

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2015 tot en met 2019 VAN DE GEMEENTE RIDDERKERK

1. Inleiding

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 controleverklaring en het uitbrengen van een rapport van bevindingen.

2. Doelstelling

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening. Tevens wordt aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is.

Bij de opdrachtverstrekking voor de accountantscontrole wordt in de raad het gemeentelijk controleprotocol behandeld met bijbehorend toetsingskader rechtmatigheid (zie bijlage) zoals die beide van toepassing zijn voor zowel de interne audits als de accountantscontrole voor de jaarrekening 2015 tot en met 2019.

Het controleprotocol wordt door de raad vastgesteld. Het toetsingskader rechtmatigheid 2015, dat een integraal onderdeel is van het controleprotocol, is gebaseerd op een inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving t.b.v. de accountantscontrole, toegespitst op de hoofdstukken en doelstellingen uit de programmabegroting.

Dit toetsingskader wordt vervolgens jaarlijks geactualiseerd en ter informatie aan het algemeen bestuur aangeboden.

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek afstemming plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiging uit) de raad.

3. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in art. 213 GW is voorgeschreven, geeft de controleverklaring op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 van de GW en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Alsmede overlegt de accountant een verslag van bevindingen over:

- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
- onrechtmatigheden in de jaarrekening.

Voor de bijzondere verklaringen geldt in beginsel, dat deze vallen onder het bereik van de accountantscontrole 2015 en volgende jaren. De verantwoordingsinformatie van een aantal specifieke uitkeringen is onderdeel van de jaarrekening. De accountantscontrole hierop volgt het principe 'single information single audit' ('SiSa'). De accountantscontrole op de betreffende verantwoordingsinformatie is onderdeel van de controle op de jaarrekening.

Op grond van artikel 213, lid 6 GW kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole.

4. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de rechtmatigheid en getrouwheid

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen overeenkomstig de eisen in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado).

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

Deze toleranties zijn afzonderlijk van toepassing op de aspecten getrouwheid en financiële rechtmatigheid. Van de accountant wordt naast deze kwantitatieve benadering bij de weging van fouten en onzekerheden ook een kwalitatieve beoordeling verwacht (professional judgement).

Als één der of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurende controleverklaring, maar één van de drie andere oordelen (verklaring met beperking, oordeelonthouding of afkeurend), worden verstrekt door de accountant.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant op het niveau van doelstellingen in de begroting elke fout of onzekerheid groter of gelijk aan € 50.000 rapporteert.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing¹

In 2013 is een actuele kadernota rechtmatigheid uitgebracht door de Commissie BBV. De kadernota geeft de visie van de commissie BBV ten aanzien van rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de gemeente. De Commissie BBV formuleert stellige uitspraken en aanbevelingen (voorheen waren dit respectievelijk adviezen en suggesties). Gemeenten en accountants zouden niet moeten afwijken van de stellige uitspraken, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dit wel te doen. Argumenten om van stellige uitspraken af te wijken dienen door gemeenten en accountants goed gedocumenteerd te worden. Van aanbevelingen van de commissie BBV kan wel zonder nadere motivatie worden afgeweken.

Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat een duidelijke relatie met het financieel beheer. Hierbij stelt de accountant vast 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".

¹ Bron: Kadernota rechtmatigheid 2013 Commissie BBV

De accountant hoeft niet vast te stellen of alle handelingen binnen de gemeente conform de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De aandacht blijft beperkt tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord.

6. Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de getrouwheid- en rechtmatigheidscontrole kunnen negen criteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het voorwaardencriterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, 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 wordt ook aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium (M&O-criterium);
- Het voorwaardencriterium

Het begrotingscriterium

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd. In de toelichting op het Bado wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

" 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"

De door de raad gestelde kaders zijn bepalend voor de invulling van het budgetbeheer door het college. Het systeem van budgetbeheer- en bewaking moet waarborgen dat de baten en de lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de raad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen.

De volgende budgetafwijkingen zijn in beginsel onrechtmatig:

- a) Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gerapporteerd.
- b) Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid.

De overige budgetafwijkingen worden in beginsel als rechtmatig beschouwd:

- a) Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten of een gevolg zijn van exogene, onontkoombare of onvoorziene factoren.
- b) Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie) regelingen.

Op het niveau van de doelstellingen dienen alle budgetafwijkingen groter dan € 50.000 goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen en toegelicht;

Van elke afzonderlijke budgetafwijking wordt aangegeven of deze rechtmatig of onrechtmatig is. Onrechtmatige budgetafwijkingen worden van een toelichting voorzien en alle onrechtmatige posten worden in een aparte paragraaf in de jaarrekening zichtbaar gemaakt. Ze kunnen door de raad bij de behandeling van de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd.

Het M&O-criterium

Dit criterium vereist dat gemeenten een beleid moeten hebben ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De definitie van misbruik is: "*het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen*".***

De definitie van oneigenlijk gebruik is: "*het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan*".***

De gemeente Ridderkerk heeft een beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik dat bestaat uit een mix van maatregelen op het gebied van voorlichting, controle en sanctionering.

*** bron: Audit Alert 17 van de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants

Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente is aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, raadsbesluiten, verordeningen, richtlijnen, protocollen e.d met een wettelijke grondslag en jurisprudentie). De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffings- en / of declaratiegrondslag;
- Normbedragen (met aandacht voor hoogte en duur);
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie etc.

De minimale voorwaarden met betrekking tot een financiële beheershandeling hebben betrekking op '*recht, hoogte en duur*', de eventuele aanvulling verschilt per respectievelijk wet, regeling en verordening.

Bij '*recht*' gaat het om voorgeschreven rechtsbepalingen wanneer in aanmerking wordt gekomen dan wel de verplichting bestaat. Het gaat hier ook om harde bepalingen waarbij '*sanctie*' bestaat dat het recht wordt ontnomen. Bij '*hoogte*' zijn verwijzingen opgenomen naar tarieven, formules en andere criteria die aangeven welke voorwaarden over hoogte zijn opgenomen. Het gaat hier dus om de spelregels van de berekening. Bij '*duur*' gaat het om termijnen van verstrekings-, toekennings- of werkingsperiode.

7. Rapportering accountant

De accountant rapporteert naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole zoals hier onder aangegeven.

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Rapport van bevindingen jaarrekening en bijbehorende controleverklaring <u>uiterlijk</u> 1 juni van het kalenderjaar volgend op het boekjaar.	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	In de bevindingen en de controleverklaring wordt ingegaan op aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid in relatie tot de controletoleranties.	Raad

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

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

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 4 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht in het rapport 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.

Bijlage: Toetsingskader rechtmatigheid gemeente Ridderkerk 2015

RIDDERKERK			
Hoofdproces	Naam regeling	besluit	ingaande
inkoop	Aanbestedingswet 2012	Staatscourant	1-11-2012
Participatie	Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Ridderkerk 2015		1-1-2015
Leges, rechten & belastingen	Afvalstoffenverordening Ridderkerk 2011	2011-92	2-6-2011
Salarisadministratie	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa)	Staatscourant	10-12-1969
subsidies	Algemene subsidieverordening Ridderkerk 2014	2013-322	7-3-2014
Juridischezaken	Algemene wet bestuursrecht	Staatscourant	4-6-1992
Leges, rechten & belastingen	Algemene Wet inzake Rijksbelasting	Staatscourant	2-7-1959
Leges, rechten & belastingen	Algemene wet inzake rijksbelastingen / Invorderingswet 1990	Staatscourant	1990
Financieel beheer	Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten	Staatscourant	
Financieel beheer	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten	Staatscourant	17-1-2003
Financieel beheer	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004	Staatscourant	10-10-2003
RO	Besluit financiële bepalingen bodemsanering	Staatscourant	15-12-2005
Financieel beheer	Besluit leningsvoorwaarden decentrale overheden	Staatscourant	14-12-2000
subsidies	Besluit Locatie gebonden Subsidies 2005	Staatscourant	3-10-2005
Leges, rechten & belastingen	Besluit optie- en naturalisatiegelden 2002	Staatscourant	17-6-2002
Leges, rechten & belastingen	Besluit tarieven gemeentelijke heffingen en invordering 2015		20-12-2014
subsidies	Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland van 7 oktober 2014 , tot vaststelling van de subsidieplafonds, aanvraagperiodes en de tarieven voor het begrotingsjaar 2015 ten behoeve van:	Prov. Blad 2014, 3099 / DOS	18-11-2004
Onderwijs	Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014	Staatscourant	25-6-2011
Financieel beheer	Controleverordening gemeente Ridderkerk	2011-136b	15-3-2012
inkoop	EU aanbestedingsregels 2014 (2015 moet voor 18-4-2016geimplementeerd zijn)	Staatscourant	15-1-2014
Financieel beheer	Financiële verordening gemeente Ridderkerk 2014	2013-311	1-1-2014
Financieel beheer	Financiële-verhoudingswet	Staatscourant	21-10-1996
Financieel beheer	Financieringsstatuut 2009	2009-234	12-6-2009
Salarisadministratie	Fiscale wetgeving	Staatscourant	11-11-2011
Alle	Gemeentewet	Staatscourant	
inkoop	Gids proportionaliteit	rijksoverheid	20-2-2013
Leges, rechten & belastingen	Invorderingswet 1990 + uitvoeringsregeling	Staatscourant	30-5-1990
Subsidies	Kaderwet SZW-subsidies	Staatscourant	19-6-1997
Leges, rechten & belastingen	Kostenwet invordering rijksbelastingen	Staatscourant	12-2-1969
Leges, rechten & belastingen	Legesbesluit akten burgerlijke stand	Staatscourant	18-1-1969
Leges, rechten & belastingen	Legesverordening	96152	20-12-2014
Leges, rechten & belastingen	Legesverordening omgevingsrecht provincie Zuid-Holland 2013 (Legesverordening omgevingsrecht provincie Zuid-Holland 2013)	PZH-2012-355158309	1-1-2013
Leges, rechten & belastingen	Marktverordening 2012	2012-146	10-2-2012
Leges, rechten & belastingen	Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelasting	Staatscourant	1-1-1995
Leges, rechten & belastingen	Parkeerverordening 1995	1996 - 325	29-3-1996
Leges, rechten & belastingen	Paspoortwet	Staatscourant	26-9-1991
Salarisadministratie	Rechtspositiebesluit burgemeesters	Staatscourant	15-6-1994
Salarisadministratie	Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden	Staatscourant	22-3-1994
Salarisadministratie	Rechtspositiebesluit wethouders	Staatscourant	22-3-1994
RO	Regeling financiële bepalingen bodemsanering	Staatscourant	16-12-2005
Leges, rechten & belastingen	Regeling gehandicaptenparkeerkaart	Staatscourant	1-10-2001
Leges, rechten & belastingen	Regeling Kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2015	96155	20-12-2014
Salarisadministratie	Regeling rechtspositie burgemeesters	Staatscourant	1-1-2002
Salarisadministratie	Regeling rechtspositie wethouders	Staatscourant	1-1-2004
Financieel beheer	Regeling Uitzettingen en Derivaten decentrale overheden (Ruddo)	Staatscourant	
Participatie	Re-integratieverordening Participatiewet Ridderkerk 2015		1-1-2015
Salarisadministratie	Sociale verzekeringswetten	Staatscourant	16-12-2004
Leges, rechten & belastingen	Speelautomatenbesluit 2000	Staatscourant	23-5-2000
subsidies	Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten Zuid-Holland 2013	Provinciaal Blad 2014, nr. 3330	29-11-2014
subsidies	Subsidieregels 2014		28-2-2014
subsidies	Subsidieverordening onroerend cultureel erfgoed Ridderkerk 2013	2013-267	10-1-2014
Leges, rechten & belastingen	Telecommunicatiewet	Staatscourant	19-10-1998
Leges, rechten & belastingen	Uitvoeringsbesluit BTW compensatiefonds	Staatscourant	1-1-2003
Leges, rechten & belastingen	Uitvoeringsbesluit invorderingswet 1990	Staatscourant	1-6-1990
Participatie	Uitvoeringsbesluit Wet maatschappelijke ondersteuning 2014		28-3-2014
Leges, rechten & belastingen	Uitvoeringsregeling BTW compensatiefonds	Staatscourant	1-1-2003
Financieel beheer	Uitvoeringsregeling wet fido	Staatscourant	
inkoop	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (art.107)	Staatscourant	25-3-1957
Leges, rechten & belastingen	Verordening Afvalstoffenheffing	2009-275A	24-12-2009

Hoofdproces	Naam regeling	besluit	ingaande
Financieel beheer	Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Ridderkerk 2004	2004/1331	6-5-2004
Leges, rechten & belastingen	Verordening Haven- en kadegeld	2009-275B	24-12-2009
Participatie	Verordening individuele studie- en inkomenstoeslag Ridderkerk 2015		1-1-2015
Leges, rechten & belastingen	Verordening Kabels en Leidingen Ridderkerk 2013	2013-310	13-12-2013
Onderwijs	Verordening leerlingenvervoer 2013 Ridderkerk	2013-279/16267	7-6-2013
Leges, rechten & belastingen	Verordening Lijkbezorgingsrechten	2011 - 143E	1-1-2012
Participatie	Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Ridderkerk 2015		1-1-2015
Leges, rechten & belastingen	Verordening Marktgelden	2011 - 143A	23-12-2011
Financieel beheer	Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs Ridderkerk 2007	2007-113	20-7-2007
Financieel beheer	Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid	Voordracht nr. 5409	7-4-2004
Leges, rechten & belastingen	Verordening Onroerendzaakbelastingen	2009-275E	24-12-2009
Leges, rechten & belastingen	Verordening Parkeerbelasting	2009-275F	24-12-2009
Leges, rechten & belastingen	Verordening precariobelasting	2010-56A	24-12-2011
Salarisadministratie	Verordening rechtspositie wethouders gemeente Ridderkerk 2014		21-4-2015
Leges, rechten & belastingen	Verordening Rioolheffing	2009-275H	24-12-2009
Financieel beheer	Verordening stimuleringsfonds startersregeling Ridderkerk 2006	2006-389	1-5-2006
Participatie	Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013	2013-257/8441	10-5-2013
Salarisadministratie	Werkkostenregeling	rijksoverheid	1-1-2015
Financieel beheer	Wet Financiering Decentrale overheden (FIDO)	Staatscourant	14-12-2000
Financieel beheer	Wet inkomens oudere en gedeeltelijk arbeidsong. gewezen zelfstandigen	Staatscourant	11-6-1987
Financieel beheer	Wet inkomens oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers	Staatscourant	6-11-1986
Participatie	Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) 2015	Staatscourant	9-7-2014
Salarisadministratie	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke sector	Staatscourant	15-11-2012
Onderwijs	Wet Onderwijsachterstandenbeleid (OAB)	Staatscourant	7-7-2010
Leges, rechten & belastingen	Wet op BTW compensatiefonds	Staatscourant	27-6-2002
Onderwijs	Wet op de expertisecentra	Staatscourant	15-12-1982
Leges, rechten & belastingen	Wet op de justitiële Documentatie en de Verklaringen omtrent het gedrag	Staatscourant	17-3-2015
Salarisadministratie	Wet op de loonbelasting	Staatscourant	16-12-1964
Onderwijs	Wet op het voortgezet onderwijs	Staatscourant	14-2-1963
Onderwijs	Wet op primair onderwijs	Staatscourant	2-7-1981
Participatie	Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw)	Staatscourant	11-9-1997
participatie	Wet Werk en Bijstand (WWB) inkomensdeel	Staatscourant	9-10-2003
RO	Verordening Ruimte	Provinciaalblad	1-8-2014
RO	Verordening ruimte 2014	Provinciaalblad	1-8-2014
Milieu	Provinciale milieuverordening Zuid-Holland	Provinciaalblad	1-1-2015
Financieel beheer	Verordening precariobelasting provincie Zuid-Holland 2013	Provinciaalblad	1-1-2015