

Protocol op de accountantscontrole BghU 2018

Het Bestuur van de gemeenschappelijke regeling 'Belastingsamenwerking gemeente en hoogheemraadschap Utrecht' (BghU).

gelet:

op artikel 109 van de Waterschapswet en artikel 213 van de Gemeentewet,

besluit:

vast te stellen het "Protocol op de accountantscontrole BghU 2018"

Artikel 1 Algemeen

1.1 Algemeen

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft het bestuur nadere aanwijzingen voor de accountantscontrole. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de jaarlijkse accountantscontrole dient het bestuur onder andere vast te stellen wat de reikwijdte van het rechtmatigheidstraject is en de rol van de accountant. Deze aspecten worden in hoofdlijnen in dit controleprotocol geregeld.

Dit protocol is van toepassing op de controle vanaf de jaarrekening 2018 van BghU.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit controleprotocol is om aan de accountant nadere aanwijzingen te geven over de reikwijdte van de accountantscontrole. Er wordt in ieder geval ingegaan op:

- de rechtmatigheidscriteria die in beschouwing moeten worden genomen;
- de aspecten die binnen het voorwaardencriterium in beschouwing moeten worden genomen;
- de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties;
- de regelgeving die in het kader van het rechtmatigheidstraject in beschouwing moet worden genomen (normenkader).

Het bestuur kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

1.3 Wettelijk kader

De Gemeentewet (artikel 213) en de Waterschapswet (artikel 109) schrijven voor dat het bestuur één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor:

- de controle van de in artikel 67 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bedoelde jaarrekening;
- het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring;
- het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In de controleverordening gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet en artikel 109 van de Waterschapswet, zijn regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van BghU. Deze verordening treedt in werking met ingang van het jaar 2018, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deeltverantwoordingen) vanaf het begrotingsjaar 2018. In dit controleprotocol stelt het bestuur nadere aanwijzingen vast die van toepassing zijn vanaf het begrotingsjaar 2018.

Daarbij wordt als bijzonderheid opgemerkt dat het bestuur van BghU eveneens opdracht geeft aan de accountant voor de rechtmatigheidscontrole op de belastingverantwoordingen naar de deelnemers op basis van door het Hoogheemraadschap en gemeenten opgelegde regelgeving.

Artikel 2 Uitgangspunten voor de controle

2.1 Algemene uitgangspunten

De controle van de jaarrekening wordt uitgevoerd door de accountant, die door het bestuur is benoemd. De accountantscontrole is gericht 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 wetten en regelgeving);
- 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 opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

2.2 Rechtmatigheid Hoogheemraadschap en gemeenten

De geïnde belastinggelden en het doorbetalen hiervan aan het Hoogheemraadschap en gemeenten maken geen deel uit van de exploitatie van BghU, maar van de exploitatie van het Hoogheemraadschap en gemeenten. BghU geeft de opdracht aan haar accountant voor een rechtmatigheidscontrole ten behoeve van het Hoogheemraadschap en gemeenten op de geïnde belastinggelden, omdat het belastingproces door BghU wordt uitgevoerd. De accountant verstrekt naar aanleiding van deze controle een aparte verklaring per deelnemer. Voor deze rechtmatigheidscontrole hanteert de accountant de toleranties die gelden bij het Hoogheemraadschap en gemeenten. Dit wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

In het kader van de rechtmatigheid van het Hoogheemraadschap en gemeenten dient te worden vastgesteld:

1. per waterschap c.q. gemeente, de hantering van juiste tarieven voor alle aanslagen;
2. de juistheid van de waardes;
3. de volledigheid van de objecten c.q. de subjecten;
4. de rechtmatigheid van kwijtscheldingen en bezwaarschriften.

2.3 Overige wettelijke bepalingen

Voor zover van toepassing zullen bij de controle de nadere regels gesteld in relevante wetgeving zoals het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten, het Waterschapsbesluit, de Kadernota Platform Rechtmatigheid, en de richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Artikel 3 Toleranties

3.1 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 de strekking van de af te geven accountantsverklaring. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

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

3.2 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. 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 bij de jaarrekening. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

3.3 Toleranties BghU

BghU heeft in relatie tot het Hoogheemraadschap en gemeenten een geringe eigen begroting. De organisatie richt zich in de uitvoering van taken echter met name op het heffen en innen van (grote sommen) belastinggeld voor het Hoogheemraadschap en gemeenten. Vanuit deze specifieke taak dient er een tweedeling gemaakt te worden bij het vaststellen van het bedrag waarop de goedkeuringstolerantie is gebaseerd.

1. Verantwoording van inkomsten en uitgaven die betrekking hebben op de eigen begroting & bedrijfsvoering van BghU.
2. Verantwoording van geïnde belastinggelden die worden afgedragen aan het Hoogheemraadschap en gemeenten.

Ad. 1: Voor de rapporterings-tolerantie stelt het bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid > € 50.000 rapporteert.

Ad. 2: De goedkeurings- en rapporteringstolerantie met betrekking tot de door BghU geïnde (belasting)gelden dienen op basis van de begrotingen en controleprotocollen van de gemeenten en het Hoogheemraadschap te worden beoordeeld. Dit omdat de totale begrotingsbedragen van het Hoogheemraadschap en gemeenten een veelvoud vormen van de begroting van BghU. Indien geconstateerde fouten en onzekerheden aangaande de geïnde belastinggelden zouden worden afgezet tegen de begroting van BghU, zou dit betekenen dat een relatief kleine fout of onzekerheid al zou leiden tot niet verlenen van een goedkeurende verklaring.

Artikel 4 Afbakening rechtmatigheid

4.1 Rechtmatigheidscriteria

De accountant dient negen rechtmatigheidscriteria mee te nemen in zijn controle op de vraag of de financiële beheers handelingen voldoen aan de van toepassing zijnde wettelijke regelingen. Het betreft de volgende criteria:

1. Calculatiecriterium
2. Valuteringscriterium
3. Adresseringscriterium
4. Volledigheidscriterium
5. Aanvaardbaarheidscriterium
6. Leveringscriterium
7. Begrotingscriterium
8. Voorwaardencriterium
9. Misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt alleen aandacht besteed aan de eerste zes van deze criteria:

1. Calculatiecriterium; betreft de juistheid van het vastgestelde bedrag;
2. Valuteringscriterium; betreft het verantwoorden van baten en lasten in de periode waarop deze betrekking hebben;
3. Adresseringscriterium; heeft de betaling aan de juiste rechthebbende plaatsgevonden;
4. Volledigheidscriterium; hierbij gaat het om de volledigheid van de opbrengsten (heffingen);

5. Aanvaardbaarheids criterium; passen de activiteiten zowel ten aanzien van de lasten als de baten binnen de doelstellingen van de organisatie;
6. Leveringscriterium; hierbij gaat het erom of de juiste tegenprestatie is geleverd/ontvangen.

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

1. Begrotingscriterium; passen de lasten, baten en balansmutaties binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde begrotingskaders;
2. Voorwaardencriterium; wordt aan de voorwaarden uit de wet- en regelgeving voldaan;
3. Misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium; wordt geen misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële mogelijkheden gemaakt.

Ten aanzien van het voorwaardencriterium kan nog een nadere keus worden gemaakt. Daarom wordt dit criterium als enige nog nader uitgewerkt in de volgende paragraaf.

4.2 Voorwaardencriterium

Dit criterium ziet toe op de mate waarin lasten, baten en balansmutatie gebaseerd zijn op handelingen die voldoen aan in wet- en regelgeving gestelde voorwaarden. Zeven aspecten kunnen hierbij in ogenschouw worden genomen.

1. Omschrijving doelgroep;
2. Heffings- en declaratiegrondslag;
3. Normbedragen;
4. Bevoegdheden;
5. Voeren van een administratie;
6. Verkrijgen van bewijsstukken;
7. Aan te houden termijnen.

De eerste drie aspecten worden samen ook wel recht, hoogte en duur genoemd. Het voorwaardencriterium veroorzaakt in belangrijke mate de grote inspanningen die nodig zijn om de rechtmatigheidscontrole in te voeren. Inperking van deze zeven aspecten levert dus ook een sterke beperking op van de te verrichten interne controle-inspanningen en verkleint de kans op een niet goedkeurende accountantsverklaring sterk. Gelet hierop worden van het voorwaardencriterium alleen de aspecten die betrekking hebben op hoogte, recht en duur in beschouwing genomen.

4.3 Begrip rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een breed begrip en omvat alle wettelijke kaders en regelgeving waaraan BghU zich moet houden. Op grond van de wet kan rechtmatigheid worden onderscheiden in financiële en niet-financiële rechtmatigheid.

De financiële rechtmatigheid heeft betrekking op baten, lasten en balansmutaties uit de jaarrekening. Het gaat om gevolgen van financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan in de financiële administratie. De accountant komt in de accountantsverklaring tot een gekwantificeerd oordeel over de financiële rechtmatigheid.

De niet-financiële rechtmatigheid heeft betrekking op handelingen en beslissingen van niet-financiële aard. Het gaat bijvoorbeeld om de naleving van privacy, milieuomstandigheden en arbeidsomstandigheden. De accountant moet een intern systeem van risicoafweging beoordelen dat in relatie tot deze handelingen en beslissingen is opgezet. Deze beoordeling vindt nu ook al plaats. Daarom wordt alleen expliciete aandacht aan financiële rechtmatigheid besteed.

Artikel 5 Reikwijdte accountantscontrole

5.1 Wet- en regelgeving

De wet biedt de mogelijkheid een deel van de regelgeving niet in het rechtmatigheids-vraagstuk te betrekken. Externe wet- en regelgeving en verordeningen van het bestuur, maken wettelijk gezien deel uit van de rechtmatigheidscontrole. Besluiten van het bestuur of de directie die niet rechtstreeks voortkomen uit externe wet- en regelgeving of verordeningen van het bestuur, kunnen buiten de controle worden gehouden. Besloten is om laatstgenoemde besluiten van het bestuur of directie niet in het rechtmatigheids-traject op te nemen.

5.2 Accountantscontrole

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- Limitatief regelgeving met financiële consequenties conform het door het bestuur vastgestelde normenkader:
 - externe regelgeving;
 - verordeningen van het bestuur;
 - besluiten van de directie die verplicht voortvloeien uit externe regelgeving of verordeningen van het bestuur.
- De naleving van de volgende kaders:
 - de begroting;
 - de financiële verordening op basis van artikel 108 Waterschapswet en art 212 Gemeentewet;
 - de controleverordening op basis van artikel 109 Waterschapswet, art 213 Gemeentewet.

Uitzondering hierop vormen aanbestedings- en subsidieregels en mandaat- en delegatiebepalingen voor zover van belang voor de getrouwheidscontrole door de accountant. Voorts kunnen interne regels wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar deze regels zijn op zich geen object van onderzoek.

5.3 Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld is het onmogelijk te garanderen dat dit kader hiermee limitatief is. Dat betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet, dan wel (interpretatie)ruimte laat, de directie gemandateerd is om beslissingen te nemen. Wanneer de directie van dit mandaat gebruik maakt legt het hierover verantwoording af in de rechtmatigheidsparagraaf in het jaarverslag.

Artikel 6 Rapportering accountant

6.1 Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan de directie van BghU.

6.2 Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de wet wordt naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht aan het bestuur. 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 verantwoording daarover waarborgen. Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in paragraaf 3.2 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

6.3 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, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze accountantsverklaring is bestemd voor het bestuur, zodat deze de door de directie opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Artikel 7. Citeertitel

Dit protocol wordt aangehaald als "Protocol op de accountantscontrole BghU 2018".

Aldus vastgesteld in de vergadering van het bestuur op 23 oktober 2017

de voorzitter,

de secretaris,

Patrick Poelmann

Arnold Geytenbeek