

Controleprotocol van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2020.

1. Algemeen

1.1 *Inleiding*

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole op de jaarrekening stelt het Algemeen Bestuur nadere regels vast omtrent de wijze van uitvoering van de controle, hetgeen op hoofdlijnen plaatsvindt in dit controleprotocol. Object van controle in dit protocol is de jaarrekening van de ODBN en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door de ODBN. In het controleprotocol zijn geen voorschriften opgenomen voor het bestuursverslag.

1.2 *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 de ODBN.

1.3 *Wettelijk kader*

Artikel 59 van de Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat de artikelen 190 tot en met 219 van de Provinciewet overeenkomstig van toepassing zijn. Artikel 217 schrijft voor dat het Algemeen Bestuur één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 201 van de Provinciewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Ter uitvoering van artikel 217 is bij besluit van 26 september 2018 door het Algemeen Bestuur de uitvoering van de controlewerkzaamheden voor het jaar 2018 tot en met 2020 in handen gesteld van accountantskantoor Astrium Overheidsaccountants BV.

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

In artikel 217 van de Provinciewet is aangegeven waaraan de controleverklaring dient te voldoen. In lid 3 van dit artikel is aangegeven waarop wordt gecontroleerd, namelijk:

- zijn de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen getrouw weergegeven;
- zijn de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand gekomen;
- is de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 190 Provinciewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- is het jaarverslag verenigbaar met de jaarrekening.

In lid 4 van artikel 217 van de Provinciewet is vervolgens bepaald welke bevindingen het verslag van bevindingen moet bevatten, namelijk:

- De vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- Onrechtmatigheden in 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 van de Gemeentewet, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), evenals de Handleiding Regelgeving Accountancy (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren 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 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 statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

3.1 *Goedkeuringstoleranties*

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som 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 van de af te geven controleverklaring.

In de volgende tabel zijn de percentages voor de berekening van de te hanteren goedkeuring-toleranties opgenomen.

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

Deze percentages komen overeen met het wettelijk minimum zoals opgenomen in het Bado. De genoemde percentages worden steeds genomen op basis van de totaal begrote programmalasten, na laatste begrotingswijziging.

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.

3.2 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie kennen we ook de rapporteringstolerantie. 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 boven € 50.000 rapporteert, die hij in het kader van de uitvoering van de accountantscontrole signaleert.

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over specifieke uitkeringen (artikel 58a BBV), voor zover voor de ODBN van toepassing. In het kader van Single Information Single Audit (SiSa) zijn door het Ministerie van BZK rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden zal rapporteren die afzonderlijk op regelingsniveau de voorgeschreven rapporteringstolerantie overtreffen. Dit in aanvulling op de eerder door het Algemeen Bestuur vastgestelde rapporteringstoleranties. Op dit moment ontvangt de ODBN geen specifieke uitkeringen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het 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 wet- en regelgeving".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend, namelijk:

1. het begrotingscriterium,
2. het voorwaardencriterium,
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O),
4. het calculatiecriterium,
5. het valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheidscriterium,
9. het leveringscriterium.

Bij het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- I. Het begrotingscriterium;
- II. Het voorwaardencriterium;
- III. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O).

Hierna worden de drie criteria nader toegelicht.

I. 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. 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 verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur.

De begrotingsrechtmatigheid dient beoordeeld te worden op het totaal van de begroting en niet per programma.

Bij de controle op het begrotingscriterium geldt het volgende afwegingskader. Daarbij geldt dat het woord “passend” aangeeft dat de desbetreffende last past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid.

Toetsing begrotingsoverschrijding verdeeld naar soort afwijkingen	Onrechtmatig maar telt NIET mee voor oordeel	Onrechtmatig en telt mee voor oordeel
Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingswijziging is gemaakt.		X
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, doch waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig isesignaleerd.		X
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door directe gerelateerde opbrengsten*	X	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen*	X	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwijzing van deze extra inkomsten is door het Algemeen Bestuur nog geen besluit genomen.		X
Kostenoverschrijdingen betreffende de activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd. Dit naar nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder. Betreft veelal interpretatieverschillen die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. - Geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - Geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf op pas in de volgende jaren - Jaar van investeren - Hogere incidentele lasten	X	X

* De genoemde kostenoverschrijdingen worden impliciet in de jaarrekening nader toegelicht. Deze toelichting geldt zo nodig ook voor andere overschrijdingen.

II. 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, besluiten van het Algemeen Bestuur, 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 respectievelijk regeling respectievelijk verordening.

III. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium)

Een gemeenschappelijke regeling dient misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De aard van de activiteiten van de ODBN maakt dat het vaststellen van het beleid hieromtrent in een specifieke nota niet passend is. Misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen door in de verschillende regelingen en procedures passende maatregelen te voorzien. Voor bestaande procedures en interne controlemaatregelen op de naleving daarvan moet worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen.

5. Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor de kalenderjaren waar dit protocol betrekking op heeft maakt gebruik van het normenkader dat bij dit controleprotocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante wet- en regelgeving van hogere overheden en van de ODBN zelf en is limitatief gericht op:

5.1 De naleving van externe wettelijke kaders

De wettelijke kaders zijn alleen van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Het normenkader voor de externe wettelijke kaders is weergegeven in de bijgevoegde bijlage 1, normenkader voor externe regelingen.

5.2 De naleving van interne kaders van de Omgevingsdienst Brabant Noord

De naleving van de volgende “interne” kaders:

- De begroting;
 - De financiële verordening;
 - De controleverordening;
- en de overige kaders zoals opgenomen in bijlage 2 van dit protocol.

Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directie financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne kaders uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening. Het normenkader voor deze interne kaders van de ODBN is weergegeven in de bijgevoegde bijlage 2, normenkader voor interne regelingen.

Het eigen inkoopbeleid maakt geen onderdeel uit van het normenkader derhalve ook niet van de accountantscontrole.

5.3 *Besluiten van het Dagelijks Bestuur*

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door het Algemeen Bestuur of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van het Dagelijks Bestuur naar de ambtelijke organisatie c.q. besluiten van het Dagelijks Bestuur vallen daar in beginsel buiten. Voor zover de interne regels een noodzakelijke uitwerking zijn van Rijks- of door het Algemeen Bestuur vastgestelde regelgeving en de besluiten financiële gevolgen hebben, worden besluiten van het Dagelijks Bestuur wel in de controle van de rechtmatigheid betrokken. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het Dagelijks Bestuur om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

5.4. *Single information single audit (SiSa)*

Ingaande 2007 is het principe van Single information single audit ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het Rijk. Voor SiSa-verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsingsvoorwaarden. Voor zover deze deel uitmaken van de jaarrekening zijn ook de bepalingen zoals vermeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol van toepassing. In de Circulaire SiSa van het Ministerie van BZK is nadere regelgeving verstrekt over de wijze van verantwoorden over specifieke uitkeringen.

6. Rapportage door de accountant

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

6.1 Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan het Algemeen Bestuur gerapporteerd in de vorm van een boardletter.

6.2 Verslag van bevindingen

Jaarlijks wordt omtrent de jaarrekeningcontrole 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.

6.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

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

6.4 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. De controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage 1 Normenkader voor externe regelingen

Onderstaand is een inventarisatie opgenomen van de relevante wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole voor de ODBN.

Externe regelingen:

- Grondwet;
- Burgerlijk Wetboek;
- Algemene Wet Bestuursrecht;
- Wet gemeenschappelijke regelingen;
- Gemeentewet;
- Provinciewet;
- Besluit begroting en verantwoording voor provincies en gemeenten;
- Wet financiering decentrale overheden;
- Europese aanbestedingsregels, ten aanzien van het inkoop en aanbestedingsbeleid zoals vastgesteld door het bestuur zijn enkel die voorwaarden relevant voor de accountantscontrole welke van toepassing zijn op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.;
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden;
- Wet BIBOB;
- SISA-protocol;
- Ambtenarenwet;
- Sociale verzekeringswetten;
- Arbeidsomstandighedenwet;
- CAR/UWO;
- Wet milieubeheer;
- Wet bodembescherming;
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector;
- Wet openbaarheid van bestuur en alle krachtens deze wetgeving vastgestelde AMvB's;
- Overige in de gemeenschappelijke regeling van de ODBN en de jaarprogramma's voor de gemeenten en provincie opgenomen wetten en verordeningen waarvan de uitvoering is opgedragen aan de ODBN;
- Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen;
- Kadernota rechtmatigheid 2017 (Commissie BBV);
- Wet op de omzetbelasting;
- Wet Markt en Overheid;
- Algemene Verordening Gegevensbescherming;
- Pensioenwetgeving;
- Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden;
- Wet Hof.

Bijlage 2 Normenkader voor interne regelingen

Interne Regelingen en kaders:

- Gemeenschappelijke regeling ODBN;
- Financiële verordening ODBN;
- Treasurystatuut ODBN 2013;
- Begroting voor het betreffende boekjaar (incl. begrotingswijzigingen);
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement ODBN;
- Nota Herijking reserves en voorzieningen ODBN;
- Sociaal Beleidskader (SBK), geldend voor de 3 omgevingsdiensten, waarin de kaders staan opgenomen voor verlof, ambtsjubilea, reiskosten.