

Controleprotocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening 2022 van Baanbrekers

Het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Baanbrekers (hierna te noemen Baanbrekers);

gelet op:

- Artikel 213 van de Gemeentewet;
- Artikel 32 van de Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Baanbrekers;
- het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado);
- het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur d.d. 17 oktober 2022

besluit:

vast te stellen het Controleprotocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening 2022 van Baanbrekers.

1. Algemene bepalingen

1.1. Inleiding

De gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst voor de controle van de jaarrekening, het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een rapport van bevindingen.

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is het bepaalde van de gemeentewet van overeenkomstige toepassing voor het Algemeen Bestuur van gemeenschappelijke regelingen.

1.2. Doelstelling

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

Dit controleprotocol geeft aanwijzingen voor de accountant over o.a. de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van Baanbrekers.

Het Algemeen Bestuur stelt het controleprotocol van Baanbrekers vast. Het bij de controle te hanteren normen- en toetsingskader is als bijlage bij dit controleprotocol gevoegd.

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen accountant, de directie van Baanbrekers en de direct betrokken (interne controle)medewerkers.

1.3. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening van Baanbrekers, die wordt uitgevoerd door de door het algemeen bestuur benoemde accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwheid 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 vastgestelde verordeningen van Baanbrekers;
- 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 (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten) alsmede de Handleiding Regelgeving Accountancy van de NBA bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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.

De controle van de specifieke uitkeringen die vallen onder het beginsel van Single Information en Single Audit (SiSa), maakt deel uit van de controle van de jaarrekening.

1.5. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle vastgestelde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant 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 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 statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het Algemeen Bestuur mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.

De minimumeisen zijn:

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

Het Algemeen Bestuur besluit om de bovenstaande minimumeisen over te nemen als kader voor de accountantscontrole. Op basis van de primaire begroting 2022 betekent dit dat de Goedkeuringstolerantie circa € 537.000 bedraagt voor fouten.

Goedkeuringstolerantie

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. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie(s) 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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage 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 € 100.000 rapporteert.

Deze toleranties zijn 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 (professional judgement).

2. Normstelling rechtmatigheid en reikwijdte accountantscontrole

Onder rechtmatigheid wordt verstaan op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (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, waaronder de besluiten van het bestuur van Baanbrekers".

2.1. Herstelbare fouten / tekortkomingen

In geval van herstelbare fouten/tekortkomingen is er geen sprake van onrechtmatigheid, indien de tekortkomingen tijdig zijn hersteld. Dit betreft voor de externe wetgeving vóór 31 december van het betreffende jaar 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

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, 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 rechtmatigheidscriteria:

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

In de volgende paragrafen wordt de normstelling voor de rechtmatigheidscontrole en de reikwijdte van de controle van de accountant ten aanzien van bovengenoemde criteria beschreven.

2.3. Het begrotingscriterium

Als blijkt dat gerealiseerde lasten in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is er sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding is namelijk in strijd met het budgetrecht van het Algemeen Bestuur. Voor de oordeelsvorming van de accountant is het van belang om aan te geven in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere baten. Het bepalen óf, respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. De begrotingsonrechtmatigheid dient beoordeeld te worden op het totaal van de begroting en niet per (deel)programma.

Bij de controle op het begrotingscriterium geldt het volgende afwegingskader. Daarbij geldt dat het woord "passend" aangeeft dat de betreffende last past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid.

Oorzaak begrotingsoverschrijding	Verwijtbaar?	Aanvullende voorwaarde
Onjuist begrotingsjaar	ja	
Passende hogere lasten én baten (direct gerelateerde opbrengsten)	nee	Mits afdoende toegelicht in de jaarrekening
Passende hogere lasten, welke reeds tijdig tussentijds zijn gesignaleerd	Nee	Mits als zodanig tussentijds door het Algemeen Bestuur geaccordeerd
Passende hogere lasten, niet tijdig gesignaleerd vanwege ontbrekende informatie van derden en vanwege het optreden van calamiteiten	nee	Mits afdoende toegelicht in de jaarrekening en/of als risico/onzekerheid vermeld in de begroting
Passende hogere lasten, bewust niet tijdig gesignaleerd	ja	
Niet passende lasten, geld is anders besteed dan door het Algemeen Bestuur is bedoeld	ja	
Bij later onderzoek zijn fouten uit het verleden gesignaleerd	nee	Mits afdoende toegelicht in de jaarrekening en door de accountant als zodanig gerapporteerd
Overschrijding van investeringskredieten	ja	
Hogere incidentele baten die zijn aangewend ter dekking van niet passende lasten	ja	

2.4. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Onder misbruik wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het 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.

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording.

Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materieel) 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 door Baanbrekers zijn aan voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarde 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).

In bijlage 1, het normenkader, zijn de interne en externe regels opgenomen, die de accountant in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

3. Reikwijdte accountantscontrole bij rechtmatigheidstoetsing

3.1. Accountantscontrole rechtmatigheid

De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader dat in dit controleprotocol is vastgelegd (zie bijlage). Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van Baanbrekers zelf en is limitatief gericht op:

a. de naleving van wettelijke kaders :

Dit uitsluitend voor zover deze direct financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Voorbeelden van deze zgn. externe wetgeving zijn:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen;
- Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekende instanties;
- Fiscale en sociale wet- en regelgeving;
- Gemeente- en provinciewet;
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingseisen voorschrijven (voorbeeld: BBV);
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering.

b. de naleving van de eigen kaders van Baanbrekers:

Voorbeelden van deze zogeheten interne kaders zijn:

- Begroting;
- Financiële verordening;
- Controleverordening.

Het eigen inkoopbeleid van Baanbrekers is uitgesloten voor de accountantscontrole. Het maakt derhalve geen deel uit van het normenkader. Hierover is overleg gevoerd met onze accountant. Want niet noodzakelijk is, weinig toegevoegde waarde heeft, maar wel arbeidsintensief is laten we de accountant niet doen.

3.2. Interne controle

Bij de beoordeling van de jaarrekening van Baanbrekers maakt de accountant gebruik van de door Baanbrekers uitgevoerde interne controlewerkzaamheden.

4. Rapportering accountant

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

4.1. Interimcontrole

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een interimcontrole uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht. Indien dit aan de orde

is, worden bestuurlijk relevante zaken - op grond van de overeengekomen rapportagewensen - ook aan het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur gerapporteerd.

4.2. Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de jaarrekeningcontrole 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.

4.3. Uitgangspunten voor de rapportagevorm

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

Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 1 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 de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van Baanbrekers van 31 oktober 2022.

Het Algemeen Bestuur voornoemd,

*de secretaris,
A. van Oudheusden*

*de voorzitter,
R. Bakker*

BIJLAGE 1. Normenkader 2022 Gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Baanbrekers

In deze bijlage is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij Baanbrekers relevante algemene wet- en regelgeving. Met de in dit normenkader gepresenteerde inventarisatie wordt een minimumkader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole.

Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van rechtmatigheid

Externe regelingen:

Aanbestedingswet 2012;
Aanbestedingsbesluit;
Aanwijzing sociale Zekerheidsfraude;
Algemene verordening gegevensbescherming;
Algemene Wet Bestuursrecht;
Ambtenarenwet;
Arbeidsomstandighedenwet;
Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado);
Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004;
Besluit buitengerechtelijke kosten;
Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders;
Boetebesluit socialezekerheidswetten;
Burgerlijk wetboek;
CAO SGO (samenwerkende gemeentelijke organisaties);
CAO SW;
CAO aan de slag;
EU aanbestedingswet;
Gemeentewet;
Grondwet;
IOAW;
IOAZ;
Participatiewet;
Pensioenwet;
Regeling schatkistbankieren decentrale overheden;
Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)
Regeling informatieverstrekking sisa (Single Information Single Audit protocol);
Sociale verzekeringswetten;
Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming;
Wet aanpak schijnconstructies;
Wet arbeidsmarkt in balans;
Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen;
Wet financiering decentrale overheden (fido);
Wet Gemeenschappelijke regelingen;
Wet houdbare overheidsfinanciën (Hof);
Wet Markt en Overheid;
Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA);
Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT);
Wet op de omzetbelasting 1968;
Wet op de vennootschapsbelasting 1969;
Wet op de loonbelasting 1964;
Wet sociale werkvoorziening;
Wet werk en zekerheid.

Interne regelingen en kaders:

Beleidsregels bijzondere bijstand Baanbrekers;
Controleverordening Baanbrekers ex artikel 213 gemeentewet;
Financiële verordening Baanbrekers ex artikel 212 gemeentewet;
Gemeenschappelijke regeling 'Uitvoeringsorganisatie Baanbrekers';
Mandaat- machtiging- en volmachtregister Baanbrekers;
Treasurystatuut Baanbrekers;
Verzamelbesluit beleidsregels Participatiewet, IOAZ, IOAW en Bbz;
Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz;
Verordening krediethypotheek en pandrecht bijstand.