

CONTROLEPROTOCOL

**Voor de accountantscontrole
op de jaarrekeningen 2014 – 2017**

Juni 2014

Inhoudsopgave

Object van controle.....	4
Doelstelling	4
Te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties	4
Begrip financiële rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria	5
Reikwijdte rechtmatigheidtoetsing	7
Rapportering accountant	7
Procedure	8
Bijlage 1: Communicatie en periodiek overleg	9
Bijlage 2: Rapportage door de accountant	10

Object van controle

Object van controle zijn de jaarrekeningen 2014 t/m 2017 en daarmee tevens het financieel beheer over deze jaren, zoals uitgeoefend door of namens het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Dalfsen.

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 goedkeurings- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekeningen 2014 t/m 2017 van de gemeente Dalfsen.

Middels onderstaande tabel heeft de commissie BBV in haar notitie "Kadernota rechtmatigheid 2013" aangegeven welke bevoegdheid de gemeenteraad en het college heeft.

Onderwerp	Instrument	Verplicht/ optioneel	Wie?
Inrichten rechtmatigheidsbeheer	Verordening ex. Artikel 212	Verplicht	Gemeenteraad
Inrichten accountantscontrole	Verordening ex. Artikel 213	Verplicht	Gemeenteraad
Oprichting verstrekking accountant	Controleprotocol	Verplicht	Gemeenteraad
Inventarisatie Wet- en regelgeving	Normenkader	Verplicht	College (ter kennisneming naar de gemeenteraad)
Operationaliseren rechtmatigheidsbeheer	Beheersmaatregelen (o.a. controleplan en werkprogramma's)	Verplicht	College

De gemeenteraad van de gemeente Dalfsen heeft in 2004 de verordeningen ex Artikel 212 en ex Artikel 213 vastgesteld. Deze verordeningen worden in het 2^e halfjaar van 2014 herzien en ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

De opdrachtverstrekking aan de accountant vindt plaats door middel van voorliggende Controleprotocol voor een periode van 4 jaren, zijnde de nieuwe raadsperiode 2014 – 2017. De actuele wet- en regelgeving wordt vooraf bepaald en vastgelegd in het zogenoemde Normenkader. Dit Normenkader wordt vanaf 2014 jaarlijks door het College van Burgemeester en Wethouders vastgesteld en ter kennisneming aangeboden aan de gemeenteraad. Dit vindt plaats voorafgaand aan de start van de werkzaamheden voor de jaarrekening door de accountant.

Te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties

De accountant controleert niet ieder document of iedere beheershandeling, 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, de balansmutaties en de financiële beheershandelingen.

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. Het gaat hierbij om de goedkeuringstolerantie en de rapporteringtolerantie. De kwantitatieve omvang van deze toleranties moet door de gemeenteraad worden vastgesteld.

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

Goedkeuringstolerantie

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 en dus de strekking van de af te geven accountantsverklaring. In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Deze minimumeisen worden door de gemeente Dalfsen gehanteerd.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen voor de controlejaren 2014 t/m 2017.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3% <10%	≥ 10%	-

Doordat de totale som van lasten gedurende het jaar en tussen verschillende begrotingen afwijken, zijn er geen concrete bedragen gekoppeld aan deze goedkeuringstoleranties. Deze bedragen worden bij de start van de werkzaamheden door de accountant bepaald en hoeven niet door de gemeenteraad vastgesteld te worden. De gemeenteraad heeft door middel van dit controleprotocol reeds de kaders vastgesteld.

Rapporteringstolerantie

Dit is een bedrag gelijk aan of lager dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

Voor de rapporteringstolerantie wordt een absoluut bedrag van € 55.000 voorgesteld, zodat de accountant elke fout of onzekerheid groter of gelijk aan circa € 55.000 rapporteert.

Sisa

Met ingang van 2006 behoeven er voor een aantal specifieke uitkeringen geen aparte deelverklaringen meer opgesteld te worden, maar vindt controle plaats bij de jaarrekening. (Single Audit, Single Information).

Voor deze specifieke uitkeringen gelden wettelijke rapporteringstoleranties:

- € 10.000 indien de lasten kleiner of gelijk aan € 100.000;
- 10%, indien de lasten groter dan € 100.000 en kleiner of gelijk aan € 1.000.000;
- € 100.000 indien de lasten meer bedragen dan € 1.000.000.

Deze rapporteringstoleranties worden in dit voorstel overgenomen, met dien verstande dat de accountant elke fout of onzekerheid boven de € 55.000 dient te rapporteren. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de hiervoor genoemde rapporteringstoleranties.

Begrip financiële rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria

Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole vereist dat de baten en lasten in de jaarrekening en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat betekent volgens het BAPG dat deze in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal de accountant extra aandacht besteden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

1. Het begrotingscriterium

Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen is sprake van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid), omdat een overschrijding in strijd is met het budgetrecht van de raad zoals geregeld in de Gemeentewet. Volgens het BAPG dienen deze overschrijdingen goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. Door het vaststellen van de rekening door de raad, waarin die uitgaven wel zijn opgenomen en adequaat zijn toegelicht, worden de betreffende uitgaven alsnog geautoriseerd. Het gaat om overschrijdingen waarbij het college bij het doen van de uitgaven binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven.

Het college neemt in de jaarrekening een overzicht op van de uitgaven die de raad nog dient te autoriseren. De accountant geeft in het verslag van bevindingen aan of dit overzicht toereikend is.

2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

De gemeente Dalfsen heeft geen specifiek overkoepelend M&O-beleid, maar op onderdelen is er wel beleid ontwikkeld. In de toekomst wordt het nut en de noodzaak bepaald van een overkoepelend M&O-beleid. Voor bestaande procedures toetst de accountant in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

3. Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden gebonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en in de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. De gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen. Dit wordt in onderdeel 5, Reikwijdte rechtmatigheidstoetsing, verder uitgewerkt.

Reikwijdte rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor de jaren 2014 t/m 2017 is limitatief gericht op:

1. de naleving van wettelijke kaders, zoals die onder de noemer "Wetgeving extern" van het normenkader, samengesteld in het kader van de rechtmatigheidcontrole bij gemeenten, is opgenomen en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
2. de naleving van het voorwaarden criterium voor de interne regelgeving Hierbij zal uitsluitend een toets plaatsvinden naar de naleving van voorwaarden betreffende de doelgroep, de heffing- en declaratiegrondslag (recht) en de normbedragen (hoogte en duur).
3. de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting 2014 t/m 2017, inclusief de evt. nog vast te stellen begrotingswijzigingen;
 - de op 25 oktober 2004 door de raad vastgestelde "Financiële verordening gemeente Dalfsen" ex artikel 212 Gemeentewet;
 - de op 25 oktober 2004 door de raad vastgestelde "Controleverordening gemeente Dalfsen" ex artikel 213 Gemeentewet;
 - de op 25 oktober 2004 door de raad vastgestelde "Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Dalfsen" ex artikel 213a Gemeentewet.

Het Normenkader wordt jaarlijks door het college van B&W vastgesteld en ter kennisname gebracht aan de gemeenteraad. Dit gebeurt voorafgaand aan de start van de werkzaamheden door de accountant.

Ten tijde van het opstellen van dit controleprotocol (mei 2014) zijn de financiële verordeningen ex art. 212, 213 en 213a nog niet geactualiseerd. In de 2^e helft van 2014 worden deze financiële verordeningen herzien en ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Hierna zijn de aangepaste kaders uit de herziene verordeningen van toepassing.

Rapportering accountant

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant, overeenkomstig het gestelde in artikel 8 van de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet, hierna in het kort weergegeven. Zie ook bijlage 2.

1. Verslag van bevindingen/ Managementletter/ Managementmeeting

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt over 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, voorwaarden criterium, etc.).
- Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 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.

2. 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 de raad de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Procedure

In bijlage 1 wordt het communicatietraject met de accountant nader uitgewerkt.

Bijlage 1: Communicatie en periodiek overleg

Wie	Aantal overleggen per jaar	Toelichting
<i>Formele gesprekken (inclusief verplichting tot verslaglegging en rapportage)</i>		
Gemeenteraad	Minimaal een	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De raad is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. De bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het definitief rapport van bevindingen) worden gepresenteerd door de accountant.
<i>Informele gesprekken (geen verplichting tot verslaglegging en rapportage)</i>		
Concerncontroller + de coördinator van de jaarrekening + medewerker interne controle	Minimaal twee	De concerncontroller, medewerker interne controle en de coördinator van de jaarrekening zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Voorafgaand aan de controle van de jaarrekening vindt een overleg plaats om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controle-opdracht. In dit overleg vindt eveneens een evaluatie van het controleprotocol plaats en wordt het voorstel voor een protocol voor het nieuwe jaar besproken. Naast de tussentijdse gesprekken wordt in ieder geval bespreking gevoerd over: <ul style="list-style-type: none"> - Pre-audit gesprek; - De eindejaarscontrole (op basis van het conceptrapport van bevindingen); - Interim-controle (deze hoeft niet in de vorm van een managementletter uitgebracht te worden).
Directieteam (DT) + Managementteam (MT)	PM	In het kader van de accountantscontrole zal nader overleg van toepassing kunnen zijn met het managementteam. Op verzoek zal de accountant verschijnen in het DT en MT.
Portefeuillehouder Financiën	Minimaal één	Bespreking bevindingen eindejaarscontrole. Deze besprekingen kunnen ook gecombineerd worden met de besprekingen met de concerncontroller.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en gemeenteraad.

Bijlage 2: Rapportage door de accountant

De volgende standaard rapportagevormen worden onderkend:

Rapportage/ Managementletter	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Verslag van bevindingen jaarrekening (<u>gelijktijdig</u> met het aanbieden van de jaarrekening aan de raad)	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het gaat hierbij om bevindingen, zoals omschreven in het controleprotocol: - fouten, onzekerheden m.b.t. de getrouwheid en rechtmatigheid (in relatie tot de controletoleranties) of de inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. - fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaggeving rekening houdend met afgesproken rapporteringtoleranties.	Raad
Accountantsverklaring (<u>gelijktijdig</u> met het aanbieden van de jaarrekening aan de raad)	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met verslaggevingvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, zoals omschreven onder 6 van het controleprotocol.	Raad