



WVS
Postbus 1130
4700 BC Roosendaal

Tel.: 0165 - 59 65 00
Fax: 0165 - 56 12 63

E-mail: info@wvs.nl
Website: www.wvs.nl

K.v.K. Breda: 20160803

Onderwerp: voorstel tot vaststelling van het Controleprotocol
2019 en het normen- en toetsingskader 2019

No. 14 - 2019
Dos. 4/46 A

Aan het algemeen bestuur.

Zoals u weet dient de accountant een oordeel geven over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Dit oordeel komt naast het al langer bestaande oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zijn nadere voorschriften opgenomen. Het bijgevoegde controleprotocol en het normen- en toetsingskader hebben als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over reikwijdte van de accountantscontrole voor de controle van de jaarrekening van WVS-groep. Het controleprotocol en het normen- en toetsingskader vormen het kader waarbinnen de controle op en oordeelsvorming over rechtmatigheid door onze accountant zal worden uitgevoerd.

Voorgesteld wordt het bijgevoegde Controleprotocol 2019 en het normen- en toetsingskader 2019 vast te stellen. Het normen- en toetsingskader is voor wat betreft de wet- en regelgeving intern beperkt tot die regelingen / besluiten die door het algemeen bestuur zijn vastgesteld c.q. genomen.

Wij stellen u voor te besluiten, conform het bijgevoegde ontwerpbesluit.

Roosendaal, 18 november 2019.

Het dagelijks bestuur van WVS-groep,

de secretaris,

de voorzitter,

P.F.J.M. Havermans

L.G.M. van der Beek.

Het algemeen bestuur van WVS-groep;

gezien het voorstel van het dagelijks bestuur dd. 18 november 2019, no. 14 - 2019;

gelet op de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO);

b e s l u i t :

vast te stellen het Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2019 en het normen- en toetsingskader 2019, overeenkomstig de gewaarmerkte bijlage.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van WVS-groep op 9 december 2019.

De secretaris,

De voorzitter,

P.F.J.M. Havermans

L.G.M. van der Beek.

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2019

1. Inleiding

De accountant is wettelijk verplicht een oordeel te geven over getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening van WVS-groep. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole worden een aantal zaken nader geregeld in een controleprotocol. In dit controleprotocol 2019 is tevens een geactualiseerd normen- en toetsingskader opgenomen.

Object van de controle is de jaarrekening 2019 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2019 zoals uitgeoefend door of namens het bestuur van WVS-groep.

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 2019 van WVS-groep.

1.2 Wettelijk kader

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan het algemeen bestuur nadere aanwijzingen geven voor 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.

Het algemeen bestuur heeft op 13 december 2004 de Verordening (ex artikel 213 Gemeentewet) voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van WVS-groep vastgesteld. Met dit controleprotocol stelt het bestuur nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2019.

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

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven, zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de 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;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder verordeningen en regelingen van WVS-groep;

- 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 bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6, Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, in het vervolg: BADO) alsmede de Controle- en overige standaarden (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in 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 beheers handelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstoleranties. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten, gemeenteraden en besturen van gemeenschappelijke regelingen mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. WVS-groep hanteert, evenals voor de voorgaande verslagjaren, de minimumeisen voor de goedkeuringstoleranties (dit is landelijk gezien gebruikelijk).

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties en de rapporteringstoleranties opgenomen zoals die door het bestuur zijn vastgesteld voor het controlejaar 2019.

Goedkeurings- tolerantie:	Goedkeurend:	Beperking:	Oordeelont- houding:	Afkeurend:
fouten in de jaar- rekening (% lasten)	$\leq 1 \%$	$> 1 \%$ $< 3 \%$	-	$\geq 3 \%$

onzekerheden in de $\leq 3\%$ $> 3\% < 10\%$ $\geq 10\%$ -
jaarrekening

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

Bedragen toleranties, gebaseerd op de herziene begroting 2019 (vastgesteld door het algemeen bestuur op 10 december 2018):

totaal herziene begroting 2019 (lasten inclusief de toevoeging aan de reserves) =

	€ 95.900.000,--
1 % = €	959.000,--
3 % = €	2.877.000,--
10% = €	9.590.000,--

Op basis van de herziene begroting 2019 van WVS-groep betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van ruim € 0,95 mln. en een totaal van onzekerheden van circa € 2,8 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiende uit de goedkeuringstolerantie. De rapporteringstolerantie wordt door het algemeen bestuur vastgesteld, met inachtneming van de minimumeisen volgens het BADO. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Het algemeen bestuur stelt de rapporteringstolerantie gelijk aan de goedkeuringstoleranties.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

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 verordeningen en regelingen van WVS-groep'. Met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole is in de kadernota Rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV, dan wel de kadernota Rechtmatigheid 2019, wanneer deze voor dit jaar nog wordt gepubliceerd door de commissie BBV, een nadere invulling gegeven, waaronder praktische voorbeelden en situaties. Deze nadere invulling wordt ter volledigheid van de aan het algemeen bestuur verstrekte informatie kort behandeld in het vervolg van dit protocol.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en

oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. het begrotingscriterium;
2. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium;
3. het voorwaardencriterium.

Ad 1. Begrotingscriterium

De uiteindelijke begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau van de begroting als totaal. Dat wil zeggen dat het uiteindelijke totale exploitatiesaldo leidend is voor de beoordeling van de begrotingsrechtmatigheid en niet de onder- of overschrijding op het niveau van de individuele begrotingsposten. Als aanvullende voorwaarden worden hierbij gesteld:

- alle uitgaven moeten passen binnen het door het algemeen en dagelijks bestuur vastgestelde beleid en bijdragen aan de realisatie van de doelstelling van WVS-groep;
- per kwartaal wordt aan het algemeen bestuur informatie verstrekt over de ontwikkeling van de exploitatie gedurende het boekjaar in relatie tot de begroting. In deze rapportage worden de afwijkingen ten opzichte van de individuele begrotingsposten en als totaal toegelicht;
- indien over een boekjaar het werkelijke exploitatiesaldo negatief afwijkt van het begrote is er, gelet op het hiervoor gestelde, in principe sprake van begrotingsonrechtmatigheid. Deze negatieve afwijking wordt alsnog rechtmatig:
 1. door vaststelling van de jaarrekening, waarin de afwijking adequaat wordt toegelicht door het dagelijks bestuur;
 - en
 2. indien de afwijking afdoende is geprognosticeerd en toegelicht in de aan het algemeen bestuur verstrekte tussentijdse financiële rapportages.

Via de door het algemeen bestuur 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 passen. Hier is beleid vastgesteld ten aanzien van:

- het tijdig melden van verwachte budgetoverschrijdingen;

- hoe om te gaan met overschrijdingen op programmaniveau;
- het mogen schuiven binnen de budgetten (voor producten) van een programma.

Ad 2. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O criterium)

WVS-groep zal een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het dagelijks bestuur zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien WVS-groep 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.

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 opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. In een dergelijke situatie is sprake van misbruik. Misbruik van overheids gelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen. Bij fraude is het sanctiebeleid van WVS-groep van toepassing. Tevens zal aangifte worden gedaan bij justitie en zullen ter zake passende maatregelen worden getroffen in het kader van fraudepreventie.

Bij oneigenlijk gebruik van overheids gelden wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker wordt toegelicht. In voorkomende gevallen zal worden besloten tot handhaving, voorlichting en/of een analyse op de toepassing en

actualisering van de regelgeving.

Door het algemeen bestuur is in verschillende verordeningen en regelingen een M&O-beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is de veronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Ad 3. Het voorwaardencriterium

Besteding en ontvangst van gelden door WVS-groep zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) WVS-regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan recht, hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d..

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk verordening respectievelijk regeling. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de WVS-regelgeving. Omdat er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur is op WVS-niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het dagelijks bestuur moet worden getoetst. Het algemeen bestuur dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor het WVS geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door het algemeen bestuur limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor WVS relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

Door het algemeen bestuur zijn in verschillende verordeningen en regelingen 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.

Bij de toepassing van het voorwaarden criterium dient onderscheid te worden gemaakt tussen het normenkader (welke wetten en bepalingen moeten in acht worden genomen?) en het toetsingskader (wat houdt het toetsingskader in en hoe komt het tot stand?). Het normenkader betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van WVS-groep zelf. De inventarisatie bestaat uit de externe wetgeving en de eigen regelgeving, waarbij de verordeningen en de bestuursbesluiten kunnen worden onderscheiden. Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt via een toetsingskader. Bij het toetsingskader is het vooral van belang aan te geven welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn, c.q. aan welke bepalingen financiële consequenties zitten. Het normen- en toetsingskader 2019 is als bijlage bij dit controleprotocol opgenomen.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2019 is limitatief gericht op de naleving van wettelijke en overige kaders.

5.1 De naleving van wettelijke kaders

Dit betreft de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom 'Wet- en regelgeving extern' van het normen- en toetsingskader rechtmatigheid WVS-groep is opgenomen (bijlage van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kunnen betreffen.

5.2 De naleving van overige kaders

Onder overige kaders kan worden verstaan:

- de begroting;
- de Financiële verordening WVS-groep, uitgezonderd:
 - * artikel 1, onder g (betreft definitie rechtmatigheid, wordt in dit controleprotocol nader gespecificeerd);
 - * artikel 13 (betreft registratie van bezittingen, activa en vermogen);
- de Controleverordening WVS-groep;
- de overige kaders zoals opgenomen in de kolom 'Wet- en regelgeving intern' van het normen- en toetsingskader rechtmatigheid WVS-groep (bijlage van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kunnen betreffen.

Voorwaarden zoals gesteld in hogere wetgeving behoren vanzelfsprekend tot het normenkader. Voorwaarden zoals gesteld in eigen interne regelgeving behoren alleen tot het normenkader voor zover het bepalingen betreft inzake recht, hoogte en duur. Hiermee worden bepalingen bedoeld die aangeven voor wie een bijdrage bedoeld is, hoe hoog die moet zijn en voor welke periode die geldt.

Nevenvoorwaarden zoals de termijn van aanlevering van stukken, de vorm daarvan en allerlei andere formele vereisten worden hiermee buiten het normenkader gehouden. Dat wil overigens niet zeggen dat hier niets mee gedaan wordt. De accountant neemt deze echter niet mee in zijn controle.

6. Rapportering accountant

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

Tussentijdse controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interimcontrole uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht aan het dagelijks bestuur. Bestuurlijk relevante zaken worden – middels een rapport van bevindingen – aan het algemeen bestuur gerapporteerd.

Jaarrekeningcontrole

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een rapport van bevindingen uitgebracht aan het algemeen bestuur en in afschrift aan het dagelijks bestuur.

In het rapport 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 hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door het WVS gehanteerde geautomatiseerde informatievoorziening.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor het algemeen bestuur, zodat deze de door het dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage:

Normen- en toetsingskader 2019.

Normen en Toetsingskader 2019 WVS-groep

Wet- en regelgeving extern

Gemeentewet
Ambtenarenwet
Participatiewet
CAR/UWO
Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido)
Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
Aanbestedingswet (AW)
Wet normering topinkomens (WNT)

Wet- en regelgeving intern

Uit te zonderen artikelen

Regelingen en verordeningen WVS-groep:

1.1 Gemeenschappelijke regeling WVS-groep	1, 2, 4 t/m 12, 14 t/m 26, 29 t/m 31, 34 t/m 47
1.3 Mandaatstatuut	1, 4 t/m 15
15.12 Financiële verordening WVS-groep	Geheel van toepassing
15.13 Controleverordening WVS-groep	Geheel van toepassing
15.19 Verordening vergoeding commissieleden	3 en 4
15.24 Treasurystatuut WVS-groep	Geheel van toepassing