

1. Samenvatting voorstel

Ter voorbereiding op en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole dient het Algemeen Bestuur jaarlijks een aantal zaken in een controleprotocol te regelen. Object van controle is nu de jaarrekening 2016 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2016 zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur. Conform bestendige gedragslijn treft u aan een voorstel om het Controleprotocol 2016 vast te stellen.

Ter invulling van artikel 6 van de Controleverordening VRHM informeert het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur voor de opdracht aan de accountant tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden betreffende de opzet, bestaan en werking van de interne beheersingsmaatregelen van de samengevoegde gemeenschappelijke meldkamers van Haaglanden en Hollands Midden in de meldkamer Den Haag (De Yp). De specifieke werkzaamheden zullen nader worden uitgewerkt en afgestemd met de portefeuillehouders Meldkamer en Middelen in het Dagelijks Bestuur. De bevindingen zullen worden gerapporteerd in de managementletter 2016.

2. Algemeen

Onderwerp:	Vaststellen Controleprotocol VRHM 2016	Opgesteld door:	VRHM PCK Anne Kraak
		Afgestemd met:	VRHM/DT
Voorstel t.b.v. vergadering:	Algemeen Bestuur	Datum	29 september 2016
Agendapunt:	1.	Bijlage(n):	-1-
Portefeuille:	H. Lenferink (DB) H. Meijer (VD)	Status:	Besluitvormend
Vervolgtraject besluitvorming:			

3. Besluit

Het Algemeen Bestuur besluit:
het Controleprotocol 2016 vast te stellen.

4. Toelichting op het besluit

Inleiding

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 jaarlijks een aantal zaken in een controleprotocol te regelen. Object van controle is

nu de jaarrekening 2016 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2016 zoals uitgeoefend door of namens het Dagelijks Bestuur. Conform bestendige gedragslijn treft u aan een voorstel om het Controleprotocol 2016 vast te stellen.

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. Tevens moet aan de accountant duidelijk aangegeven worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. Dit is nu een jaarlijks terugkerend bestuursbesluit.

Aanwijzen van posten door het Algemeen Bestuur

Tenslotte dient het Algemeen Bestuur antwoord te kunnen geven op de vraag of het van mening is dat, op basis van het bepaalde in de Controleverordening, posten moeten worden aangewezen waaraan de accountant specifieke aandacht moet besteden.

Ter invulling van artikel 6 van de Controleverordening VRHM informeert het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur voor de opdracht aan de accountant tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden betreffende de opzet, bestaan en werking van de interne beheersingsmaatregelen van de samengevoegde gemeenschappelijke meldkamers van Haaglanden en Hollands Midden in de meldkamer Den Haag (De Yp). De specifieke werkzaamheden zullen nader worden uitgewerkt en afgestemd met de portefeuillehouders Meldkamer en Middelen in het Dagelijks Bestuur. De bevindingen zullen worden gerapporteerd in de managementletter 2016.

Bestendige gedragslijn en mutaties in externe en interne wetgeving

In het voorliggende ontwerp is de algemene bestendige gedragslijn met voorgaande jaren gevolgd. Ten opzichte van voorgaande jaren zijn daarentegen de volgende mutaties aangebracht:

a. Externe regelgeving

Toegevoegd is onder de externe wetgeving:

1. de Wet bescherming persoonsgegevens

Deze wet is gewijzigd met het oog op de zogenoemde meldplicht van datalekken. Door een wijziging van de wet (Kamerstukken 33662) wordt een meldplicht voor inbreuken op beveiligingsmaatregelen voor persoonsgegevens verplicht gesteld. Met de meldplicht wil de regering de gevolgen van een datalek voor de betrokkenen zoveel mogelijk beperken en hiermee een bijdrage leveren aan het behoud en herstel van vertrouwen in de omgang met persoonsgegevens. De verantwoordelijke bij een datalek, waarbij kans is op verlies of onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens, moet niet alleen een melding doen bij de toezichthouder, het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), maar ook de betrokkene informeren. Deze meldplicht geldt voor alle verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens, zowel in de private als publieke sector. Als er geen melding wordt gemaakt van een datalek kan dit bestraft worden met een bestuurlijk boete van het Cbp.

2. de Wet modernisering Vbp-plicht overheidsondernemingen

Deze wet (Kamerstukken 34003) beoogt de vennootschapsbelasting (Vpb) zodanig aan te passen dat overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooiën op een markt waarop ook niet-overheidsondernemingen (private ondernemingen) actief zijn, op dezelfde wijze aan de heffing van vennootschapsbelasting worden onderworpen als die private ondernemingen. De aanpassingen strekken ertoe een gelijk speelveld te creëren tussen

partijen, waarmee ook tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren die de Europese Commissie (vanuit een oogpunt van staatssteun en verstoring van de concurrentieverhoudingen) heeft tegen de geldende Vpb-vrijstelling voor overheidsondernemingen. Ook al maakt een bedrijf geen winst, kan het essentieel zijn om een fiscale administratie te voeren. Van belang is te beoordelen in hoeverre de VRHM op taken als ondernemer optreedt die door de fiscus als Vpb-plichtig wordt aangemerkt. In samenspraak met andere veiligheidsregio's vindt op dit moment overleg met de fiscus plaats.

Gezien het belang van naleving van de wettelijke eisen is het voorstel dat het Algemeen Bestuur de accountant opdraagt om die naleving op rechtmatigheid te controleren.

b. Interne regelgeving

Met de vaststelling en ondertekening van het 'Sociaal Statuut Veiligheidsregio Hollands Midden 2015' maakt dit nu deel uit van de interne regelgeving.

5. Kader

Wettelijk kader wordt gevormd door de Gemeentewet en de Controleverordening VRHM.

6. Consequenties

Met de vaststelling van dit controleprotocol wordt aan de vereiste formaliteiten voldaan. De accountant betreft het Controleprotocol 2016 in de controle op de jaarstukken 2016.

7. Aandachtspunten / risico's

Ontwikkelingen externe regelgeving

De zogenoemde 'blauwe' en 'witte' meldkamer worden niet meer in de programmabegroting opgenomen. De daarvoor geldende regelgeving is al eerder verwijderd uit het controleprotocol. Met de organisatie van de landelijke meldkamer treden te zijner tijd wijzigingen op in het huidige programma en de daarvoor na te leven regelgeving. Dit komt zeker in een volgend protocol aan de orde.

Ontwikkelingen interne regelgeving

Bij de vaststelling van het Controleprotocol 2015 is aangegeven dat het voornemen bestaat om het financieel instrumentarium door te ontwikkelen tot een volwaardig en geïntegreerd pakket van regelingen. In dit kader wordt in het tweede halfjaar 2016 afgerond:

- het integreren van de Financiële verordening, de Controleverordening, het Controleprotocol en het Treasurystatuut) in één Financieel Statuut, inclusief wijziging van de waarderingsgrondslagen waarbij de economische afschrijvingstermijnen in overeenstemming worden gebracht met de technische levensduur van de goederen. Als uitvoeringsbesluit volgt daarna de vaststelling door de directeur van een regeling budgethouderschap;
- het vaststellen van een delegatiebesluit en een mandaatbesluit waarmee wordt beoogd duidelijkheid te verschaffen wie de VRHM jegens derden mag binden;
- het organiseren van workshops om te komen tot integraal risicomanagement, uitmondend in een Nota Risicomanagement en een bijgestelde Nota Reserves 2016-2019;

Bestuurlijke besluitvorming wordt gepland in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 1 december 2016. Met het voorgaande worden aanvullende kaders gesteld. De werking van de interne regelgeving wordt direct in het Financieel Statuut meegenomen. De bedoeling is dat de jaarlijkse vaststelling van het Controleprotocol in de toekomst achterwege kan gaan blijven.

8. Implementatie en communicatie

Vaststelling wordt gevraagd in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 29 september 2016. Na vaststelling wordt het besluit ingezonden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en wordt het verstrekt aan de accountant. De accountant heeft het Controleprotocol 2016 immers als handvat nodig om de interim-controle in oktober 2016 te kunnen aanvangen.

9. Bijlagen

Er is 1 bijlage: ontwerp-besluit Controleprotocol 2016 Veiligheidsregio Hollands Midden, inclusief toelichting.

10. Historie besluitvorming

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 2016 vastgesteld dient te worden de algemene voorwaarden voor de accountantscontrole;

gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur, d.d. 15 september 2016, nummer B.1;

gelet op het bepaalde in de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden;

b e s l u i t:

vast te stellen het volgende

Controleprotocol 2016 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 2016;
- 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 2016 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)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 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 gesignaleerd 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 op de Veiligheidsregio Hollands Midden van toepassing zijnde bepalingen van 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. Politiewet 2012
 - j. Wet financiering decentrale overheden, de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden, de Regeling 'RUDDO' en de Wet Houdbare Overheidsfinanciën
 - k. Raamwerk EU-voorschriften aanbesteden
 - l. Aanbestedingswet 2012
 - m. Wet Markt en Overheid
 - n. Ambtenarenwet
 - o. Fiscale wetgeving
 - p. Sociale verzekeringswetten

- q. CAR/UWO
 - r. Pensioenwetgeving
 - s. Wet bescherming persoonsgegevens
 - t. Wet modernisering Vbp-plicht overheidsondernemingen
5. De accountant toetst de naleving van genoemde 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 2016 Veiligheidsregio Hollands Midden
 - f. Integrale Beheerovereenkomst Gemeenschappelijke Meldkamer Hollands Midden
 - g. Treasurystatuut Veiligheidsregio Hollands Midden
 - h. Kasinstructie Veiligheidsregio Hollands Midden
 - i. Inkoopvoorwaarden Veiligheidsregio Hollands Midden
 - j. Uitvoeringsregeling Arbeidsvoorwaarden Veiligheidsregio Hollands Midden
 - k. Protocol personeelsverenigingen
 - l. Besluit Algemeen Bestuur tot het verlenen van een bijdrage aan de Stichting Historisch Brandweermaterieel Hollands Midden
 - m. Sociaal Statuut Veiligheidsregio Hollands Midden 2015
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. Specifieke aandacht

In artikel 6 van de Controleverordening Veiligheidsregio Hollands Midden is ten aanzien van specifieke aandachtspunten in de accountantscontrole het volgende vastgelegd: “Het Dagelijks

Bestuur kan de door het Algemeen Bestuur benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.”

Ter invulling van artikel 6 van de Controleverordening VRHM informeert het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur voor de opdracht aan de accountant tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden betreffende de opzet, bestaan en werking van de interne beheersingsmaatregelen van de samengevoegde gemeenschappelijke meldkamers van Haaglanden en Hollands Midden in de meldkamer Den Haag (De Yp). De specifieke werkzaamheden zullen nader worden uitgewerkt en afgestemd met de portefeuillehouders Meldkamer en Middelen in het Dagelijks Bestuur. De bevindingen zullen worden gerapporteerd in de managementletter 2016.

Artikel 7. Slotbepalingen

1. Dit besluit treedt met terugwerkende kracht in vanaf 1 januari 2016 en kan worden aangehaald als “Controleprotocol 2016 Veiligheidsregio Hollands Midden”.

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden op 29 september 2016.

de secretaris,

de voorzitter,

H.E.N.A. Meijer

drs. H.J.J. Lenferink

KORTE TOELICHTING CONTROLEPROTOCOL 2016 VEILIGHEIDSRÉGIO 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	Bepanking	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.

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.

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.

Voor het controlejaar worden onderstaande goedkeurings- en rapporteringstoleranties gehanteerd:

Goedkeurings- en rapporteringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	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.

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.

² Staatsblad 2002, 68

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 uikeringen, 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.

In het kader van het opstellen en vaststellen van een Nota Risicomanagement wordt een fraude- en omgevingsanalyse opgesteld. In dat kader zal onder andere aandacht worden besteed aan aspecten als interne integriteit, het gebruik van dienstmiddelen en internet alsmede aan regelgeving met betrekking tot declaraties en bescherming persoonsgegevens.