



Belastingssamenwerking  
West-Brabant

# Controleprotocol jaarrekening 2019

Getrouwheid en rechtmatigheid



## 1. Inleiding

### 1.1 Algemeen

Het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking West Brabant (hierna BWB) geeft aan de accountant opdracht om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 67 van de Wet Gemeenschappelijke regelingen voor de BWB uit te voeren. In de Controleverordening Belastingssamenwerking West Brabant zijn regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de BWB. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole dient het Algemeen Bestuur een aantal zaken nader te regelen en onder andere vast te stellen wat de reikwijdte van het rechtmatigheidstraject is. Al deze aspecten worden geregeld in een controleprotocol. Het voorliggende protocol is van toepassing op de controle van de jaarrekening 2019.

### 1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de daarvoor geldende normstellingen voor de controle van de jaarrekening van de BWB. Het Algemeen Bestuur kan de accountant daarnaast nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

## 2. Uitgangspunten controle

### 2.1 Algemene uitgangspunten

De controle van de jaarrekening wordt uitgevoerd door de accountant, die door het Algemeen bestuur is benoemd. De accountantscontrole is gericht 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 wetten 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 opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (BBV, Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

### 2.2 Rechtmatigheid deelnemers

De geïnde belastinggelden en het doorbetalen hiervan aan de deelnemers maken geen deel uit van de exploitatie van de BWB, maar van de exploitatie van de betreffende deelnemers. De BWB geeft de opdracht aan haar accountant voor een rechtmatigheidscontrole ten behoeve van de deelnemers op de geïnde belastinggelden, omdat het gehele belastingproces door de BWB wordt uitgevoerd. De accountant verstrekt naar aanleiding van deze controle per deelnemer een afzonderlijke verklaring aan de BWB ten behoeve van de betreffende deelnemers.

Ter voorbereiding en ter ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole worden door de BWB en de individuele deelnemer een verantwoordings- en controleprotocol opgesteld inzake de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten. Het voorliggende controleprotocol is dus niet van toepassing op de controle op de belastingopbrengsten.

### 2.3 Overige wettelijke bepalingen

Bij de controle zijn de volgende regels –voor zover van toepassing- bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden:

- nadere regels op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden);
- de Kadernota en adviezen van de Commissie BBV;
- de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

## 3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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

### 3.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som aangeeft van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen. De toleranties komen overeen met het wettelijke minimum zoals voorgeschreven in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden en gelden zowel voor de getrouwheid als voor de rechtmatigheid.

Goedkeuring tolerantie	Strekking controleverklaring			
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonth.	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening ( % lasten)	≤ 1 %	> 1 % - < 3 %	-	≥ 3 %
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3 %	> 3% - < 10 %	≥ 10 %	-

### 3.2 Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstoleranties kennen we ook de rapporteringstolerantie. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen, genoemd in de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag rapporteert de accountant hierover in het verslag van bevindingen.

Voor de rapporteringstolerantie stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid boven een bedrag van € 50.000 rapporteert in de accountantsrapportage.

#### 4. Rechtmatigheid en rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het 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 wet- en regelgeving”.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend, namelijk: Het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O), het calculatiecriterium, het valueringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium, het leveringscriterium. Bij 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:

- a. Het begrotingscriterium;
- b. Het voorwaardencriterium;
- c. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O).

##### Sub a. Begrotingscriterium

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten van de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van het Algemeen Bestuur. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of en zo ja welke begrotingsoverschrijdingen verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. Bij de controle op het begrotingscriterium geldt het volgende afwegingskader.

Toetsing begrotingsoverschrijding verdeeld naar soort afwijkingen	Onrechtmatig, telt NIET mee in oordeel	Onrechtmatig, telt mee voor oordeel
Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingswijziging is gemaakt.		X
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, doch waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig is gesignaleerd.		X
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door directe gerelateerde opbrengsten	X	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwezigheid van deze extra inkomsten is door het Algemeen Bestuur nog geen besluit genomen.		X
Kostenoverschrijdingen betreffende de activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd. Dit naar nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder. Betreft veelal interpretatieverschillen die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. <ul style="list-style-type: none"><li>• Geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar</li><li>• Geconstateerd na verantwoordingsjaar</li></ul>	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren <ul style="list-style-type: none"><li>• Jaar van investeren</li><li>• Afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren</li></ul>	X	X

Daarbij geldt dat het woord “passend” aangeeft dat de desbetreffende last past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid.

### **Sub b. Voorwaardencriterium**

Besteding en inning van gelden door de BWB zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, besluiten van het Algemeen Bestuur, verordeningen, richtlijnen, protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie).

De gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffing- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen;
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.;
- Recht, hoogte en duur.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening.

### **Sub c. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium)**

Een gemeenschappelijke regeling dient misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik worden voorkomen door in de verschillende regelingen en procedures passende maatregelen te voorzien. Voor bestaande procedures en interne controlemaatregelen op de naleving daarvan moet worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen.

## **5. Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing**

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar waar dit protocol betrekking op heeft maakt gebruik van het normenkader dat bij dit controleprotocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante wet- en regelgeving van hogere overheden en van de BWB zelf en is limitatief gericht op:

### **5.1 De naleving van externe wettelijke kaders**

De wettelijke kaders zijn alleen van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

### **5.2 De naleving van interne kaders van de BWB**

Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne kaders uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij tegen derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Dergelijke tegenover derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

Het normenkader voor de externe wettelijke kaders en de interne kaders van de BWB is weergegeven in de bijgevoegde bijlage 1, normenkader voor externe en interne regelingen.

### **5.3 Besluiten van het Dagelijks Bestuur**

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door het Algemeen Bestuur of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van het Dagelijks Bestuur naar de ambtelijke organisatie c.q. besluiten van het Dagelijks Bestuur vallen daar in beginsel buiten. Voor zover de interne regels een noodzakelijke uitwerking zijn van Rijks- of door het Algemeen Bestuur vastgestelde regelgeving en de besluiten financiële gevolgen hebben, worden besluiten van het Dagelijks Bestuur wel in de controle van de rechtmatigheid betrokken. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het Dagelijks Bestuur om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

## **6. Rapportage door de accountant**

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

### **6.1 Verslag van bevindingen**

Over de jaarrekeningcontrole wordt een verslag van bevindingen uitgebracht aan 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 of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

### **6.2 Uitgangspunten voor de rapportagevorm**

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, 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 BWB gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

### **6.3 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. De controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

## **Bijlage 1    Normenkader voor externe en interne regelingen**

Onderstaand is een inventarisatie opgenomen van de relevante wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole voor de BWB.

### **1. Externe regelingen:**

- Grondwet;
- Burgerlijk Wetboek;
- Algemene Wet Bestuursrecht;
- Wet gemeenschappelijke regelingen;
- Gemeentewet;
- Waterschapswet
- Algemene wet bestuursrecht;
- Besluit begroting en verantwoording voor provincies en gemeenten;
- Wet financiering decentrale overheden;
- Europese aanbestedingsregels;
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden;
- Kadernota rechtmatigheid 2018 (Commissie BBV).

### **2. Interne Regelingen en kaders:**

- Gemeenschappelijke regeling;
- Financiële verordening;
- Treasurystatuut;
- Begroting 2019;
- Mandaatregeling;