

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE

OBJECT VAN CONTROLE: JAARREKENING 2014 EN 2015

Voor de gemeenten Tubbergen, Dinkelland en het
Openbaar lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen



September 2014
Versie: definitief, 21 augustus 2014

Afdeling Kwaliteit, audit en control (KAC)

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Doelstelling controleprotocol	3
1.2 Wettelijk kader	3
2. Algemene uitgangspunten voor de controle	4
3. Bereik van de controle op de rechtmatigheid	4
3.1 Externe wettelijke kaders	4
3.2 Interne kaders	5
3.3 Normenkader	5
3.4 Hardheidsclausule	6
4. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties	6
5. Communicatie en periodiek overleg	8
6. Rapporteren door de accountant	8

Bijlagen:

- A. Normenkader rechtmatigheid Dinkelland 2014
- B. Normenkader rechtmatigheid Tubbergen 2014
- C. Normenkader rechtmatigheid Noaberkracht Dinkelland Tubbergen 2014

1. Inleiding

1.1 Doelstelling controleprotocol

De gemeenteraden van Dinkelland en Tubbergen, en het “algemeen bestuur van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen” hebben BDO accountants & (belasting)adviseurs benoemd voor de controle van de jaarrekeningen 2014 en 2015. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moeten echter nog een aantal zaken nader geregeld worden, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle zijn de jaarrekeningen over 2014 en 2015 van de gemeenten Dinkelland, Tubbergen en Noaberkracht Dinkelland Tubbergen.

1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad (en het algemeen bestuur van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen) één of meer accountants aanwijst. Het gaat hier om de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening, het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In dit kader is binnen de regeling “Werkorganisatie Tubbergen-Dinkelland” artikel 23 relevant:

1. Op het financieel beleid, het financiële beheer, de inrichting van de financiële organisatie en de controle daarop zijn de artikelen 212 en 213 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.
2. Het algemeen bestuur stelt de financiële regels vast die vereist zijn om aan het in het eerste lid bepaalde te kunnen voldoen.

In verband met de opdrachtverstrekking aan de accountant kunnen de gemeenteraden en het “algemeen bestuur van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen” nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. De accountant mag daarbij verwachten dat de gemeente en Noaberkracht Dinkelland Tubbergen inzichtelijk maken welke wet- en regelgeving van toepassing is.

De gemeenteraden van Dinkelland resp. Tubbergen hebben op 17 juni 2014 en 13 juni 2014 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld.

Het “algemeen bestuur van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen” heeft op 18 december 2012 de “Financiële verordening Noaberkracht Dinkelland Tubbergen” vastgesteld.

Met dit controleprotocol stellen de gemeenteraden en het “algemeen bestuur Noaberkracht Dinkelland Tubbergen” nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren 2014 en 2015.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening, uitgevoerd 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 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 van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening met het 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 decentrale overheden), de Kadernota en adviezen van de Commissie BBV alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) 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. Bereik van de controle op de rechtmatigheid

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaren 2014 en 2015 is limitatief gericht op de volgende onderdelen.

3.1 Externe wettelijke kaders

Uiteraard is alleen wet- en regelgeving van belang die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen. Belangrijkste (dus niet limitatief) wet- en regelgeving waaraan gedacht kan worden zijn:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen en de regeling betreffende Staatssteun;
- Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen op het gebied van specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekkende instanties;
- Fiscale en sociale wet- en regelgeving die door gemeenten moeten worden nageleefd;
- Overige algemene wet- en regelgeving, zoals AWB (i.v.m. subsidiebepalingen) en Bezoldigingswetten en -besluiten.
- Provinciewet en Gemeentewet;
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV);
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering

3.2 Interne kaders

Begroting

De accountant zal controleren of de bedragen juist en volledig in de jaarrekening worden verantwoord en de verschillen met de gewijzigde begroting juist worden gepresenteerd. Het college dient een analyse van deze afwijkingen te maken en daarbij te verantwoorden waaraan de overschrijdingen te wijten zijn. Deze verantwoording, en de vraag of het college binnen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid is gebleven, zal de accountant bij zijn oordeelsvorming betrekken.

Verordeningen

Voor alle typen verordeningen geldt dat de accountant ze in zijn rechtmatigheidscontrole dient te betrekken voor zover de regels betrekking hebben op financiële beheershandelingen en transacties. Andere besluiten van de gemeenteraad of algemeen bestuur, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader (zie 3.3).

Collegebesluiten/Bestuursbesluiten dagelijks bestuur

Met de dualisering is een scherpe grens getrokken tussen de bevoegdheden die de raad en de bevoegdheden die het college toebehoren. Voor de rechtmatigheidscontrole betekent dit dat de voorschriften die het college uitvaardigt (interne regelgeving) niet onder het rechtmatigheidsoordeel vallen. Deze voorschriften hebben immers betrekking op de relatie college-ambtenaren.

Collegebesluiten zijn te onderscheiden in twee soorten: 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 van de gemeente. Uitvoerenden besluiten vallen voor zover deze betrekking hebben op baten, lasten dan wel balansmutaties al onder de getrouwheidscontrole.

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. –verordeningen. Indien in deze regelgeving de verplichting tot het opstellen en nemen van een besluit is opgenomen, dient de accountant alleen te onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Indien ook eisen aan het collegebesluit zijn opgenomen wordt ook (alleen) gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat. Controle van de naleving van de kaderstellende collegebesluiten hoort dus niet standaard onder de accountantscontrole.

3.3 Normenkader

Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. De inventarisatie bestaat uit de externe wetgeving en de eigen regelgeving, waarbij de verordeningen, raadsbesluiten en de collegebesluiten kunnen worden onderscheiden. Het normenkader moet actueel worden gehouden en worden aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving.

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. De colleges en het dagelijks bestuur van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moeten dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Het normenkader moet in ieder geval aan de gemeenteraad ter kennisneming worden gezonden.

In de bijlagen zijn een drietal normenkaders uitgewerkt, namelijk voor Dinkelland, Tubbergen en Noaberkracht Dinkelland Tubbergen. Deze kaders zijn uitgewerkt op basis van de (huidige) indeling van de afzonderlijke programmabegrotingen.

3.4 Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat de normenkaders zorgvuldig zijn opgesteld, is het onmogelijk te garanderen dat de kaders hiermee limitatief zijn. Dit betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving, zoals die zijn opgenomen in de normenkaders niet voorziet dan wel (interpretatie)ruimte laat, het college of dagelijks bestuur gemandateerd is om beslissingen te nemen.

4. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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.

Onder fouten en/of onzekerheden wordt verstaan fouten en/of onzekerheden met betrekking tot de getrouwheid van de jaarrekening en/of fouten en/of onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de aan de jaarrekening ten grondslag liggende beheershandelingen.

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 accountantsverklaring.

Een direct verband met de goedkeuringstolerantie is de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie 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 de hierna opgenomen schema's zijn de goedkeuringstoleranties en de rapporteringstoleranties opgenomen. De goedkeuringstolerantie komt overeen met het wettelijk minimum.

Goedkeuringstoleranties

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

Voor een goedkeurende accountantsverklaring zijn de volgende grensbedragen van toepassing. Deze bedragen zijn afgeleid van de afzonderlijke begrotingen over het boekjaar 2014.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Dinkelland	Tubbergen	Noaberkracht
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	€ 696.000	€ 472.000	€ 219.000
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	€ 2.088.000	€ 1.416.000	€ 657.000

Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie spitst zich toe op die elementen die de gemeenteraad en algemeen bestuur in de rapportage van de accountant terug wil zien, zonder dat dit de accountantsverklaring beïnvloedt. Deze elementen kunnen, indien ze niet adequaat worden afgehandeld, in de toekomst wellicht leiden tot een afkeurende verklaring.

De rapporteringstolerantie is dus 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. De rapporterings-tolerantie kan worden vastgesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000. De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad en algemeen bestuur vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voorgesteld wordt de rapporteringstolerantie vast te stellen op een bedrag van € 100.000. Over elke fout of onzekerheid vanaf € 100.000 zal door de accountant worden gerapporteerd.

Rapporteringstolerantie	Dinkelland	Tubbergen	Noaberkracht
Fouten in de jaarrekening	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Onzekerheden in de controle	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000

5. Communicatie en periodiek overleg

Er is een auditcommissie, als permanente commissie van de raad, die namens en ten behoeve van de raad de communicatie met de accountant en de begeleiding van de accountantswerkzaamheden verzorgt.

De auditcommissie is namens de raad aanspreekpunt voor zaken betreffende de opzet en uitvoering van de accountantscontrole en voert daartoe periodiek overleg met de accountant.

In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportages zijn de contacten tussen de accountant, de colleges, het dagelijkse bestuur Noaberkracht Dinkelland Tubbergen en management van belang. Op grond van doelmatigheid worden waar mogelijk overleggesprekken gecombineerd.

6. Rapporteren door de accountant

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

Verslag van bevindingen

In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant een managementletter uit over zijn bevindingen van de tussentijdse controle die niet van bestuurlijke aard zijn, aan de colleges en het dagelijks bestuur van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen.

Rapportage aan de raden

De accountant maakt van deze managementletter een beknopte samenvatting, de boardletter, en brengt deze ter kennis van de auditcommissie. De auditcommissie bespreekt de boardletter met de accountant en brengt er daarna verslag over uit aan de raad.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie 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 organisaties 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 raad zodat deze de jaarrekening kan vaststellen.