

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE EN DE RECHTMATIGHEIDSCONTROLE OP DE JAARREKENING VAN DE VEILIGHEIDSREGIO HAAGLANDEN

1. Inleiding

Object van controle is de jaarrekening van de Veiligheidsregio Haaglanden (hierna: VRH) en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Haaglanden. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de (1) accountantscontrole door de accountant en (2) de rechtmatigheidscontrole door het dagelijks bestuur dient het algemeen bestuur een aantal zaken nader te regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt. Het controleprotocol wordt geactualiseerd omdat door een wetwijziging met ingang van verslagjaar 2023 het dagelijks bestuur een verantwoording van rechtmatigheid dient op te nemen in de jaarrekening. Met deze wetwijziging komt de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen explicieter bij het dagelijks bestuur te liggen. De accountant blijft toetsen op een getrouw beeld, waarbij de toets op het getrouwe beeld van de rechtsmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur een onderdeel is.

Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole en het dagelijks bestuur voor de rechtmatigheidscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de Veiligheidsregio Haaglanden. In paragraaf 2 staat de accountantscontrole centraal, in paragraaf 3 de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole welke wordt verricht door of namens het dagelijks bestuur.

Wettelijk kader

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

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

Daarnaast geeft het algemeen bestuur nadere aanwijzingen aan het dagelijks bestuur inzake de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de rechtmatigheidscontrole en de daarvoor geldende normstellingen.

Procedure

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole en rechtmatigheidsverantwoording vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en de directie, de controller en eventueel de portefeuillehouder financiën van het dagelijks bestuur.

2. Controle door de accountant

2.1 Algemene uitgangspunten voor de controle door de accountant

Zoals in art 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, die wordt uitgevoerd door de door 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;
- 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;
- 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 algemeen bestuur 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) alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole 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 interne verordeningen". De accountant hoeft niet vast te stellen dat alle handelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn verricht. De accountantscontrole beperkt zich tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen, die als baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening worden verantwoord.

2.2 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 met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyses, vastgestelde toleranties en deelwaarnemingen en extrapolaties. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het algemeen bestuur mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze

minimumeisen. Dit moet dan wel worden vermeld in de controleverklaring. De minimumeisen voor de controle zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1: minimumeisen goedkeuringstoleranties

Goedkeuringstolerantie	Strekking controleverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten, inclusief de mutaties in de reserves)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten, inclusief de mutaties in de reserves)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed.

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze wordt als volgt gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie.

Bij overschrijding van dit bedrag rapporteert de accountant over afwijkingen in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die het algemeen bestuur specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming over de strekking van de af te geven controleverklaring. De rapporteringstolerantie wordt door het algemeen bestuur vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde 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.

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de VRH wordt de goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan de minimumeisen conform de tabel in paragraaf 3.1. Op basis van de begroting 2023 betekenen deze percentages dat een totaalbedrag aan fouten (1%) respectievelijk onzekerheden (3%) in de jaarrekening van circa € 1.000.000 en € 3.000.000 een goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De tolerantie wordt jaarlijks achteraf op basis van de werkelijke cijfers definitief bepaald. De accountant rapporteert over afwijkingen groter dan 25% van de goedkeuringstolerantie in het verslag van bevindingen.

Totale lasten VRH inclusief de dotaties aan de reserves	Goedkeuringstolerantie fouten in de jaarrekening 1%	Rapportagegrens 25% van de goedkeuringstolerantie (fouten)
ca. € 100.000.000	ca. € 1.000.000	ca. € 250.000

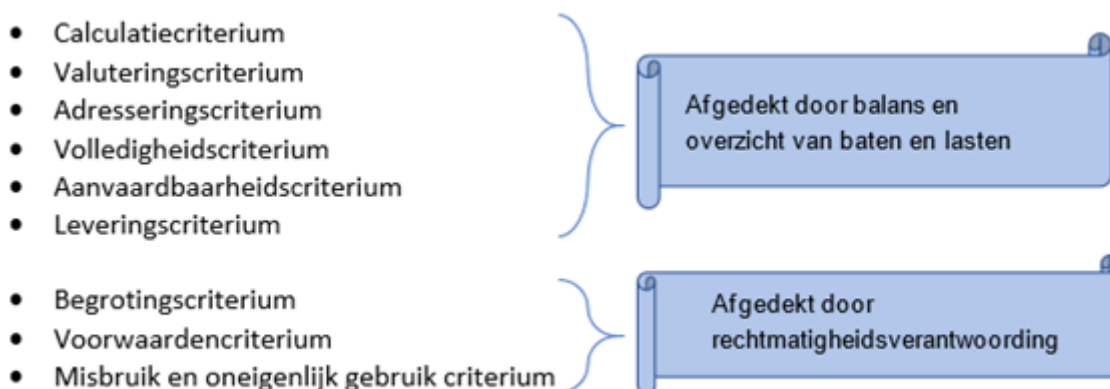
3. Rechtmatigheidscontrole door het dagelijks bestuur

3.1 Algemene uitgangspunten voor de rechtmatigheidscontrole

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals opgenomen in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door het algemeen bestuur. De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. In het kader van rechtmatigheid kunnen 9 criteria worden onderkend. Deze criteria worden samengevat weergegeven in tabel 2.

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. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

Tabel 2: rechtmatigheidscriteria



In het kader van het getrouwheidsonderzoek van de accountant dient aandacht te worden besteed aan de eerste zes criteria: calculatiecriterium, valueringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium. De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring van de accountant wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het dagelijks bestuur neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording zoals opgesteld door het dagelijks bestuur een getrouwe weergave geeft.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheidsverantwoording van het financieel beheer zal door het dagelijks bestuur extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Dit betreft de onderste drie criteria zoals te zien is in tabel 2. Hieronder worden de drie criteria nader beschreven.

Ad 1. Begrotingscriterium

Als blijkt dat gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is – voor zover het begrotingsoverschrijdingen betreft – mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van het algemeen bestuur zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door algemeen geformuleerde beleid en / of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen óf respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het algemeen bestuur.

Begrotingsoverschrijdingen welke uitgaven betreffen die binnen het door het algemeen bestuur uitgezette beleid blijven, dienen niet meegewogen te worden in het accountantsoordeel. Dergelijke overschrijdingen kunnen achteraf via de vaststelling van de jaarrekening ter goedkeuring worden voorgelegd aan het algemeen bestuur. Ingevolge artikel 28 Besluit Begroting en Verantwoording dient in de programmarekening een toelichting inzake de analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening te worden opgenomen.

Ad 2. M&O-criterium

Gemeenschappelijke regelingen zullen 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 over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeenschappelijke regeling 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.

Ad 3. Voorwaarden criterium

Besteding en inning van gelden door een gemeenschappelijke regeling 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) 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 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 regeling respectievelijk verordening. 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 interne 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 kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het beheer moet worden getoetst. Het algemeen bestuur dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeenschappelijke regeling 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 de gemeenschappelijke regeling relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen. Het algemeen bestuur stelt via dit protocol de reikwijdte van de accountantscontrole op rechtmatigheid vast binnen de geldende wettelijke kaders zoals opgenomen in de GW en het Bado.

De (accountants)controle op de rechtmatigheidsverantwoording is limitatief gericht op:

- *Externe wet- en regelgeving*

De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij provincies" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;

- *Interne regelgeving*

De overige interne regelgeving, zoals opgenomen in de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole" (bijlage 1 van dit protocol).

Deze overige interne regelgeving voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Indien en voor zover bij de (accountants)controle materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door het algemeen bestuur in verordeningen vastgestelde (financiële) regels of door hogere overheden vastgestelde (financiële) regels betreft. Met andere woorden: interne regels van het algemeen bestuur naar ambtelijke organisatie c.q. bestuursbesluiten vallen daar in principe buiten, tenzij de bestuursbesluiten een

noodzakelijke uitwerking zijn van door het Rijk of het algemeen bestuur vastgestelde regelgeving.¹

3.2 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

Naast de goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie voor de accountant wordt in het kader van financiële rechtmatigheid de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd.

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 de veiligheidsregio, inclusief de dotaties aan de reserves.

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen, wordt door het algemeen bestuur bepaald. In overleg met de accountant is het advies de verantwoordingsgrens vast te stellen op 3% van het lastentotaal inclusief dotaties aan reserves van de jaarrekening. Hiermee wordt aangesloten bij de toleranties voor de accountant (met betrekking tot de 3% is aansluiting gezocht met de afkeuringsgrens zoals deze voor de accountant geldt).

Daarnaast is het voorstel om afwijkingen boven 0,5% van het lastentotaal inclusief dotaties aan reserves van de jaarrekening toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening. Als de som van de afwijkingen boven de tolerantiegrens uitkomt, worden de relevante afwijkingen in de paragraaf bedrijfsvoering toegelicht, voorzien van een plan met te nemen maatregelen om tot beheersing te komen. Hiermee wordt het advies van de accountant gevolgd om afwijkingen > 50% van de goedkeuringstolerantie toe te lichten (goedkeuringsgrens zonder beperking bij 1% van het lastentotaal inclusief dotaties aan reserves van de jaarrekening voor de accountantscontrole).

Dit betekent dat het dagelijks bestuur afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden) ten aanzien van het naleven van wet- en regelgeving groter dan ca. € 500.000 rapporteert en toelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

4. Rapportages

4.1 Rapportage door de accountant

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

Verslag van bevindingen

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

¹ Hiermede wordt aangesloten de nadere verduidelijking van de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole zoals opgenomen in de circulaire "Rechtmatigheidscontrole door de accountant" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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 en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 2 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole van de jaarrekening weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring wordt verstrekt aan het dagelijks bestuur en is bedoeld voor openbaarmaking. De controleverklaring wordt verstrekt na vaststelling van de jaarrekening door het dagelijks bestuur.

Voorts zal de accountant aan het algemeen bestuur rapporteren indien omstandigheden als bedoeld in de verordening ex artikel 213 Gemeentewet dit vereisen.

4.2 Rapportage door het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door het algemeen bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en de financiële verordening en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het dagelijks bestuur welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Het dagelijks bestuur rapporteert met ingang van verslagjaar 2023 over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles. De eerste rapportage zal plaatsvinden in de jaarrekening 2023.

Citeertitel

Dit protocol kan worden aangehaald als

“Controleprotocol Veiligheidsregio Haaglanden 2023”.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Haaglanden op:

_____ januari 2023.

De Voorzitter,

De Secretaris,

Jan van Zanen

Esther Lieben

Bijlagen:

1. Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole

Financieel	
Externe wet en regelgeving-algemeen	Interne regelgeving
BBV	Verordeningen ex art 212 en 213 GW
Bado / BAPG	Arbeidsvoorwaardenregeling VRH
Fido / Ruddo	Programmabegroting
Fiscale en sociale wetgeving	Treasurystatuut
Europese aanbestedingsregels	Mandaat- en volmachtregeling
Aanbestedingswet	Organisatieverordening
	Gemeenschappelijke regeling VRH
	AB besluiten met financiële consequenties
Externe wet en regelgeving-specifiek	
Bdur	
Wet Normering Topinkomens	
Wet Markt en Overheid	
Wet modernisering VPB plicht overheidsondernemingen	

Niet financieel	
Externe wet en regelgeving- algemeen	Interne regelgeving
Grondwet	Beleid m.b.t. voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik
Burgerlijk wetboek	
Gemeentewet	
Wet Gemeenschappelijke regelingen	
Provinciewet	
Algemene wet bestuursrecht	
Archiefwet	
Wet Arbo	
Wet milieubeheer	
Algemene verordening gegevensbescherming	
Wet op de ondernemingsraden	
Externe wet en regelgeving- specifiek	
Wet veiligheidsregio's, Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's	
Wet ambulancezorgvoorzieningen	