dient zich te concentreren op zijn verordenende, budgettaire en controlerende bevoegdheden.

De accountant controleert de jaarrekening en verstrekt één verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Het oordeel bevat twee afzonderlijke conclusies: een getrouwheidsoordeel over de jaarrekening als geheel en een rechtmatigheidsoordeel over de baten, de lasten en de balansmutaties (en de toelichting daarop en de daaraan ten grondslag liggende financiële beheershandelingen). Daarnaast gaat de accountant in zijn verslag in op de bevindingen.

Het rechtmatigheidsonderzoek is gericht op de naleving van de in de interne en externe wet- en regelgeving bedoelde financiële beheershandelingen van de gemeente en de financiële consequenties daarvan in de jaarrekening.

Normenkader

Het normenkader bestaat uit externe wetgeving, verordeningen en kaderstellende besluiten van de gemeenteraad voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Aangezien collegebesluiten in beginsel geen “spelregels” tussen raad en college zijn, vormen deze geen onderdeel van het normenkader. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor wettelijk

verplichte (financiële) kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd. Er is voor gekozen om voor het normenkader twee regelingen op te nemen die door het College zijn bepaald, te weten de regeling tot het in gebruik geven van de gemeentelijke sportterreinen 2009-2010 en de regeling tarieven en voorwaarden voor het in gebruik geven van de gemeentelijke sporthallen en gymnastieklokalen 2009-2010.

Toetsingskader

Zoals gezegd bestaat het normenkader uit een overzicht van relevante wet- en regelgeving. Het college en de ambtelijke organisatie zullen de beheersorganisatie van de gemeente zodanig moeten inrichten dat de relevante bepalingen in deze wet- en regelgeving worden nageleefd. Het overzicht van deze bepalingen en de vereiste beheersmaatregelen vormen het toetsingskader. Dit kader is voor het college van belang om een overzicht te hebben van de vereiste beheersmaatregelen en interne controles en voor de accountant bij de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer.

Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening, uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel. In artikel 213 is dit verwoord onder lid 3 en 4.

Lid 3 luidt:

De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen*
- b. de baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen*
- c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en*
- d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.*

Lid 4 luidt:

Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:

- a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en*
- b. onrechtmatigheden in 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) 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”.

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 goedkeurings-tolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het BAPG zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De minimumeisen zijn:

Strekking accountantsverklaring

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

In dit protocol wordt aangesloten op de minimumeisen.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling geven. De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

1. 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.
2. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties is er ook sprake van de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

1. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie.

Voorgesteld wordt om de rapporteringstolerantie gelijk te stellen aan de goedkeurings-tolerantie.

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. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000,-. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van gestelde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekeninghoudend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die de rapporteringstolerantie overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op de naleving van wettelijke kaders, zoals die in het normenkader zijn weergegeven. Het gaat hierbij om externe wetgeving en interne regelgeving.

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.

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. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Uitzondering hierop vormen aanbestedings- en subsidie-regels en mandaat- en delegatiebepalingen voor zover van belang voor de getrouwheidscontrole door de accountant. Voorts kunnen interne regels wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van “hogere” besluiten, maar deze regels zijn op zich geen object van onderzoek. Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

Rapportering 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 zogenaamde interim-controle uitgevoerd (indien van toepassing). Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over 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 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.

Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlagen (1):
Normenkader