

Controleprotocol

Het Gegevenshuis

Vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling
Het Gegevenshuis d.d. 28 maart 2024.

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Doelstelling	4
1.2	Wettelijk kader	4
2.	Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)	5
3.	Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties	5
4.	Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheid- en getrouwheidstoetsing.....	6
5.	Communicatie en periodiek overleg	8
6.	Rapportering accountant	8
	Bijlage 1: Normenkader voor de rechtmatigheidscontrole bij Het Gegevenshuis	9
	Bijlage 2: Communicatie en periodiek overleg	11

1. Inleiding

Bij besluit van 28 oktober 2020 heeft het algemeen bestuur aan Q-concepts opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 68, lid 6 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, juncto artikel 212 en artikel 213 van de Gemeentewet voor Het Gegevenshuis uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet Het Gegevenshuis een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle zijn de jaarcijfers en tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur van Het Gegevenshuis.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Voor de jaarrekening is dit het geval indien het wetstraject waarin het afgeven van een verklaring over de bij decentrale overheden tijdig wordt afgerond. Met ingang van 2023 wordt dan de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het dagelijks bestuur een verantwoording van rechtmatigheid moet opnemen in de jaarrekening in plaats van de accountant.

Dit protocol heeft een geldigheidsduur voor het verantwoordingsjaar 2023. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van het algemeen bestuur of wijziging van accountant kunnen aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Het normenkader wordt, indien noodzakelijk, jaarlijks geactualiseerd aan het algemeen bestuur ter vaststelling voorgelegd.

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 jaarrekening van Het Gegevenshuis. Het algemeen bestuur kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimeisen. Daarnaast wordt de rapporteringsgrens ten behoeve het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het dagelijks bestuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf vastgesteld. Dit geldt tevens voor de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 Gemeentewet schrijft voor dat het algemeen bestuur één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 2:393 eerste lid Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Met ingang van 2023 is het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor een rechtmatigheidsverantwoording indien het wetstraject welke dit mogelijk moet maken, tijdig wordt afgerond. Op grond van artikel 68, lid 6 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, juncto artikel 213 Gemeentewet stelt het algemeen bestuur bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan het algemeen bestuur nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. De accountant mag verwachten dat Het Gegevenshuis inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is. Het algemeen bestuur heeft op 28 maart 2024 de verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van Het Gegevenshuis vastgesteld.

Met dit controleprotocol stelt het algemeen bestuur nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2023.

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

Zoals in artikel 213 Gemeentewet juncto Wgr is voorgeschreven zal de controle van de 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;
- het tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe verantwoording mogelijk maken;
- 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 Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden), Notitie Rechtmatigheidsverantwoording en de Kadernota Rechtmatigheid van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen 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", aldus de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (bado).

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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 minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten, gemeenteraden en algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan de minimeisen. Dit dient dan wel te worden toegelicht in de controleverklaring van de onafhankelijk accountant. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1% <3%	-	≥3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤3%	>3% <10%	≥ 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. Tegelijk met deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement).

De weging van fouten en onzekerheden geschiedt eveneens op basis van professional judgement.

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

De rapporteringstolerantie 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.

Voor de rapporteringstolerantie stelt het algemeen bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid groter of gelijk aan € 25.000,- in aansluiting op de rapporteringstolerantie van de rechtmatigheidsverantwoording rapporteert.

4. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheid- en getrouwheidstoetsing

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

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

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria (punt 4 t/m 9). Dit is afgedekt door getrouw beeld van de accountantscontrole. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de eerste drie punten.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het dagelijks bestuur neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

De controle van de jaarrekening door de accountant is gericht 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 getrouwheid van de door het dagelijks bestuur afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- 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 de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld volgens artikel 68, lid 6 Wet gemeenschappelijke regelingen op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet, het besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, de Kadernota Rechtmatigheid en de stellige uitspraken van de commissie BBV, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

Ad 1. 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 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 of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het algemeen bestuur.

Het dagelijks bestuur zal dan eerst trachten meer duidelijkheid te krijgen over de visie van het algemeen bestuur met betrekking tot deze overschrijdingen. Indien de onzekerheid blijft bestaan, zal het dagelijks bestuur de onzekerheid kwantificeren en in zijn oordeel betrekken.

Het dagelijks bestuur dient bij de oordeelsvorming omtrent de begrotingsrechtmatigheid rekening te houden met de volgende nadere richtlijnen:

- indien Het Gegevenshuis de lasten van de laatst vastgestelde begroting overschrijdt en deze worden gecompenseerd door hogere baten leidt dat niet tot een begrotingsonrechtmatigheid;
- overschrijdingen van investeringsbudgetten waarvan de afschrijvingslasten kunnen worden gedekt in de vooraf goedgekeurde exploitatie van Het Gegevenshuis leiden niet tot een begrotingsonrechtmatigheid.

Ad 2. Besteding en inning van gelden door de Gemeenschappelijke Regeling zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door het dagelijks bestuur dient te worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De 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 er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de regelgeving van de Gemeenschappelijke Regeling. Indien en voor zover generieke criteria zijn vastgesteld, dient het dagelijks bestuur over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur is op niveau van de Gemeenschappelijke Regeling kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het dagelijks bestuur dient te 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 voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door het algemeen bestuur limitatief dient te zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de Gemeenschappelijke Regeling relevante, voorwaarden het dagelijks bestuur dient te toetsen. De minimale voorwaarden met betrekking tot een financiële beheershandeling hebben betrekking op 'recht, hoogte en duur', de eventuele aanvulling verschilt per respectievelijke wet, regelgeving en verordening. Voor alle geldstromen dient in het toetsingskader ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn.

Ad 3. Het algemeen bestuur ziet toe op het misbruik en oneigenlijk handelen van het dagelijks bestuur. Het Gegevenshuis is een uitvoerende organisatie en focust daardoor minder op eigen beleid. Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of niet of dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen is in zoverre niet aan de orde, buiten de Provinciale subsidie die Het Gegevenshuis ontvangt voor het informatiecentrum steenkolenwinning. Het Gegevenshuis kent wel een inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het vastleggen van procedures en risicoanalyses gecertificeerd door ISO-9001 en ISO-27001 zorgt er tevens voor dat er wordt toegezien op (onrechtmatig) handelingen van bijvoorbeeld personeelsvoorzieningen.

5. Communicatie en periodiek overleg

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt (afstemmings-)overleg plaats tussen de directeur en de seniormedewerker financiën. In bijlage 2 van dit protocol is het communicatietraject nader uitgewerkt.

6. 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. Bestuurlijk relevante zaken worden - op grond van de overeengekomen rapportage wensen - ook aan het algemeen bestuur gerapporteerd.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de wettelijke voorschriften in de Gemeentewet wordt omtrent de controle 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.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

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

De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door Het Gegevenshuis gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, ten aanzien van de getrouwheid, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur. Deze controleverklaring is bestemd voor het algemeen bestuur zodat deze de door het dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlagen:

1. Normenkader voor de rechtmatigheidscontrole Het Gegevenshuis;
2. Communicatie en periodiek overleg.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur op 28 maart 2024.

De voorzitter,

De secretaris,

mr. R. de Boer

mr. J.M.M. Leenen MFM

Bijlage 1: Normenkader voor de rechtmatigheidscontrole bij Het Gegevenshuis

In deze bijlage is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij Het Gegevenshuis relevante algemene wet- en regelgeving. Daar waar nodig zal Het Gegevenshuis dus ter verdere implementatie van de uitvoering van deze algemene wet- en regelgeving eigen verordeningen en/of beleidsregels opstellen waarmee een nadere invulling wordt gegeven voor de uitvoering van het daaraan verbonden financiële beheer. Al deze regelingen zullen in het kader van de rechtmatigheid worden getoetst voor zover deze een externe werking hebben.

Met de in dit normenkader gepresenteerde inventarisatie wordt een minimumkader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole zoals vastgelegd in artikel 213 Gemeentewet en het met Algemene maatregel van bestuur vastgestelde Besluit Accountantscontrole decentrale overheden.

Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van rechtmatigheidscontrole

Bestuurlijke organisatie

- Wet gemeenschappelijke regelingen;
- Gemeenschappelijke regeling Het Gegevenshuis;
- Gemeentewet;
- Algemene wet bestuursrecht.

Financieel beheer

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
- Fiscale wetgeving;
- Wet financiering decentrale overheden;
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden;
- Wet Normering Topinkomens;
- Europese aanbestedingsregels;
- Aanbestedingswet 2012;

Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

- Ambtenarenwet 2017;
- Fiscale wetgeving;
- Sociale verzekeringswetten;
- Arbowet;
- Rechtspositionele regelingen cao SGO

Privacy en informatiebeveiliging

- Algemene Verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet AVG;
- Archiefwet;
- Wet computercriminaliteit;
- Telecommunicatiewet;
- Auteurswet

Overige regelingen

- BAG Basisregistratie Adressen en Gebouwen
- BGT Basisregistratie Grootchalige Topografie
- BOR Beheer Openbare Ruimten
- BRK Basisregistratie Kadaster
- IMbgt Informatiemodel BGT
- IMgeo Informatiemodel geometrie
- INSPIRE Europese wetgeving uniforme registratie geo-datasets
- WIBON Wet Informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken

- Wkpb Wet kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen
- WOZ Wet waardering onroerende zaken
- Woo Wet open overheid

Overige wetten en verordeningen waarvan de uitvoering is overeengekomen met dan wel opgedragen aan Het Gegevenshuis.

Regelingen van het algemeen bestuur:

- Reglement van orde algemeen bestuur Het Gegevenshuis;
- Financiële verordening Het Gegevenshuis;
- Controleverordening Het Gegevenshuis;
- Archiefverordening

Regelingen van het dagelijks bestuur:

- Mandaatbesluit dagelijks bestuur aan directeur/secretaris Het Gegevenshuis;
- Aanwijzing plaatsvervangend directeur/secretaris.

Bijlage 2: Communicatie en periodiek overleg

Het Algemeen Bestuur is opdrachtgever van de onafhankelijke accountant. De directeur is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. De seniormedewerker financiën is de adviseur van de directeur met betrekking tot de accountantscontrole. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole overlegt de directeur met de seniormedewerker financiën.

Door de accountant zal met de directeur en de seniormedewerker financiën voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controleopdracht. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld naar de directeur.

Daarnaast zullen de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het concept en definitief rapport van bevindingen) worden besproken met de directeur.

De seniormedewerker financiën is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interim-controle en van de eindejaarscontrole. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.