

---

# Controleprotocol

2021-2024



SVHW  
Rijksstraatweg 3b  
Postbus 7059  
3286 ZH Klaaswaal  
[www.svhw.nl](http://www.svhw.nl)  
(0186) 57 72 00

## Versie historie

Versie	Datum	Status	Auteur	Controle	Paraaf
0.1	13-9-2021	Concept	M. de Reus	J. Melissant	
0.9	27-10-2021	Bespreekversie DB	M. de Reus	J. Melissant	
0.91	09-11-2021	Bespreekversie AC	M. de Reus	J. Melissant	
0.92	17-11-2021	Bespreekversie AB	M. de Reus	J. Melissant	
1.0	17-11-2021	definitief	M. de Reus	J. Melissant	

## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Doelstelling</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Wettelijk kader</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Algemene uitgangspunten voor de controle</b> .....	<b>6</b>
4.1 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN .....	6
4.2 RECHTMATIGHEID JAARVERANTWOORDING WATERSCHAP EN GEMEENTEN .....	6
<b>5. Rechtmatigheidsverantwoording</b> .....	<b>7</b>
<b>6. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties</b> .....	<b>7</b>
6.1 GOEDKEURINGSTOLERANTIE .....	7
6.2 VERANTWOORDINGSGRENS .....	8
6.3 RAPPORTERINGSTOLERANTIE EN RAPPORTAGEGRENS .....	9
<b>7. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheid criteria</b> .....	<b>10</b>
7.1 RECHTMATIGHEIDSCRITERIA .....	10
7.2 BEGROTINGSCRITERIUM .....	11
7.3 M&O CRITERIUM .....	14
7.4 VOORWAARDENCRITERIUM.....	15
7.5 EFFECTEN VAN HET NIET NALEVEN VAN WET- EN REGELGEVING.....	15
<b>8. Reikwijdte en normenkader</b> .....	<b>15</b>
8.1 FINANCIËLE RECHTMATIGHEID.....	15
8.2 HET NORMENKADER .....	16
8.2.1 Wetgeving .....	17
8.2.2 Kaders.....	17
<b>9. Rapportage accountant</b> .....	<b>18</b>
<b>10. Overgangs- en slotbepalingen</b> .....	<b>18</b>
10.1 INWERKINGTREDING.....	18
10.2 INTREKKEN OUDE PROTOCOL .....	18
10.3 CITEERTITEL.....	19
<b>11. Bijlage</b> .....	<b>20</b>

## Controleprotocol SVHW 2021–2024

Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardebepaling (SVHW);

Gelet op artikel 213 van de Gemeentewet en artikel 109 van de Waterschapswet;

Gelezen het voorstel van het Algemeen Bestuur SVHW d.d. 17 november 2021 (A.B. 21/73);

### **B E S L U I T:**

vast te stellen het controleprotocol SVHW 2021 – 2024 waarin de uitgangspunten worden vastgelegd voor de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening.

## 1. Inleiding

Jaarlijks legt het Dagelijks Bestuur in de jaarstukken verantwoording af aan het Algemeen Bestuur over het in het begrotingsjaar gevoerde beleid. Het Algemeen Bestuur beoordeelt de jaarstukken en daarmee tevens het financieel beheer over het controlejaar zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur van het SVHW.

Met ingang van (naar verwachting) 2022 wordt de verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het Dagelijks Bestuur een verantwoording van rechtmatigheid moet opnemen in de jaarrekening in plaats van de accountant.

Als basis voor de beoordeling door het Algemeen Bestuur dienen mede de uitkomsten van de accountantscontrole, vastgelegd in de controleverklaring en het verslag van bevindingen. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole, en de daaruit voortvloeiende controleverklaring, dient het Algemeen Bestuur een aantal zaken op hoofdlijnen nader te regelen. Dit gebeurt door middel van dit Controleprotocol en het jaarlijks te actualiseren Normenkader.

Dit controleprotocol heeft een geldigheidsduur van vier jaar. In het kader van de continuïteit, het verminderen van de administratieve lasten en de vergelijkbaarheid van de resultaten van accountantscontrole is een meerjarig perspectief wenselijk.

Het controleprotocol wordt jaarlijks geagendeerd waarbij het Algemeen Bestuur in de gelegenheid wordt gesteld technische wijzigingen in relatie tot de uitvoering van de accountantscontrole kenbaar te maken en onderwerpen aan te dragen waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en aan het Algemeen Bestuur ter vaststelling voorgelegd.

## 2. Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole bij de jaarrekening van het SVHW.

Er wordt in ieder geval ingegaan op:

- De rechtmatigheidscriteria die in beschouwing moeten worden genomen;
- De aspecten die binnen het voorwaarden criterium in beschouwing moeten worden genomen;
- De te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties;
- De verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording;
- De regelgeving die in het kader van het rechtmatigheids traject in beschouwing moet worden genomen (normenkader).

Het bestuur kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

### 3. Wettelijk kader

De Gemeentewet / Waterschapswet schrijft voor dat het Algemeen Bestuur één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft het Algemeen Bestuur nadere aanwijzingen voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Het Algemeen Bestuur heeft op 17 november 2021 de Financiële verordening 2021 en de Controleverordening 2021 voor het SVHW vastgesteld. In de Controleverordening 2021 SVHW is opgenomen dat het Algemeen Bestuur door middel van een meerjarig controleprotocol nadere aanwijzingen ten aanzien van de controle van de jaarrekening, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het financieel beheer vast stelt.

Daarbij wordt als bijzonderheid opgemerkt dat het Algemeen Bestuur van SVHW eveneens opdracht geeft aan de accountant voor de rechtmatigheidscontrole op de belastingverantwoordingen naar de deelnemers op basis van door het waterschap en gemeenten opgelegde regelgeving.

## 4. Algemene uitgangspunten voor de controle

### 4.1 Algemene uitgangspunten

Zoals in artikel 213 Gemeentewet en artikel 109 Waterschapswet is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening, uitgevoerd door een in het Algemeen Bestuur benoemde accountant, 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;
- De getrouwheid van de door het Dagelijks Bestuur 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 bestuur opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels van het Besluit begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

### 4.2 Rechtmatigheid jaarverantwoording waterschap en gemeenten

De geïnde belastinggelden en het doorbetalen hiervan aan het waterschap en gemeenten maken geen deel uit van de exploitatie van SVHW, maar van de exploitatie van het Waterschap Hollandse Delta en deelnemende gemeenten. SVHW geeft de opdracht aan haar accountant voor een rechtmatigheidscontrole ten behoeve van het waterschap en gemeenten op de geïnde belastinggelden, omdat het belastingproces door SVHW wordt uitgevoerd. De accountant verstrekt

naar aanleiding van deze controle een aparte verklaring per deelnemer. Voor deze rechtmatigheidscontrole hanteert de accountant de toleranties die gelden bij het Waterschap Hollandse Delta en de deelnemende gemeenten. Dit wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

## 5. Rechtmatigheidsverantwoording

Al enkele jaren is sprake van de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening. Gedurende 2021 is duidelijk geworden dat de invoering waarschijnlijk per 1 januari 2022 plaats gaat vinden en de eerste verantwoording over boekjaar 2022 in het voorjaar 2023 opgesteld dient te worden. Het wetstraject, waarin het afgeven van een verantwoording over de rechtmatigheid bij decentrale overheden wordt geregeld, is echter nog in behandeling. Of het invoeringsjaar daadwerkelijk het verslagjaar 2022 zal zijn is afhankelijk van de verdere parlementaire behandeling. In dit controleprotocol is echter wel reeds rekening gehouden met de inwerkingtreding middels de vaststelling van de verantwoordingsgrens. Mocht onverhoopt de invoering vertraagd worden, dan zijn de in dit protocol vermelde bepalingen inzake de rechtmatigheidsverantwoording niet van toepassing voor het verslagjaar 2022.

Met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording is de opzet van het controleprotocol en normenkader aangepast. De controle van de rechtmatigheid is hiermee geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het Dagelijks Bestuur zelf. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur.

## 6. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De controle van de jaarrekening door de accountant is zodanig ingericht dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties. Alleen fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle boven een vastgesteld percentage van de totale lasten van SVHW leiden tot een niet-goedkeurende controleverklaring. Dit komt tot uitdrukking in de goedkeurings- en rapporteringtoleranties.

### 6.1 Goedkeuringstolerantie

De definitie van goedkeuringstolerantie luidt:

*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.*

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Besturen mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. In praktijk wordt nauwelijks afgeweken van deze toleranties.

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

**Beleidslijn 1:**

Het Algemeen Bestuur van het SVHW stelt de goedkeuringstolerantie voor de controlejaren 2021–2024 vast op de minimumeisen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

Op basis van de begroting 2022 van SVHW betekenen genoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 132.900 en een totaal van onzekerheden van circa € 398.600 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

De goedkeurings- en rapporteringstolerantie met betrekking tot de door SVHW geïnde (belasting)gelden dienen op basis van de begrotingen en controleprotocollen van de deelnemende gemeenten en het waterschap te worden beoordeeld.

## 6.2 Verantwoordingsgrens

De definitie van de verantwoordingsgrens luidt:

*De verantwoordingsgrens is een door het Algemeen Bestuur vastgesteld bedrag, waarboven het Dagelijks Bestuur de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van SVHW, inclusief de dotaties aan de reserves.*

Het Algemeen Bestuur is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de verantwoordingsgrens te bepalen waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het Dagelijks Bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.

Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar worden opgeteld.

Bij de keuze voor de verantwoordingsgrens moet het Algemeen Bestuur een afweging maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden.

**Beleidslijn 2:**

Het Algemeen Bestuur van het SVHW stelt de verantwoordingsgrens vast op 1% van de totale lasten inclusief dotaties aan de reserves. Hierbij vindt aansluiting plaats met de grens van 1% voor de accountant ten behoeve van de afgifte van de goedkeurende controleverklaring (goedkeuringstolerantie).



Blijven zowel de fouten als afzonderlijke onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel blijft het relevant om alle geconstateerde afwijkingen te vermelden in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken. Hiervoor wordt de rapportagegrens gehanteerd (zie 6.3).

### 6.3 Rapporteringstolerantie en rapportagegrens

De definitie van goedkeuringstolerantie luidt:

*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.*

De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80% van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich ook verder toespitsen op die elementen die het Algemeen Bestuur specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringstolerantie wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld, met inachtneming van de genoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

**Beleidslijn 3:**

Om goed invulling te kunnen geven aan haar controlerende taak, maar tegelijk niet teveel in details te treden, stelt het Algemeen Bestuur de rapporteringstolerantie waarboven de accountant fouten of onzekerheden rapporteert, vast op € 20.000.

Ook voor rechtmatigheidsfouten moet het Algemeen Bestuur vooraf aangeven welke individuele rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering moeten worden opgenomen. Dit kan een kwantitatief criterium zijn: iedere geconstateerde rechtmatigheidsfout en onduidelijkheid hoger dan bedrag X of percentage Y wordt in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. Dit wordt vaak de rapportagegrens voor afwijkingen genoemd. Dit kunnen ook kwalitatieve criteria zijn: bijvoorbeeld fouten en onduidelijkheden die geregeld voorkomen, samenhangen met bepaalde taken, processen of afdelingen en samenhangen met fraude.

**Beleidslijn 4:**

In lijn met de rapporteringstolerantie voor de accountant wordt de rapporteringsgrens voor rechtmatigheidsfouten in de paragraaf bedrijfsvoering vastgesteld op € 20.000.

## 7. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheid criteria

### 7.1 Rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing 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”.

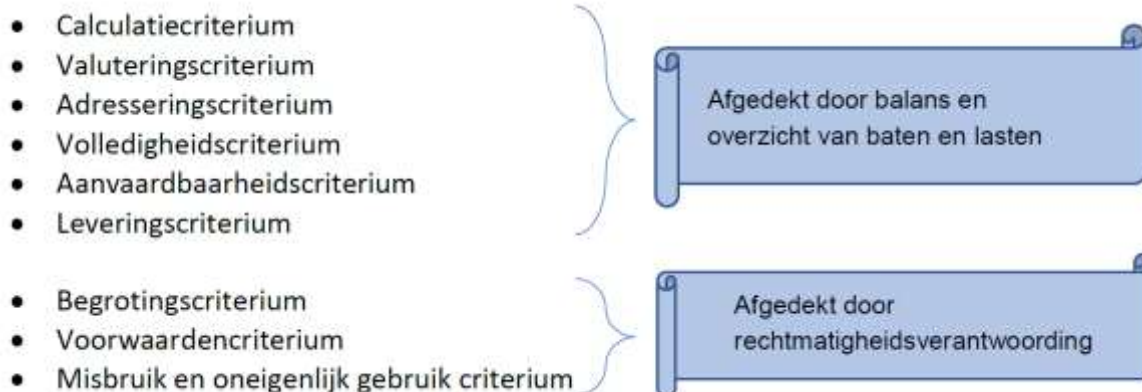
In de rechtmatigheidsverantwoording gaat het er niet om dat álle handelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De verantwoording beperkt zich tot alleen de financiële beheers handelingen.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

- De juiste berekening van de gepresenteerde bedragen (calculatiecriterium);
- De juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen (valueringscriterium);
- De juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan (adresseringscriterium);
- De volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook daadwerkelijk verantwoord zijn (volledigheidscriterium);
- De financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de organisatie en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheids-criterium);
- De levering heeft plaatsgevonden (prestatielevering);
- De financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
- De voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaarden criterium);
- Er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).

In de jaarrekening legt het Dagelijks Bestuur verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Alleen de drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2020, waarin de accountant het oordeel afgeeft.



De verantwoording van rechtmatigheid door het college gaat na de wetwijziging deel uitmaken van de jaarrekening, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid minimaal op het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. De accountant geeft een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording als een onderdeel van de jaarrekening. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen. Het Dagelijks Bestuur neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De beoordeling van de getrouwheid door de controlerend accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur vermeld staat.

De rechtmatigheidscriteria die expliciet tot uitdrukking komen in de rechtmatigheidsverantwoording worden hieronder nader toegelicht.

## 7.2 Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het BBV wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

*“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). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door het Algemeen Bestuur zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”*

Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur, zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig.

In de kadernota rechtmatigheid 2022 zijn hierover de volgende stellige uitspraken gedaan:

- Het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur leggen in de financiële verordening vast op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door het Algemeen Bestuur. Zodra het Algemeen Bestuur de verantwoording en de jaarstukken vaststelt, wordt ook ingestemd met alle begrotingsonrechtmatigheden. Voor deze werkwijze kan worden gekozen, waardoor geen aparte begrotingswijzigingen worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.
- Ook begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van het Algemeen Bestuur passen, moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

Voor de oordeelsvorming is het van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen òf respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur.

**Beleidslijn 5:**

Het Algemeen Bestuur van het SVHW stelt voor de begrotingsjaren 2020–2024 onderstaande richtlijnen voor het omgaan met begrotingsonrechtmatigheden vast.

**a. Onjuist programma, product, budget**

Boekingen op een verkeerde economische categorie lasten, functionele categorie lasten of product worden in principe niet als onrechtmatig beschouwd, tenzij de lasten van een product dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt te staan.

**b. Onjuist begrotingsjaar**

Het doorschuiven van investeringen naar een volgend boekjaar wordt niet als onrechtmatig beschouwd. Het opnemen van een balansreservering waarvoor nog geen verplichting is aangegaan wordt wel als onrechtmatig beschouwd.

**c. Extra kosten gedekt door baten**

Een kostenoverschrijding die wordt gedekt door direct gerelateerde inkomsten, zoals een deelnemersbijdrage of subsidies, wordt beschouwd als een rechtmatige overschrijding. Kosten overschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn worden beschouwd als onrechtmatig.

**d. Extra kosten, tijdig gesignaleerd**

Wanneer de kosten tijdig aan het Algemeen Bestuur zijn gemeld en deze hiermee heeft ingestemd, worden de kosten, zelfs in het geval dat ze niet tot een begrotingswijziging hebben geleid, niet als onrechtmatig beschouwd.

**e. Extra kosten, niet tijdig gesignaleerd**

In het geval van extra kosten, die niet tijdig gesignaleerd konden worden, beschouwt het Algemeen Bestuur deze kosten als rechtmatig. In het geval dat extra kosten niet tijdig zijn gesignaleerd terwijl dit wel had gekund, wordt de overschrijding als onrechtmatig beschouwd.

**f. Extra kosten, opzettelijk stilgehouden**

Dit wordt altijd als een onrechtmatige overschrijding beschouwd.

**g. Extra kosten door niet passende activiteiten**

Wanneer activiteiten niet passen binnen het bestaande beleid, wordt dit in principe beschouwd als een onrechtmatige overschrijding, tenzij het beleid achteraf alsnog is vastgesteld of is verbijzonderd. Hier vallen ook situaties onder waarin de kosten conform de begroting zijn, maar sprake is van te lage passende activiteiten. In situaties, waarbij normen nog grotendeels ontbreken, zal in de meeste gevallen de passendheid van de activiteiten niet vast te stellen zijn. In die gevallen is dan geen sprake van een onrechtmatige overschrijding.

**h. Extra kosten, achteraf onrechtmatig**

Wanneer achteraf uit onderzoek van bijvoorbeeld de belastingdienst of een subsidieverstrekker blijkt, dat uitgaven niet betrokken hadden mogen worden in de verantwoording, wordt dit in beginsel beschouwd als een rechtmatige overschrijding indien dit wordt geconstateerd na het verantwoordingsjaar. Bevindingen die betrekking hebben op het verantwoordingsjaar worden beschouwd als onrechtmatig.

Het gaat hier bijvoorbeeld om interpretatieverschillen van wet- en regelgeving. Uitsluitend in het geval dat sprake is van bewust foutief handelen wordt de overschrijding als onrechtmatig beschouwd. Deze onrechtmatigheden zullen echter vaak niet aan het licht komen tijdens het verantwoordingsjaar, en dus ook niet in het accountantsoordeel kunnen worden betrokken.

**i. Extra investeringen of, kosten komen later (afschrijving- en financieringslast)**

Wanneer de overschrijdingen tijdig aan het Algemeen Bestuur zijn gemeld en deze hiermee heeft ingestemd, worden de extra investeringslasten, zelfs in het geval dat ze niet tot een begrotingswijziging hebben geleid, niet als onrechtmatig beschouwd. Wanneer de overschrijding niet tijdig is gemeld leidt dit in het jaar van investeren tot een onrechtmatige overschrijding. De hogere afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren worden als rechtmatig beschouwd.

**j. Minder kosten, maar te lage passende activiteiten**

Indien de verhouding tussen de kosten en de activiteiten niet in belangrijke mate is verstoord wordt dit niet als onrechtmatig beschouwd.

**k. Fout in de begroting**

- Er is begroot op een onjuist product; fouten worden niet als onrechtmatig beschouwd.
- Een post is vergeten te begroten; fouten worden niet als onrechtmatig beschouwd.
- Indien procedureel nog mogelijk, worden fouten tijdig aan het Algemeen Bestuur gemeld.

**l. Kostenoverschrijdingen buiten de invloedssfeer**

Kostenoverschrijdingen die buiten de invloedssfeer van het SVHW liggen en waarop het SVHW geen directe invloed uit kan oefenen, worden niet als onrechtmatig beschouwd.

**m. Onvoorzien**

De post onvoorzien kan worden gebruikt om alle soorten tegenvallers op te vangen.

De moeilijk van te voren in te schatten extra/eenmalige kosten voor de organisatie kunnen hierop worden belast. Overschrijdingen die hieraan voldoen worden niet als onrechtmatig beschouwd. Extra baten mogen gebruikt worden om overschrijdingen van de organisatie begroting te dekken.

**n. Extra kosten als gevolg van verschuivingen in doorberekeningen vanuit kostenplaatsen**

Extra kosten bij een programma door verschuivingen in doorberekeningen vanuit kostenplaatsen, door de besteding van uren aan andere producten dan geraamd dan wel door het besteden van meer uren worden niet als niet onrechtmatig beschouwd.

### 7.3 M&O criterium

Onder misbruik wordt verstaan:

*“Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheids subsidies 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”.*

Het gaat er bij het M&O-criterium om dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen. In de eerste plaats moet duidelijk zijn welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie. Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn en voldoende zijn afgestemd op de meest recente wetgeving en de praktijk. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig. Een mogelijk uitgangspunt hiervoor is het opstellen van een nota M&O beleid. Het is overigens niet verplicht om voor het voeren van het M&O-beleid een overkoepelende nota vast te stellen.

Het Dagelijks Bestuur dient een uitspraak te doen in hoeverre het M&O beleid ook feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern uitgevoerde controles en evaluaties. Wanneer het Dagelijks Bestuur concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het Dagelijks Bestuur dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Indien SVHW geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

## 7.4 Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door SVHW zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en in de eigen regelgeving. Door het Algemeen Bestuur zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen.

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen SVHW voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. In het normenkader zijn de interne en externe regels opgenomen, die het Dagelijks Bestuur in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken. De precieze invulling van het voorwaardencriterium verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn.

Het voorwaardencriterium veroorzaakt in belangrijke mate de inspanningen die nodig zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Door het aanbrengen van beperkingen in de toepassing van genoemde aspecten kunnen de te verrichten interne controle-inspanningen beperkt worden en is de kans op een niet-goedkeurende accountantsverklaring verkleind. Ten aanzien van de verordeningen van SVHW worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen.

## 7.5 Effecten van het niet naleven van wet- en regelgeving

In de volgende tabel is weergegeven wat het effect is van een afwijking van wet- en regelgeving en de consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording. Met betrekking tot de interpretatie op het gebied van het begrotingscriterium verwijzen we naar hoofdstuk 6.

<i>Afwijkingen van wet- en regelgeving</i>	<i>Niet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording</i>	<i>Wel opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording</i>
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), maar dit kan geen directe financiële consequenties hebben die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.	X	
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), en hieruit kunnen directe financiële consequenties voortvloeien die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.		X
Er zijn geen effectieve M&O maatregelen en mede als gevolg daarvan zijn rechtmatigheidsafwijkingen en/of onduidelijkheden geconstateerd die geen consequenties hebben voor getrouwe beeld aspecten van jaarrekeningposten.		X
Er zijn geen effectieve M&O-maatregelen, maar ondanks dat zijn er geen fouten en/of onduidelijkheden geconstateerd.	X	

## 8. Reikwijdte en normenkader

### 8.1 Financiële rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een breed begrip en omvat alle wettelijke kaders en regelgeving waaraan SVHW zich moet houden. Op grond van de wet kan rechtmatigheid worden onderscheiden in financiële en niet-financiële rechtmatigheid.

De financiële rechtmatigheid heeft betrekking op baten, lasten en balansmutaties uit de jaarrekening. Het gaat om gevolgen van financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan in de financiële administratie.

De niet-financiële rechtmatigheid heeft betrekking op handelingen en beslissingen van niet-financiële aard. Het gaat bijvoorbeeld om de naleving van privacywetgeving, wet Financiering decentrale overheden (Fido) inzake overschrijding kasgeldlimiet / renterisiconorm, milieumstandigheden en arbeidsomstandigheden.

Aan overtreding van deze regels zijn meestal geen (directe) financiële gevolgen verbonden. Deze onrechtmatigheden hoeven daarom niet te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Voor het beeld dat het Algemeen Bestuur heeft over de financiële positie van het SVHW kunnen niet-financiële onrechtmatigheden echter wel van belang zijn. De commissie BBV is daarom van mening dat in ieder geval overtredingen van de Wet Fido opgenomen dienen te worden in de paragraaf bedrijfsvoering.

In de Kadernota rechtmatigheid 2022 is hierover de volgende stellige uitspraak gedaan:  
*Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.*

## 8.2 Het normenkader

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het normenkader geeft een overzicht van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de controle op de rechtmatigheid. Het betreft zowel regelgeving van andere overheden als van het SVHW zelf.

Als primair verantwoordelijke voor de naleving van de wet- en regelgeving moet het Dagelijks Bestuur permanent zicht hebben op het van toepassing zijnde relevante normenkader. Het is derhalve de taak van het Dagelijks Bestuur om het normenkader jaarlijks te actualiseren en vast te stellen en dit toe te sturen aan het Algemeen Bestuur. Het doel hiervan is dat het Algemeen Bestuur zich bewust is van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de accountantscontrole/ rechtmatigheidsverantwoording en dat het Algemeen Bestuur daarmee de mogelijkheid krijgt om het normenkader aan te vullen.

Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geeft het Dagelijks Bestuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Het is niet toegestaan dat eigen verordeningen buiten beschouwing worden gelaten bij de rechtmatigheidsverantwoording. Wel kan het Algemeen Bestuur besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen consequenties voor de financiële rechtmatigheid worden verbonden. Dat kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving.



Besluiten van het Dagelijks Bestuur vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of besluiten c.q. verordeningen van het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur kan bijvoorbeeld het vaststellen van een nota of inkoop- en aanbestedingsbeleid overgedragen hebben aan het Dagelijks Bestuur. In die situatie ligt het niet voor de hand dat deze DB-besluiten worden opgenomen in het normenkader, omdat het bevoegdheden zijn die het Algemeen Bestuur zelf gedelegeerd heeft.

Interne regels van Dagelijks Bestuur naar de ambtelijke organisatie kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van “hogere” besluiten, maar zijn op zich dus geen object van onderzoek. Het is (over het algemeen) aan het Dagelijks Bestuur om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

De controle op rechtmatigheid voor de controlejaren 2020 –20204 is limitatief gericht op de hieronder vermelde onderdelen:

### 8.2.1 Wetgeving

Naleven van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “Wetgeving extern” van de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole” is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol en voor de belastingverordeningen jaarlijks nader gespecificeerd in een separate bijlage per deelnemer), zoals deze zijn vastgesteld door de respectieve deelnemers). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

### 8.2.2 Kaders

Voor de accountantscontrole gelden de volgende kaders:

- De begroting na laatste wijziging;
- De financiële verordening 2021 SVHW;
- De controleverordening 2021 SVHW;
- Bestuursbesluiten voor zover zij een noodzakelijke uitwerking zijn van rijks- of gemeentelijke (dus door het Algemeen Bestuur vastgestelde) regelgeving.
- De overige kaders zoals opgenomen in de kolom “Regelgeving intern” van de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole ” (bijlage 1 van dit controleprotocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij tegenover derden (bijvoorbeeld in toekenningbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. <sup>1</sup>

#### **Beleidslijn 6:**

Het Algemeen Bestuur van het SVHW stelt jaarlijks het normenkader zoals vermeld in bijlage 1 vast.

---

<sup>1</sup> Dergelijke tegenover derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

## 9. Rapportage accountant

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

### **Managementletter 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 verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter. De managementletter is gericht aan het Dagelijks Bestuur. Een afschrift van de managementletter zal, inclusief een reactie van het Dagelijks Bestuur, door het Dagelijks Bestuur aan Algemeen Bestuur ter inzage worden verstrekt.

### **Verslag van bevindingen**

In overeenstemming met wet- en regelgeving wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan het Algemeen Bestuur en in afschrift aan het Dagelijks Bestuur. 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.

### **Uitgangspunten voor de rapportagevorm**

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 5.3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

### **Controleverklaring accountant**

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole ten aanzien van de getrouwheid weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

De controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan het Algemeen Bestuur door de accountant besproken met het Dagelijks Bestuur. De accountant bespreekt vooraf aan de behandeling van de jaarstukken in het Dagelijks Bestuur het verslag van bevindingen met de directeur en de controller.

## 10. Overgangs- en slotbepalingen

### 10.1 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2022 en heeft een geldigheidsduur van vier jaar, met dien verstande dat zij van toepassing is op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het verslagjaar 2021 tot en met 2024.

### 10.2 Intrekken oude protocol

Het controleprotocol 2016 –2020 , vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 23 september 2015, had een looptijd tot en met 2020 en is dus reeds vervallen.

### 10.3 Citeertitel

Dit protocol kan worden aangehaald als “Controleprotocol SVHW 2021 – 2024”.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur SVHW van 17 november 2021.

de directeur,



R.S. Heij MBA

de voorzitter,



drs. P.J. van Leenen

## 11. Bijlage

In het overzicht op de volgende bladzijde is een inventarisatie gegeven van de bij het SVHW, relevante algemene wet- en regelgeving. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen:

- In de eerste kolom wordt de specifieke activiteit genoemd.
- In de kolom wetgeving extern wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van het SVHW.
- De 3<sup>e</sup> kolom bevat de overige interne kaders. Deze worden getoetst voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Aan de colleges/dagelijkse besturen van de deelnemers wordt jaarlijks ter vaststelling van de relevante bepalingen van de belastingverordeningen een afzonderlijke bijlage voorgelegd. Na vaststelling van deze bijlage vormt deze bijlage een onlosmakelijk geheel met dit controleprotocol.

Met de in dit overzicht gepresenteerde inventarisatie wordt een normenkader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole zoals vastgelegd in artikel 213 Gemeentewet / artikel 109 Waterschapswet en het met Algemene maatregel van bestuur vastgestelde Besluit Accountantscontrole decentrale overheden.

SAMENWERKING VASTGOEDINFORMATIE, HEFFING EN WAARDEBEPALING			
	Externe regelgeving	interne regelgeving	
<b>algemeen</b>			
	Burgerlijk Wetboek	Gemeenschappelijke regeling SVHW	
	Algemene wet bestuursrecht (AWB)		
	Wet gemeenschappelijke regelingen		
<b>Financien</b>			
	Gemeentewet	Financiële verordening 2018	
	Waterschapswet	Controleverordening 2021	
	Waterschaps besluit		
	Financiële Verhoudingswet		
	Besluit Financiële Verhouding 2001		
	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten		
	Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden		
	Wet op het BTW Compensatie Fonds		
	Wet op de Omzetbelasting		
	Wet op de Vennootschapsbelasting		
	Kadernota rechtmatigheid		
<b>Belastingen</b>			
	Algemene wet inzake rijksbelastingen	Verordeningen gemeentelijke belastingen	
	Kostenwet invordering rijksbelastingen	Verordening waterschapsbelasting	
	Invorderingswet 1990		
	Leidraad invordering		
	Uitvoeringsbesluit invorderingswet 1990		
	Uitvoeringsregeling invorderingswet 1990		
	Besluit proceskosten bestuursrecht		
	Faillissementswet		
	Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelasting		
<b>Treasury</b>			
	Wet financiering decentrale overheden (Wet fido)	Treasurystatuut 2010	
	Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden		
	Regeling schatkistbankieren decentrale overheden		
	Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF)		
	Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (RUDDO)		
<b>Personeel</b>			
	Fiscale wetgeving (o.a. Wet op de loonbelasting, werkkostenregeling)	Functieboek	
	Sociale verzekeringswetgeving	Sociaal statuut	
	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)		
	Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT)		
	Wet Normalisering Rechtsposities Ambtenaren (WNRA)		
	Ambtenarenwet		
	Pensioenwet		
	Arbowet		
	Wet normering Topinkomens (WNT)		
	CAO Werken voor waterschappen		
<b>Gegevensbescherming</b>			
	Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)	Privacyprotocol	
	Wet Openbaarheid van bestuur		
	Wet bescherming persoonsgegevens		
<b>Inkopen</b>			
	Europese aanbestedingsregels		
	Aanbestedingswet		
	Gids proportionaliteit		
	Mededingingswet		
	Wet markt en overheid		
	EG Verdrag inzake staatssteun (art.87,88,89)		
	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao)		