

**CONTROLEPROTOCOL
VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2021
VAN VEILIGHEIDSREGIO BRABANT-NOORD**

1. Inleiding

Object van controle is de jaarrekening van boekjaar 2021 en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Brabant-Noord. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet het algemeen bestuur een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Het rijk heeft toegezegd om de veiligheidsregio's te compenseren voor de financiële gevolgen van de coronacrisis. De veiligheidsregio's kunnen een einddeclaratie indienen voor de kosten welke zijn gemaakt in verband met COVID-19 virus. Er is een apart controleprotocol ontwikkeld door de controle hierop door de accountant.

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 jaarrekening 2021 van Veiligheidsregio Brabant-Noord.

1.2. Wettelijk kader

De Gemeentewet, art. 213 lid 2, 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 GW (Gemeentewet) bedoelde 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 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.

Met dit controleprotocol stelt Veiligheidsregio Brabant-Noord nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor controlejaar 2021.

1.3. Procedure

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

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

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 GW 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, waaronder interne verordeningen;
- 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 dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 GW (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 GW alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NBA) 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".

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 beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en deelwaarnemingen en extrapolaties.

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

In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. In het hierna opgenomen schema is de goedkeuringstolerantie opgenomen zoals door het algemeen bestuur vastgesteld. Deze komen overeen met het wettelijk minimum.

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

De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging.

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.

¹ Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

De rapporteringtolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die het algemeen bestuur specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringtolerantie wordt door het algemeen bestuur vastgesteld. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

De rapporteringtolerantie stelt het algemeen bestuur vast op een percentage van 25% van de goedkeuringstolerantie. Geconstateerde fouten en/of onzekerheden met betrekking tot (in het kader van het dechargeproces) politiek gevoelige onderwerpen dienen, ongeacht de omvang, te worden gerapporteerd.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

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 oordeelsvorming 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 gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium.

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 het algemeen bestuur 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. Als gevolg van artikel 28 Besluit Begroting en Verantwoording dient in de programmarekening een toelichting betreffende 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 zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid.

Indien een gemeenschappelijke regeling geen toereikend M&O-beleid voert ten aanzien van een regeling, is er geen sprake van een verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling. De accountant weet dan met zekerheid dat er een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid

bestaat en dat de met de betreffende regeling samenhangende posten in de jaarrekening niet voldoen aan de te stellen eisen. Op grond daarvan heeft de accountant een bedenking die veelal niet is te kwantificeren, maar die, afhankelijk van de relatieve omvang van de desbetreffende posten wel mede bepalend kan zijn voor de strekking van de af te geven verklaring. Ook een gebrekkige uitvoering door de gemeenschappelijke regeling van het vastgestelde M&O-beleid kan leiden tot een bedenking.

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. De accountant dient te overwegen of hij in zijn verklaring, na zijn oordeel, een toelichtende paragraaf opneemt waarin hij de gebruikers van de verantwoording nog eens nadrukkelijk op de bestaande onzekerheid wijst. Indien de onzekerheid van materieel belang ten gevolge van de M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting op de jaarrekening is uiteengezet, dan heeft de accountant een bedenking tegen de jaarrekening en is een goedkeurend getrouwheidsoordeel niet toegestaan.

Ad 3. Voorwaardencriterium

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 wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, besluiten van het algemeen bestuur, verordeningen, richtlijnen, protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie).

De gestelde voorwaarden hebben 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 van het dagelijks bestuur 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.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor kalenderjaar 2021 is limitatief gericht op:

1. Externe wet- en regelgeving

De naleving van wettelijke kaders, zoals in de kolom “Externe wet- en regelgeving” van de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole” is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.

2. *Interne regelgeving*

- de begroting
- de gemeenschappelijke regeling
- 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 beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen. Hierbij is het intern inkoopbeleid uitgesloten voor de accountantscontrole. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheerhandelingen, tenzij tegen derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelweging 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. besluiten van het dagelijks bestuur vallen daar in principe buiten, tenzij de bestuursbesluiten een noodzakelijke uitwerking zijn van door het Rijk of het algemeen bestuur vastgestelde regelgeving.²

6. **Rapportering 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.

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

Designaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaarden criterium, 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.

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 algemeen bestuur en is bedoeld voor openbaarmaking. De controleverklaring wordt verstrekt na vaststelling van de jaarrekening door het algemeen bestuur.

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

² 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.

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

Processen	Externe wet- en regelgeving en interne regelgeving	Financieel of niet
Organisatie	Externe wet- en regelgeving	
	Wet veiligheidsregio's	Financieel
	Besluit veiligheidsregio's	Financieel
	Interne regelgeving	
	Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel
	Controle verordening Veiligheidsregio Brabant-Noord	Niet-financieel
	Financiële verordening Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel
	Organisatiebesluit Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel
	Verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid Veiligheidsregio Brabant-Noord	Niet-financieel
	Archiefverordening Veiligheidsregio Brabant-Noord	Niet-financieel
	Richtlijn klachtenprocedure Veiligheidsregio Brabant-Noord	Niet-financieel
	Privacybeleid Veiligheidsregio Brabant-Noord	Niet-financieel
	Privacyreglement Veiligheidsregio Brabant-Noord	Niet-financieel
Brandweezorg	Externe wet- en regelgeving	
	Besluit personeel veiligheidsregio's	Niet-financieel
	Interne regelgeving	
	Aanwijzing toezichhoudende ambtenaren Brandweer Brabant-Noord	Niet-financieel
	Delegatie besluit Rampbestrijdingsplannen	Niet-financieel
	Reglement Jeugdbrandweer Brabant-Noord	Financieel
Geneeskundige hulp	Externe wet- en regelgeving	
	Wet publieke gezondheid	Niet-financieel
	Tijdelijke wet ambulancezorg	Niet-financieel
Algemeen financieel middelenbeheer	Externe wet- en regelgeving	
	Grondwet	Niet-financieel
	Burgerlijk wetboek	Niet-financieel
	Gemeentewet	Niet-financieel
	Wet gemeenschappelijke regelingen	Niet-financieel
	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten	Financieel
	Wet op het BTW compensatiefonds	Financieel
	Wet op de vennootschapsbelasting	Financieel
	Interne regelgeving	
	Begroting Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel

Processen	Externe wet- en regelgeving en interne regelgeving	Financieel of niet
	Algemeen mandaat- volmacht- en machtigingsbesluit Brandweer Brabant-Noord	Financieel
	Bevoegdhedenoverzicht Brandweer Brabant-Noord	Financieel
	Nota reserves en voorzieningen Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel
	Nota Activabeleid Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel
	Overeenkomst kosten voor gemene rekening met VRBZO	Financieel
	Overeenkomst kosten voor gemene rekening voor de GHOR	Financieel
Rijksbijdragen	Externe wet- en regelgeving	
	Besluit veiligheidsregio's	Financieel
	Brede DoelUitkering Rampenbestrijding	Financieel
	Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten	Financieel
	Circulaires ministerie J en V	Financieel
Treasury	Externe wet- en regelgeving	
	Wet financiering decentrale overheden (FIDO)	Financieel
	Interne regelgeving	
	Treasurystatuut Veiligheidsregio Brabant-Noord	Financieel
	Externe wet- en regelgeving	
	Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof)	Financieel
Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Externe wet- en regelgeving	
	Ambtenarenwet 2017	Niet-financieel
	Fiscale wetgeving	Financieel
	Sociale verzekeringswetten	Financieel
	CAR/UWO	Financieel
	Wet rechtspositionele voorzieningen rampbestrijders (WRVR)	Financieel
	Interne regelgeving	
	Besluit machtiging wijzigingen rechtspositionele regelingen	Financieel
	Vrijwilligersreglement	Financieel
	Overige documenten arbeidsvoorwaarden	Financieel
Inkopen en contractbeheer	Externe wet- en regelgeving	
	Europese aanbestedingsrichtlijnen	Financieel
	Interne regelgeving	
	Regeling budgethouders Brandweer Brabant-Noord	Financieel