

Controleprotocol gemeente Helmond

1. Inleiding

In 2017 heeft de gemeenteraad aan Deloitte de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Helmond uit te voeren, over het boekjaar 2017 en 2018, met de mogelijkheid om nog twee keer met twee jaar te verlengen. In dit controleprotocol worden door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole.

Object van controle is de jaarrekening inclusief Sisa bijlage en het financieel beheer over deze jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van Helmond.

2. 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 rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Helmond.

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

Zoals in artikel 213 van de gemeentewet is omschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening gericht zijn op het geven van een oordeel over:

- het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
- 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);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie als bedoeld in artikel 1 lid 3 van de Controleverordening gemeente Helmond: "het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden".

4. 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 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 controleverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstoleranties volgt de raad de volgende wettelijke minimumeisen:

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

Ter illustratie: Op basis van de begroting 2017 van de gemeente Helmond betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten van circa € 3.500.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

De rapporteringstolerantie is de ondergrens op basis waarvan de accountant zijn bevindingen rapporteert in het verslag van bevindingen. De rapporteringstolerantie is lager dan de goedkeuringstolerantie.

- De rapporteringstolerantie is door de raad vastgesteld op € 50.000.

5. **Rechtmatigheidscriteria**

Voor de oordeelsvorming van het financieel beheer wordt, naast de getrouwheidscriteria, aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium
- het oneigenlijk gebruik criterium
- het voorwaardencriterium.

Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid 2016 van de commissie BBV. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Begrotingsoverschrijdingen worden door de accountant echter niet altijd in de overweging om al of niet een goedkeurende verklaring te geven meegenomen. Voor de afsluitende 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 en respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. Voor de bepaling hiervan is in bijlage 2 een normenkader voor de begrotingsrechtmatigheid opgenomen. Hierbij is aangesloten bij het voorgeschreven normenkader uit de kadernota rechtmatigheid 2016 zoals is opgesteld door de commissie BBV.

Oneigenlijk gebruik criterium

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”.

Misbruik is opzettelijk oneigenlijk gebruik.

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

Door de raad zijn in verordeningen en besluiten verschillende aspecten van dit beleid opgenomen. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures al (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording. Dit beleid financiële rechtmatigheid betreft met name uitkeringen.

Baten, lasten en balansmutaties 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 de eigen gemeentelijke regelgeving.

6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de tabel ‘wetgeving extern’ van het normenkader gemeente Helmond is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- de naleving van de interne kaders, zoals die in de tabel ‘regelgeving intern’ van het normenkader gemeente Helmond is opgenomen. 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, conform de Kadernota van de commissie BBV, uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

Bijlage Normenkader begrotingsrechtmatigheid

Bijlage 1: Normenkader begrotingsrechtmatigheid

Voor het bepalen van de begrotingsrechtmatigheid stelt de raad van de gemeente Helmond het volgende normenkader vast:

	Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen de volgende “soorten” begrotingsafwijkingen worden onderkend	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
1	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in de regelgeving(subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
2	Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant <u>ondubbelzinnig vaststelt</u> dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld; de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
3	Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendeekkende omzet	X	
4	Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding	X	
5	Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen		X
6	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. - Geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - Geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
7	Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten		

	Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen de volgende “soorten” begrotingsafwijkingen worden onderkend	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
	(investerings) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijving- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X