

Controleverordening Gelderland 2023

Provinciale Staten van Gelderland

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 16 mei 2023 over de Controleverordening Gelderland 2023;

Gelet op artikel 217 van de Provinciewet;

Besluiten

De Controleverordening Gelderland 2023 als volgt vast te stellen:

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

- Accountant: Een accountant als bedoeld in artikel 217, lid 2 van de Provinciewet belast met de controle van de in artikel 201 van de Provinciewet bedoelde jaarrekening;
- Accountantscontrole: de controle van de in artikel 201 van de Provinciewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door Provinciale Staten aangewezen accountant;
- Rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van Gedeputeerde Staten waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

- Provinciale Staten wijzen de accountant aan voor een door hen te bepalen periode.
- De besluitvorming over de aanwijzing van de accountant door Provinciale Staten wordt voorbereid door Gedeputeerde Staten.
- Provinciale Staten stellen voor de aanwijzing van de accountant het programma van eisen vast.
- In het geval van Europese aanbesteding van de accountantscontrole stellen Provinciale Staten tevens ten behoeve van de selectie van de accountant, de gunningscriteria en per gunningscriterium de bijbehorende weging vast.
- Nadat Provinciale Staten hebben besloten tot aanwijzing van de accountant, gaan Gedeputeerde Staten ter uitvoering van dat besluit de overeenkomst van opdracht aan met de accountant.
- De goedkeuringstoleranties met betrekking tot fouten en onzekerheden zijn de percentages die zijn vastgelegd in artikel 2, lid 1, van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.
- De rapporteringstolerantie bedraagt € 600.000,-.

Artikel 3. Kadernormrechtmatigheidsverantwoording

- Provinciale Staten stellen ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door Gedeputeerde Staten jaarlijks bij Najaarsnota het normenkader vast met daarin de geldende wet- en regelgeving.
- In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren Gedeputeerde Staten over afwijkingen met een verantwoordingsgrens gelijk aan artikel 2, lid 6.
- In de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan het bedrag van artikel 2, lid 7 toegelicht.

Artikel 4. Informatieverstrekking door Gedeputeerde Staten

- Gedeputeerde Staten leggen de jaarrekening voor aan de accountant ter controle conform artikel 201 van de Provinciewet.
- Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor accountantscontrole.
- Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende gegevens voor de accountant ter inzage liggen en tevens digitaal toegankelijk zijn voor de accountant.
- Bij de jaarrekening bevestigen Gedeputeerde Staten schriftelijk aan de accountant dat alle hen bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
- Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en vóór behandeling van de jaarrekening in Provinciale Staten beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt terstond door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten en de accountant gemeld.

Artikel 5. Inrichting accountantscontrole

- De accountant bepaalt de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard, omvang en frequentie van de daarbij behorende werkzaamheden.

2. De accountant kan vanuit zijn onafhankelijkheid de controlewerkzaamheden zonder voorafgaande kennisgeving uitvoeren.
3. De accountant voert periodiek overleg met een vertegenwoordiger van Provinciale Staten, de Gedeputeerde verantwoordelijk voor financiën, de secretaris en de concerncontroller ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole.

Artikel 6. Toegang tot informatie

1. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn werkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle informatiedragers, kantoren, magazijnen, werkplaatsen en terreinen van de provincie.
2. De accountant is bevoegd om van alle medewerkers die werkzaam zijn voor de provincie inlichtingen en verklaringen te verlangen die hij voor de accountantscontrole nodig oordeelt.
3. Alle medewerkers van de provincie en leden van Gedeputeerde Staten zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken die de accountant voor zijn controle nodig oordeelt.

Artikel 7. Rapportage

1. Indien de accountant in het kader van de accountantscontrole tot het oordeel komt dat de jaarrekening met in begrip van de rechtmatigheidsverantwoording door Gedeputeerde Staten niet getrouw is, dan wel afwijkingen constateert die op zichzelf leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan Provinciale Staten en zendt een afschrift hiervan aan Gedeputeerde Staten.
2. De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan Provinciale Staten door de accountant aan Gedeputeerde Staten voorgelegd met de mogelijkheid om op deze stukken te reageren.
3. De accountant bespreekt voorafgaand aan de behandeling van de jaarstukken door Provinciale Staten het verslag van bevindingen met de voor dit doel door Provinciale Staten ingestelde vertegenwoordiging van Provinciale Staten.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

1. De Controleverordening Gelderland 2003 vervalt met ingang van 1 januari 2023, met dien verstande dat de bepalingen van deze verordening die zien op de jaarrekening 2022 van toepassing blijven tot het moment van vaststelling van de jaarrekening 2022 door Provinciale Staten.
2. Deze verordening treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023.
3. Deze verordening wordt aangehaald als: Controleverordening Gelderland 2023.

Provinciale Staten van Gelderland

voorzitter

griffier

Toelichting

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

c. Rechtmatigheidsverantwoording

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking decentrale rekenkamers is artikel 217 van de Provinciewet gewijzigd. Uitgangspunt is gebleven dat het aan Provinciale Staten is om bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

In artikel 217, lid 3 onder b Provinciewet stond: 'De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen'. Dit artikel is vervallen en betekent dat Gedeputeerde Staten nu verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Vanaf boekjaar 2023 nemen Gedeputeerde Staten een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in hoeverre de provincie rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door Gedeputeerde Staten toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van Gedeputeerde Staten, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, over de (financiële) rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op dit vlak te versterken.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

Eerste lid

Provinciale Staten bepalen de periode van de verbintenis met de accountant voor de controle van de jaarrekening. Dit impliceert niet dat daarna van accountant wordt gewisseld. De accountant maakt bij de nieuwe aanbesteding wederom kans op de opdracht.

Tweede lid

Het tweede lid dicht een uitvoerende rol toe aan Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten heeft een kaderstellende rol; zij stellen de selectiecriteria vast op basis waarvan de keuze voor de accountant wordt bepaald. In de praktijk stellen Gedeputeerde Staten het programma van eisen (in concept) op, in samenwerking met Provinciale Staten. Ook voeren Gedeputeerde Staten de aanbesteding uit.

Derde lid

Provinciale Staten leggen hun eisen ten aanzien van de accountantscontrole vast in een programma van eisen waarin het volgende kan worden opgenomen (dit is geen limitatieve opsomming):
Personele eisen: aantoonbare kennis, aangesloten bij Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), beheersen van de Nederlandse taal, over te leggen functieprofielen, goedkeuring van Concern-controller in het geval van nieuwe medewerkers en gegarandeerde beschikbaarheid van capaciteit;
vaktechnische eisen: werkzaamheden vinden binnen de normenkaders plaats, meewerken aan reviews en commerciële eisen: kenbaar maken van uurtarieven en prijsindex.

Vierde lid

Afhankelijk van de geldende Europese aanbestedingsregels en het bedrag dat is gemoeid met de accountantscontrole kan het zijn dat de accountantscontrole Europees moet worden aanbesteed. Bij Europese aanbesteding zijn het de gunningscriteria en de bijbehorende wegingsfactoren die uiteindelijk de selectie van de accountant voor de controle van de jaarrekening bepalen. Provinciale Staten zijn het bestuursorgaan dat de accountant aanwijst en dat dus de gunningscriteria en de bijbehorende wegingsfactoren moet vaststellen.

Vijfde lid

Na de aanwijzing van Provinciale Staten wordt een privaatrechtelijke overeenkomst met de accountant aangegaan welke inhoudelijk aansluit met de voorwaarden en uitkomsten van de aanbesteding. Concreet wordt vastgelegd dat de werkzaamheden worden uitgevoerd overeenkomstig de opdrachtschrijving, het programma van eisen en met inachtneming van de antwoorden gedurende het aanbestedingsproces.

Op grond van artikel 29a, eerste lid, Algemeen reglement mandaat Gelderland 2009 heeft de Concern-controller (afdelingsmanager Control) de bevoegdheid tot ondertekening van de privaatrechtelijke overeenkomst met de accountant.

Zesde lid

De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Het geeft de grens weer van fouten of onzekerheden in de controle, die maximaal mogen voorkomen in een jaarrekening om een goedkeurende accountantsverklaring te ontvangen. Komen de fouten of onzekerheden boven deze grens uit, dan acht de accountant dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft.

De grenzen van deze toleranties zijn vastgelegd in het Bado (Besluit accountantscontrole decentrale overheden). Voor de goedkeuringstoleranties zijn dit:

- ten aanzien van fouten in de jaarrekening 1% van de omvangsbasis
- ten aanzien van onzekerheden in de controle 3% van de omvangsbasis

De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de provincie (inclusief toevoeging aan de reserves) met dien verstande dat de accountant een kwalitatief oordeel geeft over de omvangsbasis en aan de hand van dat oordeel de definitieve basis kan vaststellen.

De praktijk heeft uitgewezen dat de percentages 1% en 3% in het Bado door Gelderland en andere decentrale overheden worden gehanteerd. De bestaande praktijk wordt geformaliseerd in de controleverordening. Dat betekent dat deze percentages die tot en met 2022 golden voor de accountantscontrole (inclusief rechtmatigheidscontrole) vanaf 2023 zowel gelden voor de accountantscontrole als voor de rechtmatigheidsverantwoording. Mochten Provinciale Staten op grond van artikel 2 lid 7 van het Bado willen afwijken van de bestaande Gelderse praktijk door te besluiten tot een lager percentage dan 1% respectievelijk 3%, dan is een passend moment voor dat besluit de Najaarsnota, omdat dan het normenkader voorligt.

Zevende lid

De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven geconstateerde fouten en onzekerheden altijd worden opgenomen in het verslag van bevindingen van de accountant. Wanneer geen rapporteringstolerantie is vastgesteld geldt het grensbedrag van de goedkeuringstolerantie. Provinciale Staten hebben de rapporteringstolerantie bij Najaarsnota 2022¹ voor het eerst formeel vastgesteld op € 600.000,-. Dit bedrag is gebaseerd op de gangbare praktijk dat als een ander bedrag voor de rapporteringstolerantie wordt vastgesteld, dit ongeveer 5% van de goedkeuringstolerantie bedraagt. Mochten Provinciale Staten willen afwijken van de bestaande Gelderse praktijk door tot een lager bedrag te besluiten, dan is een passend moment voor dat besluit de Najaarsnota, omdat daarin het normenkader voorligt. Een hoger bedrag kan ook maar kan op grond van artikel 5, lid 2 van het Bado niet hoger zijn dan de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. Daarnaast kan er naar gelang de ontwikkeling van de omvang van de begroting aanleiding zijn het bedrag van de rapporteringstolerantie in de Controleverordening aan te passen. Bijvoorbeeld in het geval van (substantiële) inflatie of autonome ontwikkeling als gevolg van toename maar ook afname van de begroting.

Artikel 3. Kaders rechtmatigheidsverantwoording

Eerste lid

Provinciale Staten stellen t.b.v. de jaarrekeningcontrole jaarlijks het normenkader vast met daarin de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (relevante nationale en Europese wetgeving, verordeningen van Provinciale Staten en relevante beleidskaders) welke Gedeputeerde Staten in acht dienen te nemen bij hun controle op de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. De uitkomsten van deze controle zullen leiden tot de inhoud van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

Tweede lid

Voor gemeenten en provincies is de regelgeving over de jaarlijkse verantwoordingsstukken vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). De Commissie BBV stelt periodiek een Kadernota rechtmatigheid op welke Gedeputeerde Staten dienen toe te passen om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording. De Kadernota bevat o.a. een verplicht model rechtmatigheidsverantwoording.

Derde lid

Artikel 26 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepaalt dat het jaarverslag de paragrafen bevat zoals genoemd in artikel 9 van het BBV; één daarvan is de paragraaf bedrijfsvoering.

De verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting bij afwijkingen groter dan € 600.000,- sluiten aan bij de goedkeurings- en rapportagetolerantie voor de accountant in artikel 2.

Artikel 4. Informatieverstrekking door Gedeputeerde Staten

Vierde lid

Het vierde lid verplicht Gedeputeerde Staten een verklaring af te geven aan de accountant, waarin Gedeputeerde Staten verklaren geen informatie die van belang is voor de beoordeling van de jaarrekening, te hebben achtergehouden. De verklaring wordt ook wel een Letter Of Representation (LOR) genoemd.

Artikel 5. Inrichting accountantscontrole

Derde lid

Er moet ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant, (een vertegenwoordiger uit) Provinciale Staten en de verschillende vertegenwoordigers van de provincie. Deze vertegenwoordigers uit Provinciale Staten zijn bijvoorbeeld leden van de Reke-

1) PS-besluit 28 september 2022, zaaknummer 2022-010498, punt 23

ningcommissie. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Daarnaast moet men bewust zijn van het feit dat er vanuit verschillende invalshoeken controlerende werkzaamheden plaatsvinden: werkzaamheden vanuit de verbijzonderde interne controle, de onderzoeken die worden uitgevoerd door de lokale rekenkamer en de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken die door Gedeputeerde Staten worden uitgevoerd. De bevoegdheid van de lokale rekenkamer is vastgelegd in artikel 183 van de Provinciewet (onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde beleid) maar geeft tevens aan dat het onderzoek naar de rechtmatigheid van gevoerde beleid bevat geen controle van de jaarrekening betreft.

Ook heeft de accountant in zijn rol als adviseur van Provinciale Staten en zijn commissies, periodiek overleg met de voorzitter van de Rekeningcommissie en de Statengriffier om te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht is het raadzaam dat er periodiek afstemming plaats vindt over de uit te voeren onderzoeken.

Artikel 6. Toegang tot informatie

In het kader van tijd- en plaatsbewust werken hebben medewerkers hun werkplek niet alleen op kantoor maar ook in hun thuisomgeving. Voor de werkzaamheden van de accountant is dit niet van invloed. Medewerkers die thuis werken doen dit binnen de beveiligde digitale werkomgeving en gegevensdragers van de provincie welke toegankelijk zijn voor de accountant.

Artikel 7. Rapportage

Artikel 217, derde en vierde lid, van de Provinciewet geeft aan waar de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen betrekking op moeten hebben. Zo moet de accountant onder meer aangeven of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de grootte en de samenstelling van het vermogen. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.

Gedeputeerde Staten en Directie ontvangen van de accountant jaarlijks de Boardletter waarin de bevindingen van de interimcontrole zijn opgenomen.

De accountant geeft hierin op basis van zijn tussentijdse controle (interimcontrole) een beeld van de interne beheersing van de (financiële) processen binnen de provincie.

Praktijk is dat de Boardletter op verzoek van Provinciale Staten aan hen ter informatie wordt toegezonden en dat de Rekeningcommissie dit document bespreekt met de portefeuillehouder Financiën. Deze gang van zaken is geen onderdeel van de formele controle van de jaarrekening en om die reden is dit proces niet opgenomen in deze Controleverordening.

Eerste lid

Gedeputeerde Staten krijgen een afschrift zodat zij (in overleg met de Provinciale Staten en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kunnen treffen.

Tweede lid

Het tweede lid regelt de procedure van hoor en wederhoor. De constatering in de controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voorafgaand aan verzending van de controleverklaring en het verslag van bevindingen aan Provinciale Staten door de accountant besproken met Gedeputeerde Staten. Het geeft Gedeputeerde Staten de mogelijkheid te wijzen op feitelijke onjuistheden bij de constatering in de controleverklaring en het verslag van bevindingen.

Derde lid

De accountant licht zijn verslag van bevindingen aan Provinciale Staten mondeling toe. Dit is in de praktijk de Rekeningcommissie.