

CONTROLEPROTOCOL

VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE

OP DE JAARREKENING 2015

VAN DE

GEMEENTE TYNAARLO

Voor vaststelling in Gemeenteraad op 27 oktober 2015

1. Inleiding

Bij besluit van 7 oktober 2014 heeft de gemeenteraad aan BDO opdracht verstrekt de accountantscontrole zoals bedoeld in art. 213 GW voor de gemeente Tynaarlo uit te voeren. Verdere invulling van deze opdrachtverstrekking door de gemeenteraad vindt plaats door het vaststellen van een controleprotocol, zoals deze thans voorligt. De basis is het normenkader. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd. Het normenkader is bijgevoegd als bijlage 1.

Object van controle is de jaarrekening 2015 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2015 zoals uitgeoefend door of namens het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Tynaarlo.

1.1 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 rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2015 van de gemeente Tynaarlo.

1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), 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. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft de verordening ex art. 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Tynaarlo vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2015.

1.3 Procedure

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, opgenomen dat ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole periodiek (afstemmings)overleg plaatsvindt tussen de accountant en (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(funcctie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern)controller en het hoofd van de afdeling bestuurs- en managementondersteuning. In de praktijk is dat gebeurd door afstemming van het audit comité met de accountant.

In artikel 2 lid 4 en artikel 7 lid 4 van deze controleverordening zijn ook nog de communicatiemomenten benoemd tussen de raad en de accountant. In artikel 2 betreft het de communicatie voorafgaand aan de accountantscontrole van een boekjaar en in artikel 7 de communicatie van de jaarrekeningcontrole.

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

Zoals in art. 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 maatregelen van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) 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 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. 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 getrouw beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de gepresenteerde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

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.

In het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden 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. In het contract met de accountant voor de inrichting van de controle over de jaren 2014 t/m 2017 zijn de minimumeisen als uitgangspunt opgenomen. Deze zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	met beperking	oordeelonthouding	afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	–	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	> 3%<10%	≥ 10%	–

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

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

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

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld op € 75.000. 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.

De goedkeuringstoleranties voor de controle van het jaar 2015 zijn gelijk aan de minimumeisen die hierboven zijn geschetst.

4. De getrouwheids- en rechtmatigheidscriteria voor de interne controle

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden met ingang van het rekeningjaar 2004 negen rechtmatigheidscriteria onderkend. Voor de interne controles zullen onderstaande criteria worden betrokken. De criteria 1 t/m 6 hebben naast rechtmatigheid ook betrekking op getrouwheid. De criteria 7 t/m 9 zijn aanvullende criteria die alleen betrekking hebben op de rechtmatigheid.

1. Calculatiecriterium, de vastgestelde bedragen zijn juist berekend. Voorbeelden: legesbedragen en facturen;

2. Valuteringscriterium, het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist. Voorbeelden: aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen;

3. Leveringscriterium, juistheid van ontvangen goederen en/of diensten. Voorbeelden: inkoop van goederen/diensten;

4. Adresseringscriterium, de persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende). Voorbeeld: betalingsverkeer;

5. Volledigheidscriterium, alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord. Voorbeelden: legesopbrengsten, OZB, rioolrechten, afvalstoffenheffing en grondverkoop;

6. Aanvaardbaarheidscriterium, de financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen. Voorbeelden: inkoop van goederen en/of diensten en verstrekken van subsidies;

7. Voorwaardencriterium, nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen. Voorbeelden: subsidievoorwaarden, aanbesteding en belastingwetgeving;

8. Begrotingscriterium, financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (per programma). Voorbeeld: overschrijding van het programma

9. M&O-criterium, de interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (=misbruik) en de interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (=oneigenlijk gebruik). Voorbeelden: subsidieregelingen

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2015 is limitatief gericht op:

- De naleving van alle wettelijke kaders van de externe wetgeving, voor zover deze directe beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- De begroting;
- De Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet;
- De Controleverordening ex art. 213 Gemeentewet;
- De naleving van alle regelgeving die aan de verantwoording van SiSa-regelingen ten grondslag ligt en de controle daarop;

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen die object/doelgroep (recht), hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen.

De rechtmatigheidscontrole richt zich primair op de naleving van wet- en regelgeving voor zover vastgesteld door de raad en hogere regelgevende organen. Dit betekent dat collegebesluiten niet onder het rechtmatigheidsoordeel vallen. Daar is echter één uitzondering op. De uitzondering betreft collegebesluiten, die betrekking hebben op financiële beheershandelingen, die een nadere uitwerking bevatten van hetzij externe regelgeving, hetzij een door de raad vastgestelde verordening en waarbij in de externe regelgeving en/of de door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.

Collegebesluiten bijvoorbeeld met betrekking tot delegatie en mandaat, hebben wel invloed op het financieel beheer. Deze besluiten kunnen daarom wel gevolgen hebben voor het getrouwe beeld. In die zin worden deze besluiten wel meegenomen met de accountantscontrole ten behoeve van de getrouwheid.

5.1. Financiële Audits

Voor de rechtmatigheidstoets maakt de externe accountant gebruik van de door de organisatie planmatig uitgevoerde interne controles. Voor het boekjaar 2015 staan deze controles ook gepland. De controles worden in twee periodes uitgevoerd, te weten september 2015 en januari/februari 2016.

Op basis van de begroting 2015 is een inventarisatie van de processen gemaakt en de bijbehorende audits die in voor de interim controle en de controle van 2015 uitgevoerd dienen te worden. Hierin zijn alle processen meegenomen, waarvan de begrote baten/lasten groter zijn dan de goedkeuringstolerantie (1% van de omzet, ca. € 790.000). Hierbij wordt ook het accent dat uit e terugblik naar voren komt voor grondexploitaties, inkoop opgenomen, alsmede de extra aandacht voor de decentralisaties sociaal domein.

Nr.	Cluster	Prog.	Omschrijving
1.	0	6	Secretariële leges
2.	9	7	OZB
3.	9	7	Reinigingsheffing
4.	9	7	Rioolrecht (heffing)
5.	Intern	Intern	Salarissen/personeelskosten - intern personeel - extern personeel
6.	Intern	Intern	Afschrijvingen & kapitaallasten
7.	Intern	Intern	Crediteuren
8.	Intern	Intern	Reserveringen
9.	Intern	Intern	Begrotingsrechtmatigheid
10.	9	7	Algemene uitkering

11.	9	7	Treasury, aandacht voor schatkistbankieren
12.	7	9	Goederenbeweging afvalstoffenheffing
13.	8	16	Woningwet & bouwleges
14.	8	14	Grondexploitatie
15.	5	21-26	Subsidieverstrekking
16.	6	29-31	WMO, decentralisaties in het sociaal domein
17.	intern	intern	Inkoop en aanbestedingsbeleid
18.	6	32	Inkomensvoorzieningen, minimabeleid en arbeidsmarktbeleid (ISD AAT en Alescon) *)
19.	6	31,32,33,34	Decentralisaties Sociaal domein, bestaan en werking van de AOIC

*) Noot programma 32

Programma 32 (participatie) wordt deels uitgevoerd door de ISD AAT en Alescon. Wij ontvangen van deze partijen een jaarrekening, voorzien van accountantsverklaring, waarbij ook de rechtmatigheid van de uitvoering door de partijen is getoetst. Hiervoor hoeven dus geen werkzaamheden door gemeente Tynaarlo zelf te worden uitgevoerd.

5.2 SISA

Voor de controle op de correcte toepassing, verwerking etc. van de voor de gemeente Tynaarlo relevante specifieke uitkeringen geldt het SiSa-toetsingskader, zoals gepubliceerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Voor iedere specifieke uitkering die valt onder SISA dient de gemeente een risicoanalyse op te stellen. Afhankelijk van de omvang van de specifieke uitkering dienen aanvullende werkzaamheden door de gemeente of de accountant te worden uitgevoerd.

5.3 Extra accenten

In het controleprotocol geeft de gemeenteraad kaders mee aan de accountant voor de jaarrekeningencontrole. De gemeenteraad kan ook specifiek accenten benoemen die door de accountant mee kunnen worden genomen bij de controle van de jaarrekeningen. De extra accenten kunnen leiden tot een uitbreiding van de controleopdracht aan de accountant. Bij de aanbesteding van de accountantsdiensten voor de jaren 2014- 2017 is rekening gehouden met jaarlijks 2 accenten.

De gemeenteraad benoemt het volgende accent voor de jaarrekeningcontrole 2015:

Decentralisaties in het sociale domein

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor extra taken op het gebied van ondersteuning en dagbesteding (Wmo), voor jeugdzorg en extra taken op het gebied van begeleiding naar werk van mensen met een beperking. Deze extra taken betekenen een toename van de gemeentelijke begroting met ruim € 10 miljoen. Uitgangspunt bij de implementatie van deze nieuwe taken is dat dit budgettair neutraal verloopt.

De gemeenteraad ziet de decentralisaties als een van de belangrijkste ontwikkelingen. De financiële omvang is groot, de maatschappelijke impact is groot. Dit vraagt veel organisatie binnen de gemeente. Voor de controle 2014 is het onderwerp 'decentralisaties in het sociale domein' ook aangemerkt als accent voor de controle. Daarbij is BDO gevraagd te beoordelen in hoeverre de organisatie 'klaar' was voor de decentralisaties. BDO heeft in maart 2015 gerapporteerd over haar bevindingen. De conclusie was dat de gemeente de voorbereiding op de transitie op een goede wijze heeft uitgevoerd., maar dat het bouwwerk nog niet af was. Geadviseerd is veel aandacht te besteden aan budget- en contractbeheer, systeem van managementrapportage en risicomangement.

Gezien de grote impact van de decentralisaties is in het controleprotocol 2014 reeds opgenomen dit onderwerp ook als accent voor controlejaar 2015 te benoemen. In dit controleprotocol 2015 is de uitwerking voor het accent 2015 opgenomen.

Accent 2015

Aan de accountant wordt gevraagd een uitspraak te doen over de volgende onderwerpen:

- de werking van de administratieve organisatie/interne controle;
- de kwaliteit van de managementinformatie;

- de afspraken met contractpartners/verbonden partijen (naleving afspraken/informatievoorziening);
- risicomangement.

6. Rapportering accountant

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

Interim-controle

De interim-controle wordt uitgevoerd in oktober 2015. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden op grond van de overeengekomen rapportagewensen aan de gemeenteraad gerapporteerd in november 2015, via de raadsbrief. De beoordeling van het accent zal ook onderdeel uitmaken van de interim-controle.

In januari 2016 zal een afzonderlijke beoordeling van de grondexploitaties door BDO plaatsvinden.

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 waarborgt.

Planning van de verslagen

De rapportages van de accountant van de interim-controle en van de jaarrekeningcontrole vinden als volgt plaats: na de interim-controle stelt de accountant een integrale managementletter en een raadsbrief op. De raadsbrief wordt gezonden aan de gemeenteraad met een afschrift aan het college. In de brief geeft de accountant op hoofdlijnen aan wat de bevindingen zijn van de interim-controle. Daarnaast maakt de accountant een managementletter, waarin het overzicht met gedetailleerde bevindingen van de interim-controle staat. Dit rapport wordt aan het college gestuurd.

Naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole maakt de accountant een rapport van bevindingen op. Dit rapport wordt aan de gemeenteraad gezonden.

De planning is dat de integrale managementletter en raadsbrief in november 2015 gereed zijn. Het rapport van bevindingen bij de jaarrekeningcontrole is uiterlijk gereed voor eind april 2016. Voorstel is om in een informatieve bijeenkomst van de gemeenteraad in mei 2016 door de accountant een toelichting te vragen op de interim-controle en de jaarrekeningcontrole. Uiterlijk in juni 2016 zal de jaarrekening in de gemeenteraadsvergadering worden behandeld.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium etc.)

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van het 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.