

Voorstel : Controleprotocol 2018

Vergadering Algemeen Bestuur
d.d.: 27 september 2018

Agendapunt : 5.a

Vertrouwelijk : Nee

Aan het Algemeen Bestuur,

De Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant schrijft voor dat het Algemeen Bestuur (AB) de accountant aanwijst voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en een verslag van bevindingen. In uw vergadering van 28 juni j.l. heeft u ingestemd met de benoeming van Ernst & Young accountants als accountant voor de boekjaren 2018, 2019 en 2020, met een optie tot verlenging van 1 jaar.

In uw vergadering van 5 oktober 2017 heeft u de Controleverordening Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018 vastgesteld. In deze verordening is onder meer vastgesteld dat het AB jaarlijks een controleprotocol vaststelt. In een controleprotocol worden zaken nader geregeld ter voorbereiding op en ter ondersteuning van de accountantscontrole.

Bijgaand treft u het Controleprotocol 2018 ter vaststelling aan.

Voorliggend controleprotocol bevat nadere aanwijzingen voor de accountant betreffende de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normenstelling en de daarbij verder te hanteren goedkeurings-en rapporteringstoleranties. Daarbij is ook rekening gehouden met uw besluit van 28 juni j.l. om in te stemmen met het voorstel van de auditcommissie om het advies van de accountant op te volgen en bij het afwegingskader voor het begrotingscriterium op te nemen dat de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld dient te worden op het totaal van de begroting en niet per programma. Verder is ten opzichte van de vorige versie dit protocol voornamelijk tekstueel geactualiseerd en is het normenkader in bijlage 1 geactualiseerd. De goedkeuringstoleranties zijn ongewijzigd. Vanaf nu zal jaarlijks een controleprotocol aan u ter vaststelling worden voorgelegd omdat jaarlijks het normenkader geactualiseerd dient te worden.

CONTROLEPROTOCOL

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole op de jaarrekening moet het Algemeen Bestuur een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen plaatsvindt in dit controleprotocol. Object van controle in dit protocol is de jaarrekening van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door de ODZOB.

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 de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de ODZOB

1.3 Wettelijk kader

Artikel 59 van de Wet op gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat de artikelen 190 tot en met 219 van de Provinciewet "overeenkomstig van toepassing zijn". Artikel 217 Provinciewet schrijft voor dat het Algemeen Bestuur (AB) één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 201 Provinciewet 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 geeft het AB nadere aanwijzingen voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties, alsmede welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de rechtmatigheidscontrole zijn. Met dit controleprotocol is invulling gegeven aan het te hanteren normenkader.

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

Zoals in de financiële verordening is voorgeschreven zal de controle van de jaarstukken, zoals uitgevoerd door de (door het AB benoemde) accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- Het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- Het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
- Het in overeenstemming zijn van de door het Dagelijks Bestuur (DB) opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 190 Provinciewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De inrichting van het financiële beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige 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 217, lid 6 Provinciewet, Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), alsmede 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 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 van de af te geven controleverklaring.

In de volgende tabel zijn de percentages voor de berekening van de te hanteren goedkeurings-toleranties opgenomen. Deze percentages komen overeen met het wettelijk minimum zoals opgenomen in het Bado.

	Strekking controleverklaring			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

De genoemde percentages worden steeds genomen van de totaal begrote lasten, na laatste begrotingswijziging.

In de begroting 2018 van de ODZOB is het volgende lastentotaal opgenomen: € 17,8 miljoen (na begrotingswijziging 3)

Dit betekent voor de goedkeuringstoleranties in:

Maximaal toegestaan bedrag aan fouten: € 178.000,-
Maximaal toegestaan bedrag aan onzekerheden: € 534.000,-

De definitief geldende toleranties worden bepaald aan de hand van de begroting na laatste wijziging.

3.2 Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. 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 AB 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 ODZOB 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 ODZOB geen specifieke uitkeringen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

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 wet- en regelgeving”.

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 valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheidscriterium,
9. het leveringscriterium.

In het kader van 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 AB zoals geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling en Financiële Verordening. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het AB 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 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.

Oorzaak begrotingsoverschrijding	Weging Algemeen Bestuur	Aanvullende voorwaarde
Fout in de begroting	Onrechtmatig	
Onjuist begrotingsjaar	Onrechtmatig	
Passende hogere lasten én baten (direct gerelateerde opbrengsten)	Niet onrechtmatig	Mits afdoende toegelicht in de jaarrekening
Passende hogere lasten, welke reeds tijdig tussentijds zijn gesignaleerd	Niet onrechtmatig	Mits als zodanig tussentijds door het Dagelijks en Algemeen Bestuur geaccordeerd.
Passende hogere lasten, niet tijdig gesignaleerd vanwege ontbrekende informatie van derden en vanwege het optreden van calamiteiten	Niet onrechtmatig	Mits afdoende toegelicht in de jaarrekening en/of als risico/onzeerheid vermeld in de begroting.
Passende hogere lasten, abusievelijk niet tijdig gesignaleerd	Onrechtmatig	
Niet passende lasten, geld is anders besteed dan door het Algemeen Bestuur is bedoeld	Onrechtmatig	
Bij later onderzoek zijn fouten uit het verleden gesignaleerd	Niet onrechtmatig	Mits afdoende toegelicht in de jaarrekening en door de accountant als zodanig gerapporteerd



Hogere lasten vanwege duurdere investeringen	Onrechtmatig 1)	
Hogere incidentele baten die zijn aangewend ter dekking van niet passende lasten	Onrechtmatig	

1) Uitsluitend onrechtmatig in jaar van ontstaan

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 ODZOB 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 het kalenderjaar waar dit protocol betrekking op heeft maakt gebruik van het normenkader (bijlage 1) dat in dit controleprotocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de ODZOB zelf en is limitatief gericht op:

a. De naleving van wettelijke kaders

Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Voorbeelden van deze zgn. 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 die door gemeenschappelijke regelingen moeten worden nageleefd;
- Overige algemene wet- en regelgeving, zoals AWB (i.v.m. subsidiebepalingen) en Bezoldigingswetten en -besluiten;
- Gemeente- en Provinciewet;
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV);
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering.

b. De naleving van de eigen kaders van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant:

Voorbeelden van deze zogenaamde interne kaders zijn:

- Begroting;
- Financiële verordening;
- Controleverordening.

De accountantscontrole richt zich niet op het eigen inkoopbeleid van de ODZOB. Het eigen inkoopbeleid maakt geen deel uit van het normenkader.

In bijlage 1 van dit protocol is een overzicht van deze specifieke kaders opgenomen.

c. 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.

d. In beginsel geen 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 AB of hogere overheden vastgestelde regels betreft.

Met andere woorden: interne regels van het DB naar de ambtelijke organisatie c.q. besluiten van het DB vallen daar in beginsel buiten. Voor zover de interne regels een noodzakelijke uitwerking zijn van Rijks- of door het AB vastgestelde regelgeving en de besluiten financiële gevolgen hebben, worden besluiten van het DB wel in de controle van de rechtsmatigheid betrokken. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het DB om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

6. Rapportage door de accountant

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

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Provinciewet wordt omtrent de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht aan het AB en in afschrift aan het DB. 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 (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.

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 AB, zodat deze de door het DB opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage 1: Normenkader voor de rechtmatigheidscontrole

In deze bijlage is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de ODZOB relevante algemene wet- en regelgeving. Indien nodig zal de ODZOB 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 lokale uitvoering van het daaraan verbonden financiële beheer. Al deze regelingen zullen in het kader van de rechtmatigheid worden getoetst voor zover deze door het AB zijn vastgesteld en een externe werking hebben. Met de in dit normenkader gepresenteerde inventarisatie wordt een minimumkader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole.

Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van rechtmatigheidscontrole

Externe regelingen:

- Grondwet;
- Burgerlijk Wetboek;
- Algemene Wet Bestuursrecht;
- Wet gemeenschappelijke regelingen;
- Gemeentewet;
- Provinciewet;
- Besluit begroting en verantwoording voor provincies en gemeenten (BBV);
- Fiscale wetgeving;
- Wet financiering decentrale overheden (Fido);
- Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado);
- Wet BIBOB;
- SISA-protocol;
- Ambtenarenwet;
- Sociale verzekeringswetten;
- Arbeidsomstandighedenwet;???
- CAO gemeenten, CAR/UWO, IKB
- Wet milieubeheer;
- Wet bodembescherming;
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT);
- Wet openbaarheid van bestuur en alle krachtens deze wetgeving vastgestelde AMvB's;
- Overige in de gemeenschappelijke regeling van de ODZOB en de jaarprogramma's voor de gemeenten en provincie opgenomen wetten en verordeningen waarvan de uitvoering is opgedragen aan de ODZOB;
- Kadernota rechtmatigheid 2017 (Commissie BBV).
- Wet op de omzetbelasting
- Wet Markt en Overheid;
- Algemene Verordening Gegevensbescherming
- Wet Modernisering Vpb-plicht voor overheidsondernemingen
- Pensioenwetgeving
- Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden;



OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT

- Wet hof
- Aanbestedingswet;

Interne Regelingen en kaders:

- Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2015;
- Financiële verordening Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018;
- Controleverordeningen Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018;
- Treasurystatuut Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018;
- Begroting 2018 (incl. begrotingswijzigingen);
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement ODZOB 2018;
- Nota beleidsregels reserves & voorzieningen Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018;
- Sociaal Beleidskader (SBK), geldend voor de 3 omgevingsdiensten, waarin de kaders staan opgenomen voor verlof, ambtsjubilea, reiskosten);
- Consignatieregeling (vastgesteld in DB 4 oktober 2013);
- Werktijdenregeling, vastgesteld en van kracht met ingang van 1 januari 2015;
- Integriteitsbeleid;
- Mandaatregeling;
- Adviesnota salarisregeling hoofdstuk 3 CAR/UWO en beloningsbeleid ODZOB.

Opmerking: Interne regelgeving t.a.v. het eigen inkoopbeleid behoort niet tot het normenkader.

Wij stellen u voor

- Vast te stellen het controleprotocol Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018.

Eindhoven, 6 september 2018

Het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant,

M.J. van Schuppen
Voorzitter

J.M.L. Tolsma
Secretaris

Bijlage(n):

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;

gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
d.d. 6 september 2018;

BESLUIT

Vast te stellen het Controleprotocol 2018 van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant voor de
accountantscontrole op de jaarrekening

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-
Brabant 27 september 2018,

M.J. van Schuppen
Voorzitter

J.M.L. Tolsma
secretaris