

## Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Tholen houdende regels omtrent het controleprotocol

De raad van de gemeente Tholen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 20 oktober 2020;

b e s l u i t :

Het controleprotocol 2020 vast te stellen.

### 1. Inleiding

Uw raad heeft aan Baker Tilly de opdracht verstrekt om voor de gemeente Tholen de accountantscontrole, als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet, uit te voeren. Verdere invulling van deze opdracht-verstrekking door de gemeenteraad geschiedt middels dit controleprotocol.

### 2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, gericht zijn 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 wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- 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 (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe 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 van de Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden), alsmede de uitgangspunten en standpunten van de Commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

### 3. Te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, de vastgestelde (goedkeurings)toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

De definitie van goedkeuringstolerantie is:

*De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, dat in een jaarrekening maximaal mag voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.*

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) 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 minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten, inclusief toevoegingen aan reserves)	≤ 1%	>1% <3%	-	≥ 3%

<b>Onzekerheden in de controle (% lasten, inclusief toevoegingen aan reserves)</b>	≤ 3%	>3% <10%	≥ 10%	-
--	------	----------	-------	---

De raad ziet geen noodzaak om af te wijken van bovengenoemde minimumeisen. Op basis van de begroting 2020 van de gemeente Tholen betekenen bovengenoemde percentages grofweg dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 0,7 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 2 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Naast de goedkeuringstolerantie is er ook nog de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

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.

*De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie, of op een relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.*

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant minimaal elke ontdekte fout of onzekerheid ≥ € 100.000 rapporteert.

In afwijking van het bovenstaande geldt voor de in de SISA-bijlage bij de jaarrekening opgenomen verantwoordingsinformatie inzake specifieke uitkeringen, de hieromtrent in het BADO voorgeschreven rapporteringstolerantie per specifieke uitkering:

- € 12.500 als de omvangbasis (totaal van de lasten) kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- 10% als de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- € 125.000 als de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

#### **4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren criteria**

Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accountant hoeft niet vast te stellen of alle handelingen binnen de gemeente conform de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De aandacht blijft beperkt tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. Met andere woorden: het gaat om de financiële beheershandelingen.

Voor een nadere toelichting op het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole wordt onder meer verwezen naar het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden en de Kadernota van de commissie BBV.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden 9 rechtmatigheidscriteria onderkend:

1. het begrotingscriterium
2. het voorwaardencriterium
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium
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 meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium);
- Het voorwaarden criterium.

#### **Het begrotingscriterium**

In de toelichting op het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden wordt begrotingsrechtmatigheid als volgt omschreven:

*'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.'*

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten dienen de afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de ontwerpbegroting en de begroting na wijziging goed herkenbaar te worden opgenomen en toegelicht. Uitgangspunt daarbij is dat begrotingsafwijkingen en overschrijdingen van investeringen waarbij het college bij het doen van de uitgaven binnen het door de raad vastgestelde beleid is gebleven, niet strijdig zijn met het budgetrecht.

In de jaarrekening vindt conform artikel 28 van het BBV door het college een analyse van de verschillen ten opzichte van de begroting plaats. Bij de analyse moet in ieder geval aan de volgende elementen aandacht worden besteed:

- De oorzaak van de afwijking
- De relatie met de prestaties
- De passendheid in het beleid
- De dekking vanuit andere programma's (alternatieve dekking)
- Mogelijke eerdere informatievoorziening over de afwijking aan de raad
- Eventueel de mate van verwijtbaarheid

#### **Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium)**

De kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV zegt over het M&O criterium het volgende:

*Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren. De interne en externe controle zullen erop gericht moeten zijn om dat vast te stellen. De accountant zal in zijn onderzoek er vooral op moeten toezien dat het M en O beleid, gelet op de mogelijkheden die er zijn, voldoende actueel is.*

Het is aan te bevelen dat het college zich in het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt 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. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

De gemeente Tholen heeft in diverse verordeningen en besluiten M&O-beleid geformuleerd.

#### **Het voorwaarden criterium**

De kadernota rechtmatigheid 2018 heeft over het voorwaarden criterium het volgende opgenomen:

*Het voorwaardecriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/ voorwaarden zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.*

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in hoofdstuk 5 van dit controleprotocol wordt het voorwaarden criterium nader uitgewerkt.

### **5. Reikwijdte van de accountantscontrole op rechtmatigheid**

#### **Financiële rechtmatigheid**

De accountantscontrole op de rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- De naleving van de externe wettelijke kaders, zoals die in de kolom 'externe wet- en regelgeving' van het 'Normenkader rechtmatigheid gemeente Tholen' (bijlage 1 van dit controleprotocol) is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- De naleving van de volgende interne kaders:
  - de begroting;
  - de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
  - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
  - de overige kaders zoals opgenomen in de kolom 'interne regelgeving' van het 'Normenkader rechtmatigheid gemeente Tholen' (bijlage 1 van dit controleprotocol). Dit voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats op het recht, de hoogte en duur van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole op rechtmatigheid materiële financiële 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. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daarbuiten.

#### **Niet-financiële rechtmatigheid**

Het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden bepaalt dat handelingen en beslissingen van niet-financiële aard buiten de scope van de rechtmatigheidscontrole door de accountant vallen. Van de accountant wordt niet verwacht dat hij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard door gegevensgericht onderzoek inhoudelijk toetst. De accountant kan volstaan met het beoordelen van het interne systeem van risico-afwegingen. De centrale vraag daarbij is of het bestuur van de gemeente de voorwaarden heeft geschapen om risico's goed te beoordelen.

#### **6. Rapportering van de accountant**

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

##### *Interim-controle*

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controle wordt bij voorkeur binnen 8 weken een verslag uitgebracht aan het college door middel van de managementletter.

##### *Verslag van bevindingen*

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. 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 waarborgt.

##### *Uitgangspunten voor de rapportagevorm*

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht, gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaarden criterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 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 gemeente 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 bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

*Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Tholen in zijn openbare vergadering van 17 december 2020*

*w.g. M.L.P. Sijbers, voorzitter*

*w.g. L. Vermeij, griffier*

## Bijlage 1: Normenkader rechtmatigheid gemeente Tholen

Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. Hieronder is het normenkader weergegeven, onderverdeeld naar de belangrijkste processen die zich binnen de gemeente Tholen afspelen. Het normenkader bevat alleen wet- en regelgeving, die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Collegebesluiten (nota's) vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

Naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2016 is in overleg met de accountant BDO besloten om het inkoop- en aanbestedingsbeleid buiten het normenkader te houden. Het vaststellen van de totale massa van het proces 'inkopen en aanbestedingen' en de tijdrovende controle op de aanbesteding bleek niet werkbaar.

Proces	Externe wet- en regelgeving	Interne regelgeving
<b>Algemene uitkering</b>	Financiële verhoudingswet	
<b>Belastingen</b>	Gemeentewet Wet waardering onroerende zaken Algemene wet bestuursrecht Invorderingswet 1990 Besluit begroting en verantwoording	Verordening forensenbelasting 2020 Verordening hondenbelasting 2020 Verordening OZB 2020 Verordening rioolheffing 2020 Verordening afvalstoffenheffing 2020 Verordening toeristenbelasting 2020 Verordening watertoeristenbelasting 2020 Verordening precariobelasting 2016
<b>Grondexploitatie</b>	Wet Markt en Overheid Europese regelgeving staatssteun Wet ruimtelijke ordening Besluit ruimtelijke ordening	Procedureverordening planschadevergoeding Nota grondbeleid
<b>Wet Werk en Bijstand (Participatiewet)</b>	Participatiewet Wet IOAZ Wet IOAW Wet SUWI Wet inburgering Wet gemeentelijke schuldhulpverlening TOZO	Beleidsnota Sociaal Domein Verordening Cliëntenparticipatie PW 2015 Verordening Re-integratie Participatiewet 2017 Verordening Afstemming PW, IOAW, IOAZ 2016 Verordening Individuele studietoelage 2015 Verordening Individuele Inkomensloosheid 2015 Verordening Tegenprestatie Participatiewet 2015 Verordening Wet Inburgering 2015 Verordening Loonkostensubsidie PW 2017 Beleidsregels schuldhulpverlening 2020 Beleidsplan schuldhulpverlening 2020-2024
<b>Specifieke uitkeringen</b>	Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid Participatiewet Wet Brede doeluitkering Bbz 2004 Wet IOAZ Wet IOAW Regeling specifieke uitkering stimulering sport	
<b>Reserves en voorzieningen</b>	Besluit Begroting en Verantwoording	Financiële verordening
<b>Treasury</b>	Wet Financiering Decentrale Overheden Regeling Uitzettingen en Derivaten Dec. Overheden	Treasurystatuut

	Europese staatssteunrichtlijnen Wet Houdbare overheidsfinanciën Wet schatkistbankieren	
<b>Secretarieleges</b>	Paspoortwet Gemeentewet Wet openbaarheid van bestuur	Legesverordening 2020 Legesverordening 2020 (Tarieventabel)
<b>Huren en pachten</b>	Wet Markt en Overheid	Tarievenverordening gemeentelijke accommodaties 2020 Verordening scheepvaartrechten 2020 Verordening liggeld pleziervaartuigen 2020
<b>Bouwleges</b>	Dienstenwet Europese dienstenrichtlijn Bouwbesluit Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht Besluit omgevingsrecht Regeling omgevingrecht	Legesverordening 2020 Legesverordening 2020 (Tarieventabel) Bouwverordening gemeente Tholen
<b>Begraafplaatsen</b>	Gemeentewet Wet op de lijkbezorging	Verordening lijkbezorgingsrechten 2020 Tarieventabel verordening lijkbezorgingsrechten 2020
<b>Wmo</b>	Wet WMO 2015	Verordening Maatschappelijke ondersteuning 2020
<b>Jeugdhulp</b>	Jeugdwet	Verordening jeugdhulp gemeente Tholen 2015
<b>Inkopen en investeringen</b>	Europese aanbestedingsrichtlijnen Europese staatssteunrichtlijnen Aanbestedingswet	
<b>Personeelskosten</b>	Ambtenarenwet 2017 Sociale verzekeringswetten Fiscale wetten Bezoldigingswetten- en besluiten Wet Normering Topinkomens CAO Gemeenten Burgerlijk wetboek Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)	
<b>Subsidieverstrekingen</b>		Algemene subsidieverordening Verordening subsidiëring 2018
<b>Afschrijvingen</b>	Besluit Begroting en Verantwoording	Financiële verordening
<b>Overig</b>	Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording Besluit accountantscontrole decentrale overheden Wet gemeenschappelijke regelingen Algemene wet bestuursrecht Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen Algemene verordening persoonsgegevens Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht Overheidsondernemingen	Controleverordening gemeente