

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2018 van het recreatieschap Hitland.

1. Inleiding

Naar aanleiding van het besluit van het Algemeen Bestuur van 13 december 2017 heeft het Dagelijks Bestuur van het recreatieschap Hitland voor een periode van 5 jaar opdracht verstrekt om de accountantscontrole als bedoeld in art 213 gemeentewet (GW) voor het recreatieschap uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole is nog een aantal zaken nader te regelen, wat op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2018 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2018 zoals dat conform de uitgangspunten in dit protocol is uitgeoefend door of namens het Algemeen Bestuur van het recreatieschap Hitland.

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 2018 van het recreatieschap Hitland.

1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet en met name daarvan de artikelen, die betrekking hebben op de onderdelen van de financiële functie (begroting, jaarstukken en verordeningen) is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Art. 213 GW schrijft voor dat de gemeenteraad i.c. het Algemeen Bestuur één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In art. 213a GW wordt ingegaan op periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. De raad kan hiervoor kaders opstellen. Artikelen met betrekking tot gedualiseerde verhoudingen zijn echter niet van toepassing op gemeenschappelijke regelingen en kunnen hier dus buiten beschouwing blijven.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

Het Algemeen Bestuur heeft op 22 juni 2004 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van het recreatieschap vastgesteld. In het besluit is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit controleprotocol stelt het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2018.

1.3 Procedure

Het Dagelijks Bestuur levert alle relevante informatie welke nodig is voor een juiste beoordeling van de jaarstukken ten behoeve van de uiteindelijke rapportage van de accountant aan het Algemeen Bestuur. Onder relevante informatie wordt in ieder geval verstaan de bevoegdheid tot het opnemen van de kas, het inzien van alle boeken, notulen, brieven, computerbestanden en overige bescheiden, waarvan de accountant inzage voor de controle nodig oordeelt. De accountant bepaalt verder binnen het kader van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden ten aanzien van:

- 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 wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- 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 GW (Besluit Begroting en Verantwoording);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening worden uitgevoerd door de door het Algemeen Bestuur benoemde accountant.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW (Besluit Accountantscontrole decentrale overheden), de uitgangspunten en standpunten van de Commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV) evenals de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) 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 en dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen".

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. 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 met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹. 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.

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. 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 de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming voor de oordeelsvorming door de gebruikers aan te tasten. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Bij de oordeelsvorming over de jaarrekening spelen de goedkeuringstoleranties een belangrijke rol. De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden, wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Als één of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de drie hieronder aangegeven oordelen worden verstrekt door de accountant.

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.

¹ Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 1% en/of onzekerheden die groter zijn dan 3% worden in vaktermen ‘van materieel belang’ genoemd. Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 3% en/of onzekerheden die groter zijn dan 10% worden ‘van wezenlijk belang’ genoemd.

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie is de tolerantie die uitgangspunt is voor het verslag van bevindingen. Voor de rapporteringstolerantie geldt als maatstaf dat de accountant in zijn rapport van bevindingen geconstateerde fouten en onzekerheden \geq € 50.000,00 dient te vermelden. Het staat de accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht “belangrijke” bevindingen in zijn rapport op te nemen.

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.

De rapporteringstolerantie wordt door het Algemeen Bestuur 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.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(s) opgenomen zoals door het Algemeen Bestuur vastgesteld voor het controlejaar 2018.

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

Op basis van de begroting 2018 inclusief de 1^e begrotingswijziging 2018 van het recreatieschap betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 18.632,- en een totaal van onzekerheden van circa € 55.896,- de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

De rechtmatigheidscontrole is gebaseerd op de Gemeentewet. In het “Besluit accountantscontrole decentrale overheden” (BADO) zijn nadere regels gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaggeving over de rechtmatigheid als onderdeel van de accountantscontrole van de jaarrekening. 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 wettelijke regelingen”. Voor een nadere toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt eveneens verwezen naar de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV.

In het kader van de rechtmatigheid controle worden 9 rechtmatigheid criteria onderkend:

- het calculatiecriterium (de juistheid van het vastgestelde bedrag),
- het valuteringscriterium (het verantwoorden van baten en lasten in de periode waarop deze betrekking hebben),
- het adresseringscriterium (heeft de betaling aan de juiste rechthebbende plaatsgevonden),
- het volledigheidscriterium (de volledigheid van de opbrengsten),
- het aanvaardbaarheidscriterium (passen de activiteiten zowel ten aanzien van de lasten als de baten binnen de doelstellingen van de organisatie),
- het leveringscriterium (is de juiste tegenprestatie geleverd/ontvangen),
- het begrotingscriterium (passen de lasten, baten en balansmutaties binnen de vastgestelde begrotingskaders),
- het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium wordt geen misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële mogelijkheden gemaakt),
- het voorwaardencriterium (wordt aan de voorwaarden uit de wet- en regelgeving voldaan).

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:

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

Ad 1. Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in 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 zoals geregeld in de Gemeentewet. 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 respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur.

Ad 2. Recreatieschappen zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het Dagelijks Bestuur zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een recreatieschap 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.

Ad 3. Besteding en inning van gelden door een recreatieschap zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- 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 respectievelijk regeling respectievelijk verordening.

Voor alle geldstromen dient 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 interne regelgeving. Als er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur is kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het Dagelijks Bestuur moet worden getoetst. Het Algemeen Bestuur dient dan ook op grond van een overzicht van alle geldende wet- en regelgeving het voorwaarden criterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door het Algemeen Bestuur limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde relevante voorwaarden de accountant moet toetsen.

Via de door het Algemeen Bestuur vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen. Daarbij is ook ingegaan op het M&O beleid. Op basis van een AOIC kan worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn of worden genomen. Daarbij is vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste

procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaarden criterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

5 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2018 is limitatief gericht op:

- 5.1 de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- 5.2 de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting;
 - de financiële verordening;
 - de controleverordening;

en de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole" (bijlage 1 van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

6 Rapportering accountant

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

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de wettelijke bepalingen wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen 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.

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 het recreatieschap 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 de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage 2 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd

Bijlagen:

1. Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole
2. Rapportagemomenten

Bijlage 1: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij recreatieschappen relevante algemene 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 en/of producten. In de tweede kolom wordt e.e.a. nader uitgewerkt naar de specifieke activiteiten welke onder zo'n programma/product 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 recreatieschap. Het feitelijke toetsingkader voor een specifieke geldstroom moet echter veelal nog nader worden uitgewerkt. Voor subsidies van en voor derden worden bijvoorbeeld nadere subsidieregels opgesteld. Ook voor belastingen/heffingen moeten zaken nader worden geregeld en moet een juridische titel worden verkregen via een verordening. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven (lasten) mogen worden (aan)gedaan worden onder meer ontleend aan de begroting en het delegatie en mandaatbesluit.

Veelal zal het Algemeen Bestuur ter verdere implementatie van de uitvoering van deze algemene wet- en regelgeving eigen verordeningen en/of beleidsregels opstellen waarmee een nadere invulling wordt gegeven voor de lokale uitvoering van het daaraan verbonden financiële beheer. De meest gebruikelijke verordeningen en besluiten zijn in de laatste kolom opgenomen.

Het financiële belang van de onderhavige wet- en regelgeving wordt uiteraard mede bepaald door de omvang van de geldstroom die daarmee direct is gemoeid. Daarnaast zijn echter de potentiële risico's van belang welke kunnen ontstaan wanneer relevante wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, bijvoorbeeld inzake Europese aanbesteding. Dergelijke risico's kunnen indirect tot geldstromen gaan leiden wanneer bijvoorbeeld schadeclaims moeten worden gehonoreerd of op een onjuiste titel verkregen gelden moeten worden geretourneerd.

Programma's/ producten	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Algemeen Bestuur en ondersteunende processen	Algemeen financieel middelenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet • Burgerlijk Wetboek • Gemeentewet • Besluit Begroting en Verantwoording • Wet gemeenschappelijke regelingen • Algemene Wet Bestuursrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening ex art 212: financieel beleid, beheer en inrichting financiële organisatie • Verordening ex art. 213: controle • Verordening ex art 213a: doelmatigheids- en doeltreffendheids -onderzoeken. • Delegatie- en mandaatregeling / AOIC
	Treasurybeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Wet financiering decentrale overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Treasury / financieringsstatuut
	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenarenwet • Fiscale wetgeving • Sociale verzekeringswetten • CAR/UWO 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenaren reglement • Bezoldigingsbesluit • Verordeningen op studiefaciliteiten, reiskosten e.d.
	Inkopen en contractbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • EU-aanbestedingsregels 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandaat- en volmachtbesluiten / AOIC
Groenbeheer	Groenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurbeschermingswet 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene verordening • Beheerplannen

Bijlage 2: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Verslag van bevindingen	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 rapporteringstoleranties. Relatie tussen de controletolerantie ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Algemeen Bestuur
Accountantsverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Ons oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Algemeen Bestuur