

concept

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2005 VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND

1. *Inleiding*

Bij besluit van 19 april 2004 hebben uw Staten aan PriceWaterhouseCoopers Accountants N.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 217 lid 2 Provinciewet voor de provincie Noord-Holland uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole voor 2005 moeten Provinciale Staten aan een aantal zaken nader invulling geven, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2005 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2005 zoals uitgeoefend door of namens het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland.

1.1 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 2005 van de provincie Noord-Holland.

1.2 Wettelijk kader

De Provinciewet, art. 217 lid 2, schrijft voor dat de Staten één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 201 Provinciewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een rapport van bevindingen.

1.3 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant dienen Provinciale Staten nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking de wet- en regelgeving worden aangegeven die in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

Provinciale Staten hebben op 19 april 2004 de verordening ex art 217 lid 1 Provinciewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de provincie Noord-Holland vastgesteld. In het Statenbesluit van 19 april 2004 is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit controleprotocol geven de Staten nadere invulling aan de zaken die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2005.

2. Beschrijving van de te leveren diensten

2.1 Algemeen

De omvang van de dienstverlening voor de jaarrekening 2005 bestaat uit de volgende onderdelen:

a. ***De certificerende functie.***

Deze is gericht op het verstrekken van (goedkeurende) verklaringen. Het hoofdbestanddeel van de werkzaamheden betreft het afgeven van een getrouwheidsoordeel voor de jaarrekening alsmede een rechtmatigheidsoordeel. De te verrichten werkzaamheden en de daarop aansluitende verslaggeving dienen de planning en controlcyclus te volgen. De werkzaamheden bestaan uit:

- Een accountantsverklaring en rapport van bevindingen bij de jaarrekening en het jaarverslag ten behoeve van de PS met een afschrift aan GS (na een concept te hebben voorgelegd aan GS);
- Een bespreking van deze stukken met PS, de Rekeningencommissie, GS, de Directie en de concerncontroller;
- Managementletter bij de interim-controles;
- Bespreking managementletter n.a.v. de interim-controle met de gedeputeerde Financiën en de Directie.

b. ***De natuurlijke adviesfunctie***

Deze vloeit voort uit en is onlosmakelijk verbonden met de certificerende functie. Deze activiteit omvat adviezen van beperkte omvang die een directe relatie hebben met de managementletter of daaruit zijn af te leiden. Daarnaast kan sprake zijn van een gevraagde advisering op initiatief van de provincie. De accountant verricht in beginsel geen opdrachten tot het uitbrengen van organisatieadviezen (Artikel 6 lid 1 van de controleverordening 2004 provincie Noord-Holland).

De opdrachtnemer bewaakt en waarborgt de naleving van de voorschriften inzake onafhankelijkheid van de accountant zoals deze in december 2002 door NIVRA en NOVAA zijn vastgesteld.

c. ***Ondersteuning.***

Deze omvat alle overige activiteiten die gericht zijn op de ondersteuning van de kaderstellende en controlerende taak.

De jaarrekening dient te worden gecontroleerd op:

- Getrouwheid van de verantwoording
- Rechtmatigheid

Bij de controle dient ook een oordeel over de juiste toepassing van de regelgeving te worden gegeven. (zie paragraaf 2.4)

Het college legt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het rapport van bevindingen, naar verwachting in mei 2006, aan Provinciale Staten voor. De stukken zijn voorzien van een reactie van het college op het rapport van bevindingen.

Na behandeling van de rekening in de staten zullen de werkzaamheden over de afgelopen periode met vertegenwoordigers van partijen worden geëvalueerd zonder dat hiervoor over en

weer kosten in rekening worden gebracht. Afspraken, die in dit overleg zijn gemaakt, worden schriftelijk vastgelegd.

2.2 Overzicht van de te controleren administraties

A. Algemene controle van de jaarrekening (inclusief jaarverslag)

Het jaarverslag waarin beleidsmatige informatie is opgenomen al dan niet voorzien van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens valt buiten de scope van de jaarrekeningcontrole; wel worden de in het jaarverslag opgenomen cijfers aan de jaarrekening getoetst en wordt beoordeeld of de beleidsmatige informatie niet in tegenspraak is met de opgenomen jaarrekeninggegevens.

B. De controle van de jaarrekening van het Nazorgfonds

Het Nazorgfonds heeft ook invloed op de jaarrekening van de Provincie, omdat eventuele tekorten van het fonds voor rekening van de Provincie komen. GS vormt het bestuur van het Nazorgfonds.

C. Specifieke verklaringen

Het aantal specifieke verklaringen is mede afhankelijk van de eisen van het rijk en overige subsidiegevers. Voor de controle van specifieke uitkeringen zal telkens door middel van een offerteprocedure een aanvraag worden ingediend. Het tussen de provincie Noord-Holland en PriceWaterhouseCoopers Accountants N.V. afgesloten mantelcontract geldt hierbij als referentie.

De specifieke verklaringen dienen te worden uitgevoerd conform de hiervoor geldende specifieke wet- en regelgeving, subsidievoorwaarden etc. Voor deze onderzoeken gelden de controletolerantie, zoals die zijn voorgeschreven door Ministeries en andere subsidiënten. *(Meestal zullen de specifieke geldstromen pas met de aparte declaraties en de accountantsverklaring worden afgerekend ná de afsluiting van het jaarrekeningtraject. Deze geldstromen zitten dus in de jaarrekeningverantwoording, terwijl er nog geen -doorgaans specifiek geprotocolleerde- afrekening heeft plaatsgevonden. De (getrouwheids)tolerantie voor de jaarrekening is natuurlijk groter. Niettemin zal uit oogpunt van rechtmatigheid (naleving specifieke regelgeving) voor de jaarrekeningverantwoording van deze specifieke geldstromen op basis van beschikbare stukken nu wel een eerste beoordeling moeten plaatsvinden).*

2.3 Programma van eisen

Opdrachtverlening accountantscontrole

De toe te passen goedkeuringstoleranties en rapporteringstoleranties bij de controle van de jaarrekening.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

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 bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend.

De definitie van de rapporteringstolerantie is:

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 rapport van bevindingen. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die Provinciale Staten specifiek nader terug willen zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(s) opgenomen zoals door Provinciale Staten voor het controlejaar 2005 vastgesteld.

<i>Goedkeurings-tolerantie</i>	<i>Goedkeurend</i>	<i>Beperking</i>	<i>Oordeelsonthouding</i>	<i>Afkeurend</i>
<i>Fouten in de jaarrekening (% lasten)</i>	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$< 3\%$
<i>Onzekerheden in de controle (% lasten)</i>	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$< 10\%$	-

Voor de goedkeuringstolerantie geldt: dat op basis van de programmabegroting 2005 van de provincie Noord-Holland een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 5,34 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 16 miljoen de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

(Zie de door Provinciale Staten vastgestelde Controleverordening vastgestelde controleverordening provincie Noord-Holland d.d. 19 april 2004).

Voor de rapporteringstolerantie stellen Provinciale Staten als maatstaf dat de accountant over elke fout of onzekerheid ≥ 1 promille van de programmabegroting 2005 van de provincie Noord-Holland i.c. € 534.000,- rapporteert.

2. 4 Uitwerking rechtmatigheid

Begrip rechtmatigheid

Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole heeft betrekking op het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving en strekt zich uit over alle baten en lasten alsmede de balansmutaties in de jaarrekening. Aan deze baten en lasten en balansmutaties liggen financiële beheershandelingen ten grondslag.

Het BAPG onderscheidt de volgende financiële beheershandelingen:

- * Overdrachten aan of van natuurlijke personen en aan rechtspersonen (bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen);
- * Transacties waarbij een tegenprestatie wordt verkregen of geleverd;
- * Financieringen, waaronder opgenomen en uitgezette leningen en de daarbij behorende rente en aflossingen;

- * Vermogensmutaties (bijvoorbeeld {rechtstreekse} mutaties van reserves en voorzieningen en de afschrijvingsystematiek).

De accountantscontrole voor de provincie Noord-Holland richt zich op de beoordeling of deze financiële beheershandelingen zijn uitgevoerd volgens de wet- en regelgeving en of dit in de administratie op de juiste wijze is vastgelegd.

Rechtmatigheidcriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole kunnen 9 rechtmatigheidcriteria 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 door de accountant 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;

Hierbij vindt toetsing van de gerealiseerde lasten aan de begrote lasten plaats, opdat van begrotingsoverschrijdingen kan worden vastgesteld of deze passen binnen het geformuleerde beleid en of ze verwijtbaar zijn;

2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);

Dit betreft toetsing aan nadere voorwaarden die in specifieke wet-en regelgeving is opgenomen. Concreet betekent dit dat door Provinciale Staten limitatief moet zijn bepaald aan, aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde voorwaarden de accountant moet toetsen.

3. Het voorwaardencriterium.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium betreft de toetsing van het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Alle drie de criteria dienen in het oordeel over de jaarrekening 2005 in de controle te worden betrokken. ten aanzien van het M&O-criterium geldt dat er geen overkoepelend M&O-beleid aanwezig is. De accountant dient te beoordelen dat het M&O-criterium, gelet op de mogelijkheden die er zijn, voldoende wordt nageleefd.

Teneinde een positieve verklaring te krijgen zullen aanwezige kaders en inventarisatie in- en externe regelgeving vastgesteld moeten worden.

Per proces en activiteit worden daartoe de regels in kaart gebracht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verplichte en niet-verplichte regelgeving volgens het SMART principe. Ook worden de risico's op het gebied van rechtmatigheid in kaart gebracht en beoordeeld. Dit proces zal uiteindelijk eventueel leiden tot noodzakelijk gebleken aanpassing van de provinciale regelgeving.

Te toetsen regelgeving

Externe wetten en regelgeving:

1. Wetgeving waaraan de provincie haar bestaan ontleent zoals de Grondwet, Burgerlijk Wetboek, Provinciewet;
2. Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekende instanties;
3. Fiscale en sociale wet- en regelgeving die door de provincies Noord-Holland moet worden nageleefd;
4. Algemene wet- en regelgeving zoals de Algemene Wet Bestuursrecht, Wet Bescherming Persoonsgegevens, Bezoldigingswetten en -besluiten, voor zover deze van invloed zijn op financiële beheershandelingen.

PS-niveau

5. Regelgeving bekrachtigd door PS die inrichtingsvereisten voor de organisatie voorschrijven zoals statuten, verordeningen en reglementen voor zover deze van invloed zijn op financiële beheershandelingen, zoals de Verordening financieel beheer Noord-Holland 2004, de Controleverordening provincie Noord-Holland 2004, de Legesverordening 1998, de Algemene subsidieverordening Noord-Holland 1998 en de deelsubsidieverordeningen;
6. De begroting/subsidieplafonds.

De werking van de regelgeving op GS/Ambtelijk niveau zoals bijvoorbeeld interne handboeken en procesbeschrijvingen zal niet worden meegenomen bij het bepalen van de oordeelsvorming over de rechtmatigheidstoetsing in de strekking van de verklaring. Uitzondering op deze regel zijn verordeningen van PS waarin nadrukkelijk wordt verwezen naar een Collegebesluit dat bepalend is voor besluitvorming door provinciale staten. Voorbeeld hiervan is een delegatie en mandaatregeling waarvan PS heeft besloten dat deze overeenkomstig een GS besluit wordt vastgesteld. Opmerkingen over de werking van de handboeken, procesbeschrijvingen en instructies zullen in de managementletter tot uitdrukking worden gebracht.

Ten aanzien van de deelsubsidieverordeningen worden formele voorschriften, waaraan in de praktijk geen financiële consequenties worden verbonden, ook niet jegens derden, niet in de controle over 2005 betrokken. Het gaat dan om voorschriften die niet onmisbaar zijn voor een controleerbare rechtmatige afhandeling van financiële beheershandelingen, maar bijvoorbeeld wel extra waarborgen bieden tegen misbruik of oneigenlijk gebruik dan wel nuttig zijn voor een efficiënte afhandeling, zoals voorschriften voor de indieningsdatum of te gebruiken formulieren.

Indemniteitsregel

Indien bij controle van de rekening blijkt dat er financiële besluiten zijn genomen die tot een begrotingsoverschrijding hebben geleid zal een indemniteitsprocedure gelden waarmee PS bij de vaststelling van de jaarrekening GS alsnog decharge kan verlenen ten aanzien van rechtmatigheidsaspecten (in een aparte lijst ter accordering door PS).

Strekking verklaring bij de jaarrekening/jaarverslag

De accountant zal GS vooraf op de hoogte stellen bij een mogelijke clausulering van de accountantsverklaring. Als een clausulering van de verklaring daadwerkelijk plaatsvindt, zal door de accountant in zijn rapport van bevindingen aan PS een nadere toelichting hierop worden gegeven.

Bij het maken van een afweging over de strekking van de verklaring inzake rechtmatigheid dient te worden meegenomen in hoeverre sprake is van aanspreekbaar/beïnvloedbaar gedrag door GS/het ambtelijk apparaat of dat door externe invloeden regels/voorschriften niet konden worden nageleefd (vertraging bij aanleverende/aanvragende instellingen/instanties, vertraging in oplevering van vereiste externe controle-rapporten etc.)

Eerste duiding aandachtsgebieden rechtmatigheid

De volgende aandachtsgebieden zijn reeds benoemd op basis van de accountantscontrole over de afgelopen jaren:

- Provinciale aanbesteding;
- Subsidieverstrekking

- *Eventueel nader in te vullen door Rekeningencommissie*

Tijdschema

Rapportage naar aanleiding van de interim-controle: november 2005

Rapport van bevindingen:

- a. eerste concept binnen een week na afsluiting jaarrekeningcontrole
- b. tweede concept uiterlijk drie weken voor de aprilvergadering van de Rekeningencommissie
- c. accountantsverklaring uiterlijk vijf weken voor de vergadering van Provinciale Staten van mei 2006
- d. definitieve versie accountantsverklaring uiterlijk drie weken voor de statenvergadering in mei 2006

Communicatie, rapportage en periodiek overleg:

De accountant wordt door de griffier van de Rekeningencommissie geïnformeerd over de vergaderingen en de daarin te bespreken onderwerpen. Ten minste één accountant is bij de vergaderingen van de Rekeningencommissie aanwezig, behoudens als de agenda aangeeft dat hiertoe geen aanleiding bestaat.

Eventueel nader in te vullen door Rekeningencommissie

Titel:Nota Rekeningencommissie, agendapunt 5. (controleprotocol)

Datum:22-06-2005

Nummer:5