



PROGRAMMA VAN EISEN  
(CONTROLEPROTOCOL)  
VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE  
VAN DE JAARREKENING VAN  
DE OMGEVINGSDIENST  
GRONINGEN

Algemeen Bestuur  
Veendam  
29 oktober 2013

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Groningen;

besluit vast te stellen:

Het programma van eisen (controleprotocol) voor de accountantscontrole van de jaarrekening

## **1. Inleiding**

Het Algemeen Bestuur heeft aan Deloitte Accountants BV opdracht verstrekt de accountantscontrole voor de Omgevingsdienst Groningen uit te voeren. Ter voorbereiding van en ter ondersteuning bij de uitvoering van de accountantscontrole dient het Algemeen Bestuur op grond van artikel 2 van de Controleverordening een programma van eisen echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit Programma van eisen plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer over het betreffende jaar, zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur.

### **1.1 Doelstelling**

Dit programma van eisen 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 de Omgevingsdienst Groningen.

### **1.2 Eén aanspreekpunt**

De accountant stelt een accountmanager aan, die verantwoordelijk is voor de gehele dienstverlening aan de Omgevingsdienst en als aanspreekpunt fungeert. De accountant wijst tevens een plaatsvervanger aan. Beiden zijn volledig beslissingsbevoegdheid en gemachtigd te zijn om namens de accountant op te kunnen treden.

### **1.3 Wettelijk kader**

Artikel 213 van de Gemeentewet 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 artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Het Algemeen Bestuur heeft op 11 juni 2013 de verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de Omgevingsdienst Groningen vastgesteld. In bijlage 1 van dit Programma van Eisen is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit Programma van eisen stelt het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen vast voor de controle.

#### **1.4 Communicatiemomenten**

In de Controleverordening Omgevingsdienst Groningen is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen:

*Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, concerncontroller, hoofd afdeling Ondersteuning, directeur en een vertegenwoordiger uit het dagelijks Bestuur.*

In artikel 7 lid 4 van de controleverordening is het communicatiemoment benoemd tussen het Algemeen Bestuur en de accountant. In . Het betreft hier de bespreking van het verslag van bevindingen met een vertegenwoordiging van het Algemeen Bestuur. In bijlage 2 is het communicatietraject nader uitgewerkt.

## **2 Adviesfunctie**

De aard en omvang van de adviesfunctie is te splitsen in twee fasen:

### Implementatiefase

De Omgevingsdienst bevindt zich in de implementatiefase. Er wordt aan gewerkt om in ieder geval de meest kritische procedures en werkprocessen op 1 november 2013 op orde te hebben. Er wordt een accountant gezocht die in staat is om, als 'sparringspartner', mee te denken met de concerncontroller. Vanuit de Omgevingsdienst is in ieder geval de wens om de AO-procesbeschrijvingen ter toetsing en eventueel aanscherping voor te leggen aan de accountant.

### Beheerfase

Nadat de implementatiefase is afgerond, zullen diverse procedures binnen de Omgevingsdienst verder doorontwikkeld en beheerd moeten worden. De accountant geeft in deze fase invulling aan de natuurlijke adviesfunctie. Hieronder wordt o.a. verstaan het gevraagd en ongevraagd informeren en adviseren inzake actuele ontwikkelingen op onder andere het gebied van planning & control, fiscale aangelegenheden, risicobeheer etcetera. Hiervoor heeft de verantwoordelijke accountant tenminste eenmaal per halfjaar gestructureerd mondeling overleg voeren met de relevante vertegenwoordigers van de Omgevingsdienst, waarbij de lopende zaken aan de orde komen. Daarnaast woont de accountant incidenteel op verzoek vergaderingen bij.

## **3 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)**

Zoals in art 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening, uitgevoerd door de door de raad 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 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 gemeentelijke 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 college van burgemeester en wethouders 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 Accountantscontrole Decentrale overheden) alsmede de Controle- en Overige Standaarden (COS) die de accountant dient toe te passen, bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Ook worden richtinggevende uitspraken en adviezen van de Commissie B.B.V. bij de controle betrokken.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens 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 gemeentelijke verordeningen”*.

#### **4 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties**

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

*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.

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

*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 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.

De accountant accepteert in de controle deze toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling. 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 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 statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het Algemeen Bestuur kan per jaar besluiten de eisen scherper te stellen dan het wettelijk minimum voor het geheel of delen van de jaarrekening. Voor zover het Algemeen Bestuur daartoe niet besluit, gelden de volgende minimumeisen:

De goedkeurings- en de rapporteringstoleranties zijn in het hierna opgenomen schema opgenomen.

<b>Strekking accountantsverklaring:</b>				
<b>Goedkeuringstolerantie</b>	<i>Goedkeurend Beperking</i>		<i>Oordeel</i>	<i>Afkeurend onthouding</i>
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Het Algemeen Bestuur behoudt zich het recht voor jaarlijks, voorafgaand aan de accountantscontrole, in overleg met de accountant, afwijkende goedkeurings- en rapporteringstolerantie vast te stellen voor de jaarrekening of delen daarvan.

Naast deze kwantitatieve benadering, zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

Voor de rapporteringstolerantie stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat de accountant elke geconstateerde fout of onzekerheid ≥ 25% van de goedkeuringstolerantie rapporteert.

Het is overigens wel de regel dat de door de accountant geconstateerde fouten, mede onder impuls van de nieuwe accountancyvoorschriften worden gecorrigeerd in de jaarrekening. In dat geval bevat de door het Algemeen Bestuur vast te stellen jaarrekening dan geen ongecorrigeerde fouten meer.

## **5 Specifieke uitkeringen**

Naast bovenstaande minimumeisen gelden vanaf 2006 voor specifieke uitkeringen nieuwe regels voor de verantwoording. Vanaf 2006 is de Algemene maatregel van Bestuur Single information, single audit (Sisa) van kracht. Voorheen moesten voor specifieke uitkeringen in het najaar van ieder jaar afzonderlijke verantwoordingen worden opgesteld en de daarbij behorende accountantsverklaring worden overlegd. Vanaf 2006 moet de verantwoording van deze uitkeringen gelijktijdig met de jaarrekening worden opgesteld.

Op de verantwoording van de specifieke uitkeringen is naast Sisa het bijbehorende toetsingskader en de Nota verwachtingen accountantscontrole van 12 oktober 2006 van kracht. Daarnaast zijn een aantal bepalingen in het BBV en het Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden die betrekking hebben op de jaarrekeningcontrole aangepast. Vanaf 2006 moet op grond hiervan aan de toelichting op de jaarrekening een bijlage met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen worden toegevoegd.

De accountant moet in zijn verslag van bevindingen per specifieke uitkering fouten en onzekerheden opnemen voor zover die niet door de gemeente kunnen worden gecorrigeerd. De financiële grens per specifieke uitkering is:

- € 10.000 indien de omvangsbasis kleiner dan of gelijk aan € 100.000 is;
- 10% indien de omvangsbasis groter dan € 100.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- € 100.000 indien de omvangsbasis groter dan € 1.000.000 is.

De rapporteringstolerantie heeft géén consequenties voor de omvang en aard van de controle van de specifieke uitkeringen.

Vooralsnog ontvangt de Omgevingsdienst geen specifieke uitkeringen.

## **6 Te verantwoorden deelverantwoordingen**

Vooralsnog wordt niet gevraagd om deelverantwoordingen apart te controleren.

## **7 Inrichtingseisen verslag van bevindingen**

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.

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht, gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, et cetera). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in 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 Omgevingsdienst gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Het verslag van bevindingen wordt uitgebracht aan het Algemeen Bestuur en in afschrift aan het Dagelijks Bestuur. Het verslag wordt medio April afgerond. De accountant licht desgevraagd zijn verslag van bevindingen mondeling toe aan (een voor dit doel door het Algemeen Bestuur ingestelde vertegenwoordiging van) het Algemeen Bestuur.

#### **8 De eventueel aanvullende uit te voeren tussentijdse 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 Dagelijks Bestuur.

In het verslag 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.

Voor het jaar 2013 wordt geen interim–controle uitgevoerd.

#### **9 Ieder afzonderlijk te controleren begrotingsjaar:**

Het boekjaar 2013 bestaat uit 2 maanden. Voor het boekjaar 2013 wordt er vooralsnog niet gevraagd om specifiek aandacht te besteden aan bepaalde posten, deelverantwoordingen, producten en/of organisatieonderdelen.

Voorafgaand aan de accountantscontrole kan het Algemeen Bestuur in overleg met de accountant de posten van de jaarrekening, de posten van de deelverantwoordingen, de producten en de organisatieonderdelen vaststellen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren;

#### **10 Kadernota rechtmatigheid**

De commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid de visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de controleverklaring. Dit document behandelt de belangrijkste vraagstukken uit de praktijk. Aangezien rechtmatigheid voortdurend in ontwikkeling is wordt deze Kadernota regelmatig geactualiseerd.

De Kadernota heeft het karakter van een zwaarwegend advies. Dit betekent dat er vanuit wordt gegaan dat de nota wordt opgevolgd door de relevante partijen.

## Bijlage 1: Normenkader Omgevingsdienst Groningen

Activiteit	Wet- en regelgeving extern	Regelgeving intern (vastgesteld door AB)
Algemeen	Gemeentewet Provinciewet Grondwet Wet Gemeenschappelijke Regelingen Burgerlijk wetboek Wet milieubeheer Wet belastingen op milieugrondslag Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) Circulaire schadevergoedingen	Gemeenschappelijke Regeling
Financiën en bedrijfsvoering	Grondwet Burgerlijk Wetboek Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording Algemene Wet Bestuursrecht Invorderingswet 1990 Wet financiering decentrale overheden Ambtenarenwet Fiscale wetgeving EU-aanbestedingsregels Sociale verzekeringswetten CAR/UWO	Financiële verordening Treasurystatuut Mandaatregeling Controleverordening



## Bijlage 2: Communicatie

Verklaring	Output	Gericht aan	Bespreken met
	Afstemmingsoverleg (Pre-audit gesprek)		Accountant met concerncontroller, Hoofd afdeling Ondersteuning, Directeur en (afgevaardigden van) Algemeen Bestuur, ,
	Managementletter naar aanleiding van de tussentijdse controle	DB	<p><u>Eerste concept:</u> Accountant met concerncontroller en Hoofd afdeling Ondersteuning (zo nodig) <u>Tweede concept:</u> Accountant met concerncontroller, Hoofd afdeling Ondersteuning en directeur. <u>Definitief exemplaar:</u> Vervolgens wordt de managementletter in definitieve vorm aan de portefeuillehouder aangeboden.</p>
Controle-verklaring bij jaarrekening	Verslag van bevindingen (na de jaarrekeningcontrole)	<p>MT</p> <p>DB</p> <p>AB</p>	<p><u>Eerste concept</u> Accountant met concerncontroller Hoofd afdeling Ondersteuning. (zo nodig) <u>Tweede concept</u> Accountant met concerncontroller, hoofd afdeling Ondersteuning en directeur <u>Definitief exemplaar:</u> Toezending aan DB om op stukken te reageren Toelichting aan Rekeningcommissie door accountant</p>