

## **Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Gouda houdende regels omtrent het controleprotocol (Verordening controleprotocol Gouda 2020)**

### **De raad van de gemeente Gouda;**

gelezen het voorstel van 27 oktober 2020,

gelet op artikel 213, eerste lid, van de Gemeentewet en de artikelen 2, zevende lid, en 5, tweede lid, van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden,

### **besluit:**

Vast te stellen de Verordening controleprotocol Gouda 2020

### **Artikel 1**

De accountantscontrole wordt uitgevoerd overeenkomstig het protocol, opgenomen in de bijlage bij deze verordening.

### **Artikel 2**

Het besluit inzake de rechtmatigheidscontrole en het controleprotocol van 7 december 2004 wordt ingetrokken.

### **Artikel 3**

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking en is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarrekening vanaf het verslagjaar 2020.

### **Artikel 4**

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening controleprotocol Gouda 2020.

*Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 december 2020.*

*De raad van de gemeente voornoemd,*

*griffier*

*mr. drs. E.J. Karman-Moerman*

*voorzitter*

*mr. drs. P. Verhoeve*



## **Bijlage 1: Protocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening gemeente Gouda**

### **1. Algemeen**

#### *1.1 Inleiding*

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole op de jaarrekening moet de gemeenteraad een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen plaatsvindt in dit controleprotocol. Artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet bepaalt dat de raad bij verordening regels vaststelt voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. Met dit protocol geeft de raad uitvoering aan zijn verordenende bevoegdheid, bedoeld in artikel 213 lid 1, en dit protocol dient als basis voor de accountantscontrole.

#### *1.2 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.

#### *1.3 Wettelijk kader*

In artikel 213 lid 2 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Artikel 213 lid 6 van de Gemeentewet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid van artikel 213 van de Gemeentewet. Deze nadere regels zijn opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeuringstoleranties en (afwijkende) rapporteringstoleranties. Artikel 2 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden schrijft voor, dat voor de goedkeuringstolerantie ten aanzien van fouten in de jaarrekening een minimum geldt van 1% van de omvangsbasis en ten aanzien van onzekerheden in de controle een minimum geldt van 3% van de omvangsbasis (artikel 2, lid 1). De raad mag evenwel deze goedkeuringstoleranties op een lager percentage vaststellen (artikel 2, lid 7). Ten aanzien van de rapporteringstoleranties bepaalt dit besluit dat de bedragen die de accountant hanteert ten behoeve van de rapportering in het verslag van bevindingen, aansluiten op de goedkeuringstoleranties (artikel 5, lid 1). Ook hier mag de raad echter lagere rapporteringstoleranties voorschrijven (artikel 5, lid 2).

Tevens wordt in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is, aangezien anders een oordeel over de rechtmatigheid niet goed mogelijk is (notitie rechtmatigheidsverantwoording commissie Bado). De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving wordt in dit controleprotocol van een grondslag voorzien.

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

De in artikel 213 Gemeentewet voorgeschreven accountantscontrole van de jaarrekening richt zich 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 eventuele 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 decentrale overheden; Bado), alsmede de voor accountants geldende controle- en overige standaarden, bepalend zijn voor de door de accountant 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 alle 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. Te 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 rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheers handelingen 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.

#### 3.2. Goedkeuringstoleranties

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening voorgeschreven. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring.

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 wordt beïnvloed. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

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

De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging.

#### 3.3 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in de rapportage van controlebevindingen. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen. Daarnaast rapporteert de accountant in alle gevallen als naar het oordeel van de accountant sprake is van belangrijke kwalitatieve fouten of onzekerheden. Voor de rapporteringstolerantie in kwantitatieve zin geldt als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 100.000 rapporteert.

### 4. Begrip rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de controle van de jaarrekening gelden op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid criteria waarmee de accountant bij de planning en uitvoering van de controlewerkzaamheden rekening moet houden. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer besteedt de accountant specifieke aandacht aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium
- het voorwaardencriterium
- het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

#### 4.2. *Begrotingscriterium*

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheers handelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de (programma)begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door het Bestuur zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheers handelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. Hierin is opgenomen dat bestedingen die uitstijgen boven de in de begroting opgenomen programmabudgetten niet als onrechtmatig worden aangemerkt, als voor de accountant bij de controle vaststaat dat de begrotingsoverschrijding binnen de beleidskaders van de gemeenteraad valt of compensatie mogelijk is door met de hogere lasten rechtstreeks samenhangende inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de gemeenteraad.

#### 4.3. *Voorwaardencriterium*

Besteding en inning van gelden door gemeenschappelijke regelingen zijn 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 en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie).

De gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffing- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen;
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.;
- Recht, hoogte en duur.

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.

#### 4.4. *Het Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)*

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. De gemeenteraad heeft middels vaststelling van de Financiële verordening het kader bepaald aangaande het M&O beleid. De accountant toetst in hoeverre deugdelijke maatregelen zijn genomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

### 5. **Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing**

De accountantscontrole op rechtmatigheid is in beginsel veelomvattend: alle bepalingen met een (mogelijk) financieel gevolg zijn onderwerp van controle. De accountantscontrole is erop gericht vast te stellen, dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Om richting te geven aan de accountantscontrole is het noodzakelijk tot een afbakening te komen van de te controleren onderwerpen die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader.

Aan de accountant dient voorafgaand aan de accountantscontrole een actueel normenkader van de gemeente gegeven te worden. Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf en is limitatief gericht op:

- **A: De naleving van wettelijke externe kaders**

Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Voorbeelden van deze zgn. externe wetgeving zijn:

- o Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen;
- o Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekende instanties;
- o Fiscale en sociale wet- en regelgeving die door gemeenschappelijke regelingen moeten worden nageleefd;
- o Overige algemene wet- en regelgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (i.v.m. subsidiebepalingen) en Bezoldigingswetten en -besluiten.
- o Gemeente- en Provinciewet;
- o Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV);
- o Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering.

- **B: De naleving van interne kaders:**

Voorbeelden van deze zgn. interne kaders zijn:

- o De Begroting
- o De Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- o De Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet.

Aangezien externe en interne kaders steeds sneller wijzigen, dient het normenkader ieder jaar te worden geactualiseerd. Het normenkader wordt jaarlijks vastgesteld door het college.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Indien het opstellen van een collegebesluit verplicht wordt gesteld, toetst de accountant alleen of het collegebesluit ook daadwerkelijk is genomen. Worden ook inhoudelijke eisen aan het collegebesluit gesteld, dan controleert de accountant ook of hieraan is voldaan.

## **6. Rapportering door de accountant**

### *6.1. Bevindingen*

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant de bevindingen in het kort weergegeven als volgt:

#### Interimcontrole en managementletter

Door de accountant wordt een zogenaamde interim controle uitgevoerd. Doel van de interim controle van de accountant is een beeld te krijgen van de mate waarin de organisatie de bedrijfsvoering intern beheerst. Over de uitkomsten van de interim controle wordt een managementletter uitgebracht aan het college van burgemeester en wethouders.

#### Controle jaarrekening en verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt na afronding van de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen (het accountantsverslag) uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het accountantsverslag 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 daarvan waarborgen.

### *6.2. Uitgangspunten voor de rapportagevorm*

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3.3 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 geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover relevant voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis.

### *6.3. Controleverklaring*



In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. De controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.