

# **CONTROLEPROTOCOL 2016 en verder VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING VAN DE VEILIGHEIDSGEBIED LIMBURG-NOORD**

## **1. Inleiding**

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole stelt het Algemeen Bestuur overeenkomstig artikel 2 van de Controleverordening Veiligheidsregio Limburg-Noord het Controleprotocol 2016 vast. Dit controleprotocol is van toepassing op de accountantscontrole met ingang van het dienstjaar 2016. De looptijd is minimaal vier jaar, tenzij door het Algemeen Bestuur anders besloten.

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.

## **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 de jaarrekening 2016 e.v. van de Veiligheidsregio Limburg-Noord.

## **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 de Veiligheidsregio Limburg-Noord nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2016 e.v.

## **Procedure**

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, de algemeen directeur, de concerncontroller en indien gewenst met de portefeuillehouder financiën van het Algemeen 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 Gedeputeerde Staten 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 (Besluit Accountantscontrole decentrale overheden) alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) 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 richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische 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 en de strekking van de af te geven controleverklaring. Naast de goedkeuringstolerantie wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: de rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

Het Algemeen Bestuur stelt de goedkeuringstolerantie vast overeenkomstig de minimumeisen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Deze minimum eisen zijn:

| Strekking accountantsverklaring:       |             |           |                   |           |
|----------------------------------------|-------------|-----------|-------------------|-----------|
| Goedkeuringstolerantie                 | 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.

De rapporteringstolerantie stelt het algemeen bestuur vast op een percentage van 25% van de goedkeuringstolerantie. Indien de accountant vanuit zijn professionele beoordeling constateert dat bepaalde onderwerpen extra gevoeligheid in maatschappelijke context hebben, staat het de accountant vrij om hierover te rapporteren.

De accountant dient zijn controle zodanig in te richten dat een redelijke mate van zekerheid bestaat dat fouten en onzekerheden die afzonderlijk of gezamenlijk de goedkeuringstoleranties voor fouten in de jaarrekening respectievelijk onzekerheden in de controle overschrijden worden ontdekt. De accountant bepaalt op basis van de geldende professionele standaarden de hiertoe uit te voeren werkzaamheden. Deze professionele standaarden omvatten in ieder geval de Nadere voorschriften Controle- en overige standaarden (NV COS) van de NBA.

#### **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 of 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 het kalenderjaar 2016 is limitatief gericht op:

### **5.1 Externe wet- en regelgeving**

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

## 5.2 *Interne regelgeving* de naleving van de volgende kaders:

- de begroting
- de gemeenschappelijke regeling
- de overige interne regelgeving

Deze overige interne regelgeving voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen. 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.

## 6. **Rapportering accountant**

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant over de uitkomsten van de accountantscontrole door middel van de managementletter, het verslag van bevindingen en de Accountantsverklaring. Hierna in het kort weergegeven als volgt:

### ***Managementletter***

De uitkomsten van de interim controle worden gerapporteerd aan het Dagelijks Bestuur en aan de algemeen directeur in de vorm van de management letter. In de management letter wordt in ieder geval aandacht besteed aan:

- De geconstateerde risico's voortvloeiend uit de bedrijfsprocessen van de Veiligheidsregio Limburg-Noord.
- De werking van de ten aanzien van deze risico's geïmplementeerde beheersingsmaatregelen.
- De mogelijke verbeterpunten ten aanzien van de beheersing van de geconstateerde risico's.

### ***Verslag van bevindingen***

Conform artikel 213 Gemeentewet rapporteert de accountant in het verslag van bevindingen in ieder geval zijn bevindingen over:

- De vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.
- De betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking (verplicht op grond van artikel 2:393 lid 4 BW).
- Tevens worden de volgende punten opgenomen in het verslag van bevindingen: De niet gecorrigeerde fouten in de jaarrekening die de rapporteringstolerantie overschrijden.
- De onzekerheden in de controle waarvan het de inschatting is dat deze de rapporteringstolerantie overschrijden.
- De aard en omvang van de gerapporteerde fouten in de jaarrekening en de onzekerheden in de controle.
- Een samenvatting van de uitkomsten van de interim-controle zoals die aan het Dagelijks Bestuur in de management letter zijn gerapporteerd.

**Accountantsverklaring**

In de accountantsverklaring 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.

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

Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Limburg-Noord in haar vergadering van 16 december 2016.

De voorzitter

De secretaris

**Bijlage 1: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de  
rechtmatigheidscontrole**  
Productgroepen Specifieke activiteit Wetgeving extern Regelgeving intern

| Productgroepen           | Specifieke activiteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Wetgeving extern                                                                                                                                                                                                                                          | Regelgeving intern |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| GHOR                     | Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Wet Veiligheidsregio's                                                                                                                                                                                                                                    |                    |
| Brandweer                | Brandweezorg:<br>- Planvorming<br>- Risicobeheersing<br>- Vakbekwaamheid<br>- Materieelbeheer<br>- Repressie<br>Brandweer Meldkamer                                                                                                                                                                                                                                   | Wet Veiligheidsregio's                                                                                                                                                                                                                                    |                    |
| Jeugdgezondheidszorg     | Gezondheidsonderzoeken<br>Jeugdgezondheidszorg<br>Preventieve logopedie<br>Advies en ondersteuning<br>Rijksvaccinaties<br>Spreekuren<br>Kortdurende begeleiding<br>Netwerken preventieve jeugdzorg<br>Cursussen en voorlichting<br>Tandheelkundige voorlichting<br>Advisering leerplicht en leerlingenvervoer<br>Extern vertrouwenspersoon<br>Preventie ziekteverzuim | Wet Publieke Gezondheid<br>Leerplichtwet<br>Wet op het basisonderwijs/speciaal onderwijs<br>Wet op de Jeugdzorg<br>Wet Maatschappelijke Ondersteuning                                                                                                     |                    |
| Gezondheidsbevordering   | Ondersteuning LGB<br>Gezondheidsbevordering<br>Documentatie<br>Massamediale publieksinformatie<br>Epidemiologisch onderzoek                                                                                                                                                                                                                                           | Wet Publieke Gezondheid<br>Wet op het basisonderwijs/speciaal onderwijs<br>Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen                                                                                                                              |                    |
| Algemene gezondheidszorg | Alg.<br>Infectieziektebestrijding<br>Bestrijding SOA<br>Bestrijding TBC<br>Reizigersvaccinatie<br>Medische milieukunde<br>Technische hygiëne zorg<br>Publieke gezondheidszorg<br>asielzoekers<br>Vangnet- en Bemoeizorg (OGGZ)<br>Forensische geneeskunde                                                                                                             | Wet Publieke Gezondheid<br>Infectieziektewet<br>Wet op de lijkbezorging<br>Wet toetsing levensbeëindiging<br>Besluit stralenbescherming<br>kernenergiewet<br>Quarantainewet<br>Wet kinderopvang<br>Algemene Subsidieverordening 2012<br>Provincie Limburg |                    |

|                                              |                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                   |
|----------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Algemeen Bestuur en ondersteunende processen | Algemeen beheer                        | Grondwet<br>Burgerlijk Wetboek<br>Gemeentewet<br>Wet gemeenschappelijke regelingen<br>Algemene Wet Bestuursrecht<br>Archiefwet<br>Kwaliteitswet<br>Zorginstellingen<br>Wet bescherming persoonsgegevens<br>Wet klachtrecht cliëntenzorgsector<br>Wet geneesmiddelenvoorziening<br>Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst<br>Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen |                                                                                                   |
|                                              | Financieel beheer en treasurybeheer    | Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)<br>Wet financiering decentrale overheden (FIDO)                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Financiële verordening (ex art 212 GW)<br>Controleverordening (ex art. 213 GW)<br>Treasurybesluit |
|                                              |                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                   |
|                                              | Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid | Ambtenarenwet<br>Fiscale wetgeving<br>Sociale verzekeringswetten<br>CAR/UWO<br>Wet beroepen individuele gezondheidszorg (BIG)<br>Arbeidstijdenwet<br>Wet Arbeidomstandigheden<br>ABP-wetgeving<br>Loga-circulaires<br>circulaires Biza<br>Beroepscode voor verpleging en verzorging<br>Medisch tuchtrecht                                                                     | Bezoldigingsregeling                                                                              |
|                                              | Inkopen en contractbeheer              | EU-aanbestedingsregels<br>Aanbestedingswet 2012<br>Aanbestedingsbesluit<br>Gids Proportionaliteit                                                                                                                                                                                                                                                                             | Inkoop- en aanbestedingsbeleid<br>Mandatenschema                                                  |