



gemeente  
**Het Hogeland**

# Controleprotocol

*Ten behoeve van de accountantscontrole op de jaarrekening 2021*

**Gemeente Het Hogeland**

Medewerkers AO/IC

17 augustus 2021



|                    |                                |
|--------------------|--------------------------------|
| Kenmerk:           | Z.HHL.046529                   |
| Versie:            | 0.1                            |
| Versiedatum:       | 17 augustus 2021               |
| Gemaakt door:      | Rensje de Haan                 |
| Portefeuillehouder | E. Dijkhuis                    |
| Goedgekeurd door:  | College van B&W / Gemeenteraad |
| Classificatie:     | Openbaar                       |

## Versiebeheer

| Versie | Datum      | Auteur         | Opmerkingen   |
|--------|------------|----------------|---|
| 0.1    | 4-10-2021  | Rensje de Haan | gereed voor afstemming Juridische Zaken                                     |
| 0.1    | 4-10-2021  | Rensje de Haan | gereed voor afstemming accountant, AO/IC medewerkers en businesscontrollers |
| 0.2    | 14-10-2021 | Rensje de Haan | gereed voor afstemming directie   |
|        |            |                |   |
|        |            |                |   |
|        |            |                |   |

## Inhoudsopgave

|  |          |
|--|----------|
| <b>Algemeen</b>  | <b>3</b> |
| Inleiding  | 3        |
| Doelstelling   | 3        |
| <b>Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)</b>      | <b>3</b> |
| <b>Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties</b>                         | <b>4</b> |
| <b>Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria</b> | <b>5</b> |
| Begrotingscriterium  | 5        |
| Voorwaardencriterium   | 5        |
| Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)criterium                                       | 5        |
| <b>Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing</b>          | <b>6</b> |
| <b>Rapportering door de accountant</b>   | <b>6</b> |

## Algemeen

### Inleiding

In art. 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening moet opstellen. De 'Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Het Hogeland' is op 30 januari 2019 vastgesteld door uw gemeenteraad. In het verlengde van deze verordening is dit controleprotocol opgesteld.

In de verordening is opgenomen dat de accountantscontrole wordt opgedragen aan een door de gemeenteraad te benoemen accountant. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad een aantal zaken nader regelen in een controleprotocol. De nadere invulling is een verantwoordelijkheid van het college.

Object van controle in dit protocol is de jaarrekening 2021 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2021, zoals uitgeoefend door of namens het College van burgemeester en wethouders (hierna te noemen College) van de gemeente Het Hogeland.

De controle op de jaarrekening 2021 wordt door Astrium Accountants uitgevoerd. De resultaten van deze controle worden in de managementletter en het verslag van bevindingen verwerkt. Voorliggend protocol is met de accountant afgestemd.

### Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere kaders te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren verantwoordings- en rapporteringsgrens voor de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeente Het Hogeland.

De gemeenteraad bevestigt met dit controleprotocol de vastgestelde verantwoordings- en de rapportagegrens, zoals opgenomen in de 'Notitie Rechtmatigheidsverantwoording'.

De verwachting bestond dat voor het boekjaar 2021 een wetswijziging met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording zou worden goedgekeurd. Door deze wijziging zal het college van B&W zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven in de jaarstukken. De voorbereiding op de wetswijziging is voor onze gemeente inmiddels afgerond. De notitie rechtmatigheidsverantwoording is vastgesteld door uw Raad. De verantwoordingsgrens, de grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen, is vastgesteld op 1%. Dit komt overeen met de huidige werkwijze en de grens die door de accountant wordt gehanteerd.

In de nieuwsbrief IBI (Inter Bestuurlijke Informatie) van het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van juni 2021 is aangegeven dat invoering voor het boekjaar 2021 niet meer haalbaar is. Naar verwachting, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, gaat de wetswijziging in over het boekjaar 2022. Aangezien de voorbereiding is afgerond en de door de accountant aangegeven verbeterpunten voor het Verbijzonderd Intern Controleplan zijn doorgevoerd willen we 2021 als een 'proefjaar' beschouwen. In de IBI nieuwsbrief wordt ook aangegeven dat het 'proefdraaien' zeer is aan te bevelen. De accountant geeft wel voor het boekjaar 2021 op de gebruikelijke wijze een oordeel over de rechtmatigheid.

## Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

De controle van de jaarrekening door de accountant zal 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 gemeentelijke verordeningen;
- 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 door het College opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel. 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening (Zie ook Nadere voorschriften controle- en overige standaarden)(hierna NVCOS).

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 Decentrale Overheden)(hierna BADO) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

De 'Kadernota Rechtmatigheid 2018' van de commissie BBV geeft de visie weer op rechtmatigheid in de accountantsverklaring. In augustus 2021 heeft de commissie BBV een addendum op de Kadernota 2018 gepubliceerd. De kadernota heeft het karakter van een bindend advies aan gemeenten en accountant, en wordt betrokken bij de controle.

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".

## 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.

In het BADO zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De minimeisen zijn:

| Goedkeuringstolerantie                      | Goedkeurend | Beperking | Onthouding | Afkeurend |
|---|-------------|-----------|------------|-----------|
| Fouten in de jaarrekening (% omvangbasis)   | ≤ 1%        | >1%<3%    | -          | ≥ 3%      |
| Onzekerheden in de controle (% omvangbasis) | ≤ 3%        | >3%<10%   | ≥ 10%      | -         |

De definitie van 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.

Voor de controle van de jaarrekening 2021 worden de bovenstaande minimale eisen gehanteerd. De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging, inclusief reserve dotaties.

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de **rapporteringstolerantie** onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: (artikel 5 lid 4 BADO)

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.

De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 10%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de Raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

Om goed invulling te kunnen geven aan haar controlerende taak, maar tegelijk niet teveel in details te treden, heeft uw gemeenteraad ervoor gekozen om een rapportagetolerantie van 5% te hanteren, op basis van de hierboven genoemde goedkeuringstoleranties.

Voor verschillende specifieke regelingen verlangt het ministerie een specifieke verantwoording, die moet worden opgenomen in de jaarstukken. Dit wordt Single Information Single Audit (SISA) genoemd. In het kader van de SISA zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen:

| Omvang specifieke uitkering  | Rapporteringstolerantie         |
|------------------------------|---------------------------------|
| ≤ € 125.000                  | € 12.500                        |
| > € 125.000 en ≤ € 1 miljoen | 10% van de specifieke uitkering |
| > € 1 miljoen                | € 125.000                       |

Dit houdt in dat de accountant voor de regelingen die onder de Sisa vallen alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden zal rapporteren die afzonderlijk op regeling niveau de bovenstaande rapporteringstolerantie overtreffen.

## Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Voor meer informatie over het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole wordt verwezen naar onder meer het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden en de Kadernota rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV, die voortsnog ook in 2021 van kracht blijft.

Het begrip rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van de 9 onderstaande criteria:

- Calculatiecriterium
- Valuteringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium
- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de eerste zes criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal aandacht besteed moeten worden aan de laatste drie criteria:

### Begrotingscriterium

Bij het begrotingscriterium gaat het om controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na begrotingswijzigingen in het boekjaar. Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, dan zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig (niet passend binnen het beleid en niet toegelicht) is, wordt meegenomen in het rechtmatigheidsoordeel.

### Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door de gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke verordeningen. Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving.

### Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)criterium

Onder misbruik wordt verstaan:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:

Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Bij het M&O criterium gaat het in het bijzonder om vast te stellen dat de organisatie effectieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De controle richt zich op toetsing in hoeverre in bestaande regelingen deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn getroffen en het vaststellen van de werking van de getroffen maatregelen. Daarnaast op de actualiteit van het M&O beleid. Het M&O beleid van gemeente Het Hogeland is op 6 juli 2021 vastgesteld door het College.

## Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2021 maakt gebruik van het **normenkader**. In het normenkader is de interne- en externe regelgeving waaraan getoetst wordt opgenomen. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente Het Hogeland zelf.

Het normenkader wordt actueel gehouden en jaarlijks aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. en is limitatief gericht op:

- De naleving van de wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de volgende kaders:
  - De begroting 2021, inclusief de begrotingswijzigingen
  - Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet
  - De controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet
- De naleving van de overige verordeningen, raads- en collegebesluiten welke zijn opgenomen in het Normenkader 2021, voor zover bepalingen bevattend over directe financiële beheershandelingen.
- Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

## Rapportering door de accountant

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

| Rapportage         | Tijdstip  | Inhoud   | Gericht aan |
|--------------------|---|--|-------------|
| Managementletter   | Na afronding van de interim controle              | Met name gericht op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die zijn onderzocht. De bevindingen hebben betrekking op de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing (AO/IB)   | College     |
| Accountantsverslag | Na afronding van de controle van de jaarrekening. | Het accountantsverslag bevat de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden, die relevant zijn voor een goed begrip van de jaarrekening en voor het beoordelen van de financiële positie van de gemeente. Het verslag beschrijft op hoofdlijnen de controleaanpak en de bevindingen die de accountant tijdens de controle in overweging heeft genomen. | Raad        |
| Controleverklaring | Na afronding van de controle van de jaarrekening. | In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring richt zich op zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid.  | Raad        |