

Controleprotocol accountantscontrole Noordelijk Belastingkantoor

1 Inleiding

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling 'Het Noordelijk Belastingkantoor' dient op grond van artikel 109 van de Waterschapswet en artikel 213 van de Gemeentewet het "Controleprotocol accountantscontrole Noordelijk Belastingkantoor" vast te stellen.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de jaarlijkse accountantscontrole dient het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor vast te stellen wat de reikwijdte van het rechtmatigheidstraject is en wat de rol van de accountant daarbij is. Deze aspecten worden op hoofdlijnen geregeld in dit controleprotocol voor de accountantscontrole.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

Voor de jaarrekening 2025 is dit het geval, het betreft de aanpassing van de Besluit Begroting Verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). In het Bado zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven, zijnde 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan reserves.

Dit protocol is van toepassing op de controle vanaf de jaarrekening 2025 van Het Noordelijk Belastingkantoor en de verantwoording van de belastingopbrengsten voor de deelnemende waterschappen en gemeenten. Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor.

Doelstelling

Het bestuur dient via het vaststellen van dit controleprotocol te (her)bevestigen:

- de te hanteren goedkeuringstoleranties ten behoeve van de accountantscontrole;
- de rapporteringsgrens ten behoeve het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door de directie in de bedrijfsvoeringparagraaf;
- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door de directie;

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de controle op de rechtmatigheidscontroles en de daarvoor geldende normstellingen en;
- de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van het Noordelijk Belastingkantoor

Wettelijk kader

De Gemeentewet (artikel 213) en de Waterschapswet (artikel 109) schrijven voor dat het bestuur één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor:

- de controle van de in artikel 67 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bedoelde jaarrekening;
- het daarbij verstrekken van een controleverklaring;
- het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het controlereglement gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet en artikel 109 van de Waterschapswet, zijn regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van Het Noordelijk Belastingkantoor. In dit controleprotocol stelt het bestuur nadere aanwijzingen vast die van toepassing zijn vanaf het begrotingsjaar 2025.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties. De accountant mag verwachten dat Het Noordelijk Belastingkantoor inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is (normenkader). Dit normenkader is als bijlage bij dit controleprotocol gevoegd.

Met dit controleprotocol stelt het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor nadere aanwijzingen vast die van toepassing zijn op de controle door de accountant. De tolerantiegrenzen (goedkeuring en rapportage) zijn daarbij conform de wettelijke minimumkaders. Daarbij wordt als bijzonderheid opgemerkt dat het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor opdracht geeft aan de accountant voor de rechtmatigheidscontrole op de belastingverantwoordingen ten behoeve van de waterschappen en deelnemende gemeenten.

Hiervoor gelden de door de waterschappen en deelnemende gemeenten vastgestelde tolerantiegrenzen, welke door de accountants van de deelnemers van Het Noordelijk Belastingkantoor voorafgaand aan de accountantscontrole worden doorgegeven.

In overleg met haar accountant heeft Het Noordelijk Belastingkantoor bij het opstellen van haar eerste jaarrekening de keuze gemaakt aansluiting te zoeken bij het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV). Voor de accountant betekent dit dat het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) van toepassing is.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

De controle van de jaarrekening wordt uitgevoerd door een door het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor benoemde accountant. De accountantscontrole is 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 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Met ingang van het verslagjaar 2023 dient het 'dagelijks bestuur' van een gemeenschappelijke regeling, als gevolg van een wetswijziging, in de jaarrekening verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid.

Voor het Noordelijk Belastingkantoor betekent dit dat de directie als hoogste 'ambtelijke' orgaan middels de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording aflegt aan het bestuur. In de rechtmatigheidsverantwoording geeft de directie aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen overeenkomstig relevante (financiële) wet- en regelgeving. Regels met betrekking tot handelingen die niet van financiële aard zijn, maken in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader van de rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording gaat na de wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening.

De accountant geeft alleen een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel zal uitmaken. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen.

Rechtmatigheid waterschappen en gemeenten

De geïnde belastinggelden en het doorbetalen hiervan aan de waterschappen en gemeenten maken geen deel uit van de exploitatie van Het Noordelijk Belastingkantoor, maar van de exploitatie van de waterschappen en gemeenten. Het Noordelijk Belastingkantoor geeft de opdracht aan haar accountant voor een rechtmatigheidscontrole ten behoeve van de waterschappen en gemeenten op de geïnde belastinggelden, omdat het belastingproces door Het Noordelijk Belastingkantoor wordt uitgevoerd.

Aangezien de rechtmatigheidscontrole voor de waterschappen en gemeenten buiten de wetswijziging rechtmatigheidsverantwoording valt, verstrekt de accountant naar aanleiding van deze controle een aparte controleverklaring per waterschap en gemeente. Voor deze rechtmatigheidscontrole hanteert de accountant de toleranties die gelden bij de waterschappen en gemeenten. In het kader van de rechtmatigheid van de waterschappen en gemeenten dient te worden vastgesteld:

- per waterschap c.q. gemeente, de hantering van juiste tarieven voor alle aanslagen;
- de juistheid van de waardes;
- de volledigheid van de objecten c.q. de subjecten;
- de rechtmatigheid van kwijtscheldingen en bezwaarschriften.

Bij de controle zullen de nadere regels van het BADO, de rechtmatigheidsrichtlijnen vanuit de commissie BBV en Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3 Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische steekproeven en extrapolaties.

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 en de strekking van de af te geven controleverklaring.

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringtolerantie onderkend. De rapporteringtolerantie 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 rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

Het Noordelijk Belastingkantoor hanteert een goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten (exclusief reservemutaties).

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:		
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding / Afkeurend
Fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle (% lasten)	< =2%	>2%<4%	>= 4%

Het Noordelijk Belastingkantoor heeft in relatie tot de waterschappen en de deelnemende gemeenten een geringe eigen begroting. De organisatie richt zich in de uitvoering van taken met name op het heffen en innen van (grote sommen aan) belastinggeld voor de aangesloten waterschappen en gemeenten. Vanuit deze specifieke taak dient er een tweedeling gemaakt te worden bij het vaststellen van het bedrag waarop de goedkeuringstolerantie is gebaseerd.

- Verantwoording van inkomsten en uitgaven die betrekking hebben op de eigen begroting en bedrijfsvoering van Het Noordelijk Belastingkantoor.
- Verantwoording van geïnde belastinggelden die worden afgedragen aan de waterschappen en deelnemende gemeenten.

Ad. 1: Op basis van de begroting 2025 van Het Noordelijk Belastingkantoor betekent dat bovengenoemd percentage dat een totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de jaarrekening van minder dan € 374.600 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Voor de rapporteringtolerantie stelt het bestuur als maatstaf dat de accountant elke fout en onzekerheid $\geq$ € 50.000 rapporteert.

Ad. 2: Op basis van de begrotingen van de afzonderlijke waterschappen en gemeenten dient de goedkeuringstolerantie met betrekking tot de door Het Noordelijk Belastingkantoor geïnde (belasting)gelden te worden beoordeeld. De accountantskantoren van de deelnemers leveren de toleranties door de controle van de financiële belastingverantwoordelingen aan onze accountant aan middels een reactie op de auditinstructies.

Verantwoordingsgrens t.b.v. de rechtmatigheidsverantwoording

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens vastgesteld. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De verantwoordingsgrens is een door het bestuur vastgesteld bedrag, waarboven de directie de afwijkingen (bestaande uit onrechtmatigheden (fouten) en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de begroting van het Noordelijk Belastingkantoor.

Voor de rapporteringgrens stelt het bestuur als maatstaf dat elke afwijking $\geq$ 25% van de verantwoordingsgrens wordt gerapporteerd.

Het bestuur is vrij om binnen de eerdergenoemde 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.

We kiezen voor een verantwoordingsgrens van 2% van de begroting. Hierbij vindt aansluiting plaats met de grens van 2% voor de accountant ten behoeve van de afgifte van de goedkeurende controleverklaring (goedkeuringstolerantie). Hierdoor kunnen de controlewerkzaamheden worden gecombineerd en dat leidt tot een efficiëntere uitvoering.

Voor de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording is het uitgangspunt:

- We kiezen een pragmatische aanpak;
- We sluiten zo veel mogelijk aan bij de huidige (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden;
- We controleren zoals wettelijk moet, zo eenvoudig en efficiënt (kosten/ inzet) als kan en op basis van gerichte inzet op onderdelen waar het Noordelijk Belastingkantoor een hoog/hoger risico loopt.

We hanteren een verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid met hantering van de wettelijke normen. (variant 1)

Indien daar aanleiding toe is zal de directie in afstemming met het bestuur kunnen bepalen of zij deze invulling van de verantwoording wil aanpassen. Hierbij kan gekozen worden uit 3 varianten:

1. Verantwoording gericht op:
Financiële rechtmatigheid en hantering van de wettelijke normen
(=wettelijk minimum) (huidig niveau Noordelijkbelastingkantoor);
2. Verantwoording gericht op:
Financiële rechtmatigheid + een aantal relevante processen / thema's benoemen die aandacht krijgen;
3. Verantwoording gericht op: Bredere bedrijfsvoering, zogenaamde In Control Statement.

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Rechtmatigheidscontrole

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

- het begrotingscriterium;
- het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium;
- het voorwaardencriterium;
- het calculatiecriterium
- het valuteringscriterium;
- het adresseringscriterium;
- het volledigheidscriterium;
- het aanvaardbaarheidscriterium;
- het leveringscriterium.

Getrouwheidsonderzoek

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de laatste zes van deze criteria.

1. Calculatiecriterium; betreft de juistheid van het vastgestelde bedrag;
2. Valuteringscriterium; betreft het verantwoorden van baten en lasten in de periode waarop deze betrekking hebben;
3. Adresseringscriterium; heeft de betaling aan de juiste rechthebbende plaatsgevonden;
4. Volledigheidscriterium; hierbij gaat het om de volledigheid van de opbrengsten (heffingen);
5. Aanvaardbaarheidscriterium; passen de activiteiten zowel ten aanzien van de lasten als de baten binnen de doelstellingen van de organisatie;
6. Leveringscriterium; hierbij gaat het erom of de juiste tegenprestatie is geleverd/ontvangen.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer krijgen alleen de volgende rechtmatigheidscriteria specifieke aandacht:

1. het begrotingscriterium;
Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's.
2. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O criterium);
Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies te verkrijgen (misbruik). Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidssubsidies, in overeenstemming met de bewoording van regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.
3. het voorwaarden criterium.
Dit criterium ziet toe op de mate waarin lasten, baten en balansmutatie gebaseerd zijn op handelingen die voldoen aan in wet- en regelgeving gestelde voorwaarden. Zeven aspecten kunnen hierbij in ogenschouw worden genomen.
 1. Omschrijving doelgroep;
 2. Heffings- en declaratiegrondslag;
 3. Normbedragen;
 4. Bevoegdheden;
 5. Voeren van een administratie;
 6. Verkrijgen van bewijsstukken;
 7. Aan te houden termijnen.

De eerste drie aspecten worden samen ook wel recht, hoogte en duur genoemd. Besteding en inning van gelden door een overheidsorganisatie zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop moet worden getoetst. Deze voorwaarde liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen regelgeving. Uitsluitend de bepalingen die gevolgen hebben voor het recht, de hoogte of de duur van een financiële beheershandeling worden getoetst en zijn van toepassing op het rechtmatigheidsoordeel genomen.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidscontrole richt zich vooral op de financiële rechtmatigheid en is hiermee beperkter dan het juridische begrip rechtmatigheid. Met financiële rechtmatigheid wordt bedoeld dat de financiële beheershandelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn uitgevoerd.

Het kan echter wel zo zijn dat onrechtmatige handelingen en beslissingen van niet-financiële aard op termijn kunnen leiden tot financiële gevolgen. Er kan in dit kader dan volstaan worden met het beoordelen van de interne waarborgen in de verschillende processen binnen Het Noordelijk Belastingkantoor ter voorkoming van onrechtmatig handelen.

5 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

Controle op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom Wet- en regelgeving extern van het "Normenkader Het Noordelijk Belastingkantoor" is opgenomen (zie bijlage). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- de naleving van de kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving Het Noordelijk Belastingkantoor" van "Normenkader Het Noordelijk Belastingkantoor" (zie bijlage). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Het normenkader beperkt zich wat de interne regelgeving betreft tot de door het bestuur vastgestelde verordeningen en daarin voorgeschreven nadere besluiten.
- De naleving van de volgende kaders:
 - o de begroting;
 - o de financiële verordening op basis van artikel 108 Waterschapswet en art 212 Gemeentewet;
 - o het controlereglement op basis van artikel 109 Waterschapswet, art 213 Gemeentewet. Uitzondering hierop vormen aanbesteding- en subsidieregels en mandaat- en delegatiebepalingen voor zover van belang voor de getrouwheidscontrole door de accountant. Voorts kunnen interne regels wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar deze regels zijn op zich geen object van onderzoek

De wet biedt de mogelijkheid een deel van de regelgeving niet in het rechtmatigheids-vraagstuk te betrekken. Externe wet- en regelgeving en verordeningen van het bestuur, maken wettelijk gezien deel uit van de rechtmatigheidscontrole. Besluiten van het bestuur of de directie die niet rechtstreeks

voortkomen uit externe wet- en regelgeving of verordeningen van het bestuur worden dan buiten de controle gehouden. Voorgesteld wordt om laatstgenoemde besluiten van het bestuur of directie niet in het rechtmatigheidstraject op te nemen.

De accountantscontrole ziet na de wetwijziging rechtmatigheidsverantwoording alleen nog toe op de getrouwheid. Voor de rechtmatigheidsverantwoording die het Noordelijk Belastingkantoor opstelt betekent dit dat de accountant zal controleren of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is. Om dat te kunnen vaststellen toetst de accountant of de door het Noordelijk Belastingkantoor getrokken conclusies terecht zijn en dat de scope van de door het Noordelijk Belastingkantoor uitgevoerde controles die ten grondslag liggen aan de rechtmatigheidsverantwoording toereikend is. Daarnaast voert de accountant een (marginale) toets uit op de nadere toelichting omtrent de rechtmatigheid die opgenomen wordt in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag.

Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld is het onmogelijk te garanderen dat dit kader hiermee limitatief is. Dat betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet, dan wel (interpretatie)ruimte laat, de directie gemandateerd is om beslissingen te nemen. Wanneer de directie van dit mandaat gebruik maakt legt de directie hierover verantwoording af in de rechtmatigheidsparagraaf in het jaarverslag.

6 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant 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 het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor geïnformeerd in de vorm van een managementletter.

Rapportage van bevindingen

In overeenstemming met de Waterschaps- en Gemeentewet wordt omtrent de controle een rapportage van bevindingen uitgebracht aan het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Designaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als bedoeld in onderdeel 3 van dit controle-protocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij de rapportage van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door Het Noordelijk Belastingkantoor gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De accountant geeft alleen een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen. Voor het Noordelijk Belastingkantoor betekent dit dat de directie als hoogste 'ambtelijke' orgaan een verklaring afgeeft over het oordeel van de rechtmatigheidsverantwoording.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het bestuur van Het Noordelijk Belastingkantoor van 24 november 2025.