



Eilandsraad

Onderwerp: Protocol voor de accountantscontrole voor de jaarrekening van het openbaar lichaam Sint Eustatius.

Registratienummer: 056/16 ER

A.B. 2016 no. 12

De eilandsraad van het openbaar lichaam Sint Eustatius;
gelezen op het voorstel van het bestuurscollege d.d. 18 maart 2016, zonder nummer;
gehoord het advies van de Centrale Commissie d.d. 14 april 2016;
gelet op artikel 38, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

b e s l u i t:

vast te stellen het

protocol voor de accountantscontrole voor de jaarrekening van het openbaar lichaam Sint Eustatius.

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Met inachtneming van het protocol voor de accountantscontrole voor de jaarrekening van het openbaar lichaam Sint Eustatius opgenomen bepalingen benoemt de eilandsraad een accountant die zal worden belast met de controle op de jaarrekening.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van deze controle moet de eilandsraad een aantal zaken nader regelen. Object van controle in dit protocol en de financiële beheersverordening is de jaarrekening 2015 en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het bestuurscollege van het openbaar lichaam Sint Eustatius.

1.2. 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 het openbaar lichaam Sint Eustatius.

N.b. Wet- en regelgeving zijn aan veranderingen onderhevig. Indien dit aan de orde is zal het bestuurscollege het controleprotocol hierop aanpassen en vervolgens ter besluitvorming aan de eilandsraad voorleggen.

1.3. Wettelijk kader

Artikel 38 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) schrijft voor dat de eilandsraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 26 FinBES bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft de eilandsraad nadere aanwijzingen voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties, alsmede welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de rechtmatigheidscontrole zal zijn. Met dit controleprotocol wordt invulling gegeven aan het te hanteren normenkader voor het de accountantscontrole met ingang van het controlejaar 2015.

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

Overeenkomstige de wettelijke kaders zal de controle van de in artikel 28 FinBES bedoelde jaarrekening worden uitgevoerd door een door de eilandsraad benoemde accountant en 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 wettelijke regelingen, waaronder verordeningen van het openbaar lichaam Sint Eustatius;
- 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 bestuurscollege opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 13 van het Besluit van 20 mei 2011, houdende regels voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen dat de in de jaarrekening 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, waaronder de door de eilandsraad van het openbaar lichaam vastgestelde verordeningen".

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 statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Openbare Lichamen mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De minimumeisen zijn:

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

De percentages worden steeds genomen van de totale gerealiseerde lasten na laatste begrotingswijziging.

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 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 controleverklaring door de accountant.

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. De rapporteringstolerantie is door de eilandsraad vastgesteld op 25.000 USD. Rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de eilandsraad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringstolerantie wordt met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen door de eilandsraad vastgesteld. De accountant richt de controle in rekening houdend met de

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.

rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole kunnen 9 rechtmatigheidcriteria worden onderkend: Het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en 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 rechtmatigheidcriteria:

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

ad 1. Het begrotingscriterium

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 de eilandsraad zoals vastgelegd in deWet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de FinBES. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de eilandsraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de eilandsraad.

In voorkomende gevallen zijn onderstaande begrotingsafwijkingen als onrechtmatig te bestempelen, maar hoeven niet te worden meegewogen in het accountantsoordeel:

- a. kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet;
- b. kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar die niet tijdig konden worden gesignaleerd. Bijvoorbeeld vanwege een open einde (subsidie)regeling;
- c. kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die na het verantwoordingsjaar als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder blijkt. Het gaat hier in de praktijk veelal om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen;
- d. kostenoverschrijdingen op investeringen, waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvingslasten en financieringslasten in navolgende jaren, zijn alleen in het jaar van ontstaan als onrechtmatig aan te merken.

ad 2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Misbruik en Oneigenlijk gebruik is aan de orde bij activiteiten waarbij informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Het openbaar lichaam wordt op twee manieren geconfronteerd met M&O. Enerzijds als verstrekker van gelden en vergunningen en oplegger van eigen heffingen anderzijds als ontvanger van middelen uit diverse bronnen.

Definities

▪ *Misbruik*

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens (door belanghebbenden) met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of geen of een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

• *Oneigenlijk Gebruik*

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of geen of een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking ervan.

Toereikendheid van beleid

Als het openbaar lichaam Sint Eustatius geen toereikend M&O-beleid voert ten aanzien van een regeling, is er geen sprake van een verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling. De accountant weet dan met zekerheid dat er een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid bestaat en dat de met de betreffende regeling samenhangende posten in de jaarrekening niet voldoen aan de te stellen eisen. Op grond daarvan heeft de accountant een bedenking die veelal niet is te kwantificeren, maar die, afhankelijk van de relatieve omvang van de desbetreffende posten wel mede bepalend kan zijn voor de strekking van de af te geven verklaring.

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 accountant dient te overwegen of hij in zijn verklaring, naar zijn oordeel, een toelichtende paragraaf opneemt waarin hij de gebruikers van de verantwoording nog eens nadrukkelijk op de bestaande onzekerheid wijst.

Indien de onzekerheid van materieel belang tengevolge van de M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting op de jaarrekening is uiteengezet, dan heeft de accountant een bedenking tegen de jaarrekening en is een goedkeurend getrouwheidsoordeel niet toegestaan.

Uitgangspunten van beleid

Misbruik en Oneigenlijk gebruik is niet nieuw. Het openbaar lichaam heeft, hetzij in beperkte mate, in voorkomende situaties bij M&O gevoelige processen maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik door informatie van derden te voorkomen. Op onderdeelniveau zijn in het kader van M&O-beleid meer maatregelen nodig. Meestal specifiek in het kader van een bepaalde activiteit. Deze zullen veelal worden ingebed in procedures van maatregelen gericht op interne controle en risicobeheersing.

Centraal uitgangspunt van M&O-beleid is dat elk organisatieonderdeel van het openbaar lichaam Sint Eustatius verantwoordelijk is voor te nemen beheersmaatregelen gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen processen of activiteiten. Waarbij informatie van derden van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Het gaat er hier in het bijzonder om dat de organisatie een mix van effectieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, dan wel op te sporen en dat de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, toegesneden is op de actuele situatie binnen het openbaar lichaam Sint Eustatius en voorts te handhaven is.

In breder verband vallen ook gedragscodes en integriteitcodes onder M&O beleid. Vanuit de gedachte van Integraal management een logische keuze waaraan wij vast willen houden.

Door het opnemen van voornoemde tekst in dit controleprotocol is het M&O-beleid betreffende het financiële beheer en de financiële (beheers-)handelingen geformaliseerd.

ad 3. Het voorwaarden criterium

Besteding en inning van gelden door het openbaar lichaam zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, eilandsraadsbesluiten, 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. en;
- recht, hoogte en duur.

Het voorwaarden criterium is vooral van toepassing op onderwerpen als subsidieafrekeningen, specifieke uitkeringen alsmede investeringen en contracten die meerjarige gevolgen hebben. Dit geldt ook ten aanzien van heffingen, lokale belastingen en dergelijke.

Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader dat in dit controleprotocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van het openbaar lichaam Sint Eustatius zelf en is limitatief gericht op:

4.1. Naleving van wettelijke kaders

Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Voorbeelden van deze zgn. externe wetgeving zijn:

- Algemene verbindende voorschriften;
- Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake (specifieke) uitkeringen, en subsidies vanuit het Rijk en andere subsidieverstrekkende instanties;
- Fiscale en sociale wet- en regelgeving die door gemeenten moeten worden nageleefd;
- Overige algemene wet- en regelgeving, zoals subsidiebepalingen en Bezoldigingswetten en -besluiten.
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (BBV-BES);
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering;

4.2. Naleving van volgende kaders

- de begroting;
- financiële verordening conform artikel 34 van de Wet Fin-BES;
- overige kaders zoals de door de eilandsraad vastgestelde verordeningen en besluiten van het bestuurscollege welke een kaderstellend karakter hebben.

Bestuurscollegebesluiten vallen niet (standaard) onder de rechtmatigheidstoets, want deze voorschriften betreffen de relatie bestuurscollege – ambtenaren (en dus niet de relatie eilandsraad – bestuurscollege) met uitzondering van financiële beheershandelingen die een nadere uitwerking vormen van externe regelgeving, of door de eilandsraad vastgestelde verordeningen, vermits daarin ook is aangegeven dat een dergelijk bestuurscollegebesluit moet worden genomen.

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. - verordeningen. Indien in deze regelgeving de verplichting tot het opstellen en nemen van een besluit is opgenomen, zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het bestuurscollege is genomen. Indien ook eisen aan het collegebesluit zijn opgenomen wordt ook (alleen) gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat.

Mandaatbesluiten van het openbaar lichaam Sint Eustatius en ook belangrijke bestuurscollegebesluiten voor het financieel beheer worden alleen gebruikt bij de accountantscontrole gericht op getrouwheid.

5. **Rapportering 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

Overeenkomstig Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de eilandsraad en in afschrift aan het bestuurscollege. 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 rapportage

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 het openbaar lichaam Sint Eustatius 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 de eilandsraad, opdat deze de door het bestuurscollege opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

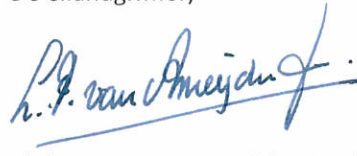
Vastgesteld in de openbare vergadering van de eilandsraad 28 april 2016.

De waarnemend gezaghebber,

De eilandgriffier,



de heer J.C.A. Woodley.



de heer L.F. van Ameijden Zandstra.

Bijlage: Normenkader.

Het normenkader bestaat uit drie componenten.

1. Ten eerste de van toepassing zijnde BES-wetten.
2. Vervolgens de door de eilandsraad vastgestelde verordeningen.
3. Tot slot besluiten die door het bestuurscollege zijn genomen die een kaderstellend karakter hebben, zoals daar zijn: algemene maatregelen en beleid op hoofdlijnen.



**ST. EUSTATIUS
CARIBISCH NEDERLAND**

AB 2016

No. 12

AFKONDIGING

*Als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van de Wet
openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

De eilandsraad van het Openbaar Lichaaam Sint Eustatius heeft in zijn vergadering van 28 april 2016 besloten het volgende vast te stellen:

**Protocol voor de accountantscontrole voor de jaarrekening
Van het openbaar lichaam Sint Eustatius;**

Deze verordening ligt vanaf heden gedurende drie maanden voor een ieder ter inzage op het bestuurskantoor.

De inwerkingtreding van deze verordening is bepaald op de dag na afkondiging.

Aldus afgekondigd op: 29 april 2016

De wnd. Gezaghebber van het Openbaar lichaam Sint Eustatius,

Mededeling G.I.S
Plaatsing locale dagbladen
Plaatsing Openbare bibliotheek
Plaatsing website
Mededeling Government Administration Building