

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING VAN OMGEVINGSDIENST VELUWE

1. Inleiding

Op 27 juni 2024 is de Controleverordening Omgevingsdienst Veluwe 2024 door het Algemeen Bestuur vastgesteld. In deze verordening zijn bepalingen opgenomen over de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van Omgevingsdienst Veluwe.

In artikel 2 van de Controleverordening Omgevingsdienst Veluwe 2024 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 controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur van Omgevingsdienst Veluwe.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel invulling te geven aan het bepaalde in artikel 2 van de Controleverordening Omgevingsdienst Veluwe 2024. Concreet betekent dit het geven van nadere aanwijzingen 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 van Omgevingsdienst Veluwe.

1.2 Wettelijk kader

In artikel 213 van de Gemeentewet staat dat het Algemeen Bestuur één of meer accountants aanwijst voor het controleren van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening 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 zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de controle is.

Het Algemeen Bestuur heeft op 27 juni 2024 de Controleverordening Omgevingsdienst Veluwe 2024 vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen vast.

1.3 Procedure

In de Controleverordening Omgevingsdienst Veluwe 2024 is vastgelegd op welke wijze de communicatie over de controle van de jaarrekening moet worden georganiseerd. Ter bevordering van een efficiënte en effectieve accountantscontrole vindt periodiek afstemmingsoverleg plaats tussen de accountant en medewerkers van Omgevingsdienst Veluwe.

Na de controle van de jaarrekening vindt ook overleg plaats tussen de accountant en een vertegenwoordiging van het Algemeen Bestuur.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

In overeenstemming met het bepaalde in artikel 1, lid e van de Controleverordening Veluwe 2024 is de controle van de door het Algemeen Bestuur aangewezen accountant gericht op het afgeven van een oordeel over:

- a. Het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen en de opgenomen rechtmatigheidsverklaring door het Dagelijks Bestuur.
- b. Het in overeenstemming zijn van de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels als bedoeld in artikel 186 Gemeentewet c.q. artikel 190 Provinciewet.
- c. De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.
- d. Het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

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 en artikel 217, lid 6 Provinciewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden), alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden dat de in de jaarrekening 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". Met ingang van het verslagjaar 2023 wordt de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het Dagelijks Bestuur (in plaats van de accountant) een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven. Deze wijziging komt voort uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de commissie Depla. De accountant geeft vanaf boekjaar 2023 alleen een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening (waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt). Het afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen. Als gevolg van deze wetswijziging zijn in de geactualiseerde 'Kadernota Rechtmatigheid 2023' van augustus 2021 van de commissie BBV diverse stellige uitspraken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

In dit controleprotocol worden zowel de controle van de accountant op de getrouwheid, als de controle van het Dagelijks Bestuur op de rechtmatigheid toegelicht.

3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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, balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹. 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 hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(s) opgenomen.

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

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.

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.

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 goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: "De verantwoordingsgrens is een door het Algemeen Bestuur vastgesteld bedrag, waarboven het Dagelijks Bestuur de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de dienst, inclusief dotaties aan reserves."

De rechtmatigheidsverantwoording hanteert een grensbedrag, zodat alleen de van (materieel) belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Het Algemeen Bestuur is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden. De verantwoordingsgrens wordt vastgesteld op 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves.

1) Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Vooral door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

Het Dagelijks Bestuur is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering als de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het Dagelijks Bestuur hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het Dagelijks Bestuur zich niet tot het geven van een toelichting bij alleen het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan inzicht van het Algemeen Bestuur, rapporteert het Dagelijks Bestuur alle bevindingen over de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting het Algemeen Bestuur. De rapportagegrens wordt vastgesteld op 0,5% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.

4. Criteria rechtmatigheidscontrole door het Dagelijks Bestuur

Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

Met betrekking tot de rechtmatigheid is de verantwoordingsgrens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen, bepaald op 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. Onder afwijkingen wordt verstaan: fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het Dagelijks Bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat juristen bijvoorbeeld van mening verschillen over een aanbesteding).

Hieronder worden de drie criteria voor de rechtmatigheidscontrole door het Dagelijks Bestuur toegelicht:

4.1 Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door de Omgevingsdienst zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, raadsbesluiten, verordeningen, richtlijnen, protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie). De gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project.
- De heffing- en/of declaratiegrondslag.
- Normbedragen.
- De bevoegdheden.
- Het voeren van een administratie.
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken.
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.
- Recht, hoogte en duur.

De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden van toepassing zijn.

4.2 Begrotingscriterium

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 zoals geregeld in de Gemeentewet. 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. In de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV is vastgelegd in welke gevallen begrotingsafwijkingen als onrechtmatig moeten worden bestempeld.

4.3 M&O-criterium

Het Algemeen bestuur heeft middels vaststelling van de Financiële verordening en de Controleverordening de mogelijkheid gecreëerd om kaders te stellen aangaande het M&O-beleid. Binnen ODVeluwe wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen zijn genomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Toch kan het voorkomen dat er, ondanks het toereikende M&O-beleid, onzekerheid blijft bestaan over de rechtmatigheid. Het kan dan gaan om een onzekerheid die inherent is aan de regeling die onderwerp is van de toetsing. Indien bij een toereikend M&O-beleid, dat in voldoende mate is uitgevoerd, toch een belangrijke (materiële) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven. De accountant dient te overwegen of hij in zijn verklaring, naar zijn oordeel, een toelichtende paragraaf opneemt waarin hij de gebruikers van de verantwoording nog eens nadrukkelijk op de bestaande onzekerheid wijst en of dit gevolgen heeft voor het goedkeurende getrouwheidsoordeel van de accountant.

5. Reikwijdte rechtmatigheidsverantwoording door het Dagelijks Bestuur

De controle op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader. Dit normenkader wordt jaarlijks vastgesteld. Het normenkader omvat de voor de rechtmatigheidscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van Omgevingsdienst Veluwe zelf en is limitatief gericht op:

5.1 De naleving van wettelijke kaders

Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Voorbeelden van deze zogenaamde externe wetgeving zijn:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen.
- Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekkende instanties.
- Fiscale en sociale wet- en regelgeving.
- Overige algemene wet- en regelgeving, zoals de Awb en Bezoldigingswetten en -besluiten.
- Gemeente- en Provinciewet.
- Wet Normering Topinkomens.
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (b.v. BBV).
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering.

5.2 De naleving van de volgende kaders

Voorbeelden van deze zogenaamde interne wetgeving zijn:

- Begroting.

- Financiële verordening.
- Controleverordening.
- Overige kaders zoals opgenomen in het Normenkader rechtmatigheidscontrole.

6. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant in het kort als volgt.

Interimcontrole

Jaarlijks wordt een interimcontrole gehouden, gericht op de werking van de administratie organisatie en interne beheersing. De betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking maakt onderdeel uit van de administratieve organisatie. Onderdeel van de interimcontrole is een risicoanalyse als vooruitblik op de jaarrekening. De interimcontrole vindt plaats in het najaar. De bestuurlijk relevante uitkomsten van de interimcontrole worden opgenomen in het verslag van bevindingen aan het Algemeen Bestuur.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de Gemeentewet, de Provinciewet en de Controleverordening Omgevingsdienst Veluwe 2024 wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen Bestuur. Voorafgaand hieraan legt de accountant het verslag voor aan Dagelijks Bestuur en krijgt het Dagelijks Bestuur de gelegenheid op het verslag te reageren. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouwe verantwoording daarover waarborgt.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie 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.

Accountantsverklaring

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

7. Slotbepalingen

7.1 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op het moment van bekendmaking en heeft terugwerkende kracht tot 1 januari 2024. De verordening is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deelverantwoordingen) van het verslagjaar 2024 en later.

7.2 Citeertitel

Dit protocol wordt aangehaald als "Controleprotocol Omgevingsdienst Veluwe 2024".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur van Omgevingsdienst Veluwe op 27 juni 2024.

Het Algemeen Bestuur van Omgevingsdienst Veluwe,

De voorzitter,

De secretaris,

P. Inberg

W.M. van Dam