

Controleprotocol 2024 Veiligheidsregio Brabant-Noord

Datum : 28 november 2024

1. Inleiding

Object van controle is de jaarrekening van boekjaar 2024 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.

1.1. Doelstelling

Dit controleprotocol geeft nadere aanwijzingen 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 2024 van Veiligheidsregio Brabant-Noord.

In dit controleprotocol zijn in verband met de rechtmatigheidsverantwoording ook de verantwoordingsgrens en de rapporteringsgrens vastgelegd voor de paragraaf Bedrijfsvoering in het jaarverslag:

- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur, en
- de rapporteringsgrens ten behoeve het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het dagelijks bestuur.

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 controleverklaring 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 2024.

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 met de directeur en/of portefeuillehouder financiën van het dagelijks bestuur.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording - als een onderdeel van de jaarrekening. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk dat de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening wordt opgenomen. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft. De controle van de jaarrekening door de accountant is gericht 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 dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet en Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in art 58a van het BBV.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet, het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (afgekort BADO), de Kadernota Rechtmatigheid 2024 en de stellige uitspraken van de commissie BBV, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de verantwoordingsgrens

3.1 Algemeen

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.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

3.2 Goedkeuringstoleranties accountant

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

De percentages betreffen het deel van de werkelijke programmalasten inclusief dotaties aan de reserves in de jaarrekening. In de planningsfase en gedurende het eerste deel van het betreffende boekjaar wordt de (gewijzigde) begroting als uitgangspunt gebruikt.

Van de accountant wordt naast deze kwantitatieve benadering bij de weging van fouten en onzekerheden ook een kwalitatieve beoordeling verwacht (op basis van professional judgement).

De genoemde percentages worden genomen van de totaal begrote lasten, inclusief begrotingswijziging(en). In de begroting 2024 bedraagt het lastentotaal: € 59,3 miljoen.

Dit betekent voor de goedkeuringstoleranties in:

- Maximaal toegestaan bedrag aan fouten: € 593.000
- Maximaal toegestaan bedrag aan onzekerheden: € 1.779.000

De definitief geldende toleranties worden bepaald aan de hand van de begroting na laatste wijziging.

3.3 Rapporteringstolerantie accountant

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. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar mogelijk wel tot een meer uitgebreide 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 rapporteringstolerantie wordt door het algemeen bestuur vastgesteld. 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.

De rapporteringstolerantie stelt het algemeen bestuur vast op een percentage van 20% van de goedkeuringstolerantie. Geconstateerde fouten en/of onzekerheden met betrekking tot (in het kader van het déchargeproces) politiek gevoelige onderwerpen dienen, ongeacht de omvang, te worden gerapporteerd.

3.4 Verantwoordingsgrens dagelijks bestuur

Naast de goedkeuringstolerantie voor de accountant wordt de verantwoordingsgrens voor het dagelijks bestuur onderkend.

Veiligheidsregio Brabant-Noord kent een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten inclusief dotaties aan de reserves. Er is daarmee ook aansluiting met de grens van 1% voor de accountant ten behoeve van de afgifte van de goedkeurende controleverklaring (goedkeuringstolerantie).

3.5 Rapporteringsgrens dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het dagelijks bestuur hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het dagelijks bestuur zich niet alleen tot het geven van een toelichting louter bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het dagelijks bestuur rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf Bedrijfsvoering met een toelichting vanuit haar actieve informatieverstrekking richting het algemeen bestuur. Deze rapportagegrens is vastgesteld op €50.000.

4. Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen negen rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meesten 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.

In de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur worden deze drie criteria meegenomen. Eventuele toelichtingen worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag.

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 de verordeningen".

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door het algemeen bestuur.

Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

Het begrotingscriterium, de voorwaardecriterium en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Andere rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Een voorbeeld hiervan is de constatering van een verslaggevingsfout. Dit is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook een constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

4.1 Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting (inclusief wijziging) en hiermee samenhangende programma's. In de (programma)begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld, die door het algemeen bestuur zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van het algemeen bestuur is gerespecteerd. Het begrotingscriterium is uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV. Hierin is opgenomen dat bestedingen die uitstijgen boven de in de begroting opgenomen programmabudgetten niet als onrechtmatig worden aangemerkt, als voor de accountant bij de controle vaststaat dat de begrotingsoverschrijding binnen de beleidskaders van het algemeen bestuur valt of compensatie mogelijk is door met de hogere lasten rechtstreeks samenhangende inkomsten (baten). Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de het algemeen bestuur.

Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door het algemeen bestuur, zijn de overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording. In november 2023 heeft de Commissie BBV de gewijzigde Kadernota Rechtmatigheid 2023 uitgebracht. waaraan is toegevoegd dat onderschrijdingen van de begrote lasten en onderschrijdingen van investeringskredieten en lagere/ hogere baten dan begroot 'tijdig' aan het algemeen bestuur moeten worden gemeld. In oktober 2024 is de Kadernota Rechtmatigheid 2024 gepubliceerd. De (beperkte) wijzigingen in deze Kadernota zijn meegenomen in de actualisatie van het controleprotocol 2024. In de Financiële verordening is nader toegelicht welke afwijkingen in het kader van rechtmatigheid acceptabel zijn.

4.2 Voorwaardencriterium

Besteding en ontvangsten van gelden door een veiligheidsregio zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door het dagelijks bestuur wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) verordeningen. Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de veiligheidsregio 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 (zie bijlage 1 van dit protocol).

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 controleverklaring verkleind.

Voor de interne regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid 2024 van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording van toepassing bij de controle. Deze commissie heeft de opdracht zwaarwegende adviezen uit te brengen. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. Deze dienen dan door de veiligheidsregio en accountant te worden gedocumenteerd.

4.3 Het Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium)

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 bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan”.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Dit criterium speelt in het bijzonder in het sociaal domein van en bij subsidieverstrekking door gemeenten. Derhalve speelt dit criterium in mindere mate voor Veiligheidsregio Brabant-Noord.

5. Rapportering door de accountant en het dagelijks bestuur

5.1 Interimcontrole en managementletter

Het doel van de interim controle is een beeld krijgen van de mate waarin de organisatie de bedrijfsvoering intern beheerst. De uitkomsten hiervan worden middels een managementletter uitgebracht aan het Managementteam van Veiligheidsregio Brabant-Noord en wordt ter informatie aan het dagelijks/algemeen bestuur aangeboden.

5.2 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig artikel 213 van 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.

5.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Designaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium. 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.

5.4 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur). Deze controleverklaring wordt verstrekt aan het algemeen bestuur en is bedoeld voor openbaarmaking. De controleverklaring wordt verstrekt na goedkeuring van de jaarrekening door het dagelijks bestuur.

Bijlage Normenkader 2024

Hieronder is het normenkader over 2024 weergegeven. Er is onderscheid gemaakt tussen de regelgeving welke ook vallen onder het getrouwe beeld en dus vallen onder de reguliere accountantscontrole en tussen de regelgeving welke enkel vallen onder de rechtmatigheid en welke dus meegenomen moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

Financiële processen	Externe of interne regelgeving	Wet- en regelgeving	Enkel rechtmatigheid	Toetsingskader
Algemeen	Extern	Wet veiligheidsregio's		
		Besluit veiligheidsregio's		
		Grondwet		
		Burgerlijk wetboek		
		Gemeentewet		
		Wet gemeenschappelijke regelingen		
		Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten		
		Wet op het btw-compensatiefonds		
		Algemene Verordening Gegevensbescherming		
		Wet op de vennootschapsbelasting		
		Wet versterking Decentrale Rekenkamers		
		Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Bibob)		
		Kadernota Rechtmatigheid 2024		Rechtmatigheid

Financiële processen	Externe of interne regelgeving	Wet- en regelgeving	Enkel rechtmatigheid	Toetsingskader
Algemeen	Intern	Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Controle verordening Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Financiële verordening Veiligheidsregio Brabant-Noord	Rechtmatigheid	Geheel
		Verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Organisatiebesluit Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Begroting Veiligheidsregio Brabant-Noord	Rechtmatigheid	Geheel
		Algemeen mandaat- volmacht- en machtigingsbesluit Brandweer Brabant-Noord		
		Bevoegdhedenoverzicht Brandweer Brabant-Noord		
		Nota reserves en voorzieningen Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Nota Activabeleid Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Overeenkomst kosten voor gemene rekening met VRBZO en VRBN aangaande meldkamer Brandweer Oost-Brabant		
		Overeenkomst kosten voor gemene rekening voor de GHOR		
		Archiefverordening Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Richtlijn klachtenprocedure Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Privacybeleid Veiligheidsregio Brabant-Noord		
		Privacyreglement Veiligheidsregio Brabant-Noord		

Financiële processen	Externe of interne regelgeving	Wet- en regelgeving	Enkel rechtmatigheid	Toetsingskader
Brandweezorg	Intern	Reglement Jeugdbrandweer Brabant-Noord		
		Aanwijzing toezichhoudende ambtenaren Brandweer Brabant-Noord		
		Delegatie besluit Rampbestrijdingsplannen		
Ontvangsten	Extern	Besluit veiligheidsregio's		
		Brede DoelUitkering Rampenbestrijding		
		Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten		
		Circulaires ministerie J en V		
Treasury	Extern	Wet financiering decentrale overheden (FIDO)	Rechtmatigheid	Art. 2, 3 t/m 6 en 8
		Regeling schatkistbankieren decentrale overheden	Rechtmatigheid	
		Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof)	Rechtmatigheid	
	Intern	Treasurystatuut Veiligheidsregio Brabant-Noord	Rechtmatigheid	Art. 3 en 5
	Personeel	Extern	Besluit personeel veiligheidsregio's	
Ambtenarenwet 2017				
Fiscale, sociale verzekerings- en pensioenwetgeving				
CAR (-UWO) Veiligheidsregio's				
Wet rechtspositionele voorzieningen rampbestrijders (WRVR)				
Wet normering topinkomens				
Intern		Besluit machtiging wijzigingen rechtspositionele regelingen		
		Vrijwilligersreglement		
	Personeelshandboek Veiligheidsregio Brabant-Noord			
Inkopen en contractbeheer	Extern	Europese aanbestedingsrichtlijnen	Rechtmatigheid	Art. 4 Richtlijn 2014/24
		Aanbestedingswet 2012	Rechtmatigheid	Art. 2
		Gids proportionaliteit	Rechtmatigheid	Geheel
	Intern	Regeling budgethouders		