

Controleprotocol RBG 2025-2026

1. Inleiding

Per 2025 is de rechtmatigheidsverantwoording verplicht gesteld voor waterschappen, waaronder de RBG. Het Dagelijks Bestuur (DB) wordt verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening, die valt onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant controleert of de rechtmatigheidsverantwoording "juist en volledig" is opgenomen.

Dit controleprotocol biedt een kader voor de uitvoering van de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverantwoording. Het geldt voor de verantwoordingsjaren 2025 en 2026 en kan worden geactualiseerd naar aanleiding van wijzigingen in wet- en regelgeving. Het normenkader, een integraal onderdeel van dit protocol, wordt jaarlijks geactualiseerd en ter vaststelling voorgelegd aan het Algemeen Bestuur (AB).

2. Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen, de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording voor het Dagelijks Bestuur.

3. Wettelijk kader

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

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

In de Controleverordening RBG (vastgesteld door het algemeen bestuur op 5 december 2024) zijn regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de RBG. In dit controleprotocol stelt het algemeen bestuur nadere aanwijzingen vast.

4. Algemene uitgangspunten voor de controle

De controle van de jaarrekening is gericht op het afgeven van een accountantsverklaring over:

- de getrouwheid van de weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en activa en passiva;
- de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording, als onderdeel van de jaarrekening. Er wordt in de controleverklaring geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van rechtmatigheid.
- 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 opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels;
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;

5. Toleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van afwijkingen 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.

Het algemeen bestuur van de RBG stelt de goedkeuringstolerantie vast op de minimum-eisen van het Besluit accountantskantoren decentrale overheden. In het onderstaand schema is de goedkeuringstolerantie opgenomen voor de controlejaren 2025-2026.

goedkeuringstolerantie	goedkeurend	beperking	oordeelonthouding/afkeurend
------------------------	-------------	-----------	-----------------------------

Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	> 2% ≤ 4%	> 4%
---	------	-----------	------

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 bij de jaarrekening. De rapporterings-tolerantie bedraagt € 40.000.

6. Rechtmatigheid en te controleren rechtmatigheidscriteria

In zijn controle op de vraag of de financiële beheershandelingen voldoen aan de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, controleert de accountant in het kader van het getrouwheidsonderzoek de volgende criteria:

- calculatiecriterium; betreft de juistheid van het vastgestelde bedrag;
- valuteringscriterium; betreft het verantwoorden van baten en lasten in de periode waarop deze betrekking hebben;
- adresseringscriterium; heeft de betaling aan de juiste rechthebbende plaatsgevonden;
- volledigheidscriterium; hierbij gaat het om de volledigheid van de opbrengsten (heffingen);
- aanvaardbaarheidscriterium; passen de activiteiten zowel ten aanzien van de lasten als de baten binnen de doelstellingen van de organisatie;
- leveringscriterium; hierbij gaat het erom of de juiste tegenprestatie is geleverd/ontvangen.

6.1 Rechtmatigheidsverantwoording

Het Dagelijks Bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Deze omvat de volgende rechtmatigheidscriteria:

- het begrotingscriterium: passen de lasten, baten en balansmutaties binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde begrotingskaders;
- het misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium: wordt geen misbruik en oneigenlijk gebruik gemaakt van financiële mogelijkheden;
- het voorwaarden criterium: wordt aan de voorwaarden uit de wet- en regelgeving voldaan.

Begrotingscriterium

In de door het algemeen bestuur vastgestelde Verordening beleids- en verantwoordings-functie RBG is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen. Binnen de RBG is er sprake van één programma "Heffen en Invorderen van gemeente- en waterschapsbelastingen." Voor de begrotingsjaren 2025 en 2026 zijn de volgende richtlijnen van toepassing:

- a. Onjuist programma, product, budget
Boeking op een verkeerde categorie lasten of product worden als acceptabel aangemerkt.
- b. Onjuist begrotingsjaar
Het doorschuiven van investeringen naar een volgend boekjaar wordt als acceptabel aangemerkt. 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 kostendekkende omzet of subsidies, wordt beschouwd als een acceptabele overschrijding. Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn, worden beschouwd als onrechtmatig.
- d. Extra kosten, tijdig gesignaleerd
Als extra kosten tijdig aan het algemeen bestuur zijn gemeld en dit hiermee heeft ingestemd, worden de kosten, zelfs in het geval dat ze niet tot een begrotingswijziging hebben geleid, als acceptabel beschouwd.
- e. Extra kosten, niet tijdig gesignaleerd
Extra kosten die niet tijdig gesignaleerd konden worden, worden als acceptabel beschouwd. 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

Als activiteiten niet passen binnen het bestaande beleid, wordt dit in principe beschouwd als een onrechtmatige overschrijding, tenzij het beleid achteraf alsnog is vastgesteld of 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 sprake van een acceptabele overschrijding.

- h. Extra kosten achteraf onrechtmatig
Als achteraf uit onderzoek van bijvoorbeeld de belastingdienst 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. Alleen als 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 (afschrijvings- en financieringslast)
Als 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, als acceptabel aangemerkt.
- j. Minder kosten, maar te lage passende activiteiten
Als de verhouding tussen de kosten en de activiteiten niet in belangrijke mate is verstoord, wordt dit als acceptabel aangemerkt.
- k. Fout in de begroting
 - 1. Er is begroot op een onjuist product; fouten worden als acceptabel aangemerkt.
 - 2. Een post is vergeten te begroten; fouten worden als acceptabel aangemerkt
- l. Kostenoverschrijdingen buiten de invloedsfeer
Kostenoverschrijdingen waarop de RBG geen directe invloed kan uitoefenen, worden als acceptabel aangemerkt.
- m. Onderschrijding lasten en onder- en overschrijding baten
Onderschrijdingen van de lasten en onder- en overschrijdingen van de baten worden niet als onrechtmatig aangemerkt.
- n. Onvoorzien
De post onvoorzien kan worden gebruikt om alle soorten tegenvallers op te vangen. De moeilijk van tevoren in te schatten extra kosten voor de organisatie kunnen hierop worden belast. Overschrijdingen die hieraan voldoen, worden als acceptabel aangemerkt. Extra baten mogen gebruikt worden om overschrijdingen van de begroting te dekken.

Misbruik- en oneigenlijk gebruikscriterium

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.”

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. Voor nieuwe procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen worden genomen. De controle en toetsing vindt plaats bij de interne controles.

Voorwaardencriterium

Door het algemeen bestuur zijn in diverse besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheid in dit controleprotocol, wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat voortsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd.

7. Reikwijdte accountantscontrole

Wetgeving

Bij de accountantscontrole zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 109, lid 6 Waterschapswet, artikel 213, lid 6 Gemeentewet, het Besluit

Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), de Kadernota Rechtmatigheid en de stellige uitspraken van de commissie BBV, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden

De accountantscontrole op de rechtmatigheidsverantwoording is limitatief gericht op de naleving van de wettelijke kaders, zoals die in de kolom Externe regelgeving van het Normenkader zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Kaders

Voor de accountantscontrole gelden de volgende kaders:

1. de begroting na de laatste wijziging
2. het financieel beheer, inclusief financiële rapportages
3. bestuursbesluiten voor zover zij een noodzakelijke uitwerking zijn van rijks- of door het algemeen bestuur vastgestelde regelgeving
4. de overige kaders zoals opgenomen in de kolom Interne regelgeving van het Normenkader. 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 een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep van financiële beheershandelingen. Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door het algemeen bestuur of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van het dagelijks bestuur naar de ambtelijke organisatie vallen daar buiten. Deze interne regels kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van hogere besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is aan het dagelijks bestuur om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

8. Rapportage accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

Interim-controle

In de controlejaren 2025 en 2026 vinden interim-controles plaats. Gebruikelijk worden deze uitgevoerd in de tweede helft van elk jaar. Over de uitkomsten van deze tussentijdse controles wordt een managementletter uitgebracht aan het dagelijks bestuur en de directie van de RBG.

Verslag van bevindingen (accountantsverslag)

In overeenstemming met de wet wordt over de jaarrekeningcontrole 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.

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in onderdeel 5 van dit protocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Accountantsverklaring (controleverklaring)

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. Deze controleverklaring is bestemd voor het algemeen bestuur, zodat de door het dagelijks bestuur vastgestelde jaarrekening kan worden vastgesteld.

9. Normenkader

In het Normenkader is een inventarisatie opgenomen van de relevante wet- en regelgeving. In de kolom Externe regelgeving van het Normenkader 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 de RBG. De kolom Interne regelgeving bevat de interne kaders. Deze worden getoetst voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van de Regionale Belasting Groep op 4 december 2025,

het algemeen bestuur van de Regionale Belasting Groep,

*directeur,
J.F. Kooistra*

*voorzitter,
P. Ouwendijk*