

Controleprotocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening van de Omgevingsdienst Groningen

Het Algemeen bestuur van de Omgevingsdienst Groningen,

gelet op artikel 213 Gemeentewet (GW);

gelet op artikel 217 van de Provinciewet (PW) ;

gelet op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado);

gelet op artikel 34 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen 2013

besluit vast te stellen:

1. Inleiding

In de Controleverordening Omgevingsdienst Groningen zijn bepalingen opgenomen over de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de Omgevingsdienst Groningen.

In artikel 2 van de Controleverordening staat, dat de accountantscontrole wordt opgedragen aan een door het Algemeen Bestuur te benoemen accountant en het Algemeen Bestuur het programma van eisen voor de accountantscontrole vaststelt.

Object van de accountantscontrole is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer over het verslaggevingsjaar.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel invulling te geven aan het bepaalde in artikel 2 van de Controleverordening Omgevingsdienst Groningen. Concreet betekent dit het geven van aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties voor de controle van de jaarrekening van de Omgevingsdienst Groningen.

1.2 Wettelijk kader

De Provinciewet (PW), art. 217 lid 2, schrijft voor dat het Algemeen Bestuur een of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 lid 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring 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 rapportagetoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke interne en externe wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de rechtmatigheidscontrole zal zijn.

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

De controle van de jaarrekening, die wordt uitgevoerd door de door het Algemeen Bestuur benoemde onafhankelijke accountant, is gericht op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de grootte en samenstelling van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten, activa en passiva op 31 december;
- 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 interne 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 Algemeen Bestuur opgestelde jaarrekening met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag (en eventuele andere informatie) met de jaarrekening;

Bij de controle van de uit te voeren werkzaamheden zijn van toepassing:

- De nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 217, lid 6 PW (Besluit accountantscontrole decentrale overheden);
- Handleiding Regeling Accountancy 2019 waaronder:
 - De Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants (VGBA);
 - Nadere voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS).

3. Te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

3.1 Goedkeuringstoleranties

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 oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de af te geven controleverklaring. De goedkeurings- en rapportagetolerantie wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven:

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥10%	-

De goedkeuringstolerantie wordt vastgesteld op basis van de gerealiseerde bedragen in de jaarrekening.

Voor de controle van de in de jaarrekening op te nemen WNT-informatie zullen de materialiteitsvoorschriften zoals vastgelegd in het Controleprotocol WNT door de accountant worden gehanteerd.

3.2 Rapportagetoleranties

De rapportagetolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij afzonderlijke posten waarin dit bedrag wordt overschreden, vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Voor de rapportagetolerantie stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat de accountant elke gevonden fout of onzekerheid boven € 10.000 rapporteert. Indien integriteit in het geding is, zoals bijv. bij fraude, worden onrechtmatigheden gemeld, ook al bevinden de bedragen zich onder de rapportagetolerantie.

4. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheid toetsing

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden 9 rechtmatigheidscriteria onderkend;

Criteria van rechtmatigheid	Omschrijving	Voorbeeld
1. Aanvaarbaarheids criterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de Omgevingsdienst Groningen en in relatie tot de kosten is een aanvaarbare tegenprestatie overeengekomen	Inkoop van goederen en/of diensten.
2. Adresserings criterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan is juist (rechthebbende).	Betalingsverkeer.
3. Calculatie criterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	Facturen.
4. Leverings criterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten.	Aangaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
5. Valuterings criterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	Aangaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
6. Volledigheids criterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	De vastgestelde bijdragen van de deelnemers, meerwerk en projecten.
7. Begrotings criterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde en geautoriseerde programma?	Overschrijding van programma-budgetten.
8. Misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (=misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechtshandelingen) hebben verricht die in strijd zijn met het	Subsidieregelingen, kwijtschelding, uitkeringen.

	doel of de strekking van de regeling (=oneigenlijk gebruik).	
9. Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	Aanbesteding.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de eerste 6 criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium;
- Voorwaardencriterium;

Begrotingscriterium

De controle op begrotingsrechtmatigheid kent drie aspecten: verantwoording op het juiste begrotingsonderdeel (programma, algemene dekkingsmiddelen enz.), verantwoording in het juiste begrotingsjaar en de toereikendheid van het begrotingsbedrag.

Als blijkt dat gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, 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 het 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. De begrotingsonrechtmatigheid dient beoordeeld te worden op het totaal van de begroting en niet per programma.

Begrotingsoverschrijdingen welke uitgaven betreffen die binnen het door het Algemeen Bestuur uitgezette beleid blijven, dienen niet meegenomen te worden in het accountantsoordeel. Dergelijke overschrijdingen kunnen achteraf via de vaststelling van de jaarrekening ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur. Ingevolge artikel 28 Besluit Begroting Verantwoording wordt in de programmarekening een toelichting inzake de analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening opgenomen.

Misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing en volledigheid van de gegevens, die door 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). Hiervoor zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren.

Bij het M&O criterium gaat het in het bijzonder om het vaststellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen (en feitelijk worden nageleefd) om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen en dat de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast aan actuele omstandigheden en handhaafbaar. Het M&O beleid dient gelet op de mogelijkheden die er zijn voldoende actueel te zijn.

Voorwaardencriterium

Aan de besteding en inning van gelden door een organisatie zijn bepaalde voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden liggen vast in (interne) wet- en regelgeving, waaronder eventuele verordeningen. De

accountant toetst of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Doelgroep;
- Termijn;
- Grondslag;
- Administratieve bepalingen;
- Normbedragen;
- Bevoegdheden;
- Bewijsstukken;
- Recht, hoogte en duur.

De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door de hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving welke van toepassing zijn voor de gemeenschappelijke regeling. Het Algemeen Bestuur dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de organisatie geldende wet- en regelgeving het voorwaarden criterium te operationaliseren (zie het normenkader welke jaarlijks wordt geactualiseerd en ter vaststelling wordt aangeboden aan het Algemeen Bestuur). De accountant dient aan dit voorwaarden criterium te toetsen.

5. Rapportage door de accountant

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

5.1 Interim controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een interim-controle uitgevoerd. Hierover wordt gerapporteerd aan het Dagelijks- en Algemeen Bestuur middels een managementletter.

Managementletter

In de managementletter besteedt de accountant aandacht aan de verbeterpunten in de opzet, het bestaan en de werking van processen en verbeterpunten op het gebied van de administratieve organisatie en interne beheersing AO/IB. Meer specifiek wordt gekeken naar het financiële beheer (inclusief budget- en kredietbewaking), de geautomatiseerde gegevensverwerking, de planning- en control instrumenten en naar risicomanagement.

5.2 Jaarrekeningcontrole

De uitkomsten van de jaarrekeningcontrole worden in het accountantsverslag en de controleverklaring gerapporteerd aan het Algemeen Bestuur, een afschrift hiervan gaat naar het Dagelijks Bestuur.

Accountantsverslag

Overeenkomstig artikel 2:393 lid 4 BW wordt omtrent de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht. In het verslag van bevindingen wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over:

- opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie;
- getrouw- en rechtmatigheid van het financiële beheer van de beheersorganisatie;
- de betrouwbaarheid van de automatisering binnen de beheersorganisatie;
- de organisatie van de automatisering.

Voordat het verslag naar het Algemeen Bestuur gaat, wordt het voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur heeft de mogelijkheid te reageren en kanttekeningen te plaatsen bij de constatering in het (concept) accountantsverslag. Het accountantsverslag wordt in aanwezigheid van de accountant in het Dagelijks Bestuur besproken.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wettelijk voorgeschreven wijze de uitkomst van de accountscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als van de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening. Daarnaast wordt ook gerapporteerd over de andere informatie waaronder het jaarverslag en eventueel aanvullende informatie. Er kunnen omstandigheden zijn waarin het, op basis van de controlewerkzaamheden, noodzakelijk kan zijn dat vorm en inhoud van de standaard afwijken. De controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

5.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapportagetolerantie 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 door de omgevingsdienst gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.