

Controleprotocol Omgevingsdienst Rivierenland

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening

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 zijn de jaarcijfers van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur van de ODR.

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 Omgevingsdienst Rivierenland.

1.3 Wettelijk kader

De gemeentewet, artikel 213, 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 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

Het algemeen bestuur heeft op 13 maart 2023 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet en artikel 217 van de Provinciewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de Omgevingsdienst Rivierenland vastgesteld (de 'Controleverordening'). In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft het algemeen bestuur 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 zal zijn. Met dit controleprotocol is invulling gegeven aan het te hanteren normenkader.

2. Algemene uitgangspunten voor de accountantscontrole

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven geeft de controle van de door het algemeen bestuur benoemde accountant van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening aan of:

De jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;

de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;

De jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186;

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 (Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten), alsmede het besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Rechtmatigheid

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 gemeentelijke verordeningen".

Sinds 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.

Als gevolg van deze wetswijziging zijn in de geactualiseerde 'Kadernota Rechtmatigheid 2024' van de commissie BBV diverse stellige uitspraken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

In dit controleprotocol staan zowel controle van de accountant op de getrouwheid, als de controle van het dagelijks bestuur op de rechtmatigheid toegelicht.

3. Te hanteren goedkeurings-en rapporteringstoleranties door accountant

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.

In onderstaand schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door het algemeen bestuur vastgesteld:

Goedkeuringstolerantie Goedkeurend Beperking Oordeelonthouding Oordeelonthouding/ Afkeurend
Fouten en onzekerheden $\leq 2\%$ $>2\% < 4\%$ $\geq 4\%$
in de jaarrekening (%)
lasten)

De percentages worden steeds genomen van de totale gerealiseerde programmalasten, exclusief toevoegingen aan de reserves.

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: 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.

Voor de rapporteringstolerantie stelt het algemeen bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid boven € 50.000 euro rapporteert, die hij in het kader van de uitvoering van de accountantscontrole signaleert.

4. Criteria rechtmatigheidscontrole door 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 door het AB bepaald op 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves. Onder afwijkingen wordt verstaan: fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het DB 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. Voorwaarden criterium

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 respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

4.2. Begrotings criterium

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 acceptabel zijn, is voorbehouden aan het algemeen bestuur.

In voorkomende gevallen zijn onderstaande begrotingsafwijkingen als onrechtmatig te bestempelen, maar omdat deze binnen het bestaande beleid passen zijn de afwijkingen acceptabel:

- a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
- b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- c. De overschrijding is tijdig gemeld aan het algemeen bestuur via de planning & control documenten (begroting, bestuursrapportage en jaarrekening) en geautoriseerd middels vaststelling hiervan. Tijdig wil zeggen dat de voorzienbare overschrijding gemeld wordt in het eerstvolgende planning & control document.
- d. Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die na het verantwoordingsjaar als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder blijkt. Het gaat hier in de praktijk veelal om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen.
- e. Kostenoverschrijdingen op investeringen, waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvingslasten en financieringslasten in navolgende jaren, zijn alleen in het jaar van ontstaan als onrechtmatig aan te merken.

4.3. M&O-criterium

Het algemeen bestuur van de ODR heeft middels vaststelling van de verordeningen ex art 212 en ex art 213 het kader bepaald aangaande M&O-beleid. Voor bestaande procedures wordt binnen de ODR getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Binnen de belangrijkste procedures zijn reeds (informeel) adequate maatregelen getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording. Toch kan het voorkomen dat er, ondanks het toereikende M&O-beleid, onzekerheid blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid. Het kan dan gaan om een onzekerheid die inherent is aan de regeling die onderwerp is van de toetsing. Hier zal als volgt mee worden omgegaan:

Indien bij een toereikend M&O-beleid, dat in voldoende mate is uitgevoerd, toch een belangrijke (materieële) 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.

Indien de onzekerheid van materieel belang ten gevolge van de M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting op de jaarrekening is uiteengezet, dan heeft de accountant een bedenking tegen de jaarrekening en is een goedkeurend getrouwheidsoordeel niet toegestaan.

5. Reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur

De controle op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader (bijlage 1) dat in dit controleprotocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de rechtmatigheidscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de Omgevingsdienst Rivierenland 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 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;
- Overige algemene wet- en regelgeving, zoals de Awb en Bezoldigingswetten en -besluiten.
- Gemeente- en Provinciewet;
- Wet Normering Topinkomens
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV);
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering.

5.2. De naleving van de volgende kaders:

Voorbeelden van deze zgn. interne wetgeving zijn:

- Begroting;

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet.

6. Rapportering door de accountant

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

6.1. Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle 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 getrouwe verantwoording daarover waarborgt.

6.2. 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.

6.3. Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring is bestemd voor het algemeen bestuur, zodat deze de door het dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7. Slotbepalingen

7.1 Intrekking oude regeling

Het Controleprotocol Omgevingsdienst Rivierenland 2024 wordt ingetrokken.

7.2 Inwerkingtreding

Dit controleprotocol treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking. Het controleprotocol is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarrekening van het verslagjaar 2025 en later.

7.3 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Controleprotocol Omgevingsdienst Rivierenland 2025.

Aldus vastgesteld door het algemeen bestuur van Omgevingsdienst Rivierenland in de vergadering d.d. 24-11-2025

Voorzitter, Secretaris,

M. Wichgers G. Vlekke