

Controleprotocol Gemeente De Bilt 2007

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING VAN DE GEMEENTE DE BILT

1. Samenvatting	3
2. Inleiding	3
2.1 Doelstelling	3
2.2 Wettelijk kader	3
3. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid).....	4
4. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties.....	4
3.1 Goedkeuringstolerantie	4
4.1 Rapporteringtolerantie	5
5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing	5
6. Communicatie en periodiek overleg	6
7. Rapportering accountant.....	6

1. Samenvatting

De Gemeentewet bepaalt dat bij de accountantscontrole, naast onderzoek naar de getrouwheid, ook de rechtmatigheid van de baten, lasten en de balansmutaties moet worden onderzocht. Met andere woorden de accountant controleert of de baten, lasten en de balansmutaties zijn verricht binnen de grenzen van de interne en externe regelgeving. Dit controleprotocol geeft richting aan het werk van de accountant. Door middel van een controleprotocol geeft de raad als opdrachtgever aan waarover hij zekerheid wil hebben en waarover hij dus gerapporteerd wil worden. Hierdoor kan de accountant gericht te werk gaan. De belangrijkste zaken die in het controleprotocol worden vastgelegd zijn de te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties en de reikwijdte van de rechtmatigheidcontrole. In hoofdstuk 4 worden de gehanteerde toleranties vermeld en wordt aangegeven wat deze inhouden. Aandacht wordt besteed aan de definities van de bovengenoemde toleranties en weergegeven wordt welke toleranties men binnen de gemeente De Bilt hanteert. Hoofdstuk 5 behandelt de reikwijdte van de rechtmatigheidcontrole, hoofdstukken 6 en 7 beschrijven de communicatie en rapportering.

2. Inleiding

Bij besluit van 4 november 2003 heeft de gemeenteraad aan Ernst & Young Accountants opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art 213 GW voor de gemeente De Bilt uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in een controleprotocol plaatsvindt.

Object van de controle is de jaarrekening van onze gemeente en daarmee tevens het financieel beheer uitgeoefend door of namens het College van Burgemeester en Wethouders, verder genoemd in dit protocol als college.

2.1 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 goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening 2007 van de gemeente De Bilt.

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

2.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), art. 213, schrijft 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 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring 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 goedkeuring - en rapporteringtoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is.

De gemeenteraad heeft op 4 november 2003, aangevuld bij besluit van 18 december 2003, de verordening ex. artikel 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente De Bilt vastgesteld. In de raadsvergadering van 4 november 2003 is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen bevestigd. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2007.

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

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 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 Gemeente 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".

4. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

4.1 Goedkeuringstolerantie

Tijdens de controle accepteert de accountant bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of financiële handeling die binnen de gemeente wordt verricht. De accountant richt zijn controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten, balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De controle is dus gericht op het ontdekken van belangrijke fouten. De accountant maakt hiervoor bij zijn controle gebruik van vastgestelde toleranties, risicoanalyse en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

De definitie van goedkeuringstolerantie is:

"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 wordt beïnvloed".

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in een jaarrekening kan ontstaan doordat bijvoorbeeld het onvolledig opnemen van jaarrekeningposten, een toelichting niet toereikend is of dat een waarderingsgrondslag onjuist is. Een onzekerheid in de controle kan bijvoorbeeld ontstaan door gebreken in de interne controle, waardoor achteraf niet meer vast te stellen is of bijvoorbeeld een bepaalde uitgave rechtmatig heeft plaatsgevonden of bepaalde baten volledig zijn verantwoord.

In het BAPG zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststel-

len dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente.

De minimumeisen zijn:

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%	-

Op basis van de begroting 2007 van onze gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 0,7 mln. en een totaal van onzekerheden van circa € 2 mln. de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

4.2 Rapporteringstolerantie

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 100.000 rapporteert. Naast deze kwantitatieve benadering wordt de accountant gevraagd kwalitatieve beoordeling te hanteren.

De definitie van rapporteringstolerantie is:

"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".

De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid zal zich ook voor het kalenderjaar 2007 uitstrekken over:

- De naleving van alle wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van het normenkader van de rechtmatigheidcontrole is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de begroting en alle gemeentelijke verordeningen en kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van het normenkader van de rechtmatigheidcontrole (bijlage 1 van dit protocol).

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, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

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. 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.

6. Verantwoording specifieke uitkeringen

De accountant stelt vast dat de besteding van specifieke uitkeringen conform de voorwaarden worden besteed. Het betreft een specifieke rechtmatigheidscontrole. De accountant zal voorafgaand aan de controle – bij de voorbespreking – een lijst ontvangen met de door de gemeente de Bilt ontvangen specifieke uitkeringen, waarover de accountant bij haar controle een oordeel moet vellen. Indien bij de controle materiële financiële onrechtmatigheden worden geconstateerd, worden deze tevens meegenomen in de rechtmatigheidscontrole.

7. Communicatie en periodiek overleg

Alle verordeningen zoals door de raad zijn vastgesteld vallen onder het begrip rechtmatigheid. De in de bijlagen opgenomen verordeningen en beleidsregels vallen onder het rechtmatigheidsbegrip, met uitzondering van die artikelen waarvan wordt bepaald dat deze buiten de accountantscontrole blijven. Dit laatste voor zover van toepassing uitsluitend voor zover deze geen financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Alle wettelijke kaders, zoals die in bijlage 1 "Inventarisatie wet- en regelgeving" zijn opgenomen vallen ook onder dit begrip. Indien en voorzover 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. Deze interne regels kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van hogere besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is over het algemeen aan het college om een oordeel te geven over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

Door de raad is in verschillende verordeningen en besluiten een M&O-beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de veronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

8. 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 (voor 2007 in november 2007) wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportage wensen – ook aan de gemeenteraad gerapporteerd in een bestuurlijke samenvatting.

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 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.

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

Bijlagen:

1. Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole bij gemeenten
 - a. Normenkader
 - b. Toetsingskader