

CONTROLEPROTOCOL 2018-2021 METROPOOLREGIO EINDHOVEN

1. Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole op de jaarrekening dient het Algemeen Bestuur van de Metropoolregio Eindhoven een aantal zaken nader te regelen. Dit gebeurt op hoofdlijnen in dit controleprotocol. Dit protocol wordt in beginsel vastgesteld voor de periode 2018-2021. Ingeval van relevante interne en/of externe ontwikkelingen zal het protocol worden bijgesteld en ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.

Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur van de Metropoolregio Eindhoven.

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 van de Metropoolregio Eindhoven.

1.2. Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat het Algemeen Bestuur bij verordening regels vaststelt voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de organisatie. Deze regels zijn vastgelegd in de Controleverordening 2018 Metropoolregio Eindhoven. Deze verordening is door het Algemeen Bestuur vastgesteld op 1 november 2017.

Verder zijn in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) de regels voor de accountantscontrole opgenomen.

1.3. Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld, is het moeilijk te garanderen dat dit kader limitatief is. Dit betekent dat in die gevallen waarin interne wet- en regelgeving, zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet dan wel (interpretatie)ruimte laat, het Dagelijks Bestuur gemandateerd is om beslissingen te nemen. Besluiten van het Dagelijks Bestuur in deze worden ter kennis van het Algemeen Bestuur gebracht.

1.4. Procedure en communicatietraject

In de Controleverordening 2018 is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen:

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, de portefeuillehouder Financiën van het Dagelijks Bestuur, de directeur en de controller, een en ander met inachtneming met het bepaalde in de door het Algemeen Bestuur vastgestelde mandaatbesluit.

In artikel 7, lid 4 van deze controleverordening is verder benoemd de communicatie tussen de accountant en het Algemeen Bestuur na afloop van de jaarrekeningcontrole. In bijlage 2 is het communicatietraject verder uitgewerkt.

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

De door het Algemeen Bestuur benoemde accountant richt zich bij het afgeven van een oordeel op:

- . 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. Deze dienen in overeenstemming te zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder verordeningen van het samenwerkingsverband;
- . 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 Dagelijks Bestuur 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 decentrale overheden) en de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

3.1. Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid wordt volgens de definitie uit het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) verstaan dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de verordeningen van het samenwerkingsverband".

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 misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. het voorwaardencriterium.

3.2. Begrotingscriterium

De controle op de begrotingsrechtmatigheid omvat meerdere aspecten en kan uit verschillende invalshoeken worden benaderd:

1. Verantwoording op het juiste begrotingsonderdeel

De verantwoording op het juiste begrotingsonderdeel dient primair te worden gewaarborgd door interne procedures. De accountant toetst de invulling en naleving van de interne procedures. De controle door de accountant geschiedt op programmaniveau.

2. Juiste begrotingsjaar

Verantwoording dient plaats te vinden op basis van het voorgeschreven stelsel van baten en lasten. Afwijkingen van dit stelsel die leiden tot verschuivingen tussen begrotingsjaren worden toegelicht in de jaarrekening. De juiste toepassing van het voorgeschreven toerekeningsstelsel maakt deel uit van het accountantsonderzoek. De accountantscontrole van de juiste verwerking van de begrotingscijfers in de jaarrekening en de controle op het gebruik van de juiste begrotingspost geven de waarborgen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft.

3. Toereikendheid van het begrotingsbedrag

Als blijkt dat het gerealiseerde programmasaldo (saldo lasten minus baten) hoger is dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen is per definitie sprake van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid), omdat de overschrijding strijdig is met het budgetrecht van het Algemeen Bestuur. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dienen deze overschrijdingen goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. Door het vaststellen van de rekening door het Algemeen Bestuur, waarin de overschreden budgetten zijn opgenomen en adequaat zijn toegelicht, werden in het verleden de betreffende uitgaven alsnog geautoriseerd (de zogenaamde slotwijziging). Thans is van dit automatisme een expliciete procedure gemaakt. Deze procedure is als volgt:

Het is zaak vast te stellen of het Dagelijks Bestuur bij de uitgaven die overschrijdingen van het programmasaldo veroorzaken, binnen het door het Algemeen Bestuur uitgezette beleid is gebleven. In de jaarrekening presenteert het Dagelijks Bestuur een overzicht met een analyse van de aard/soort van de programmasaldo overschrijding. De invulling van het begrotingscriterium dient zich te beperken tot onderwerpen die van materieel belang zijn. In praktische zin zal de toelichting op het aantal overschrijdingen dan beperkt blijven tot posten die relevant zijn voor de totale begrotingsuitvoering. Als algemene regel geldt dat alle begrote overschrijdingen die per begrotingsonderdeel (programmasaldo, algemene dekkingsmiddelen, stelposten, reservemutaties en saldo van kostenplaatsen) per saldo 10 % van het programmasaldo met een ondergrens van € 50.000 te boven gaan, gemeld worden.

Conform het BBV worden toevoegingen aan voorzieningen wegens het op peil houden van deze voorzieningen verantwoord op het betreffende beleidsveld. Verschillen tussen (niet) geraamde en gerealiseerde toevoegingen aan voorzieningen wegens het op peil houden van voorzieningen leiden derhalve niet tot verwijtbare begrotingsoverschrijdingen. Het is in zijn algemeenheid niet de bedoeling dat de accountant deze overschrijdingen betreft bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring kan worden afgegeven. Wel moet de accountant in het verslag van bevindingen het overzicht, waarin het Dagelijks Bestuur heeft aangegeven dat deze bedragen nog dienen te worden geautoriseerd, aan de orde stellen. De accountant dient in dat kader aan te geven of dit overzicht toereikend is.

In geval van eventuele onduidelijkheden ten aanzien van de interpretatie van het begrotingscriterium wordt aansluiting gezocht met hetgeen hierover is vastgelegd in de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV.

3.3. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Voor bestaande procedures moet worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording.

3.4. Voorwaardencriterium

Door het Algemeen Bestuur zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt is dat de rechtmatigheidstoets beperkt is tot directe financiële beheerhandelingen. In dit kader vindt uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheerhandelingen. Het normenkader voor het operationaliseren van het voorwaardencriterium is vastgelegd in bijlage 1.

4. 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 statische deelwaarnemingen en extrapolaties. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn de minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

Onder goedkeuringstolerantie verstaan we 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. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie opgenomen zoals bepaald in artikel 2 van de Controleverordening 2018 Metropoolregio Eindhoven. Deze komen overeen met het wettelijke minimum.

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1 %	1 % < P < 3 %	-	≥ 3 %
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3 %	3 % < P < 10 %	≥ 10 %	-

Op basis van de Begroting 2018 (na eerste wijziging) van de Metropoolregio Eindhoven betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening 2018 van € 138.420 (= 1% van € 13.842.000) en een totaal van onzekerheden van € 415.260 (= 3% van € 13.842.000) de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De toleranties zullen jaarlijks opnieuw worden bepaald aan de hand van de totale uitgaven (inclusief mutaties reserves) in het betreffende jaar.

Voor de rapporteringstolerantie stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid groter of gelijk aan € 50.000 rapporteert. Deze grens is als zodanig ook vastgelegd in de Controleverordening 2018.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid richt zich voor de kalenderjaren 2018 tot en met 2021 uitsluitend op de financiële beheershandelingen als gevolg van:

5.1 Wet- en regelgeving extern

De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wet- en regelgeving extern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving bij de Metropoolregio Eindhoven" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol).

5.2 Wet- en regelgeving intern

De naleving van de volgende kaders:

- . de begroting;
- . de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- . de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
- . besluiten Algemeen Bestuur;
- . besluiten Dagelijks Bestuur die een andere uitwerking zijn van externe regelgeving;
- . overige kaders zoals opgenomen in de kolom 'Wet- en regelgeving intern' van de 'Inventarisatie wet- en regelgeving bij de Metropoolregio Eindhoven' (bijlage 1 van dit protocol).

6 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controle werkzaamheden 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 (beknopt) verslag c.q. managementletter uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportage wensen – aan de adviescommissie voor Financiën gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de adviescommissie Financiën als vertegenwoordiger van het Algemeen Bestuur en in afschrift aan het Dagelijks Bestuur.

In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en in hoeverre de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportage

Ge signaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardecriterium, M&O-criterium).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstoleranties als bedoeld in hoofdstuk 4 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de Metropoolregio Eindhoven gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

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. Deze controleverklaring is bedoeld voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage 3 zijn de rapportagemomenten nader vastgelegd.

Bijlage 1: Inventarisatie wet- en regelgeving bij de Metropoolregio Eindhoven

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole relevante wet- en regelgeving. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen: In de eerste kolom wordt een algemene omschrijving gegeven die overeenkomt met een mogelijke algemene aanduiding van programma's. In de tweede kolom wordt e.e.a. nader uitgewerkt naar de specifieke activiteiten welke onder zo'n programma kunnen vallen. In de kolom wetgeving extern wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van het samenwerkingsverband.

Veelal heeft het Algemeen Bestuur voor de verdere uitvoering van de externe wet- en regelgeving eigen verordeningen en/of beleidsregels opgesteld. Deze verordeningen en besluiten zijn opgenomen in de laatste kolom.

Met de in dit overzicht gepresenteerde inventarisatie wordt een kader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole zoals vastgelegd in art. 213 Gemeentewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten.

Programma's /beleidstaak	Specifieke activiteit	Wet- en regelgeving extern	Wet- en regelgeving intern
Bestuurlijke Samenwerking en ondersteunende processen	Algemeen financieel middelenbeheer	Grondwet Burgerlijk wetboek Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording Wet gemeenschappelijke regelingen Algemene wet bestuursrecht Fiscale wetgeving	Financiële verordening ex art 212 GW Controleverordening ex art 213 GW Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Eindhoven Beleidsregels reserves en voorzieningen Nota risicomanagement en weerstandsvermogen
	Treasury	Wet financiering decentrale overheden (FIDO) Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) Wet Schatkistbankieren	Treasurystatuut Delegatie- & mandaatbesluit
	Inkopen en contract beheer	EU-aanbestedingsregels (BAO)	Mandaat- en volmachtsbesluiten Besluit inkoop en aanbesteding Metropoolregio Eindhoven
	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Ambtenarenwet Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten Car/UWO Arbeidstijdenwet Arbowet Ambtenarenreglement Wet Normering Topinkomens (WNT) WerkKostenRegeling (WKR)	Studiefaciliteitenregeling Levensloopregeling MRE Regeling fietsplan MRE Regeling reiskostenvergoeding woonwerkverkeer MRE Bedrijfsfitness
Economie	Cofinanciering		Subsidieverordening Stimuleringsfonds SIR SAR Overeenkomst Brainport Development NV
Cultuurhistorie		Archiefwet	

Bijlage 2: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

	Aantal per jaar	Toelichting
Adviescommissie Financiën als afgevaardigde van het Algemeen Bestuur	PM	Met de adviescommissie van Financiën kan op verzoek voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controle-opdracht. Wellicht kan dit worden gecombineerd met het pre-audit gesprek dat ambtelijk wordt gevoerd. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld naar de adviescommissie. Daarnaast kunnen de bevindingen van de eindejaarscontrole worden besproken in de adviescommissie.
Secretaris/ (Concern)controller	Periodiek	De secretaris en (concern)controller zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen het samenwerkingsverband. Bijeenkomsten: pre-audit gesprek, de bespreking van de bevindingen van de interim-controle (op basis van de concept managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept rapport van bevindingen).
Portefeuillehouder Financiën	PM	Bijvoorbeeld pre-audit gesprek, bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole.
Dagelijks bestuur en adviescommissie voor Financiën	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergadering van het Dagelijks Bestuur en de adviescommissie voor Financiën.

Bijlage 3: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interim-controle	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Gelet op de interne managementletters naar aanleiding van de interne controle kan de managementletter beperkt van omvang blijven.	Management Voor kennisgeving aan Dagelijks bestuur. Adviescommissie Financiën (op hoofdlijnen)
Verslag van bevindingen bij jaarrekening	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Wettelijk: de vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen, op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapportagetoleranties. Relatie tussen controletolerantie en de feitelijke bevindingen.	Dagelijks bestuur en Adviescommissie Financiën
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Het oordeel over de mate waarin de rekening van het samenwerkingsverband een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Algemeen Bestuur