

**CONTROLEPROTOCOL
VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE
OP DE JAARREKENING 2024
VAN DE GEMEENTE HARDERWIJK**

1 Inleiding

De raad van de gemeente Harderwijk heeft aan de accountant de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Harderwijk uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de raad echter jaarlijks nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening van het boekjaar 2024 en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Harderwijk.

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 van de gemeente. Mede vanwege de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheidsverantwoording wordt jaarlijks het controleprotocol aan de raad voorgesteld om vast te laten stellen.

Met de komst van de rechtmatigheidsverantwoording heeft dit controleprotocol ook als doel de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college en de rapporteringsgrens ten behoeve het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de bedrijfsvoering paragraaf vast te leggen.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de raad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de raad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft een verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente (Controleverordening gemeente Harderwijk) vastgesteld.. Met dit controleprotocol stelt de raad nadere aanwijzingen vast.

1.3 Procedure

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet, de Controleverordening gemeente Harderwijk 2023, is in artikel 4, lid 2, de volgende zinsnede opgenomen:

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt overleg plaats tussen de accountant, een vertegenwoordiging uit de raad of de auditcommissie en vertegenwoordigers van de gemeente.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en activa en passiva;
- de getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- 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 provincies en gemeenten (verder BBV));
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in art. 58a van het Besluit BBV.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, zesde lid van de Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden (verder BADO)) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. 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”.

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant volgt de voorgeschreven toleranties conform de BADO-notitie. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in -op basis van steekproeven- 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 goedkeuringstolerantie (ook wel bekend als materialiteit). De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Informatie is materieel of heeft een materieel belang, als deze informatie invloed kan hebben op de besluitvorming van de gebruiker van die informatie. Materialiteit is direct gekoppeld aan de

gebruikers en het doel van de verstrekte informatie. Gebruikers zijn bijvoorbeeld raadsleden. De accountant gebruikt de materialiteit voor:

- de basis voor de diepgang van door de accountant uit te voeren werkzaamheden.
- het bepalen van het oordeel van de accountant over de jaarrekening.

Goedkeuringstoleranties

De accountant is gehouden om fouten kwantitatief én kwalitatief (bijvoorbeeld als gevolg van complexiteit, frauderisicofactoren en onzekerheid) te wegen. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

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.

Ontwikkelingen

De goedkeuringstolerantie bedraagt op dit moment, voor fouten 1 procent van de totale lasten en voor onzekerheden 3 procent van de totale lasten. In de concept wijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) wordt voorgesteld om het onderscheid tussen fouten en onzekerheden te laten vervallen. Naar verwachting zal in de toekomst worden uitgegaan van één percentage voor het geheel van fouten en onzekerheden, namelijk van 2 procent. Bovenstaande is voorgesteld als consultatie. Voor het boekjaar 2024 kan dit mogelijk betekenen dat de tolerantie aangepast wordt. We willen wel opmerken dat op dit moment niet ingeschat kan worden of en wanneer de wijziging wordt ingevoerd. In onderstaand schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen, zoals die op dit moment gelden en zullen worden toegepast voor het controlejaar 2024. Dit is conform het BADO.

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

Op basis van de begroting 2024 van de gemeente Harderwijk houden de genoemde percentages in dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 2.064.090 en een totaal van onzekerheden van circa € 6.192.270 de strekking van een goedkeurende controleverklaring niet zullen raken.

Rapporteringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag gebaseerd op een norm, die gelijk is aan of lager is dan de bedragen die voortvloeien uit de norm van de goedkeuringstolerantie. Deze norm geeft aan wanneer er over de aangetroffen fouten en onzekerheden wordt gerapporteerd. Bij overschrijding van deze norm vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

In de Financiële verordening gemeente Harderwijk 2023, artikel 8 lid 3 is opgenomen dat dit bedrag jaarlijks door de raad wordt vastgesteld. Voor 2024 wordt - overeenkomstig 2023- voorgesteld de rapporteringstolerantie vast te stellen op € 50.000. Het staat de Accountant daarnaast vrij om naar eigen inzicht “belangrijke” bevindingen in zijn rapport op te nemen.

Specifieke rapporteringstoleranties voor de SiSa

In overeenstemming met artikel 5 van het BADO gelden er in het kader van Single information Single audit (SiSa) afwijkende rapporteringstoleranties. De rapporteringstoleranties zijn afhankelijk van de financiële omvang van de specifieke uitkering als zijn als volgt gedefinieerd:

- € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

De rechtmatigheidswerkzaamheden die betrekking hebben op de specifieke uitkeringen zullen op basis van deze norm worden uitgevoerd.

Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording door het college

Naast de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens door het college vastgesteld. Voorgesteld wordt om deze als volgt worden te definiëren:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgestelde norm, ten tijde van de jaarrekening, te berekenen als een bedrag, waarboven het College de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken van 2024. De verantwoordingsgrens die de raad vaststelt moet liggen tussen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. De gemeenteraad is vrij om binnen de eerder genoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

Om de verantwoordingsgrens te bepalen zijn een aantal overwegingen van belang. De volgende voorbeelden zijn genoemd in de door de commissie BADO opgestelde notitie:

Aspect	Overwegingen
Informatiepositie van de gemeenteraad	Bij een laag percentage worden in de rechtmatigheidsverantwoording eerder fouten en onduidelijkheden opgenomen en dus zichtbaar voor de gemeenteraad. Bij een hoog percentage ligt de lat hoger en zal de raad niet alles te horen krijgen.
Kosten van de verantwoording	De organisatie moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Als de verantwoordingsgrens op een laag niveau wordt vastgesteld, komen ook afwijkingen in beeld, waar relatief

	geringe bedragen mee gemoeid zijn. Ook zal de organisatie meer afwijkingen moeten opsporen, vastleggen en rapporteren. De interne controle wordt veel uitgebreider en duurder.
Eenduidigheid van normen en communicatie	Binnen de gemeente kunnen al normen (percentages) gehanteerd worden voor de interne controle. De accountant hanteert in het kader van de materialiteit ook normen, die ontleend zijn aan het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren, dan moet ze uitleggen waarom iets bezien door de bril van rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.

Naast de rechtmatigheidsverantwoording is het mogelijk om als college in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting te geven op de kwaliteit van de interne beheersing, de uitkomsten van de (verbijzonderde) interne controle en de leer- en verbeterpunten. In tegenstelling tot de rechtmatigheidsverantwoording stelt de accountant voor deze paragraaf alleen vast of deze geen materiële onjuistheden bevat c.q. verenigbaar is met de jaarrekening. Het is mogelijk om fouten en onzekerheden die door het college zijn geconstateerd in het kader van de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden maar niet opgenomen hoeven te worden in de rechtmatigheidsverantwoording hier alsnog toe te lichten.

Argumentatie voorgesteld percentage verantwoordingsgrens Harderwijk

Onderstaande punten met betrekking tot de verantwoordingsgrens zijn in overeenstemming met het advies van de accountant en lichten we hieronder nader toe.

- Met ingang van het boekjaar 2023 heeft het college voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de jaarrekening 2023. De nieuwe werkwijze heeft laten zien dat het wenselijk is om ruimte te hebben om eventuele onvoorziene fouten en onzekerheden op te kunnen vangen binnen de rechtmatigheidsverantwoording, zie ook de fouten en bevindingen 2023. Het vaststellen van de grens op 3% betekent dat het college alleen fouten en onzekerheden boven de grens zal benoemen in de rechtmatigheidsverantwoording en dat de inrichting van de (verbijzonderde) interne controle op dusdanig niveau moet zijn dat met voldoende betrouwbaarheid fouten boven dit percentage geconstateerd worden.
- Daarnaast zal een lagere verantwoordingsgrens in beginsel resulteren in een toename van de diepgang van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. Dit zal resulteren in een toename van de kosten om de verantwoording af te geven.
- Door een lagere verantwoordingsgrens vast te stellen dienen kleinere fouten en onzekerheden door het college te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit kan betekenen dat relatief kleine en onbeduidende constateringingen ook onderdeel worden van deze verantwoording waardoor de informatiewaarde van de verantwoording kan afnemen.
- Fouten die, als gevolg van de verantwoordingsgrens, niet hoeven te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording kunnen alsnog door het college worden toegelicht aan de raad door deze op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering. Hierdoor blijft de informatiepositie van de raad gewaarborgd zonder dat de werkzaamheden omtrent de rechtmatigheidsverantwoording hoeven toe te nemen.
- De toleranties voor de accountantscontrole ten aanzien van getrouwheid zijn wettelijk vastgesteld op maximaal 1%. Op het moment dat de (verbijzonderde) interne controle wordt uitgevoerd met een grens van 3% ontstaat de situatie dat de accountant mogelijk extra

werkzaamheden moet verrichten. Om dit te ondervangen zal de (verbijzonderde) interne controle worden uitgevoerd met een verantwoordingsgrens (lees uitvoeringstolerantie) van 1%.

In de Financiële verordening gemeente Harderwijk 2023, artikel 8 lid 2 is opgenomen dat de raad de verantwoordingsgrens jaarlijks vaststelt. Voor 2024 wordt voorgesteld om de verantwoordingsgrens, net als in 2023 vast te stellen op 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Op basis van de begroting 2024 van de gemeente Harderwijk betekent genoemde percentage dat voor afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) een totaalbedrag van circa € 6.192.270 wordt aangehouden. De goedkeuringstolerantie en verantwoordingsgrens worden gedurende de controle bijgesteld op basis van de werkelijke lasten en stortingen in reserves. Daarmee kan de goedkeuringstolerantie en verantwoordingsgrens bij het opstellen van de jaarrekening nog wijzigen.

Het college is verder verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontrole,

Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens maar rapporteert het college ook alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapporteringstolerantie in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de raad. Hiermee volgen we de ingezette lijn zoals deze voor de accountant geldt om geconstateerde onrechtmatigheden vanaf deze grens te benoemen in haar rapport van bevindingen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend. De meeste hiervan gelden ook voor het getrouwheidsonderzoek. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal door de accountant extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Het begrotingscriterium

Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van de raad tot stand zijn gekomen.

Afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen) (beleidsmatig en/of financieel) moeten geautoriseerd worden door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld, zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is.

Volgens artikel 28 BBV dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nieuwe situatie betreft het college alle afwijkingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn.

Via de door de raad vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma moeten passen.

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

Door het college is het Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid (M&O beleid) vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en frauderisico's worden genomen en daar waar nodig aanpassing behoeven (continu proces). Daarnaast is dit ook in diverse verordeningen en procedures opgenomen.

Het voorwaardencriterium

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. 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.

5. Rapportering

Gedurende het jaar zal het college aandacht dienen te schenken aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover rapporteren. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant. De opvolging van bevindingen van interne- en externe controle waaronder rechtmatigheidswerkzaamheden is een belangrijk onderdeel van de verbetercyclus van de interne bedrijfsvoering.

College: Rechtmatigheid

Het college rapporteert over de uitgevoerde rechtmatigheidswerkzaamheden in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er

aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren. De opvolging van deze aanbevelingen zal nauwlettend worden gemonitord in het verbeterplan.

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze controle wordt na afronden van de interim-controle een concept-verslag boardletter uitgebracht aan het college. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de raad aangeboden.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de jaarrekening controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college. De accountant geeft desgewenst een toelichting op de bevindingen aan de raad. In het verslag van bevindingen 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.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college.