

Bijlage 1: Controleprotocol gemeente Waalre 2019

Inleiding

De gemeenteraad verstrekt de opdracht voor de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Waalre voor het verslagjaar 2019. Bij besluit van 1 september 2017 heeft de gemeenteraad aan Vallei Accountants (nu geheten Astrium OveheidsAccountants) opdracht verstrekt om deze controle uit te voeren voor de boekjaren 2017 t/m 2019 (met een optie tot verlenging voor één of twee jaren). In de controleverordening van Waalre zijn de uitgangspunten voor de accountantscontrole vastgelegd.

Object van controle is de jaarrekening 2019 van de gemeente Waalre en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2019, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Waalre.

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 2019 van de gemeente Waalre.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover deze uitgaan boven de wettelijke minimumeisen.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, lid 2 schrijft voor dat de gemeenteraad de accountants aanwijst, voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een Verslag van Bevindingen.

1.3 Procedure

Dit controleprotocol is in opdracht van het College van B&W opgesteld en afgestemd met de controlerend accountant.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

De controle geeft een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de samenstelling van het vermogen (activa en passiva);
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en de geldende wet- 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 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 Provincies en Gemeenten), alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de

Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant baseert zich op risicoanalyses, deelwaarnemingen en extrapolaties en accepteert in de controle bepaalde vastgestelde toleranties. De zogenaamde goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie. 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 (transacties, overdrachten, financiering en vermogensmutaties).

Goedkeuringstolerantie

De definitie van 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.

De raad stelt de goedkeuringstoleranties vast conform onderstaande tabel:

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

Deze goedkeuringstoleranties komen overeen met de standaard bij gemeenten gehanteerde goedkeuringstoleranties conform in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) voorgeschreven minimumeisen.

Rapporteringstolerantie

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

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid $\geq 10\%$ van de goedkeuringstolerantie rapporteert.

Op basis van de primitieve begroting 2019-2022 van de gemeente Waalre met als totaal lastenbedrag € 31.041.000 betekenen vastgestelde toleranties dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van € 310.410 en een totaal van onzekerheden van € 931.230 de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten. Bij deze bedragen, bedraagt de rapporteringstolerantie € 31.041 (0,1%).

De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Nota bene

De accountant hanteert bij de jaarrekeningcontrole de daadwerkelijke totale lasten na mutaties in de reserves; dit is de wettelijk voorgeschreven grondslag voor gemeenten. De hiervoor genoemde grensbedragen kunnen dus, bij het opstellen van de jaarstukken 2019, nog veranderen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid¹ 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'.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

1. het begrotingscriterium
2. het voorwaardencriterium
3. het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
4. het calculatiecriterium
5. het valuteringscriterium
6. het adresseringscriterium
7. het volledigheidscriterium
8. het aanvaardbaarheidscriterium
9. het leveringscriterium

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de criteria 4 t/m 9. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financiële beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium
2. Het voorwaardencriterium
3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

4.1. Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de door de raad vastgestelde begroting (budgetrecht), waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag (baten en lasten), alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Het college dient tijdig overschrijdingen toe te lichten, begrotingswijzigingen voor te stellen of aanvullende verklaringen te geven. Uitgangspunt voor het begrotingscriterium is dat de afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting *na wijziging* goed herkenbaar dienen te worden opgenomen en toegelicht.

¹ Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt verwezen naar de Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten (Staatsblad 2002, 68), het NBA-discussierapport 'Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies', en de NBA en VNG (website)publicaties inzake rechtmatigheid en accountantscontrole.

In de financiële verordening is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen. Hier is tevens beleid vastgelegd ten aanzien van het tijdig melden van verwachte budgetoverschrijdingen.

Niet alle in de jaarrekening geconstateerde afwijkingen zijn fouten in de zin van de rechtmatigheidscontrole. Uitgaven waarbij het college heeft gehandeld binnen het door de raad gestelde beleid, zijn (in principe) niet strijdig met het budgetrecht. De accountant zal vervolgens nog wel vaststellen of de afwijkingen al of niet rechtmatig zijn.

Voor het toetsen van de begrotingsrechtmatigheid gelden nog enkele aanvullende bepalingen. Zie hiervoor de kadernota rechtmatigheid (paragraaf 3.3.3.).

4.2. Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente is aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant kan worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project (recht);
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet, regeling, respectievelijk verordening. Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheid toets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt (zie bijlage 2).

Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Een gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door de raad limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen. De uitwerking van het voorwaardencriterium is vastgelegd in het normenkader (zie eveneens bijlage 2).

4.3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit criterium spitst zich toe op de toetsing van de juistheid en volledigheid van de gegevens die door belanghebbenden, waaronder de gemeente zelf, verstrekt moeten worden om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

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.

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.

Misbruik kan gelijkgesteld worden met fraude, omdat er bewust onrechtmatig of onwettig gehandeld wordt om daar voordeel uit te behalen. Oneigenlijk gebruik is echter niet onrechtmatig. In feite wordt hier gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving, echter met een ander doel dan met de wet- regelgeving wordt beoogd. Bij een getrouwe vastlegging van oneigenlijk gebruikte middelen is dus geen sprake van onrechtmatigheid.

In veel processen (zoals bijstandverlening en subsidieverstrekking) zijn maatregelen genomen die misbruik en oneigenlijk gebruik moeten tegengaan. Voorbeelden van deze beheersmaatregelen zijn fraudepreventie, handhaving, voorlichting en de actualisering van wet- en regelgeving. De gemeente heeft haar beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik niet samengevat in een overkoepelende nota. Als er naar aanleiding van de interne controle bevindingen zijn die duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik, zal dit in de jaarrekening nader worden toegelicht.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheid toetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de tabel "externe wetgeving" van het normenkader gemeente Waalre is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- de naleving van de interne kaders, zoals die in de tabel "interne regelgeving" van het normenkader gemeente Waalre is opgenomen. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
 - De externe en interne regelgeving voor zover deze direct financiële beheers behandelingen betreffen of kunnen betreffen de naleving van de volgende kaders:
 - Programmabegrotingen 2019 - 2022;
 - controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
 - financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
 - verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet.
- Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt, conform de Kadernota van de commissie BBV, uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

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

Mocht een verordening bijvoorbeeld halverwege 2019 door de raad zijn vastgesteld en geen werking van terugwerkende kracht 1 januari 2019 hebben dan is tevens het normenkader 2018 van toepassing.

6. Rapportering accountant

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

Interimcontroles

De accountant voert in het najaar een zogenaamde interim controle uit. De uitkomsten van die tussentijdse controle worden in de Managementletter (ML) vastgelegd. Deze Managementletter is primair voor het college bedoeld (ter kennisname aan raad).

Rapport van Bevindingen

Volgens de Gemeentewet wordt een rapport van bevindingen betreffende de jaarrekening uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college.

In het rapport c.q. 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 waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

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

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie zoals opgenomen in dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over mogelijke bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

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 van de financiële rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlagen:

1. Normenkader rechtmatigheidscontrole externe wetgeving;
2. Normenkader rechtmatigheidscontrole interne regelgeving.

Normenkader gemeente Waalre 2019

Bijlage 1: Normenkader rechtmatigheidscontrole externe wetgeving

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Waalre relevante wetgeving.

Het betreft wetgeving die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente.

Algemene wetgeving <ul style="list-style-type: none">• Grondwet• Burgerlijk Wetboek (incl. huurwet, huurprijzenwet woonruimte)• Gemeentewet• Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)• Algemene wet bestuursrecht• Aanbestedingswet 2012 (gewijzigd per 1-7-2016)• De Europese aanbestedingswet is (per 18-4-2016 gewijzigd)• Telecommunicatiewet
Programma Dienstverlening <ul style="list-style-type: none">• Wet basisregistratie personen• Wet rechten burgerlijke stand
Programma Sociaal Domein <ul style="list-style-type: none">• Wet op het primair onderwijs• Wet op de expertisecentra• Jeugdwet• Toepassing Landelijk protocol• Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen• Wet maatschappelijke ondersteuning 2015(WMO)• Participatiewet• IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers)• IOAZ (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen)• Wet inburgering• Wet sociale werkvoorziening• Wet personenvervoer 2000• Wet op het specifiek cultuurbeleid• Wet langdurige zorg (i.p.v. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten)
Programma Ruimtelijk Domein <ul style="list-style-type: none">• Wet ruimtelijke ordening• Wet waardering Onroerende Zaken• Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer• Drinkwaterwet• Huisvestingswet 2014• Leegstandwet• Waterwet• Wegenverkeerswet 1994• Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)• Winkeltijdenwet• Woningwet• Wet op de lijkbezorging• Wet belastingen op milieugrondslag• Wet Inrichting Landelijk Gebied (kavelruil)• Crisis- en herstelwet• Wet Milieubeheer• Erfgoedwet• Ontgrondingenwet• Bommenregeling• Wet natuurbescherming

- Verordening grondwaterheffing Noord-Brabant

Programma Algemeen bestuur en Veiligheid

- Crisis- en herstelwet
- Drank- en Horecawet
- Regeling Opvang Asielzoekers (ROA / VVTV)
- Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden
- Wet Markt en Overheid
- Wet Veiligheidsregio's
- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Bedrijfsvoering/ Financiën

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Wet financiering decentrale overheden (FIDO)
- Financiële Verhoudingswet
- Wet op het BTW compensatiefonds (BCF)
- Besluit Accountantscontrole decentrale overheden
- Wet houdbare overheidsfinanciën (Hof)
- Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers
- Ambtenarenwet
- CAR / UWO
- Rechtspositie besluit raads- en commissieleden, wethouders, burgemeesters
- Wet Normering Topinkomens
- Wet waardering onroerende zaken (WOZ)
- Wet op de vennootschapsbelasting 1969
- Kadernota rechtmatigheid 2016
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO)
- Wet revitalisering generiek toezicht

Bijlage 2: Normenkader rechtmatigheidscontrole interne regelgeving

Interne regelgeving gemeente Waalre	Besluit datum
Programma Dienstverlening	
Marktverordening 2009	07-04-2009
Marktgedenverordening Waalre 2006	25-05-2010
Verordening op de heffing en de invordering van lijkbezorgingsrechten 2011 (inclusief tarieventabel)	14-12-2010
Subsidieverordening gemeentelijke monumenten	24-06-2008
Programma Sociaal Domein	
Verordening leerlingenvervoer gemeente Waalre 2018	10-04-2018
Verordening voorzieningen huisvesting Onderwijs Waalre 2015	07-04-2015
Algemene ondersteunings- en subsidiebeleid gemeente Waalre 2017	22-06-2016
Verordening kwijtschelding gemeente belastingen 1995	13-12-1994
Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken wet sociale werkvoorzieningen 2008	24-06-2008
Verordening cliëntenparticipatie sociale werkvoorziening 2008	24-06-2008
Verordening Maatschappelijke Ondersteuning Waalre 2017 (met uitzondering van de artikelen: 11, 13 en 18)	13-12-2016
Verordening jeugdhulp 2017 (met uitzondering van de artikelen: 7, 8, 9 en 10)	13-12-2016
Verordening Onderwijshuisvesting 2015	07-04-2015
Verordening Participatiewet 2018	09-01-2018
Programma Ruimtelijk Domein	
Telecommunicatie verordening gemeente Waalre 2010	22-06-2010
Verordening aanleg rioolaansluitingen en inritten 1994	25-01-1994
Verordening regelende de voorwaarden voor de verpachting van kermisstandplaatsen 1994	25-01-1994
Wegenbeheersplan 2015-2018	03-03-2015
Urgentieverordening gemeente Waalre 2016	15-12-2015
Brabant brede Verordening kwaliteit vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016	19-07-2016
Structuurvisie en Nota Kostenverhaal	19-9-2013
Nota Grondbeleid	16-04-2019
Pachtbeleid	06-06-2019
Bedrijfsvoering/ Financiën	
Legesverordening 2019	18-12-2018
Verordening Onroerend zaak belastingen Waalre 2018	19-12-2017
Verordening rioolheffing 2016	15-12-2015
Verordening afvalstoffenheffing 2018	19-12-2017
Retributie en precariobelasting 2002	11-12-2001
Algemene plaatselijke verordening 2016	20-12-2016
Verordening rechtspositie raadsleden, fractievertegenwoordigers en wethouders 2018	18-09-2018
Uitkerings- en pensioenverordening wethouders van de gemeente Waalre 2001	18-09-2001
Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018	18-09-2018
Treasury statuut gemeente Waalre 2016	18-10-2016
Controle Verordening Gemeente Waalre 2012	07-02-2012
Financiële verordening Gemeente Waalre 2017	18-04-2017