

De raad van de gemeente Steenbergen;

In behandeling genomen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 9 februari 2021

Gelet op:  
artikel 147 Gemeentewet

besluit:

vast te stellen het:

## **CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING**

### **1. Inleiding**

Bij besluit van 17 december 2015 heeft de gemeenteraad aan Baker Tilly Berk N.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Steenbergen uit te voeren voor de boekjaren 2016 t/m 2019. In 2020 is gebruik gemaakt van de optie om het contract te verlengen voor de periode 2020 en 2021. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, wat op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening van de gemeente Steenbergen.

#### **1.1 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.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

#### **1.2 Wettelijk kader**

De Gemeentewet schrijft in artikel 213 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 controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is.

De gemeenteraad heeft op 19 december 2019 de verordening ex artikel 213 van de Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Steenbergen vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2020.

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

Zoals in artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant gericht zijn op het afgeven 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 in de jaarrekening opgenomen 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 van de Gemeentewet;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouw en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;

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), de Kadernota en adviezen van de commissie BBV alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (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".

### 3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie(s) 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.

De goedkeurings- en de rapporteringstolerantie worden in dit controleprotocol gelijk gesteld aan het wettelijk minimum.

<i>Goedkeurings-tolerantie</i>	<i>Goedkeurend</i>	<i>Beperking</i>	<i>Oordeel-onthouding</i>	<i>Afkeurend</i>
<i>Fouten in de jaarrekening (% omvangsbasis)</i>	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
<i>Onzekerheden in de controle (% omvangsbasis)</i>	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

### 4 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

4.1 de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolommen "Wetgeving extern" en daarvan afgeleide "Regelgeving intern" van het normen- en toetsingskader rechtmatigheid (bijlage 1) zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Uitdrukkelijk gaat het hierbij ook om met de wetgeving verband houdende regelgeving, zoals invoeringswetten, uitvoeringsbesluiten enz;

4.2 de naleving van de volgende kaders:

- de begroting
- de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet
- de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen in "Regelgeving intern" uit het normen- en toetsingskader rechtmatigheid wordt opgemerkt dat uitsluitend financiële consequenties verbonden

aan die bepalingen die hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen in de controle worden betrokken. In verband hiermee vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen.

De door de accountant uit te voeren rechtmatigheidscontrole heeft als doel om vast te stellen dat de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de wet- en regelgeving, bestaande uit externe wetgeving en gemeentelijke regelgeving. Het gaat daarbij dus om spelregels van de raad en hogere wet- en regelgevende organen die als norm gelden voor het college bij het aangaan van transacties. Bij de gemeentelijke regelgeving gaat het om verordeningen en andere raadsbesluiten. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

Collegebesluiten zijn in te delen in kaderstellend en uitvoerend. Kaderstellende besluiten hebben een algemene werking voor alle nog te nemen uitvoerende besluiten. Uitvoerende besluiten kunnen door het college worden genomen, bijvoorbeeld in het kader van het dagelijks bestuur en beheer van de gemeente.

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Indien het opstellen en nemen van een collegebesluit verplicht wordt gesteld, toetst de accountant alleen of het voorgeschreven besluit daadwerkelijk door het college is genomen. Indien de wet- en regelgeving ook inhoudelijke eisen aan het collegebesluit stellen, wordt ook gecontroleerd of aan deze eisen is voldaan.

Bij wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd, zoals bij de controle van verantwoordingen over de besteding van specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld eigen uitvoeringsregels betreffende de toepassing van de hardheidsclausule) toetst de accountant inhoudelijk of de bepalingen in het besluit adequaat zijn opgevolgd.

Alle overige kaderstellende en uitvoerende collegebesluiten vallen niet standaard onder de door de accountant uit te voeren rechtmatigheidscontrole.

Voor de eigen bijdragen van het Centraal administratiekantoor (CAK) geldt:

Een aanvrager van een voorziening, zoals hulp in de huishouding, ondersteuning of een financiële tegemoetkoming (persoonsgebonden budget) is op grond van de Wmo een eigen bijdrage verschuldigd. Het CAK is het publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat door de wetgever is belast met de berekening, oplegging en incasso van de eigen bijdrage.

Door de systematiek te kiezen van het vaststellen van de eigen bijdragen door het CAK, heeft de wetgever in feite bepaald, dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de eigen bijdragen geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is en derhalve niet valt onder de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole door de accountant van de gemeente.

## 5 Begrotingscriterium

Begrotingsrechtmatigheid wordt in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden omschreven als:

*"Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn".*

De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet worden meegewogen in het accountantsoordeel.

De Commissie BBV heeft met betrekking tot begrotingsafwijkingen de volgende tabel opgesteld:

<b><i>Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:</i></b>	<b><i>Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel</i></b>	<b><i>Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel</i></b>
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Budgetoverschrijdingen 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
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
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	
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

<b><i>Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:</i></b>	<b><i>Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel</i></b>	<b><i>Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel</i></b>
<p>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). 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.</p> <p><b>- geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar</b>  <b>- geconstateerd na verantwoordingsjaar</b></p>	X	X
<p>Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investerings) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren.</p> <p><b>- jaar van investeren</b>  <b>- afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren</b></p>	X	X

Met betrekking tot de omvang van kosten- c.q. begrotingsoverschrijdingen geldt het volgende kader:

1. Van programma's waarin sprake is van een overschrijding van de totale lasten met  $\leq$  € 500.000 dienen begrotingsoverschrijdingen van 5% of meer met een minimum van € 10.000 door de raad voor het einde van het jaar middels begrotingswijziging te worden goedgekeurd.
2. Van programma's waarin sprake is van een overschrijding van de totale lasten met meer dan € 500.000 dienen begrotingsoverschrijdingen van 5% of meer door de raad voor het einde van het jaar middels begrotingswijziging te worden goedgekeurd.
3. Overschrijdingen waarvoor het volgens punt 1 en 2 nodig is een begrotingswijziging te maken maar waarvoor dat niet is gebeurd worden gemeld en toegelicht in de jaarrekening. Wanneer deze overschrijdingen passen binnen de beleidskaders van de raad is hierop de algemene lijn van toepassing en worden ze dus niet meegewogen in het accountantsoordeel.

Komt de raad tot het oordeel dat uitgaven in de jaarrekening niet rechtmatig zijn gedaan dan kan de raad een zgn. indenniteitsprocedure starten. Deze indenniteitsprocedure geeft de gelegenheid om deze posten uit het geheel van de jaarrekening te lichten en via een aparte procedure te behandelen. De indenniteitsprocedure is nadrukkelijk alleen bedoeld voor die onrechtmatigheden waarvan de raad vindt dat zij de vaststelling van de jaarrekening in de weg staan.

## 6 Communicatie en periodiek overleg

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen: *"Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt minimaal 1keer per jaar een periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en het auditcommittee, de portefeuillehouder financiën, de directeur bedrijfsvoering en dienstverlening en de concerncontroller"*.

Verder zijn in artikel 2, lid 4 en artikel 7, lid 4 van deze controleverordening ook nog de communicatiemomenten benoemd tussen de raad en de accountant. In artikel 2 betreft het de communicatie voorafgaand aan de accountantscontrole van een boekjaar en in artikel 7 de communicatie tussen de accountant en de raad na afloop van de jaarrekeningcontrole.

In zijn vergadering van 24 februari 2005 heeft de gemeenteraad besloten over te gaan tot instelling van een auditcommissie. Deze permanente commissie van de gemeenteraad adviseert de gemeenteraad en verzorgt de communicatie met de accountant. Het auditcommissie is als volgt samengesteld: afgevaardigde raadsleden (elke fractie mag één vertegenwoordiger afvaardigen), de griffier, de accountant, de portefeuillehouder financiën, de concerncontroller, de directeur bedrijfsvoering en dienstverlening en waar nodig andere vertegenwoordigers uit de organisatie.

Er is een vergaderfrequentie van drie maal per jaar voorzien, namelijk voorafgaand aan en ter afsluiting van de interim-controle en ter afsluiting van de jaarrekeningcontrole.

## 7 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

### Interim-controle

Door de accountant wordt een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter.

### Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een accountantsverslag uitgebracht aan de raad 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 daarover waarborgen.

### Uitgangspunten voor de rapportagevorm

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

De accountant rapporteert over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatievoorzorging.

### 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, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Steenbergen, 25 maart 2021.

De raad voornoemd,

de plaatsvervangend griffier,

de voorzitter

R.A.J. Defilet, MA

R.P. van den Belt, MBA