

Controleprotocol ISD BOL 2023

1. Inleiding

Ingevolge artikel 20 van de Gemeenschappelijke Regeling ISD BOL is artikel 213 van de Gemeentewet eveneens van toepassing verklaard op ISD BOL. Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat één of meerdere accountants worden aangewezen als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en de daarbij te verstrekken accountantsverklaring en verslag van bevindingen.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet het Algemeen Bestuur echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer over het betreffende boekjaar.

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 jaarrekeningen van ISD BOL. Daarnaast bevat dit controleprotocol aanwijzingen voor de op te stellen rechtmatigheidsverantwoording door het Dagelijks Bestuur, waaronder de van toepassing zijnde normen en de verantwoordingsgrens.

1.2 Wettelijk kader

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 accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. Ingevolge artikel 20 van de Gemeenschappelijke regeling ISD BOL is dit artikel eveneens van toepassing verklaard op ISD BOL.

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 zal gelijktijdig met de vaststelling hiervan op 19 april 2023 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van ISD BOL vaststellen. Hierbij is het normenkader voor de controle in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit controleprotocol stelt het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen vast.

1.3 Procedure

In de Controleverordening ISD BOL ex artikel 213 GW is geen bepaling opgenomen met betrekking tot overleg tussen de accountant en (een vertegenwoordiger uit) het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, directeur en controller. In bijlage 1 is een communicatietraject uitgewerkt.

1.4 Rechtmatigheidsverantwoording

Met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 1-1-2023 is de opzet van het controleprotocol en normenkader aangepast. De controle van de rechtmatigheid is hiermee geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het Dagelijks Bestuur zelf. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door het Algemeen Bestuur benoemde accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe verantwoording mogelijk maken;

- het in overeenstemming zijn van de jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Decentrale Overheden);
- 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 Accountantscontrole decentrale overheden) alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1 Algemeen

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 financiële beheershandelingen 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 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 accountantsverklaring.

De minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountsverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-Rekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de Controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

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, de strekking van de af te geven accountantsverklaring, zoals in de bovenstaande tabel met minimumeisen is aangegeven.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. De rapporteringstolerantie(s) is 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 kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000,-. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die het Algemeen Bestuur specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. 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.

3.2 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor ISD BOL

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening van ISD BOL wordt de goedkeuringstolerantie vastgesteld overeenkomstig onderstaand schema (deze zijn gelijk aan de wettelijke minimumeisen als bovenvermeld). De in de schema's opgenomen percentage worden toegepast op de begroting van het betreffende controlejaar.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	<=1%	>1%<3%	-	>=3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	<=3%	>3%<10%	>=10%	-

Op basis van de begroting 2023 betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 377.382 en een totaal aan onzekerheden van circa 1,13 miljoen euro de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald.

Voor de rapporteringstolerantie wordt aansluiting gezocht bij de component goedkeuring uit de tabel voor de goedkeuringstolerantie.

Rapporteringstolerantie	Verslag van bevindingen inclusief een toelichting op de gesignaleerde onrechtmatigheden
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	>1%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	>3%

3.3 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door het Algemeen Bestuur bepaald en bedraagt € 50.000. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet-en regelgeving) en/of posten waarvan bij het Dagelijks Bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

4.1 Algemeen

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

- het begrotingscriterium,
- het voorwaardencriterium,
- het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium,
- 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 rechtmatigheidscriteria:

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

In de richtlijnen van het NIVRA d.d. 15 juli 2004 is over deze rechtmatigheidscriteria onder meer het volgende opgenomen.

1. 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 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.

2. M & O-criterium

ISD BOL moet een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik vaststellen. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening vindt verantwoording plaats over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien geen toereikend M&O-beleid wordt gevoerd 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. In verschillende verordeningen en besluiten is een M&O-beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de veronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures (WWB ca.) reeds adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

3. Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door ISD BOL zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden, gemeentelijke regelgeving en de eigen besluiten van ISD BOL. 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 ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving en de eigen besluiten. Omdat 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 moet worden getoetst. Het Algemeen Bestuur dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor ISD BOL geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door het Algemeen Bestuur limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor ISD BOL relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

In verschillende verordeningen en besluiten zijn voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen uitkeringen ingevolge de Wet Werk en Bijstand, de loaw, loaz en het Bbz en de overige betalingen.

Uitkeringen

Een uitkering is een inkomstenoverdracht waarvoor geldt dat over de besteding achteraf geen verantwoording moet worden afgelegd. De uitkeringsgerechtigde dient aan een aantal voorwaarden te voldoen om over de uitkering te kunnen beschikken. De rechtmatigheid rondom toekenning en vaststelling van de uitkeringen wordt gewaarborgd door de opzet van de AO en IC. Voor beoordeling van rechtmatigheid van de uitkeringen wordt volstaan met toetsing van AO en verslag IC.

Overige betalingen

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. Voor een andere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 24 november 2004.

4.2 Inventarisatie wet- en regelgeving ISD BOL

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is het belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het normenkader geeft een overzicht van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de controle op de rechtmatigheid. Als primair verantwoordelijke voor de naleving van de wet- en regelgeving moet het Dagelijks Bestuur permanent zicht hebben op het van toepassing zijnde rele-

vante normenkader. Het is derhalve de taak van het Dagelijks Bestuur om het normenkader¹ jaarlijks de actualiseren en vast te stellen en dit toe te sturen aan het Algemeen Bestuur. Het doel van het versturen is dat het Algemeen Bestuur zich bewust is van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de rechtmatigheids-verantwoording en dat het Algemeen Bestuur daarmee de mogelijkheid krijgt om het normenkader aan te vullen.

5. Rapportering accountant

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

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het management van ISD BOL.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen Bestuur en in afschrift aan het Dagelijks Bestuur en de directeur. 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, 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 gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid. 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.

6. Rapportage door het Dagelijks Bestuur

Het Dagelijks Bestuur geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door het Algemeen Bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het Dagelijks Bestuur welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Dit besluit treedt in werking met terugwerkende kracht op 1 januari 2023.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur van ISD BOL van 19 april 2023

*De secretaris,
Mr. H.C.A. Smeijsters*

*De voorzitter,
Mr. C.P.G. Wilbach*

1) Gelijkijdig met het vaststellen van dit controleprotocol zal het Dagelijks Bestuur van ISD BOL in haar vergadering van 5 april 2023 het normenkader ISD BOL 2023 vaststellen en deze vervolgens aan het Algemeen Bestuur ISD BOL toesturen waar deze wordt behandeld in haar vergadering 19 april 2023.

Bijlage 1: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn:

Orgaan	Aantal per jaar	Toelichting
Management	Eén	Pre-audit gesprek.
Management	Eén	Bespreken management-letter.
Management	Eén	Bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole.
Dagelijks Bestuur	Eén	Bespreking eindejaarscontrole.
Secretaris Algemeen Bestuur	Eén	Het Algemeen Bestuur is opdrachtgever van de accountant. Met de secretaris zal voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controleopdracht. Dit kan worden gecombineerd met het pre-audit gesprek dat ambtelijk wordt gevoerd.

Bijlage 2: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel Verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interimcontrole voor 31-12	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproces invoering rechtmatigheid.	Management ISD BOL
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 controleverordering en de feitelijke bevindingen.	Algemeen Bestuur
Accountantsverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Ons oordeel over de mate waarin de rekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften.	Algemeen Bestuur