CONTROLEPROTOCOL

VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2022 VAN DE GEMEENTE HOLLANDS KROON

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft aan Q-Concepts Accountancy B.V. de opdracht verstrekt de accountantscontrole zoals opgenomen in artikel 213 van de Gemeentewet en de Controleverordening voor de gemeente Hollands Kroon uit te voeren. In dit Controleprotocol 2022 worden een aantal controleaspecten op hoofdlijnen vastgelegd ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole.

Object van controle is de jaarrekening 2022 en het daarbij behorende gevoerde financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hollands Kroon.

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 2022 van de gemeente Hollands Kroon.

Onderdeel van dit Controleprotocol is de bijlage Normenkader rechtmatigheid 2022 en de Kadernota rechtmatigheid 2018, aangevuld met het Addendum Kadernota rechtmatigheid 2021 en 2022 die door de Commissie BBV zijn uitgebracht. In de bijlage Normenkader rechtmatigheid is een inventarisatie van de wet- en regelgeving voor de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Hollands Kroon opgenomen.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

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

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven wordt de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, gericht 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.

Bij de controle worden de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet en de uitgangspunten en standpunten van de Commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren controlewerkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (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 ”.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de fouten in de jaarrekening en de som van de onzekerheden in de jaarrekening aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis van de af te geven controleverklaring.

De rapporteringstolerantie 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 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. Gemeenteraden mogen 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 inclusief de toevoegingen aan de reserves van de gemeente. Voor de goedkeuringstolerantie stelt de raad de volgende wettelijke minimumeisen:

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

Op basis van de Programmabegroting 2022 (totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves € 118,4 miljoen) van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan door de accountant geconstateerde fouten in de jaarrekening van € 1.184.000 en een totaal aan door de accountant

geconstateerde onzekerheden van € 3.552.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. Dit is een indicatieve berekening omdat het percentage niet wordt toegepast op de lasten van de programmabegroting, maar van de jaarrekening.

Voor de rapportering van de accountant in het verslag van bevindingen gelden rapporteringstoleranties. In het Controleprotocol van de gemeente Hollands Kroon zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen voor de rapporteringstoleranties. Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zouden de rapporteringstoleranties dan gelijk zijn aan de goedkeuringstoleranties. De raad vindt dit niet wenselijk. Om goede invulling te geven aan zijn controlerende taak, maar tegelijk niet teveel in details te treden, kiest de raad ervoor om voor de controle van de jaarrekening 2022:

- Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 100.000 rapporteert. Dit is niet afhankelijk van het begrotingstotaal;
- De rapportering te laten plaatsvinden op het niveau van de programma's van de begroting.

Het is overigens wel de regel dat de door de accountant geconstateerde fouten, mede onder impuls van de nieuwe accountancyvoorschriften, worden gecorrigeerd in de jaarrekening. In dat geval bevat de door de raad vast te stellen jaarrekening dan geen ongecorrigeerde fouten meer. De accountant rapporteert in ieder geval de fouten en onzekerheden boven de rapporteringstolerantie. Het is aan de accountant in hoeverre ook andere (eventueel gecorrigeerde) fouten worden gerapporteerd.

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 wordt in het bijzonder aandacht besteedt aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota van de Commissie BBV. In de Kadernota is vermeld dat het overschrijden van de begroting onrechtmatig is, maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het oordeel van de accountant. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding binnen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid past. Het bepalen of

begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de gemeenteraad. Voor de bepaling of begrotingsoverschrijdingen onrechtmatig zijn wordt aangesloten bij de in de Kadernota hierna genoemde zeven typen begrotingsoverschrijdingen. Deze begrotingsoverschrijdingen zijn ook opgenomen in het door de raad vastgestelde Normenkader rechtmatigheid 2022.

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Budgetoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
Budgetoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		X
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. **- geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar** **- geconstateerd na verantwoordingsjaar**	 X	 X
Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of		

totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. jaar van investeren		X
afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	

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

Gemeenten 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 college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid.

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.

In het door de raad vastgestelde Normenkader rechtmatigheid 2022 is opgenomen om regels en beheersmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O in de betreffende verordeningen zelf op te nemen. Dit betreffen extern georiënteerde regels en beheersmaatregelen jegens derden. Daarnaast is een intern georiënteerde bepaling opgenomen in de financiële verordening van Hollands Kroon. Deze bepaling richt zich op de werknemers van Hollands Kroon door het breed toepassen van de kernwaarden in de organisatie. Door het college en de directie wordt organisatie breed gestuurd op houding en gedrag. Dat past bij de besturingsfilosofie van Hollands Kroon.

Naast misbruik en oneigenlijk gebruik kan er sprake zijn van fraude. De term fraude is juridisch niet gedefinieerd. In het dagelijks taalgebruik is het gebruikelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ook als fraude te bestempelen, denk hierbij aan een term als ‘bijstandsfraude’ of aan ‘fraude’ met vergunningen. Dit type fraudes valt nadrukkelijk onder het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Het gaat hier om derden die misbruik maken van (gemeentelijke) regelingen. Dit misbruik en oneigenlijk gebruik moet wel duidelijk worden onderscheiden van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening door de accountant. De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraudes omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Een voorbeeld is het betalen van valse facturen waarbij één of meerdere personen binnen de gemeente betrokken zijn. Dit type fraudes is een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant. Als de gemeente deze fraude op

een juiste manier heeft verwerkt in de jaarrekening, dan kan deze toegelicht worden in de paragraaf bedrijfsvoering, maar er is geen verplichting. De gemeente licht geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe in de paragraaf bedrijfsvoering.

Voorwaardencriterium

Baten, lasten en balansmutaties door een 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 regelgeving.

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt.

Bij het voorwaardencriterium wordt uitgegaan van de minimumvariant. Voor het Normenkader rechtmatigheid 2022 is besloten dat de accountant alle aspecten van het voorwaardencriterium toetst, maar in het oordeel alleen recht, hoogte en duur betrekt. De accountant hoeft hiervoor geen aanvullende werkzaamheden te doen. Over de overige aspecten rapporteert de accountant, ter lering, in het rapport van bevindingen accountantscontrole.

De (verbijzonderde) interne controle over de rechtmatigheid wordt uitgevoerd en is voor 2022 primair gericht op de financieel georiënteerde processen die samenhangen met de jaarrekening.

5. Reikwijdte accountantscontrole toetsing rechtmatigheid

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2022 is limitatief gericht op:

5.1 De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “Wetgeving extern” van het “Normenkader rechtmatigheid 2022” is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;

5.2 De naleving van de volgende kaders:

- de begroting;
- de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet);
- de controleverordening (artikel 213 Gemeentewet);
- de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 213a Gemeentewet);
- en de overige kaders zoals opgenomen in de kolom ‘Regelgeving intern financieel’ van het “Normenkader rechtmatigheid 2022” Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen

worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die hoogte, recht en duur van financiële beheershandelingen betreffen. In verband hiermee vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, recht en duur van financiële beheershandelingen.

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. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een Managementletter uitgebracht aan de directie, met een afschrift aan het college.

Accountantsverslag

In overeenstemming met de Gemeentewet wordt over de controle een Accountantsverslag uitgebracht aan de raad (voorzien van advies van de auditcommissie) en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het Accountantsverslag 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

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).
Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het accountantsverslag. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente 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 de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlagen:

- Communicatie en periodiek overleg
- Rapportagemomenten

CONTROLEPROTOCOL

VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2022 VAN DE GEMEENTE HOLLANDS KROON

Bijlage Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

	Aantal per jaar	Toelichting
Raad		De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De raad ontvangt de bevindingen van de eindejaarscontrole.
Auditcommissie		De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De auditcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met de auditcommissie zal voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming betreffende de nadere invulling van de controleopdracht. Dit wordt gecombineerd met het pre-auditgesprek dat ambtelijk wordt gevoerd. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld naar de auditcommissie. Daarnaast worden de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het concept en definitief rapport van bevindingen) besproken in de auditcommissie.
Griffier		Met de griffier vindt overleg plaats over de opdrachtverstrekking (ook als lid van de auditcommissie). Informeel is er voortgangsoverleg naar behoefte.
Directie, Concerncontroller en medewerkers van team financiën, team financieel beheer en team effect	Periodiek	De leden van de directie, de Concerncontroller en de medewerkers van de teams financiën, financieel beheer en effect zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: pre-auditgesprek, de bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept Managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept accountantsverslag). Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.

Organisatie		Binnen de organisatie zal, in het kader van de controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
Portefeuillehouder Financiën		Bespreking bevindingen interim-controle (op basis van de concept Managementletter) en eindejaarscontrole (op basis van het concept accountantsverslag).
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad		Op verzoek verschijnt de accountant in de vergaderingen van college, auditcommissie en/of gemeenteraad.

CONTROLEPROTOCOL

VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2022 VAN DE GEMEENTE HOLLANDS KROON

Bijlage Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Accountantsverslag	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties. Relatie tussen de controletolerantie als gevolg van controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad, met eventueel de daarbij behorende reactie van het college
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad
Managementletter	Na afronding van de interim-controle	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten over de processen en procedures (beheersingsstructuur) en beheersing specieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	Directie, voorzien van ambtelijke reactie, aan college.