

VOORSTEL aan Algemeen Bestuur



Onderwerp	Controleprotocol 2019 met bijlage Normenkader 2019
Nummer	
Datum	2 december 2019
Karakter	besluitvormend
Voorgesteld besluit	Het Controleprotocol 2019 met bijlage Normenkader 2019 vaststellen
Nadere toelichting	n.v.t.

Wognum, 2 dec 2019

Voorzitter van het dagelijks bestuur,

G.J. Nijpels

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'G.J. Nijpels', written over the printed name.

Directeur SSC DeSom,

P.A. Kuiken

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P.A. Kuiken', written over the printed name.

BESLUIT van het Algemeen Bestuur



Het Algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling SSC DeSom ;

Gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling SSC DeSom van 2 december 2019

B e s l u i t :

het Controleprotocol 2019 met bijlage Normenkader 2019 vast te stellen.

Aldus besloten door het Algemeen Bestuur van gemeenschappelijke regeling SSC DeSom in zijn openbare vergadering van 16 december 2019

de voorzitter,

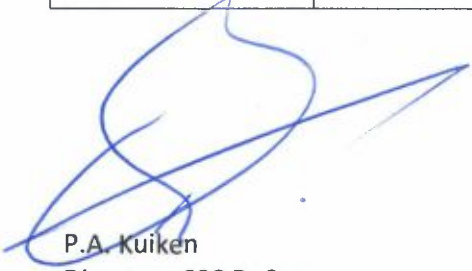
de secretaris,

G.J. Nijpels

F.R. Streng

VOORSTEL aan Dagelijks Bestuur

Datum	3 oktober 2019
Nummer	
Opsteller	André Maas
Onderwerp	Controleprotocol 2019 met bijlage Normenkader 2019
Samenvatting	n.v.t.
Voorstel	Controleprotocol 2019 met bijlage Normenkader 2019 vaststellen
Interne toetsing	☐ Juridische gevolgen ☐ Financiële gevolgen ☐ Personele gevolgen ☐ Item voor de PVT
Toelichting	Ten behoeve van de accountantscontrole 2019 dient dit document met de bijlage te worden vastgesteld.



P.A. Kuiken
Directeur SSC DeSom

BESLUIT van het Dagelijks Bestuur

Datum	3 oktober 2019
Nummer	
Voorstel	Controleprotocol 2019 met bijlage Normenkader 2019 vaststellen.
Besluit	Conform voorstel.

Namens het Dagelijks Bestuur van de GR SSC DeSom, d.d. 2 december 2019

de voorzitter,

G.J. Nijpels

de directeur,

P.A. Kuiken



**Controleprotocol voor de accountantscontrole op de
jaarstukken 2019 van gemeenschappelijke regeling
SSC DeSom**

Inhoudsopgave

1.	Opdrachtverstrekking.....	3
2.	Doelstelling.....	3
3.	Wettelijk kader.....	3
4.	Procedure	3
5.	Algemene uitgangspunten controle (getrouwheid en rechtmatigheid)	4
6.	Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties	4
7.	Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing	7
8.	Rapportage accountant	7
9.	Controleverklaring	8
	Bijlage I Normenkader 2019	9

1. Opdrachtverstrekking

Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling SSC DeSom (hierna: SSC DeSom) verstrekt opdracht de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor SSC DeSom uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole bepaalt het Algemeen Bestuur de inhoud van dit controleprotocol. Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer over het desbetreffende jaar.

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 te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2019 van SSC DeSom.

Ook wordt in dit protocol aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is.

3. Wettelijk kader

De Gemeentewet (artikel 213) schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 Burgerlijk wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Ingevolge artikel 36 van de gemeenschappelijke regeling SSC DeSom is deze bepaling van toepassing verklaard op SSC DeSom. In artikel 36, lid 1 en 2 van de gemeenschappelijke regeling is immers vastgelegd, dat voor de uitvoering van de administratie en de controle daarop de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet overeenkomstig van toepassing zijn.

Bij de rechtmatigheidscontrole zijn bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden:

- Besluit accountantscontrole decentrale overheden;
- Richtlijnen accountantscontrole van de NBA en
- de jaarlijks geactualiseerde kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en de overige door de commissie uitgebrachte notities.

4. Procedure

De volgende rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Moment	Inhoud	Gericht aan
Managementletter	Na afronding interim-controle	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	Directie en Dagelijks Bestuur
Verslag van bevindingen	Na afronding controle jaarrekening	Wettelijk: Vraag of inrichting financieel beheer en financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maakt. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties. Relatie tussen controletolerantie en de feitelijke bevindingen.	Directie en Algemeen Bestuur
Controleverklaring		Oordeel over mate waarin jaarrekening een getrouw beeld geeft volgens de verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Algemeen Bestuur

5. Algemene uitgangspunten controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven geeft de controleverklaring op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

De rechtmatigheidscontrole is gebaseerd op de Gemeentewet. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden 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 Besluit accountantscontrole decentrale overheden dat de in de rekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen".

6. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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, balansmutaties en financiële beheershandelingen.

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle in op het ontdekken van *belangrijke* fouten. Hij baseert zich daarbij op risicoanalyse, statische deelwaarnemingen en extrapolaties binnen de kaders van de vastgestelde toleranties.

De accountant dient zijn controle zo in te richten dat rekening wordt gehouden met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die het vastgestelde bedrag overschrijden en alle vastgestelde onderwerpen ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Goedkeuringstoleranties

Voor de goedkeuringstoleranties wordt aangesloten bij de wettelijke minimeisen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Deze eisen 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%	-

De tolerantie wordt bepaald op basis van de bruto lasten in de jaarrekening. Overschrijdingen van de goedkeuringstoleranties worden tot uitdrukking gebracht in de strekking van de controleverklaring.

Rapporteringstolerantie

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

Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen criteria onderkend:

- het begrotingscriterium;
- het voorwaardencriterium;
- het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium;
- het calculatiecriterium;
- het valuteringscriterium;
- het adresseringscriterium;
- het volledigheidscriterium;
- het aanvaardbaarheidscriterium en
- het leveringscriterium.

De laatste zes criteria worden voornamelijk gezien vanuit de getrouwheidscontrole. De eerste drie criteria zijn voornamelijk van toepassing bij de rechtmatigheidscontrole.

Gelet op het belang van de rechtmatigheidscontrole wordt hier nader ingegaan op de eerste drie criteria. Het Algemeen Bestuur geeft met dit protocol namelijk invulling aan de reikwijdte en uitsluitingen van deze drie criteria.

Ad1. Het begrotingscriterium

Onder begrotingsrechtmatigheid wordt verstaan dat de financiële beheershandelingen welke ten grondslag liggen aan balansposten, baten en lasten tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting.

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijzigingen, is – voor zover het begrotingsoverschrijdingen betreft – mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van het Algemeen Bestuur. 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 welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur.

In dit controleprotocol leggen wij duidelijke en concrete spelregels vast tussen het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur met betrekking tot het begrotingscriterium. Dit voorkomt discussie achteraf. Voor het bepalen van rechtmatigheid worden de volgende categorieën afwijkingen onderscheiden:

- rechtmatige begrotingsafwijkingen en
- niet-rechtmatige begrotingsafwijkingen.

In de hierna opgenomen kaders wordt een aantal mogelijke begrotingsafwijkingen genoemd die als rechtmatig dan wel niet-rechtmatig worden aangemerkt. Niet-rechtmatige afwijkingen dienen bij de jaarrekening te worden geautoriseerd door het Algemeen Bestuur.

Rechtmatige begrotingsafwijkingen
1. Kostenonderschrijdingen mits deze passen binnen het bestaande beleid.
2. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten.
3. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en een gevolg zijn van interne factoren zoals: - kapitaallasten, onder voorwaarde dat de investeringskredieten door het Algemeen Bestuur zijn geautoriseerd; - overschrijdingen als gevolg van fouten in de begroting en

- dotaties aan voorzieningen die verplicht zijn voorgeschreven op grond van het Besluit begroting en verantwoording. Vaak blijken deze zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening.
4. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en die in verband met tijdstip van het ontstaan ervan, niet tijdig in het Algemeen Bestuur konden worden gerapporteerd en niet binnen het budget kunnen worden gecompenseerd en die bovendien worden veroorzaakt door externe factoren zoals:
- een faillissement van een debiteur of een vordering die niet geïnd kan worden;
 - wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving met financiële consequenties;
 - de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt en
 - uitgaven die pas bij het opmaken van de jaarrekening naar hun aard onvoorzien, onvermijdbaar en niet uitstelbaar blijken te zijn.

Niet-rechtmatige begrotingsafwijkingen

1. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en ten onrechte niet tijdig niet aan het Algemeen Bestuur zijn gerapporteerd in de bestuursrapportages.

Doordat deze niet-rechtmatige overschrijdingen binnen het bestaande beleid vallen, kan het Algemeen Bestuur bij de jaarrekening aangeven of deze alsnog worden geautoriseerd.

2. Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd.

Doordat de niet-rechtmatige overschrijdingen niet binnen het bestaande beleid vallen, kan het Algemeen Bestuur ervoor kiezen het Dagelijks Bestuur te vragen om een indenniteitsbesluit¹ voor te bereiden.

3. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor ook geen door het Algemeen Bestuur goedgekeurde begrotingswijziging aanwezig is. Bijvoorbeeld de activiteiten zijn in de praktijk ruimer geïnterpreteerd en toegepast dan in de regelgeving.

Doordat deze niet-rechtmatige overschrijdingen niet binnen het bestaande beleid vallen, kan het Algemeen Bestuur ervoor kiezen het Dagelijks Bestuur te vragen om een indenniteitsbesluit voor te bereiden.

¹ De indenniteitsprocedure kan worden gehanteerd indien het Algemeen Bestuur van oordeel is dat er baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het Algemeen Bestuur vraagt het Dagelijks Bestuur dan een indenniteitsbesluit in te dienen. In zo'n besluit dient het Dagelijks Bestuur de door het Algemeen Bestuur genoemde zaken nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen. Vervolgens kan het Algemeen Bestuur dit besluit aannemen of verwerpen.

De indenniteitsprocedure is bedoeld voor die onrechtmatigheden die het Algemeen Bestuur van belang acht. Het is dus niet zo dat het Algemeen Bestuur standaard en dus altijd een indenniteitsprocedure zou moeten starten over alle door de accountant gevonden onrechtmatigheden. Indien een indenniteitsprocedure wordt gestart, wordt de vaststelling van de jaarrekening opgeschort. De controleverklaring en in het bijzonder het verslag van bevindingen van de accountant zullen in de meeste gevallen de basis vormen voor een verzoek van het Algemeen Bestuur om een indenniteitsbesluit. In het verslag van bevindingen worden immers alle onrechtmatigheden die de accountant bij zijn controle is tegengekomen benoemd.

Ad2. Het voorwaarden criterium

Besteding en inning van gelden door SSC DeSom 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 interne regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- recht (voorwaarden waaronder in aanmerking wordt gekomen op een recht dan wel een verplichting bestaat op een recht);
- hoogte (de hoogte van het recht dan wel de verplichting op het recht);
- duur (de termijnen van de verstrekking, toekenning of werkingsperiode van het recht dan wel de verplichting op het recht);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken en
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

Het Algemeen Bestuur is op gemeenschappelijke regeling-niveau 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 de betreffende gemeenschappelijke regeling 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, voor de gemeenschappelijke regeling relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen, zie hiertoe bijlage I van dit protocol.

Ad3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium (M&O-criterium)

SSC DeSom zal regelmatig de toepasselijkheid van een M&O-criterium evalueren. Indien zinvol zal dit leiden tot een verordening.

7. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

1. de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom Wet- en regelgeving extern van het normenkader is opgenomen (bijlage I van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen en
2. de naleving van het voorwaarden criterium voor de interne regelgeving. Hierbij zal uitsluitend een toets plaatsvinden naar de naleving van de voorwaarden *recht*, *hoogte* en *duur* van de financiële beheershandelingen.

8. Rapportage accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van de tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportagewensen – ook aan het Dagelijks Bestuur gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een controleverklaring en een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen Bestuur. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financieel beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgt.

Voordat de rapportage naar het Algemeen Bestuur gaat, wordt het rapport voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur heeft de mogelijkheid te reageren en kanttekeningen

te plaatsen bij de constatering in het (concept)verslag van bevindingen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium. Fouten of onzekerheden die de rapportagetolerantie als bedoeld in hoofdstuk 2 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 de gemeenschappelijke regeling gehanteerde informatieverzorging.

9. 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. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage I Normenkader 2019

Onderdeel	Wet- en regelgeving extern	Regelgeving intern
Algemeen financieel middelenbeheer	- Grondwet - Burgerlijk wetboek - Gemeentewet - Besluit begroting en verantwoording - Wet gemeenschappelijke regelingen - Algemene wet bestuursrecht - Besluit accountantscontrole decentrale overheden - Wet op de omzetbelasting - Wet vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen	- Gemeenschappelijke regeling SSC DeSom - Financiële verordening SSC DeSom 2017 - Bijdrageverordening SSC DeSom 2014 - Nota waarderings-, activerings- en afschrijvingsbeleid SSC DeSom - Nota reserves en voorzieningen SSC DeSom
Organisatie	- Gemeentewet - Algemene wet bestuursrecht	- Organisatieverordening SSC DeSom 2016 - Algemeen mandaatbesluit SSC DeSom 2014 - Directiestatuut SSC DeSom 2016
Treasurybeheer	- Wet financiering decentrale overheden - Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden - Regeling schatkistbankieren decentrale overheden	- Treasurystatuut SSC DeSom
Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	- Ambtenarenwet - Fiscale wetgeving - Sociale verzekeringswetgeving - Arbowetgeving - Gemeentelijke arbeidsvoorwaarden CAR/UWO - Pensioenwetgeving - Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector	
Inkopen en contractbeheer	- Aanbestedingswet - Europese aanbestedingsregels	

