

CONTROLEPROTOCOL 2021-2024

GEMEENTE LANDSMEER

Vastgesteld door het college: 08-06-2021

Vastgesteld door de raad: ..-..-2021

Opgesteld door: Adviseur AO/IC Eliana van Elsacker

Datum: Landsmeer, 25-05-2021

Inhoudsopgave	Pagina
1 INLEIDING	3
1.1 Algemeen	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Wettelijk kader	4
1.4 Rechtmatigheidsverantwoording	4
2 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE	5
3 TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES	6
3.1 Algemeen	6
3.2 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de gemeente Landsmeer	8
3.3 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording	8
4 RECHTMATIGHEID EN DE RECHTMATIGHEIDSCRITERIA	9
4.1 Algemeen	9
4.2 Inventarisatie wet- en regelgeving gemeente Landsmeer	11
5 RAPPORTAGE DOOR DE ACCOUNTANT	12
6 RAPPORTAGE DOOR HET COLLEGE	12

Bijlagen

1. Normenkader gemeente Landsmeer
2. Communicatie en periodiek overleg met de accountant
3. Rapportages

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Op 31 maart 2009 heeft de gemeenteraad de geactualiseerde Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Landsmeer vastgesteld, hierna te noemen: controleverordening. De controle-verordening regelt onder meer de opdrachtverlening voor de accountantscontrole van de jaarrekening. In artikel 2 is bepaald dat de raad de accountant benoemt en dat het college in overleg met de raad de aanbesteding voor de accountantscontrole voorbereidt.

In 2021 is de aanbesteding voor de accountantscontrole van de jaarrekeningen voor de jaren 2021 t/m 2023, met de optie om deze eenmaal met één jaar te verlengen, uitgevoerd. Op basis van deze aanbesteding heeft de raad op 25 maart 2021 Publieke Sector Accountants als accountant voor de gemeente Landsmeer benoemd.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Voor de jaarrekening 2021 is dit het geval indien het wetstraject waarin het afgeven van een verklaring over de bij decentrale overheden tijdig wordt afgerond. Met ingang van 2021 wordt dan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders (“college”) voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een verantwoording van rechtmatigheid moet opnemen in de jaarrekening in plaats van de accountant¹.

Dit protocol heeft een geldigheidsduur van het verantwoordingsjaar 2021 tot en met het verantwoordingsjaar 2024. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd aan de Raad ter vaststelling voorgelegd.

1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol, waarbij het normenkader als bijlage is bijgevoegd, 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 rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Landsmeer.

Daarnaast bevat dit controleprotocol aanwijzingen voor de op te stellen rechtmatigheidsverantwoording door het college, waaronder de van toepassing zijnde normen en de verantwoordingsgrens.

¹ Ten tijde van het opstellen van dit protocol, mei 2021, is de wetswijziging voor 2021 nog niet definitief. Indien de wetswijziging wordt uitgesteld naar 2022, blijft de accountant conform voorgaande jaren verantwoordelijk voor de controle op rechtmatigheid. Desondanks volgen wij de inhoud van het controleplan en dit protocol en zien dit als ontwikkeljaar.

1.3 Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393, eerste lid van 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.

De raad heeft op 31 maart 2009 de verordening ex artikel 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Landsmeer vastgesteld, waarin de opdrachtverlening voor de accountantscontrole van de jaarrekening is geregeld. Door middel van het onderhavige controleprotocol wordt aan de accountant de nadere aanwijzingen gegeven over de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Landsmeer.

1.4 Rechtmatigheidsverantwoording

Al enkele jaren is sprake van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening van gemeenten. Gedurende 2020 is duidelijk geworden dat de invoering per 1 januari 2021 plaats zou moeten vinden en de eerste verantwoording over boekjaar 2021 in het voorjaar 2022 opgesteld dient te worden.

Het voorstel voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de tweede Nota van wijziging bij het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers. De behandeling van dit voorstel in de eerste en tweede kamer heeft op dit moment (mei 2021) nog niet plaatsgevonden. Of het invoeringsjaar daadwerkelijk het verslagjaar 2021 zal zijn, is vanzelfsprekend afhankelijk van de verdere parlementaire behandeling. In dit controleprotocol is echter wel reeds rekening gehouden met de inwerkingtreding middels de vaststelling van de verantwoordingsgrens. Mocht onverhoopt de invoering vertraagd worden, dan kan hiermee een jaar proef gedraaid worden en zijn de hoofdstukken 3.3 en 6 niet van toepassing voor boekjaar 2021. De gemeenteraad beveelt in dat geval wel aan gebruik te maken van deze grens om proef te draaien met de verantwoording.

Met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording is de opzet van het controleprotocol en normenkader aangepast. De controle van de rechtmatigheid is hiermee geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het college zelf. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het college.

2 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven vindt de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening plaats door de door de raad benoemde accountant. De werkzaamheden van de accountant hebben als doel 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 financiële 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 GW (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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”. De accountant hoeft niet vast te stellen dat álle handelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De accountantscontrole beperkt zich tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen, die als baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening worden verantwoord. De accountant controleert alleen de financiële beheers handelingen.

3 HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES

3.1 Algemeen

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 financiële beheers handelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeurings-tolerantie². 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.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.

De minimeisen zijn:

	Strekking controleverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% omvangbasis)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% omvangbasis)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

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 dit zogenoemde professional judgement.

Goedkeuringstolerantie

De definitie van 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 strekking van de af te geven controleverklaring, zoals in de bovenstaande tabel met minimeisen is aangegeven.

Rapporteringstolerantie

De geconstateerde en niet-gecorrigeerde fouten en de geconstateerde onzekerheden worden gerapporteerd aan de gemeenteraad in het verslag van bevindingen. Bij de rapportering wordt een rapporteringstolerantie in acht genomen die bepalend is voor het al dan niet rapporteren van een fout of onzekerheid.

De definitie van 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 controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

Voor de rapporteringstolerantie wordt als maatstaf voorgesteld dat de accountant op het niveau van programma's elke fout of onzekerheid van € 50.000 of hoger rapporteert in het verslag van bevindingen. hanteert. 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.

Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over een nader bepaald aantal specifieke uitkeringen². Het ministerie van BZK heeft voorgeschreven dat de getrouwheid en rechtmatigheid van deze bijlage met dezelfde toleranties gecontroleerd dient te worden als de jaarrekening, wel geldt een specifieke rapporteringstolerantie. In het kader van de Single information single audit (Sisa) zijn door het ministerie van BZK de rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen:

Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1 miljoen	10% van de specifieke uitkering
> € 1 miljoen	€ 125.000

Bovenstaande betekent dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden rapporteert die afzonderlijk op regeling niveau de bovenstaande rapporteringstolerantie overtreffen.

² Rapporteringstolerantie cf Nota Verwachtingen Accountantscontrole 2013
(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

3.2 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de gemeente Landsmeer

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Landsmeer wordt de goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan de minimumeisen zoals opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Dit betekent een tolerantie van 1% voor fouten (1% van de lasten inclusief resultaatbestemming) en 3% voor onzekerheden (3% van de lasten inclusief resultaatbestemming).

Op basis van de begroting 2021 betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 250.000 en een totaal aan onzekerheden van circa € 750.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid groter of gelijk aan € 50.000 rapporteert.

3.3 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van weten regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

Voor de jaarrekeningen 2021 -2024 stelt de gemeenteraad de verantwoordingsgrens vast op 1%.

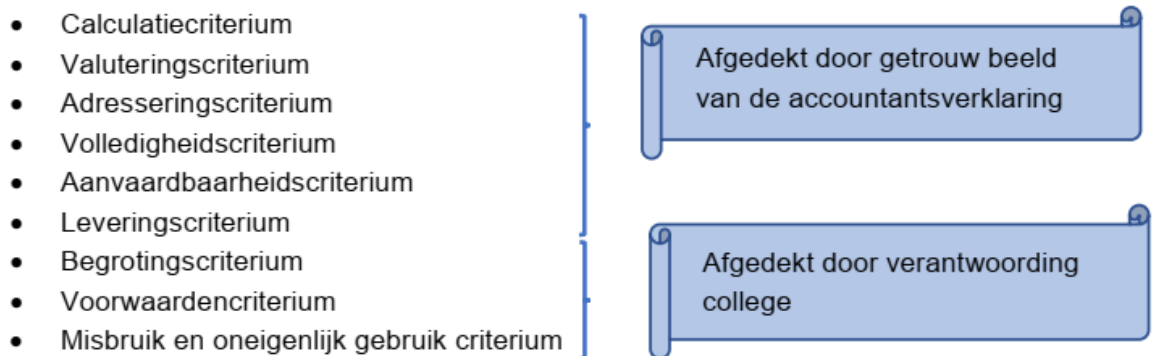
4 RECHTMATIGHEID EN DE RECHTMATIGHEIDSCRITERIA

4.1 Algemeen

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

1. calculatiecriterium
2. valuteringscriterium
3. adresseringscriterium
4. volledigheidscriterium
5. aanvaardbaarheidscriterium
6. leveringscriterium
7. begrotingscriterium
8. voorwaardencriterium
9. misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

In het kader van de getrouwheidscontrole besteedt de accountant al aandacht aan criterium 1 t/m 6.



Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht besteed aan de rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium;
- het voorwaardencriterium.
- het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheids-verantwoording. De standaardtekst zal door gemeente opgenomen worden in de jaarrekening.

Begrotingscriterium

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging (zoals door de raad vastgesteld uiterlijk op 31 december van het betreffende begrotingsjaar), is er – voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft – mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

M&O-criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. 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.

Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden 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 gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;

- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

4.2 Inventarisatie wet- en regelgeving gemeente Landsmeer

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het gemeentelijk normenkader geeft een overzicht van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de controle op de rechtmatigheid. Als primair verantwoordelijke voor de naleving van de wet- en regelgeving moet het college permanent zicht hebben op het van toepassing zijnde relevante normenkader. Het is derhalve de taak van het college om het normenkader jaarlijks te actualiseren en vast te stellen en dit toe te sturen aan de raad. Het doel van het versturen is dat de raad zich bewust is van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de accountantscontrole/rechtmatigheidsverantwoording en dat de raad daarmee de mogelijkheid krijgt om het normenkader aan te vullen.

5 RAPPORTAGE DOOR DE ACCOUNTANT

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt.

Managementletter

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenoemde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter. De managementletter is gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Een afschrift van de managementletter zal, inclusief een reactie van het college, door het college aan de raad ter inzage worden verstrekt.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht, gericht 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. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit normenkader 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.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen. In bijlage 3 is een overzicht van de verschillende rapportages, inclusief tijdstip van verschijnen, korte inhoud en geadresseerde opgenomen.

6 RAPPORTAGE DOOR HET COLLEGE

Het college geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.