

Controleprotocol

Periode 2019 t/m 2021  
Crowe Foederer

Bezoekadres Koningsplein 3 | 5721 GJ Asten

Postadres Postbus 290 | 5720 AG Asten

T 0493 671212 | F 0493 671213

[www.asten.nl](http://www.asten.nl) | [gemeente@asten.nl](mailto:gemeente@asten.nl)

NV Bank Nederlandse Gemeenten 28.50.00.519

# Controleprotocol gemeente Asten

## 1. Inleiding

In de raad van 11 december 2018 heeft de gemeenteraad het gunningsadvies vastgesteld om Crowe Foederer de opdracht te verstrekken de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Asten uit te voeren, over het jaar 2019 t/m 2021 met mogelijkheid tot verlenging voor 2022-2023. De onderlinge overeenkomst BIZOB-2017-GEZ-JGR-00562 is getekend op 18 maart 2019 door burgemeester Vos.

In dit controleprotocol worden door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole.

Object van controle is de jaarrekening 2019 t/m 2021 (met mogelijkheid tot verlenging voor 2022-2023) en het financieel beheer over deze jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van B&W.

## 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 2019 t/m 2021 (met mogelijkheid tot verlenging voor 2022-2023) van de gemeente Asten. Onderdeel van dit controleprotocol is het Normenkader: een inventarisatie van de wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Asten. Dit normenkader (bijgevoegd voor 2019) wordt jaarlijks geactualiseerd en door het college van B&W vastgesteld.

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

Zoals in artikel 1 lid b van de Controleverordening gemeente Asten 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 (i.c. het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten);
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtvaardige verantwoording mogelijk maken.
- waarbij de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld op grond van het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet in acht worden genomen.

Daarnaast wordt vastgesteld of de SISA verantwoording conform de daarvoor geldende regelgeving is opgenomen in de jaarrekening. En wordt gecontroleerd of WNT (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen) conform geldende regelgeving is opgesteld. Tevens is in de controleverklaring opgenomen of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

De uitslag van de accountantscontrole wordt weergegeven in een controleverklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de in de jaarrekening opgenomen baten en lasten en balansmutaties.

Bij de controle zullen de uitgangspunten en aanwijzingen in acht worden genomen die zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO), alsmede de uitgangspunten en standpunten van de commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie als bedoeld in artikel 1 lid c van de Controleverordening gemeente Asten: 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 (BADO).

#### **4. In control statement vanaf boekjaar 2021?**

Rechtmatigheid in de accountantscontrole is een onderwerp dat in ontwikkeling is. Er komt een wetswijziging aan over rechtmatigheid in jaarrekeningen van gemeenten. Door deze wijziging dient het college van B&W waarschijnlijk vanaf het boekjaar 2021 zelf een rechtmatigheidsverantwoording af te geven in de jaarstukken. Op dit moment verstrekken externe accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten. De externe accountants geven in de toekomst dan nog een controleverklaring af met alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief dan de rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W die in de jaarrekening wordt opgenomen. De scope, impact en criteria zijn nog niet bekend. We volgen de ontwikkelingen en vertalen deze zodra van toepassing naar aangepaste werkwijzen binnen de gemeente Asten.

#### **5. 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 statische 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.

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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

In het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen

de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.

De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstoleranties stelt de raad de volgende wettelijke minimumeisen:

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

Op basis van de begroting 2019 van de gemeente Asten betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening 2019 van circa € 375.000,-- en een totaal van onzekerheden van circa € 1.127.000,-- de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid boven de circa € 25.000,-- rapporteert.

## 6. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Er zijn negen toetsingscriteria. De toetsingscriteria voor getrouwheid zijn: calculatiecriterium, valuteringscriterium, leveringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium en aanvaardbaarheidscriterium.

De extra toetsingscriteria voor rechtmatigheid zijn:

- het begrotingscriterium;
- het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium;
- het voorwaardencriterium.

### Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV. De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet meegewogen worden in het accountantsoordeel. In onderstaande tabel is aangegeven wat de consequentie van de betreffende overschrijding moet zijn voor het accountantsoordeel:

	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	Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend.		X
2	Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd.		

	- In de najaars tussentijdse rapportage verwerkt hadden kunnen worden; - Niet in de najaars tussentijdse rapportage verwerkt hadden kunnen worden.	X	X
3	Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendeekkende omzet	X	
4	Budgetoverschrijdingen 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	Budgetoverschrijdingen 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	Budgetoverschrijdingen 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). - Geconstateerd tijdens het verantwoordingsjaar; - Geconstateerd na het verantwoordingsjaar.	X	X
7	Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) 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

#### Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Gemeenten moeten een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en 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 het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel.

Door de raad zijn in verordeningen en besluiten verschillende aspecten van M&O opgenomen. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en 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. Het M&O-beleid financiële rechtmatigheid betreft met name uitkeringen.

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”.

#### Het voorwaardencriterium

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. Het gaat dan bijvoorbeeld over aspecten zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. Met name de voorwaarden die betrekking hebben op recht (heeft de ontvanger wel recht op vergoeding of subsidie), hoogte (klopt het bedrag, is de berekening juist) en duur (zijn de juiste termijnen in acht genomen) zijn van belang.

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het in dit controleprotocol vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat voorsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

### **7. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing**

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “wetgeving extern” van het normenkader gemeente Asten is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- de naleving van de interne kaders, zoals die in de kolom “regelgeving intern” van het normenkader gemeente Asten is opgenomen. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

#### Bijlage

- Normenkader gemeente Asten 2019.