

Controleprotocol

1. Inleiding

Het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid geeft opdracht om de accountantscontrole zoals bedoeld in art. 213 Gemeentewet (GW) uit te voeren.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet het Algemeen Bestuur een aantal zaken nader regelen, hetgeen middels dit controleprotocol plaatsvindt.

De accountantscontrole is tot en met verslagjaar 2022 gericht op het toetsen van rechtmatigheid en een getrouw beeld. Door een wetswijziging (wet 'versterking decentrale rekenkamers') legt met ingang van verslagjaar 2023 het Dagelijks Bestuur van de GR DGJ verantwoording af aan het Algemeen Bestuur over de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen in verslagjaar 2023. In de jaarrekening wordt hiervoor een aparte paragraaf 'rechtmatigheidsverantwoording' opgenomen.

De accountant geeft met ingang van verslagjaar 2023 alleen nog een oordeel over de getrouwheid, waaronder begrepen de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- het Dagelijks Bestuur over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording en de daarvoor geldende normstellingen;
- 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 de GR DGJ. Het Algemeen Bestuur kan de accountant nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

Object van de controle is de jaarrekening 2023 inclusief de rechtmatigheidsverantwoording en de daarmee tevens het financiële kader van het desbetreffende jaar, zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur van de GR DGJ.

Wettelijk kader

De Gemeentewet, art. 213, schrijft voor dat het Algemeen Bestuur 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 jaarstukken en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens wordt in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in dit controleprotocol opgenomen (bijlage 1).

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

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarstukken 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 jaarstukken 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;
- 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 jaarstukken met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 GW (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarstukken.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW (Besluit Accountantscontroles Provincie en Gemeenten) en het besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Bado) alsmede de voor accountants geldende controle- en overige standaarden bepalend zijn voor de door de accountant uit te voeren werkzaamheden.

3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de accountantscontrole

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 goedkeuringstolerantie. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren *goedkeuringstoleranties* voorgeschreven. Naast de goedkeuringstoleranties wordt de *rapporteringstolerantie* onderscheiden. Dit is een norm waaraan de accountant individuele fouten toetst; wanneer fouten aan de norm voldoen, worden ze gerapporteerd zonder dat dit verdere consequenties behoeft te hebben voor de goedkeuring van de jaarstukken als geheel. De goedkeurings- en rapporteringstolerantie wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld, met inachtneming van de volgende minimeisen.

Goedkeuring s- tolerantie	Strekking accountantsverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel- onthouding	Afkeurend
Fouten in jaarrekening (% lasten)	$\leq 1 \%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3 \%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

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. De goedkeuringstolerantie bedraagt volgens de verordening 213 1% bij fouten en 3% ingeval van onzekerheden.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Middels de rapporteringstolerantie wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over onjuistheden.

De definitie van rapporteringstolerantie kan als volgt worden omschreven:

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.

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.

Naast de weging van fouten en onzekerheden om tot een accountantsoordeel (t.b.v. strekking accountantsverklaring) te komen, is het ook nuttig om een rapporteringstolerantie af te spreken. Voorgesteld wordt om een rapporteringstolerantie te hanteren van € 100.000. Dit betekent dat alle gecorrigeerde fouten en onzekerheden in de jaarrekening, die € 100.000 of meer bedragen, worden gerapporteerd in het verslag van bevindingen.

4. Verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording door het Dagelijks Bestuur

Het Dagelijks Bestuur stelt jaarlijks de jaarstukken op voor het Algemeen Bestuur. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag, de paragrafen en de jaarrekening. Hiermee verantwoordt het Dagelijks Bestuur zich op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording over de transactiestromen en gebeurtenissen, rekeningsaldi en toelichtingen. Het Dagelijks Bestuur is daarnaast verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur binnen de gemeenschappelijke regeling en de daaraan ten grondslag liggende beheershandelingen. Het moet daarover zelfstandig verantwoording afleggen aan het Algemeen Bestuur middels de rechtmatigheidsverantwoording.

Het Algemeen Bestuur kiest voor een verantwoordingsgrens ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording van 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. De accountant controleert vervolgens de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording, als onderdeel van de jaarrekening, op basis van de controletoleranties zoals beschreven in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). In het accountantsverslag geeft de accountant zijn bevindingen aan.

5. Rechtmatigheid

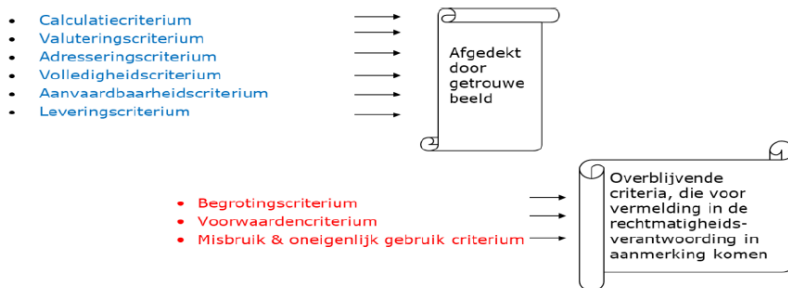
Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording wordt gedefinieerd als "het in overeenstemming met de begroting en met van toepassing zijnde wettelijke regelingen (waaronder verordeningen) tot stand komen van baten en lasten alsmede balansmutaties".

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Indien er (wets)wijzigingen plaatsvinden wordt het normenkader geactualiseerd en vastgesteld door het Algemeen Bestuur.

De controle op rechtmatigheid is (vooralsnog) van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Dit is conform niveau 1 zoals geschetst in de 'Notitie Rechtmatigheidsverantwoording' van de commissie BADO.

De commissie BBV* heeft een standaardtekst (bijlage 2) opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. Deze zal door GR DGJ als basis worden gebruikt om te rapporteren over de rechtmatigheid. De verantwoording wordt in de jaarrekening opgenomen.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen negen rechtmatigheidscriteria worden onderkend. Deze criteria zijn vermeld in figuur 2.



Figuur 1: Rechtmatigheidscriteria

In het kader van het getrouwheidsonderzoek door de accountant wordt al aandacht besteed aan de eerste zes (blauwe) criteria. De laatste drie criteria: begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik & oneigenlijk gebruik komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording zoals opgesteld door het Dagelijks Bestuur.

1. Begrotingscriterium

De begrotingscriterium wordt als volgt gedefinieerd: "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 het Algemeen Bestuur 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." De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen afwijken/hoger zijn dan de geraamde bedragen is er sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van het Algemeen Bestuur.

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening op programmaniveau afwijken van 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 het Algemeen Bestuur zoals geregeld in de Gemeentewet en de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr). 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.

Via de door het Algemeen Bestuur vastgestelde financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen. Volgens de verordening mogen de lasten van producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen het zelfde programma onder druk komt te staan.

Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets geeft het Algemeen Bestuur aan welke onder- en overschrijdingen van de begroting rechtmatig dan wel onrechtmatig moeten worden geacht.

2. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-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, dan met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude, om zich onrechtmatig

overheidsgelden 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 'geest van de wet'). De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Ook dit kan tot een onrechtmatigheid leiden.

3. Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. De overdrachten van onder andere subsidies en uitkeringen zijn bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Ten aanzien van het voorwaardencriterium 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 met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geeft het Dagelijks Bestuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

6. Rapportering accountant

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

Interim-controle

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 de directeur die deze ter kennisname aanbiedt aan het Dagelijks Bestuur.

Accountantsverslag (verslag van bevindingen)

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen Bestuur en in afschrift aan het Dagelijks Bestuur.

Het verslag omvat in ieder geval de volgende onderwerpen op basis van artikel 213 Gemeentewet:

1. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
2. onrechtmatigheden in de jaarrekening.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in paragraaf 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7. Slotbepaling

Dit controleprotocol treedt in werking op 1 januari 2023, waarmee het voorgaande controleprotocol zoals vastgesteld op 13 december 2018 komt te vervallen. Het controleprotocol is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarrekening van het verslagjaar 2023 en verder. Het controleprotocol 2018 wordt per 1 januari 2023 ingetrokken met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de accountantscontrole van de jaarrekening (en eventuele deilverantwoordingen) van het boekjaar 2022.

BIJLAGE 1: Normenkader

Overzicht externe en interne wet- en regelgeving in het kader van de financiële rechtmatigheid

Programma's / producten	Externe wet- en regelgeving	Interne regelgeving
Algemeen Bestuur en ondersteunde processen	Besluit Begroting en Verantwoording Grondwet Burgerlijk Wetboek Gemeentewet Wet gemeenschappelijke regelingen Wet op de Vennootschapsbelasting Wet Markt en Overheid Wet Normering Topinkomens Meldplicht datalekken Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)	Gemeenschappelijke regeling Financiële verordening ex art 212 Controleverordening ex art. 213 Organisatieregeling Delegatiebesluit Mandaatregeling Bijdrageverordening gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ Bijdrageverordening SOJ
Treasurybeheer	Wet financiering decentrale overheden Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden Wet Betalingstermijnen	Financieringsstatuut
Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Ambtenarenwet Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten	Basisregeling rechtspositie c.a. Mandaatregeling
Inkopen en contractbeheer	Europese wetgeving aanbestedingsrecht Aanbestedingswet Europese regels Staatssteun	Mandaatregeling

Archief- en documentbeheer	Archiefwet 1995 Archiefbesluit 1995 Archiefregeling	Archief en documentatie-verordening Besluit informatiebeheer Besluit elektronische post
Publieke Gezondheid (excl JGZ)	Wet Publieke Gezondheid Besluit Publieke Gezondheid Regeling Publieke Gezondheid Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang 2018 Besluit Kwaliteit Kinderopvang 2019 Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang 2018 Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 Besluit bevolkingsonderzoek Warenwetbesluit tatoeëren en piercen In het kader van SOA Sense: - Algemene wet bestuursrecht - Kaderwet VWS-subsidies - Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS - Subsidieregeling publieke gezondheid	Gemeenschappelijke regeling
Jeugdgezondheidszorg	Wet Publieke Gezondheid Besluit Publieke Gezondheid Landelijk basispakket Jeugdgezondheidszorg Landelijk Professioneel Kader Uitvoering basispakket JGZ Rijksvaccinatieprogramma	Subsidieverordening en uitvoeringsovereenkomst
Jeugdzorg	Jeugdwet	
Leerplicht	Leerplichtwet	Gemeenschappelijke regeling

Bijlage 2: Model tekst van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid Dagelijks Bestuur

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het Dagelijks Bestuur 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. Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door het Algemeen Bestuur op 17 november 2022 vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door het Algemeen Bestuur bepaald en bedraagt 3% van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op € (bedrag).

Conclusie

Het Dagelijks Bestuur is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties (niet) rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering heeft het Dagelijks Bestuur beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.