

Beslisnotitie Veiligheidsregio Hollands Midden**1. Algemeen**

Onderwerp:	Vaststellen Controleprotocol 2014	Opgesteld door:	E.H. Breider (Concerncontroller)
Voorstel t.b.v. vergadering:	Algemeen Bestuur	Datum:	26 juni 2014
Agendapunt:	B.2	Bijlage(n):	1 (onderdeel van de notitie)
Portefeuille:	H. Lenferink (DB) H. Meijer (VD)	Status:	Besluitvormend
Vervolgt traject besluitvorming:	-	Datum:	-

2. Besluit

Het Algemeen Bestuur besluit:

1. het Controleprotocol 2014 vast te stellen.

3. Toelichting op het besluitInleiding

In de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden zijn de voorwaarden op hoofdlijnen vastgelegd voor de opdrachtverlening voor de accountantscontrole, voor de informatieverstrekking, de inrichting van de controle en de rapportering. Tevens is gesteld dat ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole minimaal eenmaal per jaar (afstemmings-)overleg plaats vindt tussen de accountant en een volgens de verordening genoemde afvaardiging van de organisatie.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole dient het Algemeen Bestuur een aantal zaken in het jaarlijkse controleprotocol te regelen. Object van controle is de jaarrekening 2014 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2014 zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur. Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporterings-toleranties. Tevens moet aan de accountant duidelijk aangegeven worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is.

Bestendige gedragslijn en mutaties in externe wetgeving

In het voorliggende ontwerp is de bestendige gedragslijn met voorgaande jaren gevolgd.

In de opsomming van de externe wetgeving is ten opzichte van het controleprotocol 2013 verwijderd de Wet Ambulancevervoer en de Wet Tarieven Gezondheidszorg. Op dit moment is evenals in 2013 een begrotingswijziging in voorbereiding die erin voorziet de 'witte' meldkamer uit de programmabegroting te verwijderen. In die context is het dan ook niet meer relevant dat de accountant de jaarstukken van de VRHM op deze wetgeving toetst.

In de opsomming van externe wetgeving is toegevoegd de wijziging van de Wet fido vanwege het verplicht schatkistbankieren en de nieuwe Wet Houdbare Overheidsfinancien (wetswijziging respectievelijk wet van 11 december 2013).

De externe wetgeving voor wat betreft de GHOR is ontleend aan het beleidsplan 2012-2015 van de GHOR Hollands Midden.

Met de vaststelling van dit controleprotocol wordt aan de vereiste formaliteiten voldaan.

Gevolgen voorstel wijziging financieringsstromen GHOR

Bij aanvaarden van een wijziging van de gemeenschappelijke regeling VRHM en RDOG als gevolg van een voorstel tot wijziging van de financieringsstromen GHOR ontstaat een gewijzigd (financieel) kader. Na een formele begrotingswijziging maakt het programma GHOR geen onderdeel meer uit van de programmabegroting 2014 van de VRHM en is een toets door de accountant op de externe GHOR-regelgeving in de jaarstukken 2014 VRHM niet meer relevant. Met het aanvaarden van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling en een besluit tot wijziging van de programmabegroting wordt geacht dit protocol 2014 te zijn aangepast. Hierop is in het vaststellingsbesluit van het controleprotocol geanticipeerd zodat geen aanvullend bestuursbesluit op dit onderwerp meer behoeft te worden genomen.

4. Kader

Wettelijk kader wordt gevormd door de Gemeentewet en de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden.

5. Consequenties

De accountant betreft het Controleprotocol 2014 in de controle op de jaarstukken 2014.

6. Aandachtspunten / risico's:

-

7. Implementatie en communicatie

Na vaststelling wordt het besluit ingezonden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en wordt het verstrekt aan de accountant.

8. Bijlagen

Er is 1 bijlage: ontwerp-besluit Controleprotocol 2014 Veiligheidsregio Hollands Midden, inclusief toelichting.

9. Historie besluitvorming

Het Dagelijks Bestuur heeft op 12 juni 2014 ingestemd met het Controleprotocol 2014.

De Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden is door het Algemeen Bestuur vastgesteld op 10 februari 2011.

Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden;

Overwegende dat voor het dienstjaar 2014 vastgesteld dient te worden de algemene voorwaarden voor de accountantscontrole;

dat het geen aanleiding ziet nadere of aanvullende voorwaarden te stellen als bedoeld in artikel 3 van de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden;

gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur, d.d. 12 juni 2014, nummer B.2

gelet op het bepaalde in de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden;

b e s l u i t:

vast te stellen het volgende

Controleprotocol 2014 Veiligheidsregio Hollands Midden

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. De gemeenschappelijke regeling: de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Hollands Midden;
- b. Algemeen Bestuur: het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden;
- c. Dagelijks Bestuur: het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden;
- d. Directeur veiligheidsregio: secretaris van de gemeenschappelijke regeling en tevens de commandant regionale brandweer;
- e. Controleverordening: de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden;
- f. Controlejaar: het jaar 2014;
- g. Accountant: de door het Algemeen Bestuur benoemde accountant overeenkomstig artikel 1 van de controleverordening.

Artikel 2. Object van controle

1. Object van controle is de jaarrekening 2014 en daarmee tevens het financieel beheer over het controlejaar zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur;
2. De accountant verzorgt de controle overeenkomstig het bepaalde in de Gemeentewet en ter uitvoering van de controleverordening inclusief beoordeling op de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
3. Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van de Gemeentewet alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden;

4. Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Artikel 3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Voor het controlejaar worden onderstaande toleranties gehanteerd:

Goedkeurings- en rapporteringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Artikel 4. Reikwijdte en oordeelsvorming rechtmatigheid

1. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer moet extra aandacht besteed worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria begrotingscriterium en voorwaardencriterium;
2. Ten aanzien van het begrotingscriterium neemt de accountant de volgende elementen in acht:
 - a. het bestaande beleid van de Algemeen Bestuur wordt afgeleid uit de primitieve begroting met toelichting, en de begrotingswijzigingen met toelichting zoals blijkend uit de besluiten Algemeen Bestuur;
 - b. begrotingsonderschrijdingen zijn in principe rechtmatig tenzij deze in strijd zijn met het beleid dat het Algemeen Bestuur heeft vastgesteld. Er is sprake van in strijd met het beleid als het beleid, zonder dat er exogene factoren aan ten grondslag liggen, bewust niet wordt uitgevoerd of als het indruist tegen de wil van het Algemeen Bestuur en hierover geen verantwoording is afgelegd;
 - c. kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten en kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid maar die niet tijdig konden worden signaleerd zijn rechtmatig;
 - d. kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor geen begrotingswijziging is goedgekeurd zijn onrechtmatig.
3. 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;
4. De accountant toetst de naleving van de hierna genoemde externe wet- en regelgeving:
 - a. Grondwet
 - b. Burgerlijk Wetboek
 - c. Gemeentewet
 - d. Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
 - e. Wet gemeenschappelijke regelingen
 - f. Algemene Wet Bestuursrecht
 - g. Wet veiligheidsregio's, het Besluit veiligheidsregio's, het Besluit personeel veiligheidsregio's en het Besluit Brede Doeluitkering Veiligheidsregio's

- h. Besluit rijksbijdrage bijstands- en bestrijdingskosten
 - i. Wet Publieke Gezondheid
 - j. Wet Toelating Zorginstellingen
 - k. Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
 - l. Kwaliteitswet zorginstellingen
 - m. Politiewet 2012
 - n. Wet financiering decentrale overheden (inclusief wetswijziging van 11 december 2013 inzake verplicht schatkistbankieren)
 - o. de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden
 - p. de Regeling 'RUDDO'
 - q. de Wet Houdbare Overheidsfinanciën
 - r. Raamwerk EU-voorschriften aanbesteden
 - s. Ambtenarenwet
 - t. Fiscale wetgeving
 - u. Sociale verzekeringswetten
 - v. CAR/UWO
 - w. Pensioenwetgeving
5. De accountant toetst de naleving van de hierna genoemde de interne regelgeving:
- a. Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Hollands Midden en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten;
 - b. Organisatieverordening Veiligheidsregio Hollands Midden;
 - c. Financiële verordening Veiligheidsregio Hollands Midden;
 - d. Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden;
 - e. Programmabegroting 2014 Veiligheidsregio Hollands Midden;
 - f. Dienstverleningsovereenkomst ten behoeve van de uitoefening van de GHOR-taken in de regio Hollands Midden;
 - g. Integrale Beheerovereenkomst Gemeenschappelijke Meldkamer Hollands Midden;
 - h. Treasurystatuut Veiligheidsregio Hollands Midden;
 - i. Kasinstructie Veiligheidsregio Hollands Midden;
 - j. Inkoopvoorwaarden Brandweer Hollands Midden;
 - k. Sociaal plan ten behoeve van de regionalisering van Brandweer Hollands Midden;
 - l. Uitvoeringsregeling Arbeidsvoorwaarden Veiligheidsregio Hollands Midden.
6. Met betrekking tot de interne regelgeving wordt, zolang nog geen mandaatbesluit is geformaliseerd, als rechtmatig aangemerkt de benoeming, de schorsing en ontslag van het personeel door de secretaris, de directeur of de regionaal commandant alsmede de door het personeel dat aan hem verantwoording verschuldigd is, aangegane verplichtingen.

Artikel 5. Rapportering

In aanvulling op het bepaalde in de controleverordening gelden de volgende rapporteringseisen:

1. in de tweede helft van het controlejaar voert de accountant een zogenoemde interim-controle uit. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag (in de regel genoemd de managementletter) uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden – op grond van de overeengekomen rapportage wensen – ook aan het Algemeen Bestuur gerapporteerd;

2. omtrent de controle van de jaarrekening wordt 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, de uitvoering en de waarborgen van een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover;
3. gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen;
4. 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 accountantsverklaring wordt verstrekt aan het Algemeen Bestuur en is bedoeld voor openbaarmaking. De accountantsverklaring wordt verstrekt na vaststelling van de jaarrekening door het Algemeen Bestuur.

Artikel 6. Slotbepalingen

1. Dit besluit treedt met terugwerkende kracht in vanaf 1 januari 2014 en kan worden aangehaald als "Controleprotocol 2014 Veiligheidsregio Hollands Midden".
2. Indien de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Hollands Midden en de programmabegroting 2014 als gevolg van een voorstel inzake de wijziging van de financieringsstromen GHOR worden gewijzigd, wordt geacht per de datum van de inwerkingtreding van dat besluit, de externe wetgeving met betrekking tot de uitvoering van de GHOR-taken als vermeld onder artikel 4, lid 4 sub i, j, k en l buiten beschouwing gelaten.

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden op 26 juni 2014.

de secretaris,

de voorzitter,

H.E.N.A. Meijer

drs. H.J.J. Lenferink

KORTE TOELICHTING CONTROLEPROTOCOL 2014 VEILIGHEIDSREGIO HOLLANDS MIDDEN

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 beheershandelingen 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. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (hierna afgekort BAPG) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het Algemeen Bestuur (hierna afgekort AB) mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Deze scherpere goedkeuringstoleranties moeten dan wel worden vermeld in de accountantsverklaring. De minimumeisen zijn:

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

Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement. De definitie van 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 over de strekking van de af te geven accountantsverklaring. Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: '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 rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die het AB specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringstolerantie wordt door het AB vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen.

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 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 het controlejaar worden onderstaande goedkeurings- en rapporteringstoleranties gehanteerd:

Goedkeurings- en rapporteringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt verwezen naar de Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten², het NIVRA-discussierapport 'Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies' de NIVRA Audit Alert 15 (beide te raadplegen via www.nivra.nl), de ledenbrief van de VNG 'Accountantscontrole 2004' van 12 augustus 2004 (zie www.vng.nl) en de circulaire rechtmatigheidscontrole van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 november 2004.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

- begrotingscriterium;
- voorwaardencriterium;
- misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium;
- calculatiecriterium;
- valuteringscriterium;
- adresseringscriterium;
- volledigheidscriterium;
- aanvaardbaarheidscriterium;
- 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 moet extra aandacht besteed worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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 AB.

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.

² Staatsblad 2002, 68

Het bepalen welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan AB. Begrotingsoverschrijdingen welke uitgaven betreffen die binnen het door het AB 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 AB.

Ingevolge artikel 28 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wordt in de programmarekening een toelichting inzake de analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening opgenomen.

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 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;
- de 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, regeling of 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 AB. Het AB is kadersteller en stelt de norm waaraan het beheer moet worden getoetst. Het AB dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de gemeenschappelijke regeling geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren.

Concreet betekent dit dat door het AB limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeenschappelijke regeling relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen. Het AB stelt via dit protocol de reikwijdte van de accountantscontrole op rechtmatigheid vast binnen de geldende wettelijke kaders zoals opgenomen in de Gemeentewet en het BAPG.

Misbruik & Oneigenlijk (M&O) gebruik-criterium

In het kader van de wettelijke rechtmatigheidscontrole zijn de rechtmatigheidscriteria uitgewerkt in de vastgestelde verordeningen. Een van de rechtmatigheidscriteria handelt over het opstellen van beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. M&O richt zich evenwel hoofdzakelijk op inkomensoverdrachten aan derden. Hierbij valt te denken aan sociale uitkeringen, subsidies en bijdragen. De Veiligheidsregio Hollands Midden voert geen taken en activiteiten op dit gebied uit.

Het M&O-beleid is daarom niet gericht op inkomensoverdrachten aan derden. De verantwoording van de door de regio ontvangen inkomensoverdrachten (te denken valt aan de rijksbijdragen of de inwonerbijdragen) valt onder de reguliere accountantscontrole op rechtmatigheid en getrouwheid. De directeur zal nog wel overgaan tot het vaststellen van M&O-beleid gericht op interne integriteit. Te denken valt aan interne regelgeving rond het gebruik van dienstmiddelen en internet alsmede aan regelgeving met betrekking tot declaraties en bescherming persoonsgegevens.