

Controleprotocol

Begrotingsjaren 2019 t/m 2021
Regio Gooi en Vechtstreek

Bussum, 13 december 2018
nr. 17.0009657

Het algemeen bestuur van de Regio Gooi en Vechtstreek;

gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur d.d. 15 november nr. 17.0009993;

gelet op artikel 213 van de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden

gelet op

- artikel 35 van de Regeling Regio Gooi en Vechtstreek d.d. 21 maart 2018, Stcr. 2018 nr. 16848;
- de Financiële verordening Regio gooi en Vechtstreek 2018; 1 januari 2018, Blad GR nr. 17.0005246;
- de Controleverordening Regio Gooi en Vechtstreek 2018; 1 januari 2018, Blad GR nr. 17.0009637 .

Besluit:

1. Vast te stellen het controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen van de Regio Gooi en Vechtstreek voor de begrotingsjaren 2019 tot en met 2021 nr. 17.0009657, conform de daarin opgenomen goedkeurings- en rapporteringstolerantie, alsmede de daarin weergegeven reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing met als datum van inwerkingtreding 1 januari 2019;
2. Het controleprotocol voor de accountantscontrole voor de begrotingsjaar 2014 tot en met begrotingsjaar 2018 in te trekken bij vaststelling van de jaarstukken over begrotingsjaar 2018;
2. Met ingang van 1 januari 2019 tot en met de controle over het begrotingsjaar 2021 vervolgopdracht te verstrekken aan het accountantsbureau Hofsteenge Zeeman Groep B.V. op basis van het controleprotocol met als mogelijkheid de verlenging van de opdracht tot maximaal 2 jaar;
3. Het controleprotocol ten tijde van vaststelling van de jaarrekening 2021, juli 2022, te evalueren en te actualiseren.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering op 13 december 2018

de secretaris,

de voorzitter,

J.J. Bakker

P.I. Broertjes

1 Algemene bepalingen

1.1 Inleiding

De gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad 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 controleverklaring en het uitbrengen van een rapport van bevindingen. De Wet gemeenschappelijke regelingen en de gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek verwijst op dit onderdeel naar de procedure in de Gemeentewet.

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 jaarrekening over de begrotingsjaren 2019 tot en met 2021 van de Regio Gooi en Vechtstreek.

Voor de opdrachtverlening aan de accountant kan het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Bij de opdrachtverlening wordt aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer aan de orde is bij rechtmatigheidscontrole.

Het Algemeen Bestuur stelt, volgens artikel 35 van de Gemeenschappelijke Regeling 2018, juncto artikel 213 Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, de opdracht in de vorm van dit controleprotocol vast. De bij de jaarlijkse controle te hanteren normen en het toetsingskader is in dit Controleprotocol opgenomen.

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek afstemmingsoverleg plaats tussen de accountant, het bestuur, de algemeen directeur en de concerncontroller. Voorafgaande aan de verzending van de voorlopige jaarrekening naar de gemeenten is de accountant aanwezig ter vergadering van het algemeen bestuur voor het uitbrengen van de eerste controlebevindingen.

1.3 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

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

De controle is gericht op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten per programma 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 vastgestelde verordeningen en besluiten van de bestuursorganen van de Regio Gooi en Vechtstreek;
- 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 zijn voor de uit te voeren werkzaamheden de nadere regels bepalend die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) alsmede adviezen van de commissie BBV (Kadernota rechtmatigheid) en de Handleiding Regelgeving Accountancy van de NBA.

1.4 Proces controleprotocol

Het kader voor de controle van de jaarrekening bestaat enerzijds uit de goedkeurings- en rapporteringstoleranties en anderzijds uit het normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole. Single Information en Single Audit (SiSa), maakt, indien dit op grond van die regeling van toepassing is, eveneens deel uit van de controle van de jaarrekening.

1.5 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 beheers-handelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie.

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 zijn de minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties opgenomen. Een lagere tolerantie is verplicht volgens de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (WNT).

Goedkeuringstolerantie:

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden 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 verstrekking van de af te geven controleverklaring.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	n.v.t.	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	n.v.t.

Naast de goedkeuringstoleranties worden de rapporteringstoleranties onderkend. De rapporteringstolerantie is als volgt gedefinieerd:

Rapporteringstolerantie:

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

Voor de rapporteringstolerantie geldt als maatstaf dat de accountant op het niveau van programma's in de begroting elke fout of onzekerheid groter dan of gelijk aan € 50.000 rapporteert.

Deze tolerantie is afzonderlijk van toepassing op de aspecten getrouwheid en financiële rechtmatigheid. De goedkeuringstolerantie wordt vastgesteld op basis van de gerealiseerde bedragen in de jaarrekening. Van de accountant wordt naast deze kwantitatieve benadering bij de weging van fouten en onzekerheden ook een kwalitatieve beoordeling verwacht (deskundigheidsoordeel).

2. Normstelling rechtmatigheid en reikwijdte accountantscontrole

Onder rechtmatigheid wordt verstaan op grond van artikel 213; lid 3 onder b Gemeentewet juncto Besluit accountantscontrole decentrale overheden dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen dat zij in overeenstemming zijn met de begroting en met de toepasselijke wettelijke regelingen en de besluiten van de bevoegde organen van de Regio Gooi en Vechtstreek.

2.1 Herstelbare fouten/tekortkomingen

In geval van herstelbare fout of tekortkoming is er geen sprake van onrechtmatigheid als de tekortkoming tijdig is hersteld. Dit betreft voor de externe wetgeving vóór 31 december van het desbetreffende begrotingsjaar en voor de interne wet- en regelgeving vóór de datum van het opstellen van de jaarstukken (i.c. de jaarrekening). Immers in de jaarstukken wordt verantwoording afgelegd over alle baten en lasten en balansmutaties die betrekking hebben op het verslagjaar.

2.2 Rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Bij de rechtmatigheidscontrole kunnen negen rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

1. het begrotingscriterium,
2. het voorwaardencriterium,
3. het misbruik-en-oneigenlijk gebruikscriterium,
4. het calculatiecriterium,
5. het valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheidscriterium en
9. het leveringscriterium.

Bij het getrouwheidsonderzoek wordt reeds aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt extra aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

In de volgende paragrafen is de normstelling voor de rechtmatigheidscontrole en de reikwijdte van de controle van de accountant volgens de hierboven weergegeven criteria beschreven.

2.3 Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

"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."

In artikel 5 van de Financiële verordening Regio Gooi en Vechtstreek ex artikel 212 Gemeentewet is de norm voor begrotingsrechtmatigheid vastgelegd. Deze normen zijn hieronder overgenomen en waar nodig nader uitgewerkt.

- De norm voor begrotingsrechtmatigheid ligt op het niveau van overschrijding van de lasten van de programma's. Er ligt bij het Dagelijks Bestuur een toetsende rol of het budgetrecht van het Algemeen Bestuur wordt gerespecteerd. Bij dreigende overschrijding is voorafgaande goedkeuring tot overschrijden van het Algemeen Bestuur noodzakelijk. Indien er overschrijdingen zijn moeten deze worden toegelicht door het Dagelijks Bestuur;
- Norm voor begrotingsrechtmatigheid ten aanzien van de balansposten ligt op het niveau van de geautoriseerde bedragen in het onderdeel uiteenzetting van de financiële positie in de begroting. Een toelichting hierop vindt plaats in de toelichting op de balans, waarbij expliciet bij een (verwachte) overschrijding van investeringskredieten wordt stilgestaan;
- Voor schuiven met budgetten tussen programma's is toestemming van het Algemeen Bestuur vereist;
- Het Dagelijks Bestuur mag binnen de programma's met een budget schuiven, mits de realisatie van andere producten binnen het programma niet onder druk komt te staan. Als de lasten van de producten met meer dan 50% worden overschreden, met een minimum van € 100.000, moet in de controledocumenten antwoord worden gegeven op de vraag of andere producten niet onder druk zijn komen te staan door de overschrijding.

De accountant toetst bovenstaande norm aan de hand van de toelichting in de jaarrekening en stelt daarmee vast of afwijkingen voor het accountantsoordeel rechtmatig of onrechtmatig zijn. De

commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid de mogelijke vormen van begrotingsoverschrijdingen weer en de consequenties daarvan voor het accountantsoordeel. Het Algemeen Bestuur kan in enkele specifieke gevallen achteraf de onrechtmatigheid nog accorderen en daarmee consequenties voor het accountantsoordeel wegnemen (zie ook 3.1).

2.4 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Onder misbruik wordt verstaan:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheids subsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheids gelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:

Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

Het gaat bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen.

Als M&O in voldoende mate is uitgevoerd en er toch een belangrijke (materiële) onzekerheid blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de lasten of baten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

2.5 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden 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 accountantscontrole is gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de interne kaders. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de recht, hoogte en duur bepalingen van financiële beheers handelingen, tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.
- Ten aanzien van besluiten van het Dagelijks Bestuur worden de voorschriften van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV gevolgd.

Voor niet financiële rechtmatigheid en financiële beheershandelingen, waarvan de accountant het rechtmatigheidsaspect niet goed kan overzien (staatssteun en Europese aanbestedingen) volgt de accountant tot nader orde het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden en de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.

3. Reikwijdte accountantscontroles rechtmatigheidstoetsing

3.1 Accountantscontrole rechtmatigheid

De accountantscontrole op rechtmatigheid is gericht op het wettelijke kader:

1. de naleving van wettelijke en regelgevingskaders die van toepassing zijn op de Regio Gooi en Vechtstreek;
2. de naleving van de kaders van de begroting;
3. en de naleving van de overige kaders zoals interne regelgeving. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen op kunnen betreffen.

Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden gerapporteerd met directe financiële consequenties zijn opgenomen. 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 bestuur of hogere overheden vastgestelde regels betreft.

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Over alle aspecten van de begrotingscriterium wordt door de accountant gerapporteerd in zijn rapport van bevindingen.

Hieronder volgen de aspecten van het begrotingscriterium waarop wordt getoetst in de controle op de rechtmatigheid:

Begrotingscriterium	Onrechtmatig maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig en telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend.		X
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig is gesignaleerd.		X
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten	X	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie) regelingen. Vaak blijft vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een overschrijding	X	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn		X
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij ander onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt.		
a.Geconstateerd tijdens het verantwoordingsjaar		X
b.Geconstateerd na het verantwoordingsjaar	X	
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren:		
-jaar van investeren		X
-afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	

3.2 Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur vastgelegd voor 2019 en volgende jaren.

Met wie	Aantal per jaar	Toelichting
Algemeen Directeur/ Concerncontroller/ Portefeuillehouder Financiën	Periodiek	De directeur de concerncontroller en de portefeuillehouder financiën zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners van de Regio Gooi en Vechtstreek. Bijeenkomsten: Pre-audit gesprek De bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept managementletter) en De eindejaarcontrole (op basis van het concept-rapport bevindingen).
Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur

4. Rapportering accountant

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

4.1 Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd (hard closure) over ten minste de eerste helft van het betreffende controlejaar. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht, die wordt verstrekt aan het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur biedt deze ter kennisneming aan het Algemeen Bestuur.

4.2 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen Bestuur 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 kan waarborgen.

4.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in paragraaf 2 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

4.4 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, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.