

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2012 VAN DE GEMEENTE KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

1. Inleiding

Bij besluit van 06 november 2003 heeft de gemeenteraad Deloitte Accountants aangewezen als gemeentelijke accountant en tevens de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art 213 GW voor de gemeente Krimpen aan den IJssel uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de jaarlijkse uitvoering van de accountantscontrole regelt de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader, specifiek toegespitst op het in enig jaar te realiseren controletraject. Hiertoe dient dit protocol.

Object van controle is de jaarrekening 2012. Tevens geeft de accountant aan of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

1.1 Doelstelling

Het controleprotocol heeft als doel nadere, c.q. aanvullende 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 2012 van de gemeente Krimpen aan den IJssel.

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 van het 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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking steeds duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving, in het kader van het financieel beheer, onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 6 november 2003 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Krimpen aan den IJssel vastgesteld. Bij de verdere uitwerking wordt met de inhoud van deze verordening rekening gehouden.

In bijlagen 2+3 bij het onderhavige raadsvoorstel zijn de bij de controle te hanteren normen- en toetsingskaders beschreven. Deze bijlagen zijn voor de raad ter kennisneming. Door de vaststelling van het controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2012.

1.3 Procedure

In de (model)verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen:

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiger uit) de raad, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(funcie) en het college.

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 tussen de accountant en de raad na afloop van de jaarrekeningcontrole. De gemeenteraad heeft voor 2012 het weerstandsvermogen en het MPG voor aanvullend uit te voeren specifieke controles aangedragen.

2 *Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)*

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening uitgevoerd worden door de door de raad benoemde accountant en 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) evenals de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 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 goedkeuringstolerantie. 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. Provinciale Staten en 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)	≤ 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 deze professionele inzichten.

De definitie van de 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 kan worden beïnvloed.

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

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 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 bovengenoemde minimumeisen. 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.

Evenals bij de controle over voorgaande jaren wordt uw raad voorgesteld het hiervoor vermelde schema te hanteren bij de controleopdracht voor het controlejaar 2012.

Op basis van de begroting 2012 betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 560.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 1.690.000 de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

Voor de rapporteringstolerantie wordt via dit protocol aan de raad voorgelegd om als maatstaf aan te geven dat de accountant elke gesignaleerde fout of onzekerheid ≥ € 25.000 rapporteert.

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

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”.

Eveneens is dit begrip in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies nader beschreven in de Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten (Staatsblad 2002, 68), het NIVRA-discussierapport ‘Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies’ de NIVRA Audit Alert 17 (beide te raadplegen via www.nivra.nl) en de Circulaire single information single audit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, welke is te raadplegen op www.minbzk.nl/sisa.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

- het begrotingscriterium,
- het voorwaardencriterium,
- het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium,
- het calculatiecriterium,
- het valuteringscriterium,
- het adresseringscriterium,
- het volledigheidscriterium,
- het aanvaardbaarheidscriterium en
- het leveringscriterium.

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:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium.

In de Audit Alert 17 van het NIVRA worden deze rechtmatigheidscriteria nader uitgewerkt.

5 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2012 is limitatief gericht op:

- 5.1 de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “Wetgeving extern” van de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten” is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- 5.2 de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting

- financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet, uitgezonderd de artikelen 12 (bijgestelde nota reserves en voorzieningen) en 13 lid 3 (renteomslag, vooral rentetoerekening eigen vermogen en voorzieningen);
- 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 de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten”. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheers-handelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.¹

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 in eerste instantie daar buiten.

Daar zijn echter twee uitzonderingen op. De eerste uitzondering betreft collegebesluiten, die betrekking hebben op financiële beheershandelingen, die een 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.

De tweede uitzondering vormen de collegebesluiten ten aanzien van aanbestedingen en subsidies.

Naast het vorenstaande is een niet onbelangrijk aspect dat de werkwijze rond delegatie en mandaat naar behoren dient te functioneren. Ook daaraan blijven wij aandacht schenken.

Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

6. Rapportage 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. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt conform de controleverordening een verslag uitgebracht aan het management.

¹ Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over de controle van de jaarrekening 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. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze mede op basis van deze informatie de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Slotsom

Via dit protocol wordt getracht de opdracht aan de accountant te preciseren. Het ligt voor de hand dat de uitvoering van de controleopdracht in nauw overleg en in goede samenwerking met de organisatie gebeurt en dat bij belangrijke constatering tussentijdse informatieverstrekking aan de gemeenteraad zal plaatsvinden.

Krimpen aan den IJssel, november 2012