

Controleprotocol accountantscontrole jaarstukken 2025-2028 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Versiebeheer

Versienummer	Vaststellingsdatum AB	Wijziging
Versie 1.0	14 maart 2025	
Versie 2.0	5 december 2025	Verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording van 1% naar 2%

Controleprotocol 2025-2028

1. Aanleiding

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet stelt het Algemeen Bestuur van VRNHN bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De 'Controleverordening' waarborgt dat de rechtmatigheid (getrouwheid is hier een onderdeel van) van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie van VRNHN wordt getoetst.

Met ingang van verslagjaar 2023 neemt het Dagelijks Bestuur van VRNHN een verantwoording op in de jaarrekening over de rechtmatigheid (exclusief getrouwheid) van de relevante financiële beheershandelingen en de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties. De accountant zal toetsen of de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) getrouw is. Dit is een wijziging ten opzichte van de situatie tot en met 2022 waar de accountant een oordeel gaf over de rechtmatigheid.

Met ingang van het verslagjaar 2023 is de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur ('DB') voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het Dagelijks Bestuur een verantwoording over rechtmatigheid af moet geven in plaats van de accountant. Dit past in de tijdgeest waarin de verantwoordelijkheid gelegd wordt waar deze hoort. Het Dagelijks Bestuur is zich hierdoor nog meer bewust van haar verantwoordelijkheid te zorgen voor een goed financieel beheer, inclusief bijbehorende verordeningen. De accountant controleert nog wel de rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur (op getrouwheid). Daarmee zijn voor het Algemeen Bestuur waarborgen ingebouwd dat het Dagelijks Bestuur niet zomaar de rechtmatigheidsverantwoording kan opstellen en afgeven. Deze wijziging komt voort uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de commissie Depla. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording door het Dagelijks Bestuur niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een rechtmatigheidsoordeel gaf.

2. Doelstelling en wettelijk kader

De accountant verricht zijn werkzaamheden voor de jaarrekeningcontrole op basis van Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en het controleprotocol van de VRNHN. Cliëntspecifieke aandachtspunten en kaders voor de accountantscontrole zijn vastgelegd in de Controleverordening Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, zoals vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 13 oktober 2023. De controleverordening bevat de voorschriften uit artikel 213 van de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale Overheden(Bado).

De commissie BBV geeft via de 'Kadernota rechtmatigheid' haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording van de decentrale overheden conform artikel 75, lid 2 BBV. In de bijlage van de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is het wettelijk verplichte model voor de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen.

Het Algemeen Bestuur zal, ter af kadering van de rechtmatigheidscontrole en de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording, zaken nader moeten regelen en vastleggen, zoals de te hanteren verantwoordingsgrens, de rapporteringsgrens en het voor de (interne) rechtmatigheidscontrole toe te passen normenkader. De accountantscontrole voor de getrouwheid is overal gelijk. Buiten het vaststellen

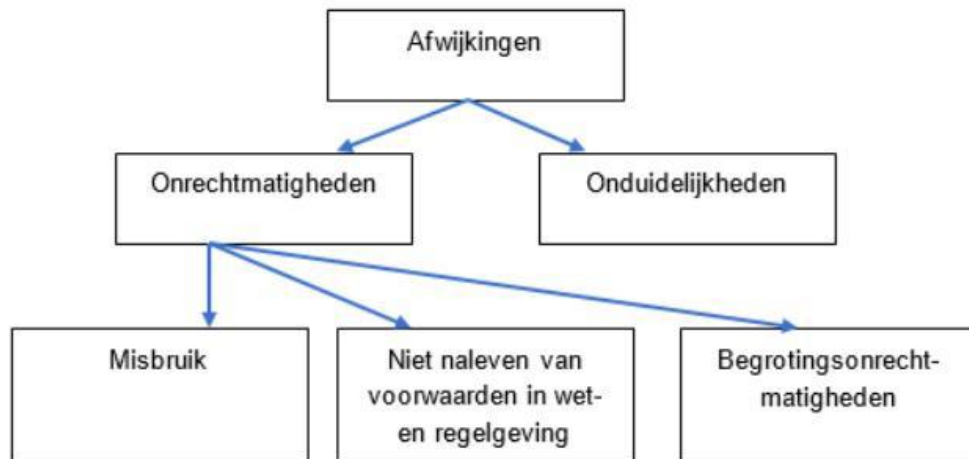
van de goedkeurings- en rapporteringstolerantie voor de accountant zijn hier geen verdere afspraken voor nodig. Bij de VRNHN hebben we ervoor gekozen een aantal van deze zaken in het controleprotocol te regelen. Dit controleprotocol geldt voor de jaren 2025-2028.

3. Rechtmatigheid in het kader van rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter 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 rechtmatigheid, zijnde het voldoen aan wet- en regelgeving bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen. Binnen de rechtmatigheidsverantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen afwijkingen, waaronder fouten en onduidelijkheden en begrotingsonrechtmatigheden. Deze begrippen zijn onderling niet uitwisselbaar al kan er wel sprake zijn van overlap.

1. Afwijkingen: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het Dagelijks Bestuur een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (onduidelijkheden).
2. Fouten: Rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
3. Onduidelijkheden: Indien het Dagelijks Bestuur in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.
4. Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als het Dagelijks Bestuur bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten afwijkt van de budgetten die door het Algemeen Bestuur zijn vastgesteld. Hiervan is sprake als het lasten- of investeringsbudget is overschreden (a), de baten (opbrengsten) door het doen of nalaten van een financiële beheershandeling lager zijn dan het door het Algemeen Bestuur vastgestelde budget (b) of voor het door het Algemeen Bestuur vastgestelde budget minder doelen of activiteiten zijn gerealiseerd dan begroot voor het betreffende budget.

(c).NB: De term 'onzekerheden' komt voort uit de accountantscontrole en is van een andere aard dan onduidelijkheden .



Afwijkingen, onrechtmatigheden, onduidelijkheden, misbruik, niet naleven wet- en regelgeving en begrotingsonrechtmatigheden.

De rechtmatigheidsverantwoording door het Dagelijks Bestuur gaat dus primair om de (gevolgen van) financiële beheershandelingen (financiële rechtmatigheid). De rechtmatigheidsverantwoording conform het verplicht toe te passen standaardmodel (bijlage 1 bij de Kadernota rechtmatigheid 2025) moet gezien worden als de minimaal vereiste verantwoording.

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal

rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In de rechtmatigheidsverantwoording licht het Dagelijks Bestuur toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door het Algemeen Bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en verordeningen en met financiële bepalingen in de relevante externe of interne wet- en regelgeving.

4. Verantwoordings- en rapportagegrens voor afwijkingen rechtmatigheid

De grens waarboven afwijkingen door het Dagelijks Bestuur in de rechtmatigheidsverantwoording van de jaarrekening moeten worden opgenomen wordt door het Algemeen Bestuur bepaald, valt binnen een bandbreedte van 0% tot 2%, maar bedraagt maximaal 2% van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) van VRNHN. Dit is de **verantwoordingsgrens**.

Onder afwijkingen wordt afzonderlijk verstaan rechtmatigheidsfouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en posten waarvan bij het Dagelijks Bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid, omdat deskundigen en adviseurs (bijvoorbeeld juristen) van mening verschillen over de rechtmatigheid van een financiële beheershandeling die ten grondslag ligt aan baten en lasten en balansmutaties (onduidelijkheden). Vanaf het jaar 2025 geldt voor zowel rechtmatigheidsfouten als voor onduidelijkheden hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden moeten bij elkaar worden opgeteld.

Blijven de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel blijft het relevant om alle geconstateerde afwijkingen te vermelden in bijvoorbeeld de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken. Hiervoor kan het Algemeen Bestuur ook een grens met het Dagelijks Bestuur afspreken, de rapportagegrens. In de paragraaf bedrijfsvoering worden in ieder geval de individuele rechtmatigheidsfouten en individuele onduidelijkheden gemeld, voor zover deze **de rapportagegrens** liggen. Een lagere rapporteringsgrens leidt in beginsel niet tot aanvullende werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere paragraaf bedrijfsvoering. De rapporteringsgrens kan worden vastgesteld op een percentage van de verantwoordingsgrens of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag.

De paragraaf bedrijfsvoering is de plek om een toelichting te geven door het Dagelijks Bestuur ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf worden de speerpunten van de bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen (rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden) die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met het Algemeen Bestuur – of de reden waarom deze achterwege is gebleven – alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen c.q. welke beheersmaatregelen zijn getroffen en nog worden getroffen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Aanwijzing voor het Dagelijks Bestuur (rechtmatigheidsverantwoording)

Het Algemeen Bestuur stelt de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2025 op 2% van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) van de VRNHN. Dit was tot en met 2024 1% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). De belangrijkste reden om het percentage op 2% vast te stellen is dat vanaf 2025 het percentage voor de verantwoordingsgrens geldt voor rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden samen. Tot en met 2024 gold het percentage voor de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor de rechtmatigheidsfouten en voor onduidelijkheden. Fouten en onduidelijkheden moeten vanaf 2025 bij elkaar worden opgeteld. Daarnaast constateerde de auditcommissie bij de jaarstukken 2024 dat een rechtmatigheidsverantwoordingspercentage van 1% voor begrotingsoverschrijdingen leidt tot veel verantwoordingsinformatie in de jaarstukken, ook al passen deze binnen het bestaande beleid van de veiligheidsregio. De Commissie BBV en de accountant adviseren 2% als grens te hanteren en raden het af om een lager percentage aan te houden.

Het Algemeen Bestuur stelt de rapportagegrens vast op 10% van de verantwoordingsgrens. Dit betekent dat iedere geconstateerde rechtmatigheidsfout en onduidelijkheid hoger dan 10% van de verantwoordingsgrens in de paragraaf bedrijfsvoering wordt opgenomen en toegelicht. We sluiten hiermee aan bij de rapporteringstolerantie voor de accountantscontrole op de getrouwheid.

5. Verantwoordingscriteria rechtmatigheid

In de jaarrekening legt het Dagelijks Bestuur verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2022, waarin de accountant het oordeel afgaf. Omdat de eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld (accountantscontrole) hoeven deze reden niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole van de accountant. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.

Criteria	Afgedekt door
Calculatiecriterium	Afgedekt door balans en overzicht van baten en lasten
Valuteringscriterium	
Adresseringscriterium	
Volledigheidscriterium	
Aanvaardbaarheidscriterium	
Leveringscriterium	
Begrotingscriterium	Afgedekt door rechtmatigheidsverantwoording
Voorwaardencriterium	
Misbruik & oneigenlijk gebruik criterium	

Bij de grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening geeft het Dagelijks Bestuur reeds aan dat de jaarrekening in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften (het BBV) is opgesteld. De accountant verklaart dat de jaarrekening een getrouwe weergave is van de baten en lasten, de activa en passiva. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording dat het Dagelijks Bestuur zelf een 'accountantscontrole' uitvoert.

De prestatielevering is een onderdeel van het getrouwe beeld (het leveringscriterium) en daarmee onderdeel van de accountantscontrole. Dit aspect komt dus niet terug in de rechtmatigheidsverantwoording. Uiteraard is het mogelijk om over dit aspect toelichting te geven, bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering.

Blijven over de laatste drie criteria: het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium.

6. Normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording

Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de voor de rechtmatigheidsverantwoording relevante regelgeving, van andere overheden en van de VRNHN zelf. De inventarisatie beperkt zich tot regelgeving die relevant is voor financiële beheershandelingen.

Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld door het Algemeen Bestuur van VRNHN. Voor een goede totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is het belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het Dagelijks Bestuur is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Dit betreft het normenkader. Het Dagelijks Bestuur stuurt het normenkader naar het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur stelt het normenkader vast.

De inventarisatie van regelgeving bestaat uit externe (hogere) wet- en regelgeving en de eigen (interne) regelgeving, waaronder verordeningen, AB- en DB-besluiten en beleidsregels. De inventarisatie bevat

alleen wet- en regelgeving, voor zover die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen. Het normenkader heeft dezelfde reikwijdte, als onder de hiervoor geldende Kadernota's rechtmatigheid.

Bij wettelijke bepalingen zijn alleen de financiële beheershandelingen van belang, zoals bijvoorbeeld Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor verordeningen geldt dat alle verordeningen onderdeel uitmaken van het normenkader voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Andere besluiten van het Algemeen Bestuur, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader. Het is niet toegestaan dat het Algemeen Bestuur eigen verordeningen buiten beschouwing laten bij de rechtmatigheidsverantwoording. Wel kan het Algemeen Bestuur besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen consequenties voor de financiële rechtmatigheid worden verbonden. Dat kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere (externe) regelgeving.

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader worden geoperationaliseerd. Ten behoeve van de uitwerking is het van belang dat bekend is welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor het rechtmatigheidsbeheer. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording gaat het daarbij om de bepalingen waarvoor de VRNHN financiële consequenties uit kunnen voortkomen. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het Dagelijks Bestuur en wordt vastgelegd in het toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing (de zogenaamde recht, hoogte, duur-artikelen).

Op basis van de relevante bepalingen kan aan de hand van een risicoanalyse worden bepaald, welke beheersingsmaatregelen moeten worden genomen. De beheersorganisatie moet zodanig zijn ingericht dat naleving van wet- en regelgeving (= het normenkader) met voor de VRNHN financiële consequenties zichtbaar en toetsbaar wordt vastgelegd. Het uiteindelijk resultaat moet zijn dat een gemeenschappelijke regeling aantoonbaar wet- en regelgeving naleeft.

7. Getrouwheid

De accountant toetst in opdracht van het Algemeen Bestuur of de (financiële) verantwoording voldoet aan de voorschriften. Het gaat er om of er een getrouw beeld wordt gegeven van het resultaat in de jaarrekening en van alle posten op de balans en sinds 2023 ook het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording. Getrouw wil zeggen in overeenstemming met de werkelijkheid en de administratie en in overeenstemming met de regelgeving omtrent de externe verslaggeving (BBV). Eventuele geconstateerde fouten en onzekerheden moeten binnen bepaalde grenzen blijven, de goedkeuringstoleranties. De accountant toetst niet op doelmatigheid en doeltreffendheid (met andere woorden: zijn de activiteiten op efficiënte wijze uitgevoerd en zijn de gestelde doelen bereikt). Ook beoordeelt de accountant of het jaarverslag en de jaarrekening wel verenigbaar zijn. Dat wil zeggen of er geen tegenstrijdigheden zitten in de tekst bij het jaarverslag en de financiële verantwoording.

Samengevat, bij de oordeelsvorming door de accountant wordt een onderscheid gemaakt in:

- het getrouwe beeld van de grootte en samenstelling van het vermogen en van de baten en lasten in de jaarrekening;
- het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording;
- het opstellen van de jaarrekening conform de (verslaggevings)regels (BBV); en
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

8. Goedkeurings- en rapporteringstolerantie voor accountant

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van getrouwheidsfouten 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. Op grond van artikel 2 lid 7, Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, kan het Algemeen Bestuur de goedkeuringstoleranties voor de gehele jaarrekening op een lager percentage vaststellen dan het wettelijk voorgeschreven minimum.

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 (accountantsverslag).

Aanwijzing voor de accountant (controle getrouwheid jaarrekening)

De verantwoordingsgrens valt vanaf 2025 binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten. Dit was tot en met 2024 binnen de bandbreedte van 0% tot 3%.

9. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

Managementletter

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de bevindingen van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan het Algemeen Bestuur gerapporteerd indien deze er zijn.

Verslag van bevindingen (accountantsverslag)

Overeenkomstig de gemeentewet zendt de accountant de controleverklaring en het verslag van bevindingen (accountantsverslag) aan het Algemeen Bestuur en een afschrift daarvan aan het Dagelijks Bestuur. In het verslag van bevindingen (accountantsverslag) wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en verantwoording (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) daarover waarborgt. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen (accountantsverslag).

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole op de jaarrekening weergegeven. Met ingang van controle boekjaar 2023 geeft de accountant alleen een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening in de controleverklaring. Deze controleverklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de namens het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarstukken kan vaststellen.

10. Inwerkingtreding

Dit controleprotocol is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarstukken (en deelverantwoordingen) van het verslagjaar 2025 - 2028. Het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt elk verslagjaar opnieuw aangeboden aan het Algemeen Bestuur.

11. Citeertitel

Dit controleprotocol kan worden aangehaald als "Controleprotocol 2025-2028 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord".

Aldus besloten in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van VRNHN,
5 december 2025

Plaatsvervangend voorzitter

Jan Nieuwenburg

Secretaris

Krishna Taneja