

# Controleprotocol en normen- en toetsingskader voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2020 van de gemeente Woensdrecht

---

## 1. INLEIDING

Object van controle in dit protocol zijn de jaarcijfers van onze gemeente en daarmee tevens het financieel beheer, zoals dat uitgeoefend wordt door of namens de gemeenteraad.

### *1.1 Doelstelling*

Dit controleprotocol heeft als doel om nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeuringstoleranties en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Woensdrecht.

### *1.2 Wettelijk kader*

De Gemeentewet, in artikel 213, schrijft voor 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 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Op 12 december 2019 heeft de gemeenteraad besloten om gebruik te maken van de eerste optie van verlenging van het contract met accountant Baker, Tilly tot en met 30 juni 2021.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft de gemeenteraad aan welke wet- en regelgeving onderwerp van de rechtmatigheidscontrole is. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in het normen- en toetsingskader opgenomen.

### *1.3 Procedure en communicatie*

De gemeente Woensdrecht heeft een financiële commissie (bestaande uit leden van de gemeenteraad en burgerraadsleden), waarin financiële onderwerpen inhoudelijk worden besproken. Dit geldt ook voor het onderwerp accountantscontrole.

De financiële commissie heeft de bevoegdheid om voorstellen te doen om de grenzen voor de accountant aan te passen. Het aanpassen van deze grenzen heeft consequenties voor de organisatie als het gaat om rechtmatigheid.

Minimaal 1 maal per jaar vindt overleg plaats tussen de financiële commissie en de accountant. Dit gebeurt normaliter na afronding van het verslag van bevindingen en de controleverklaring.

## 2. UITGANGSPUNTEN CONTROLE GETROUWHEID EN RECHTMATIGHEID

In artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven dat de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd zal worden door de, door de gemeenteraad benoemde, accountant en gericht is 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 gemeentelijke 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.

Verder zijn bepalend voor de uit te voeren controlewerkzaamheden de nadere regels omtrent rechtmatigheid, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van art. 213, lid 6 van de Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

Onder rechtmatigheid wordt begrepen het in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke regelingen en verordeningen.

### 3. GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES

#### 3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de accountantscontrole daar op in. De accountant richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten, balansmutaties en financiële beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie <sup>1</sup>.

De accountant baseert zich op risicoanalyses, vastgestelde toleranties, statische deelwaarnemingen en op extrapolaties.

Naast de kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling, oftewel een professioneel oordeel, hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt plaats op basis van een professioneel oordeel.

#### 3.2 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties gemeente Woensdrecht

De goedkeuringstolerantie (bestaande uit kwantitatieve criteria en een kwalitatieve beoordeling) is bepalend voor de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Voor de controle van een gemeente is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden leidend (Bado). De grenzen voor de bepaling van de materialiteit zijn weergegeven in de onderstaande tabel en zijn gebaseerd op het thans geldende Bado.

| Goedkeuringstoleranties                            | Soort controleverklaring van de accountant |                                  |                    |           |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------|
|                                                    | Goedkeurend                                | Met beperking                    | Oordeel onthouding | Afkeurend |
| Fouten in de jaarrekening<br>(% van omvangbasis)   | ≤ 1%                                       | Meer dan 1% én<br>minder dan 3%  | n.v.t.             | ≥ 3%      |
| Onzekerheden in de controle<br>(% van omvangbasis) | ≤ 3%                                       | Meer dan 3% én<br>minder dan 10% | ≥ 10%              | n.v.t.    |

*Tabel 1: minimumeisen goedkeuringstoleranties*

De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. Onze gemeente hanteert, evenals in voorgaande verslagjaren, de minimumeisen voor de goedkeuringstoleranties, hetgeen landelijk gezien gebruikelijk is.

<sup>1</sup> De goedkeuringstolerantie is de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.

De eerdergenoemde materialiteit / goedkeuringstolerantie voor onze gemeente voor 2020 op basis van de begroting leidt ertoe, dat tot een bedrag van ca € 0,5 miljoen aan fouten en een totaal aan onzekerheden van ca € 1,5 miljoen een goedkeurende controleverklaring wordt verkregen. De omvang (in euro) van de toleranties wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie bepaald. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiende uit de goedkeuringstolerantie. De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van de minimumeisen volgens het BADO. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringstolerantie kan worden gesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich ook toespitsen op die elementen, die de gemeenteraad specifiek wil terugzien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

Voorgesteld wordt om de rapportagetolerantie, evenals voorgaande jaren, gelijk te stellen aan de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van het bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

## **4. RECHTMATIGHEID EN DE RECHTMATIGHEIDSCRITERIA**

### **4.1 Algemeen**

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht gegeven aan de rechtmatigheidscriteria, zijnde begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium. In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan het merendeel van deze criteria.

### **4.2 Begrotingscriterium (budgetrecht)**

Voor wat betreft het begrotingscriterium heeft de gemeenteraad in de financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet<sup>2</sup> nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen.

---

<sup>2</sup> Op 13 december 2018 heeft de gemeenteraad de financiële verordening 2019 gemeente Woensdrecht vastgesteld.

#### **4.3 Voorwaardencriterium**

Door de gemeenteraad zijn in verschillende verordeningen en besluiten, voorwaarden opgenomen. Door het vaststellen van de lijst met verordeningen en beleidsregels, die in de rechtmatigheidstoets door de accountant moeten worden meegenomen, is het voorwaardencriterium uitgewerkt. De inventarisatie van deze wet- en regelgeving voor de gemeente Woensdrecht wordt in de bijlage uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat het huidige beleid, zoals bijvoorbeeld nu toegepast bij subsidieverstrekking door de gemeente, is bekrachtigd en dat er met name naar derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

In het kader van het voorwaardencriterium zal dat beperkt blijven tot de bepalingen recht, hoogte en duur.

#### **4.4 Misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium**

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd, dat binnen de belangrijkste procedures, reeds adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording. Het M&O beleid gemeentelijke regelingen is eind 2015 door het college vastgesteld.

#### **4.5 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing**

De accountantscontrole op rechtmatigheid is 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 worden de te controleren onderwerpen afgebakend, die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normen- en toetsingskader, dat de inventarisatie is van de, voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf en limitatief gericht is op de naleving van:

- de wettelijke kaders, voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen.
- de naleving van de volgende kaders:
  - begroting, inclusief vastgestelde wijzigingen.
  - Lastenoverschrijdingen, die gecompenseerd worden door direct gerelateerde opbrengsten worden buiten beschouwing gelaten.
  - de financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet.
  - de controleverordening ex artikel 213 van de Gemeentewet.
  - de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a van de Gemeentewet.
  - de overige kaders (interne regelgeving), zoals die bij de inventarisatie/actualisatie van relevante wet- en regelgeving naar voren zijn gekomen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels betreft.

Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. De interne regels van het college kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van “hogere” besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten.

Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

## **5. RAPPORTERING DOOR DE ACCCOUNANT**

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

### **5.1      *Management letter (tussentijdse controle)***

In de tweede helft van een jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim controle uitgevoerd. De hieruit voortvloeiende bevindingen en aanbevelingen worden verwoord in de management letter, die aan het college van burgemeester en wethouders is gericht.

Bestuurlijk relevante zaken worden aan het management en het college gerapporteerd.

De financiële commissie heeft hiertoe in overleg met de accountant aangegeven, waaraan de accountant bij zijn controle speciale aandacht zal geven.

De management letter wordt - conform artikel 7 van de controleverordening - inclusief een reactie van het college ter kennisname aan de financiële commissie aangeboden.

### **5.2.      *Verslag van bevindingen jaarrekening***

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht, gericht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college.

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.

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

Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie van dit normenkader overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Met de rapportage door de accountant wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de stand van zaken van rechtmatigheid binnen de gemeente. Op basis van deze rapportages kan de gemeenteraad zelfstandig de door het college opgestelde jaarrekening vaststellen.

### 5.3. *Controleverklaring*

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

## 6. RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VANAF 2021

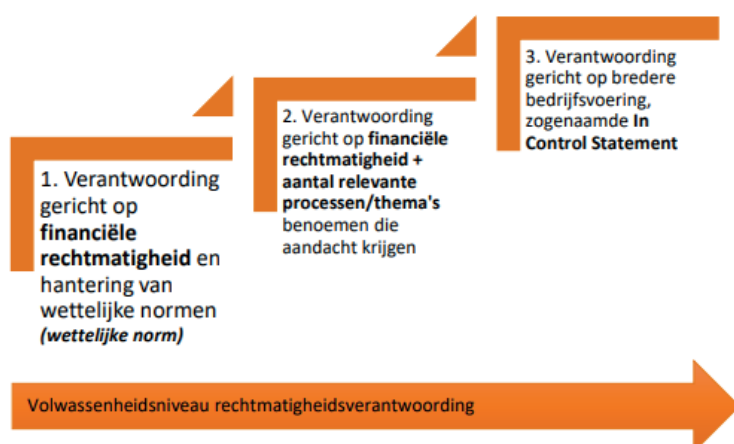
De rechtmatigheidsverantwoording heeft als doel om de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering te verbeteren. Vanaf het verslagjaar 2021 dient het college de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken af te leggen. De accountant controleert die rechtmatigheidsverantwoording van het college en de getrouwheid van de jaarrekening.

In voorgaande hoofdstukken is nog niet ‘voorgesorteerd’ op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Redenen zijn, dat deze verantwoording pas ingaat vanaf het controlejaar 2021 en omdat momenteel nog geïnventariseerd wordt waar potentiële veranderingen zich vanaf 2021 voor gaan doen, welke detailregelgeving daarop van toepassing is en wanneer de rechtmatigheidsverantwoording verplicht is.

Veranderingen kunnen zich voordoen in bijvoorbeeld organisatie, besturing, processen, procedures, cultuur en IT systemen.

In dit proces worden college en gemeenteraad (via de financiële commissie) geïnformeerd en betrokken.

Het staat een gemeente vrij om naast de rechtmatigheidsverantwoording zich breder te verantwoorden. Voor de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording binnen gemeenten zijn diverse varianten mogelijk. Hieronder worden drie varianten benoemd, die zowel alternatieven als ambitieniveaus zijn.



Ook voor de verantwoordingsgrens, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld, kunnen keuzes worden gemaakt, die afwijken van de huidige controlegrenzen (zie tabel 1 in paragraaf 3.2).

De gemeenteraad is met ingang van het controlejaar 2021 vrij om binnen de bandbreedte tussen de 0% en 3%, het percentage voor de verantwoordingsgrens vast te stellen. Elke keuze heeft echter gevolgen voor met name de informatiepositie van de gemeenteraad (bij een laag percentage eerder fouten en onduidelijkheden zichtbaar voor de gemeenteraad), de kosten van de verantwoording (van met name de detaillering van de interne controle) en de eenduidigheid van normen (indien gemeenteraad verschillende normen hanteert, dan moet ze uitleggen waarom iets vanuit rechtmatigheid wel akkoord is en vanuit materialiteit niet).

## **Bijlage 1: Wet- en regelgeving in normen- en toetsingskader jaarrekeningcontrole 2020 gemeente Woensdrecht**

In navolgende overzichten wordt de - in het kader van de rechtmatigheidscontrole - te toetsen algemene (externe) en specifieke (interne) wet- en regelgeving weergegeven.

Het financiële belang van de onderhavige wet- en regelgeving wordt mede bepaald door de omvang van de geldstroom, die daarmee direct is gemoeid.

Daarnaast zijn echter de potentiële risico's van belang, die kunnen ontstaan wanneer relevante wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, bijvoorbeeld inzake Europese aanbesteding.

Met de in dit overzicht gepresenteerde inventarisatie wordt een minimumkader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole.

Ieder jaar wordt het normen- en toetsingskader voor de jaarrekeningcontrole geactualiseerd. Het normenkader wordt verplicht voorgeschreven en bevat alle relevante wet- en regelgeving. Het toetsingskader is een verdere verbijzondering van het normenkader en wordt door de Commissie BBV aanbevolen om op te stellen.

Normenkader en toetsingskader zijn qua opzet vormvrij.