



Controleprotocol 2019

Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

Behandeld door het Dagelijks Bestuur : 9 oktober 2019

Vast te stellen door het Algemeen Bestuur : 4 december 2019

Inhoudsopgave

TOELICHTING OP HET CONTROLEPROTOCOL.....	3
CONTROLEPROTOCOL.....	4
1.1 INLEIDING.....	4
1.2 DOELSTELLING.....	4
1.3 WETTELIJK KADER.....	4
2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE (GETROUWHEID ÉN RECHTMATIGHEID).....	4
3. TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES.....	5
4. BEGRIP RECHTMATIGHEID EN DE AANVULLEND TE CONTROLEREN RECHTMATIGHEIDSCRITERIA.....	5
5. REIKWIJDTE ACCOUNTANTSCONTROLE RECHTMATIGHEIDTOETSING.....	7
6. RAPPORTERING ACCOUNTANT.....	7
BIJLAGE 1.....	9
INVENTARISATIE WET- EN REGELGEVING I.H.K.V DE RECHTMATIGHEIDSCONTROLE.....	9

Toelichting op het controleprotocol.

Controleprotocollen geven richting aan het werk van de accountant. Door middel van een controleprotocol geeft het Algemeen Bestuur aan waarover hij zekerheid en gerapporteerd wil hebben. Hierdoor kan de accountant gericht te werk gaan en zullen er geen overbodige werkzaamheden plaatsvinden.

De belangrijkste zaken die in het controleprotocol worden vastgelegd zijn de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole. Voor meer informatie over het formuleren van de toleranties kan ondermeer worden verwezen naar het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (het BADO), de 'Handreiking voor de financiële verordeningen en de controleverordeningen' van de Vernieuwingsimpuls.

Controleprotocol

(Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.)

1.1 Inleiding

Het Algemeen Bestuur verstrekt opdracht voor de accountantscontrole voor de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet het Algemeen Bestuur echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is het jaar 2019 en daarmee tevens het financieel beheer over die jaren zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.

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 2019 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.

1.3 Wettelijk kader

De Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), schrijft voor dat het Algemeen Bestuur een accountant aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 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 rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

Het Algemeen Bestuur heeft de controleverordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeenschappelijke regeling vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2019.

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

Zoals in de WGR is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening uitgevoerd door de door het Algemeen Bestuur 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 verordeningen van de gemeenschappelijke regeling;
- 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 opgestelde jaarrekening met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS), dit controleprotocol met normenkader bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. 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 wettelijke regelingen, waaronder eigen verordeningen".

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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 de basis van de af te geven controleverklaring.

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.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het Algemeen Bestuur mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de OD NHN. Voor de goedkeuringstolerantie stelt het Algemeen Bestuur de volgende minimumeisen:

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

Voor de rapporteringstolerantie stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 50.000,- rapporteert.

Op basis van de begroting 2019 van de OD NHN na wijziging betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de rekening van circa € 187.450 en een totaal van onzekerheden van circa € 562.349 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en 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:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium.

Ad 1. 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 al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. Overigens werken begrotingsonrechtmatigheden niet door naar het accountantsoordeel. Eventuele materiële begrotingsafwijkingen zullen daarom niet in de controleverklaring vermeld worden, maar wel in het verslag van bevindingen worden gerapporteerd.

Rechtmatigheid

Begrotingsafwijkingen worden in de jaarrekening/het jaarverslag toegelicht.

Begrotingsoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid worden apart zichtbaar gemaakt. Het overschrijden van de begroting is altijd onrechtmatig, maar hoeft niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Essentieel is dat het Algemeen Bestuur nadere regels kan stellen wanneer:

- (1) kostenoverschrijdingen worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten
 - (2) kostenoverschrijdingen passend binnen het beleid
 - (3) kostenoverschrijdingen bij opneemregelingen
- en deze moeten meewegen bij het oordeel van de accountant.

In die gevallen dat het bestuur geen nader beleid stelt, geldt het uitgangspunt dat deze kostenoverschrijdingen door de accountant niet worden betrokken bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring wordt afgegeven.

Kostenoverschrijdingen dienen altijd goed herkenbaar in de jaarrekening te zijn opgenomen. Hiermee legt de OD NHN op adequate wijze verantwoording af over de rechtmatigheid van de lasten in de jaarrekening.

Ad 2. Gemeenschappelijke regelingen zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het Algemeen Bestuur zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Als 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.

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Ad 3. Besteding en inning van gelden door een gemeenschappelijke regeling zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en van de (eigen) gemeenschappelijke regeling. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

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

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de

voorwaarden in de eigen regelgeving. Omdat er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met het Algemeen Bestuur.

Concreet betekent dit dat door de gemeenschappelijke regeling limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeenschappelijke regeling relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaarden criterium nader uitgewerkt.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2019 is limitatief gericht op:

- 5.1 de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- 5.2 de naleving van de volgende kaders:
 - o de begroting
 - o financiële verordening ex artikel 212 GW, artikel 216 PW;
 - o de controleverordening ex artikel 213 GW, artikel 217 PW;
 - o en de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole" (bijlage 1 van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeslikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

6. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant 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. Afhankelijk van de bestuurlijke relevantie van de bevindingen wordt over de uitkomsten van die tussentijdse controle aan het Algemeen Bestuur een verslag uitgebracht.

Verslag van bevindingen

Over de jaarrekeningcontrole wordt een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen 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.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Geïdentificeerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaarden criterium, 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 gemeenschappelijke regeling 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. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage 1

Inventarisatie wet- en regelgeving i.h.k.v de rechtmatigheidscontrole

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole relevante algemene wet- en regelgeving. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen: In de eerste kolom wordt een algemene omschrijving gegeven die overeenkomt met de aanduiding van programma's en/of producten. In de tweede kolom wordt een en ander nader uitgewerkt naar de specifieke activiteiten welke onder zo'n programma/product vallen. In de kolom wetgeving extern wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeenschappelijke regeling. Het feitelijke toetsingkader voor een specifieke geldstroom moet echter veelal nog nader worden uitgewerkt. Voor subsidies van en voor derden worden bijvoorbeeld nadere subsidieregels opgesteld. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven (lasten) mogen worden (aan)gedaan worden onder meer ontleend aan de begroting, de financiële verordening en het delegatie en mandaatbesluit.

Programma/dienst	Omschrijving taak	Externe wet- en regelgeving	Interne regelgeving
Taakuitvoering: onderdeel algemeen bestuur en ondersteunende processen	Algemeen financieel middelenbeheer	landelijke wet- en regelgeving onderdeel zijn van het normenkader.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling • Financiële verordening ex art 212GW, 216PW • Controleverordening ex art. 213GW, 217PW • Onderzoeksverordening ex art. 213aGW, 217aPW • Mandaatbesluit • Nota Reserves en Voorzieningen 2018 • Nota Waardering, activering en afschrijving RUD NHN 2018 • Controleprotocol • Instructie directeur • Treasurystatuut
	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	landelijke wet- en regelgeving onderdeel zijn van het normenkader.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling
	Inkopen en contractbeheer	landelijke wet- en regelgeving onderdeel zijn van het normenkader.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling
	Archief- en documentenbeheer	landelijke wet- en regelgeving onderdeel zijn van het normenkader.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling
Taakuitvoering	Het uitvoeren van gemeentelijke en provinciale milieutaken, voor zover daartoe door gemeenten gemandateerd	landelijke wet- en regelgeving onderdeel zijn van het normenkader.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling • Mandaatbesluit • Dienstverlenings-overeenkomsten