

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE JAARREKENING 2016 VAN DE GEMEENTE

Versie 1.0

Versiebeheer

Versie	Datum	Voor	Auteur	Toelichting
1.0	6-10-2016	Marco Linssen Ton Huijsmans	V. Sweelssen	Het controleprotocol is opgesteld samen met Heerlen en Sittard-Geleen. De geel gearceerde teksten zijn per gemeente specifiek. Het normenkader wordt eerst met ingang van 2017 op basis van taakvelden gezamenlijk opgesteld.
	10-10-2016	Afstemming met Raymond Dirx en Hulya Yazar	V. Sweelssen	
	12-10-2016	Afstemming met Deloitte accountants B.V.	V. Sweelssen	
DEF	z.s.m.	College	V. Sweelssen	Uiterste datum voor behandeling in het college is 15 november (indienen voor voortoets is dan 4 november).
	22-11-2016	Commissie B&V	V. Sweelssen	
	29-11-2016	Raadsronde	V. Sweelssen	
	13-12-2016	Raadsvergadering	V. Sweelssen	

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
2	KADER ACCOUNTANTSCONTROLE	4
3	NORMENKADER EN VERANTWOORDINGSLIJST SISA	5
4	GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES	6
5	RECHTMATIGHEIDSCRITERIA	8
6	INKADERING BEGRIP FINANCIËLE RECHTMATIGHEID	9
7	RAPPORTERING ACCOUNTANT	10
	BIJLAGE NORMENKADER MAASTRICHT 2016	11

1 Inleiding

Opdracht	Deloitte Accountants B.V. heeft de opdracht aanvaard om de accountantscontrole 2016 t/m 2018 voor de gemeente Maastricht uit te voeren. De grondslag voor deze opdracht is gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet (Gw) waarin wordt verwezen naar artikel 393 Burgerlijk Wetboek (BW) het deskundigenonderzoek.
Object van controle	Het object van controle is de jaarrekening en het financieel beheer over het jaar 2016 zoals uitgeoefend door of namens het college. De accountantscontrole van de jaarrekening is gericht op het afgeven van een oordeel over (artikel 213 Gw): <ul style="list-style-type: none">▪ de getrouwe weergave van baten en lasten en activa en passiva;▪ het rechtmatig tot stand komen van baten en lasten en balansmutaties;▪ overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);▪ de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.
Verantwoordelijkheden	Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening, het jaarverslag en de uitvoering van de werkzaamheden met toepassing van de geldende regelgeving. De raad stelt het controleprotocol vast, waarin de kaders van de controle zijn vastgelegd. Concernzaken Financiën onderhoudt de relatie met de accountant, namens de raad. De accountant is verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening.
Doel	Het controleprotocol heeft dus als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de jaarrekeningcontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporterings-toleranties.

2 Kader jaarrekeningcontrole

BBV	De gemeentewet schrijft voor dat de gemeente een jaarrekening moet maken (artikel 197 Gw) en geeft enkele vereisten waaraan de jaarrekening moet voldoen. Artikel 186 Gw bepaalt dat de jaarrekening moet voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt hiervoor het BBV.
Bado	<p>Door middel van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is voor de gemeenten de uitbreiding van de controleverklaring met een rechtmatigheidsoordeel gerealiseerd (artikel 213 Gw). Dit besluit geeft de minimumvereisten voor de accountantscontrole.</p> <p>Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het 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'. Het gaat hier dus om financiële rechtmatigheid en niet om het juridisch begrip rechtmatigheid (= het voldoen aan wet- en regelgeving).</p>
Reikwijdte	Het controleprotocol treedt niet in plaats van de bestaande wet- en regelgeving en leidt evenmin tot aanvullende regels. De werkwijze is de vaktechnische verantwoordelijkheid van de accountant zelf. Het controleprotocol kan wel op wet- en regelgeving gebaseerde toetsingspunten aangeven of vermelden welke aspecten minimaal in de controle moeten worden meegenomen, maar het is geen controleplan of werkprogramma.
Inrichting controle	De accountant bepaalt binnen het kader van de opdracht de wijze waarop de jaarrekeningcontrole wordt ingericht, evenals de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden. Ook bepaalt hij binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles. De accountant kan de controlewerkzaamheden zonder voorafgaande kennisgeving uitvoeren.

3 Normenkader en verantwoordingslijst Sisa

Normenkader	<p>De accountant moet voor de jaarrekeningcontrole beschikken over toetsbare criteria. Daarvoor stelt de raad jaarlijks vast een normenkader met de relevante wet- en regelgeving. Voor de externe wetgeving en interne regelgeving van toepassing voor Maastricht verwijzen wij naar bijlage Normenkader.</p>
WNT	<p>De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen (WNT) en de daarop gebaseerde regelgeving stellen maxima aan bezoldiging van topfunctionarissen in dienstverband en bij ontslag. Voor bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden.</p> <p>Hiervoor geldt specifieke wet- en regelgeving:</p> <ul style="list-style-type: none">• de wet normering topinkomens• het uitvoeringsbesluit WNT;• de uitvoeringsregeling WNT;• het controleprotocol WNT;• de beleidsregels toepassing WNT. <p>De beleidsregels zijn voorschriften over het opnemen van verantwoordingsinformatie in de jaarrekening. Het controleprotocol WNT geeft nadere aanwijzingen over de reikwijdte en de diepgang van de jaarrekeningcontrole op de naleving van de bepalingen van en op grond van de WNT. Zo moet de accountant bij de controle van de WNT-verantwoording specifieke goedkeurings- en rapporteringstoleranties hanteren.</p>
Verantwoordingslijst SiSa	<p>Gemeenten kunnen extra geld krijgen om specifiek beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. De verantwoording over de besteding van dit geld verloopt via de SiSa-systematiek. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige jaarrekeningcontrole. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken (SiSa-bijlage).</p> <p>Het ministerie van BZK publiceert jaarlijks het overzicht welke verantwoordingen onder de SiSa vallen.</p> <p>De accountant controleert de SiSa-bijlage op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het accountantsverslag.</p>

4 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant hanteert 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 deelwaarnemingen en extrapolaties. De accountant hanteert bij de controle een betrouwbaarheid van 95%.

Jaarrekening

In het Bado zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeurings-toleranties voorgeschreven. De raad kan voor enig jaar de goedkeurings-toleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimumeisen zijn weergegeven in de volgende tabel.

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:			
	Goed-keurend	Beperking	Oordeelont-houding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de con-trole (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

Goedkeurings-toleranties

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.

De raad kan besluiten om voor enig jaar de goedkeuringstoleranties te verscherpen. In 2013 heeft de raad, op advies van de accountant, ervoor gekozen voor het getrouwheidsaspect de minimumeisen toe te passen. Toepassing van bovengenoemde goedkeuringstoleranties voor 2016 betekent voor Maastricht op basis van de begroting 2016 dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 5,1 mln. en een totaal van onzekerheden van € 15,3 mln. de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Rapporterings-toleranties

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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controle-werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringtolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000. De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringtolerantie wordt door de raad vastgesteld met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor het al dan niet opnemen van bevindingen in het verslag, zal de accountant een rapporteringtolerantie van € 100.000 voor de getrouwheid van de jaarrekening en € 250.000 voor de rechtmatigheid hanteren. Door deze ondergrens te kiezen krijgt de raad een goed inzicht in fouten en onzekerheden.

SiSa

De accountant controleert de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen met in achtneming van de Nota verwachtingen jaarrekeningcontrole 2016 (verschijnt in januari 2017). Geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 12.500 indien de omvang \leq aan € 125.000 is;
- 10% indien de omvang $>$ dan € 125.000 en \leq € 1.000.000 is;
- € 125.000 indien de omvang $>$ € 1.000.000 is.

Voor de goedkeuringstoleranties zijn geen voorschriften. Daar de verantwoording van de specifieke uitkeringen een onderdeel zijn van de jaarrekening gelden voor wat betreft de getrouwheid en de rechtmatigheid dezelfde goedkeurings-toleranties die ook voor de overige onderdelen van de jaarrekening gelden.

5 Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend. In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
- Het voorwaarden criterium.

Begrotingscriterium	Het begrotingscriterium houdt in dat de gerealiseerde baten en lasten in overstemming zijn met de door de raad vastgestelde (programma)begroting inclusief begrotingswijzigingen. Overschrijdingen van de programmabegroting moeten mogelijk als onrechtmatige bestedingen worden aangemerkt. Of daadwerkelijk sprake is van onrechtmatige bestedingen is er mede van afhankelijk of bestedingen al dan niet in overeenstemming zijn met het door de raad geformuleerde beleid. Daarnaast dient bij de beoordeling in aanmerking te worden genomen of tegenover de extra lasten tevens extra baten staan en of mogelijke (dreigende) begrotingsoverschrijdingen tijdig aan de raad zijn gemeld. De raad beslist uiteindelijk over de verwijtbaarheid van begrotingsoverschrijdingen.
M&O-criterium	De gemeente voert beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De accountant beoordeelt de kwaliteit van de beheersingsmaatregelen die misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen en of deze maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.
Voorwaarden-criterium	Aan bestedingen en inningen van gelden zijn voorwaarden verbonden die zijn opgenomen in externe en interne regelgeving. In het normenkader (zie bijlag) is de relevante externe en interne regelgeving opgenomen. De accountant beoordeelt in hoeverre in de organisatie voldoende beheersingsmaatregelen zijn opgenomen om te waarborgen dat aan die elementen van deze relevante wet- en regelgeving, die van belang zijn voor het financieel beheer, wordt voldaan.

6 Inkadering begrip financiële rechtmatigheid

De controle op rechtmatigheid voor het jaar 2016 is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders zoals die in de kolom 'Wetgeving extern' van het normenkader (zie bijlage) zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de volgende kaders:
 - de programmabegroting;
 - financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
 - de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet.
- En de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van het normenkader (zie bijlage). 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. Zie paragraaf 2.2.2 Kadernota Rechtmatigheid.

7 Rapportering accountant

Controleverordening	<p>Tijdens en na afronding van de accountantcontrole rapporteert de accountant conform artikel 7 van de controleverordening Maastricht:</p> <ul style="list-style-type: none">• Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij meteen schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college.• In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel-)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het management van het organisatieonderdeel waar de ambtenaar werkzaam is, de (concern-) controller en de teammanager financiën dan wel andere daarvoor in aanmerking komende ambtenaren.• In kader van de procedure hoor en wederhoor worden de controleverklaring en het verslag van bevindingen voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren.• De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarrekening het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad.
Verslag voor College	<p>Op basis van de tussentijdse controle¹ (oktober jaar t) rapporteert de accountant aan het management en het college de bevindingen en mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en processen die zijn onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening (managementletter)..</p>
Verslag voor Raad	<p>Na de eindejaarscontrole (medio jaar t+1) rapporteert de accountant aan de raad over de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole van de jaarrekening (accountantsverslag).</p>
Uitgangspunten voor de rapportagevorm	<p>Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie 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.</p>
Controleverklaring	<p>In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de jaarrekeningcontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.</p>

¹ Ook wel interim-controle genoemd.

BIJLAGE NORMENKADER MAASTRICHT 2016

CONCEPT