



# ACCOUNTANTSVERSLAG 2019

RDOG Hollands Midden

Aan het algemeen bestuur van de  
gemeenschappelijke regeling  
RDOG Hollands Midden  
Postbus 121  
2300 AC LEIDEN

**Onderwerp:**

Accountantsverslag 2019

**Datum:**

25 maart 2020

**Kenmerk:**

312017011.20.070

Geachte leden van het algemeen bestuur,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2019 van uw gemeenschappelijke regeling afgerond. De jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling RDOG Hollands Midden (verder RDOG HM) is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur. Met dit accountantsverslag informeren wij u over onze belangrijkste controlebevindingen. Op 2 maart 2020 hebben wij een aantal controlebevindingen reeds besproken met de auditcommissie.

Bij de jaarrekening 2019 hebben wij op 25 maart 2020 een goedkeurende controleverklaring afgegeven, zowel voor het aspect getrouwheid als voor het aspect rechtmatigheid.

Ons accountantsverslag is bedoeld om u te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2019. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden en diverse besprekingen die wij met uw medewerkers hebben gevoerd. Voor de goede orde vermelden wij dat uw controlerende taak uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

Wij maken u erop attent dat voor dit accountantsverslag een beperkte verspreidingskring geldt. Het accountantsverslag is uitsluitend bestemd voor het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en het management.

Met vriendelijke groet,

Publieke Sector Accountants B.V.

Was getekend:

A.R. Sallehart RA

W. Kalkman RA

# Inhoudsopgave

---

## Contact

De volgende personen kunnen benaderd worden bij vragen met betrekking tot dit accountantsverslag:

**Arjan Sallehart**

Tel: 06 15092694

**Wouter Kalkman**

Tel: 06 21272977

**Arie Booij**

Tel: 06 15092689

|                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Onze controleaanpak en de uitkomsten daarbij.....</b> | <b>2</b>  |
| <b>2. Financiële positie en resultaat .....</b>             | <b>6</b>  |
| <b>3. Bevindingen eindejaarscontrole .....</b>              | <b>10</b> |
| <b>4. Interne beheersing.....</b>                           | <b>16</b> |
| <b>5. Overige aangelegenheden.....</b>                      | <b>22</b> |

# 1. Onze controleaanpak en de uitkomsten daarbij

## Reikwijdte van de controle

Met de opdrachtbevestiging van 22 juli 2019 (kenmerk 312017011.19.204) heeft u ons de opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2019. De reikwijdte van onze controle staat omschreven in deze opdrachtbevestiging. Er is gedurende het verloop van de controle op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking in de reikwijdte van onze controle. De doelstelling van de controle is het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening van de RDOG Hollands Midden.

In dit accountantsverslag geven wij een toelichting op de bevindingen naar aanleiding van de controle. Onze controle wordt verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse Controlestandaarden en de beleidsregels toepassing Wet normering topinkomens (WNT).

Tijdens de uitvoering van de oorspronkelijke controleplanning hebben zich geen wijzigingen van materieel belang in de reikwijdte voorgedaan. Wij achten de reikwijdte van onze controle voor 2019 voldoende voor de doelstelling van onze controle.

## Materialiteitsbepaling is overeenkomstig het vastgestelde controleprotocol

De wijze waarop wij de materialiteit bepaald hebben, sluit aan op het door het algemeen bestuur (op 28 maart 2018) vastgestelde controleprotocol (Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2018). De maximaal toe te passen marges voor de accountantscontrole zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (het Bado). In het “Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2018” heeft u geen lagere marges vastgesteld waardoor wij het wettelijke kader als uitgangspunt hebben gehanteerd. De bij onze controle van de jaarrekening 2019 toegepaste goedkeuringstoleranties bedragen derhalve:

### Goedkeuringstoleranties

|              |                                                                 |             |
|--------------|-----------------------------------------------------------------|-------------|
| Fouten       | 1% van het totaal van de lasten incl. toevoegingen aan reserves | € 855.000   |
| Onzekerheden | 3% van het totaal van de lasten incl. toevoegingen aan reserves | € 2.565.000 |

Het algemeen bestuur heeft, in het “Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2018” (dat ook voor 2019 van toepassing is) de rapporteringstolerantie gelijkgesteld aan de goedkeuringstolerantie.

## **Onze aanpak is gericht op risico's**

Voor de jaarrekeningcontrole 2019 onderkennen wij een aantal risico's en aandachtspunten, die een verhoogd (bruto) risico met zich mee (kunnen) brengen op een materiële fout in uw jaarrekening en die een mogelijke impact op de bedrijfsvoering kunnen hebben. De risico's en aandachtspunten zijn hieronder weergegeven. Opname van een risicogebied of aandachtspunt in deze opsomming betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van risico's die zich daadwerkelijk voordoen, maar zijn enkel bedoeld om aan te geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan hebben besteed.

- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De voortgang en status van de (noodzakelijke) verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing.
- De juistheid van de fiscale positie in het kader van de vennootschapsbelasting.
- Voorzieningen ter egalisering van kosten vanwege het schattingselement en de daarmee samenhangende schattingsonzekerheden.
- "Management override of controls". Dit betreft de mogelijkheid die het management heeft om specifieke controlemaatregelen te omzeilen, bijvoorbeeld door memoriaalboekingen of het schattingsproces. De specifieke aandacht voor dit risico is voorgeschreven vanuit de controlerichtlijnen en is niet uniek voor uw gemeenschappelijke regeling.
- Naleving van de (Europese) aanbestedingsregels.
- Betaalproces, vanwege de potentiële (fraude-)risico's.

Het inschatten als significant risico is inherent aan deze posten en is niet direct een gevolg van verwachte leemten in de interne beheersing van uw gemeenschappelijke regeling. Ook is sprake van inschattingen van bruto risico's, alvorens eventuele beheersmaatregelen zijn genomen.

Ter voorkoming van een materiële fout in de jaarrekening heeft u voor bovenstaande risicogebieden beheersmaatregelen getroffen. Wij hebben ons bij de controle gericht op de opzet en het bestaan van de door u ingerichte beheersingsomgeving, die deze risico's moeten verkleinen. Voor een toelichting op een aantal onderkende risico's en aandachtspunten verwijzen wij naar het hoofdstuk 'belangrijke bevindingen'. Daarnaast verwijzen wij u naar onze bevindingen in het hoofdstuk "interne beheersing".

## **De baten en lasten, alsmede balansmutaties, zijn in materiële zin rechtmatig**

Op basis van uw Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2018 (dat fungeert als controleprotocol) (d.d. 28 maart 2018) en het normenkader rechtmatigheid 2019 (d.d. 27 maart 2019) hebben wij de naleving van het financieel rechtmatigheidskader voor uw gemeenschappelijke regeling gecontroleerd. Hierbij zijn geen materiële afwijkingen geconstateerd.

Voor een bedrag van € 172.000 is sprake van afwijkingen van Europese aanbestedingsregels. Gelet op de omvang van deze afwijking ten opzichte van de materialiteit, werkt deze fout niet door in ons oordeel. Wij verwijzen u verder naar onze toelichting in het hoofdstuk "belangrijke bevindingen".

### **De jaarrekening voldoet aan het Bbv**

Op het programma GGD is sprake van een overschrijding van de begroting (lasten). Omdat deze overschrijding reeds op eerdere momenten (de 2e bestuursrapportage 2019 en de 1e begrotingswijziging 2019) door het dagelijks bestuur zijn gemeld, is geen sprake van rechtmatigheidsfouten die doorwerken in ons rechtmatigheidsoordeel. Voor een nadere toelichting op het onderdeel begrotingsrechtmatigheid verwijzen wij u naar het hoofdstuk 'belangrijke bevindingen'.

Onze conclusie is derhalve dat de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig zijn weergegeven in de jaarrekening 2019.

Significante verslaggevingsgrondslagen en de toepassing hiervan zijn belangrijk voor de presentatie van de financiële positie en de baten en lasten van RDOG Hollands Midden. Daarnaast vereisen zij van het dagelijks bestuur het toepassen van oordeelsvorming ten aanzien van moeilijke, subjectieve en complexe posities, die vaak – vanwege de noodzaak om inschattingen te moeten maken over het effect van zaken – inherent onzeker zijn.

De belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van RDOG Hollands Midden zijn uiteengezet in hoofdstuk 3.3 van de jaarstukken 'Grondslagen voor de financiële verslaggeving' bij de jaarrekening 2019. In de jaarrekening 2019 hebben zich ten opzichte van 2018 geen wijzigingen van materieel belang voorgedaan in de toegepaste verslaggevingsgrondslagen, die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de baten en lasten en/of de financiële positie van RDOG Hollands Midden.

Wij hebben het door het dagelijks bestuur toegepaste proces voor belangrijke verslaggevingsgrondslagen geëvalueerd en hebben gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd. Wij hebben de toepassing van de juiste methodiek, de aannames, de berekeningen en de consistente toepassing van de betrokken modellen en/of de van toepassing zijnde financiële verslaggeving beoordeeld. Wij zijn van mening dat de verslaggevingsgrondslagen en de toegepaste inschattingen redelijk zijn en consistent zijn gebruikt: de jaarstukken voldoen aan het Bbv (Besluit begroting en verantwoording).

### **Geen geïdentificeerde materiële fouten en tekortkomingen in de jaarstukken**

Naar aanleiding van onze jaarrekeningcontrole, resteren er geen van materieel belang zijnde ongecorrigeerde afwijkingen of onzekerheden. Door ons gerapporteerde bevindingen zijn derhalve niet materieel (dus hebben geen invloed op de strekking van onze controleverklaring), maar zijn naar onze mening vooral van belang voor uw beoordeling van de jaarstukken en de verdere kwaliteitsverbetering van de administratieve organisatie en interne beheersing.

Voor de niet materiële fouten en tekortkomingen in de jaarstukken verwijzen wij u naar de diverse onderdelen van dit rapport.

## Goedkeurende controleverklaring

Wij zijn van oordeel dat de jaarrekening 2019 van de gemeenschappelijke regeling RDOG Hollands Midden een getrouw beeld geeft van het eigen vermogen op 31 december 2019 en het resultaat over 2019. Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2019 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2018 (dat fungeert als controleprotocol) (d.d. 28 maart 2018) en het Normenkader rechtmatigheid 2019 (d.d. 27 maart 2019). Hierbij geldt als voorwaarde dat de door ons gecontroleerde jaarrekening ongewijzigd door het algemeen bestuur wordt vastgesteld. Wij verzoeken u derhalve ons een door de leden van het algemeen bestuur ondertekend exemplaar van de vastgestelde jaarrekening te verstrekken. Mochten nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve versie van de jaarrekening dan dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

In de controleverklaring hebben wij een paragraaf opgenomen waarin wij de nadruk leggen op de in paragraaf 3.7 (Gebeurtenissen na balansdatum) opgenomen uiteenzetting van het dagelijks bestuur over de mogelijke financiële impact voor de gemeenschappelijke regeling RDOG Hollands Midden van de uitbraak van het Coronavirus. Ons oordeel is niet aangepast met betrekking tot deze aangelegenheid.

## 2. Financiële positie en resultaat

### De vermogenspositie van uw gemeenschappelijke regeling neemt in absolute zin toe

In het Bbv, de verslaggevingsregels voor gemeenschappelijke regelingen, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen resultaatbepaling en resultaatbestemming. Alle baten en lasten dienen via het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening te lopen. Er mogen geen baten of lasten rechtstreeks in het eigen vermogen worden gemuteerd.

De mutaties in het eigen vermogen vinden plaats door middel van de resultaatbestemming. Het gerealiseerd totaalsaldo van baten en lasten 2019 bedraagt € 468.000 voordelig. Per saldo is tussentijds € 195.000 aan de reserves onttrokken, zodat het uiteindelijk gerealiseerde resultaat over 2019 € 663.000 voordelig bedraagt. Dit resultaat is afzonderlijk vermeld onder het eigen vermogen in de balans.

In het hiernavolgende overzicht hebben wij de ontwikkeling van het eigen vermogen opgenomen.

| Eigen vermogen (in € 1.000)                              | 2015  | 2016      | 2017      | 2018  | 2019  |
|----------------------------------------------------------|-------|-----------|-----------|-------|-------|
| <b>Eigen vermogen per 1 januari</b>                      | 5.491 | 5.765     | 2.077     | 923   | 3.627 |
| Terugbetaling aan gemeenten                              |       | 628       |           |       |       |
| Bijstorting door gemeenten                               |       |           | 36        |       |       |
| <b>Subtotaal</b>                                         | 5.491 | 5.137     | 2.113     | 923   | 3.627 |
| Tussentijdse resultaatbestemming                         | 32    | -/- 2.624 | -/- 1.039 | 1.999 | -195  |
| Gerealiseerd resultaat                                   | 242   | -/- 436   | -/- 151   | 705   | 516   |
| <b>Totaal ('gerealiseerd saldo van baten en lasten')</b> | 274   | -/- 3.060 | -/- 1.190 | 2.704 | 321   |
| <b>Eigen vermogen per 31 december</b>                    | 5.765 | 2.077     | 923       | 3.627 | 3.948 |

De omvang van het eigen vermogen bedraagt ultimo 2019 11,9 % van het balanstotaal (2018: 11,8 % van het balanstotaal). In hoofdstuk 3.4.7 van de jaarrekening geeft het dagelijks bestuur een nadere toelichting op de mutaties in het eigen vermogen over het jaar 2019. Wij verwijzen u naar deze toelichting.

## Resultaat 2019 beïnvloed door reservemutaties

Het feitelijke saldo van baten en lasten in een jaar wordt weergegeven als het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten. Daarnaast kent de gemeenschappelijke regeling ook het gerealiseerde resultaat. Dit is het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten plus of min de tussentijdse resultaatbestemmingen. Deze bestemmingen bestaan uit in de loop van het jaar gedane onttrekkingen uit reserves minus de tussentijdse stortingen in reserves. De stortingen in dan wel onttrekkingen aan reserves vinden plaats op basis van door u genomen besluiten. Het gerealiseerde resultaat is dus mede het gevolg van de politieke besluitvorming.

### Exploitatieresultaat (in € 1.000)

|                                                |        |            |
|------------------------------------------------|--------|------------|
| Totale baten                                   | 84.872 |            |
| Totale lasten                                  | 84.551 |            |
| <b>Gerealiseerde saldo van baten en lasten</b> |        | <b>321</b> |
| Af: stortingen in reserves                     | 473    |            |
| Bij: onttrekkingen aan reserves                | 668    |            |
| Saldo mutaties reserves                        |        | <b>195</b> |
| <b>Gerealiseerd resultaat</b>                  |        | <b>516</b> |

Concreet betekent dit voor uw gemeenschappelijke regeling het volgende:

De exploitatie over 2019 laat een voordelig gerealiseerd totaal saldo van baten en lasten van € 321.000 zien, ten opzichte van een begroot (na wijziging) nadelig saldo van € 1.499.000. Dit is een voordeel van afgerond € 1.820.000. Dit voordeel is door een groot aantal oorzaken ontstaan. Een belangrijke daarvan is de vrijval van de voorziening voor groot onderhoud waar wij elders in dit rapport op ingaan.

Het gerealiseerde resultaat ad € 516.000 is afzonderlijk op de balans onder het eigen vermogen opgenomen en is als volgt samengesteld:

**Het weerstandsvermogen  
dekt circa de helft van de  
risico's af**

---

**Resultaat 2019 (in € 1.000)**

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Resultaat GGD                 | 306        |
| Resultaat GHOR                | 51         |
| Resultaat RAV                 | 159        |
| <b>Gerealiseerd resultaat</b> | <b>516</b> |

---

In de jaarstukken wordt op diverse plaatsen een nadere toelichting gegeven op de totstandkoming van het resultaat en worden de verschillen tussen de begroting (na wijziging) en de gerealiseerde baten en lasten verklaard (paragraaf 3.5.1 tot en met 3.5.4 en 3.6). Wij verwijzen u naar deze toelichtingen.

Het voordelige exploitatieresultaat 2019 (vóór bestemming) is mede ontstaan na een aantal incidentele baten en lasten. Door het effect van de incidentele baten en lasten buiten beschouwing te laten, ontstaat meer inzicht in de reguliere baten en lasten. In de toelichting op het overzicht van baten en lasten is inzicht in de incidentele baten en lasten gegeven (paragraaf 3.5.7). Korthedshalve verwijzen wij u naar deze uiteenzetting.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit vanwege ingeschatte risico's. De beschikbare weerstandscapaciteit heeft het dagelijks bestuur bepaald op € 3,1 miljoen (2018: € 2,8 miljoen). Er is dus sprake van een stijging van de beschikbare weerstandscapaciteit in 2019 ten opzichte van 2018. Gelet op de inschatting die het dagelijks bestuur heeft gemaakt van de totale risico's (€ 7,1 miljoen) concludeert het dagelijks bestuur dat het beschikbare weerstandsvermogen 44% (2018: 51%) van de totale risico's afdekt.

Het weerstandsvermogen vormt de financiële buffer voor de strategische risico's, waar uw gemeenschappelijke regeling geen beheersmaatregelen voor heeft getroffen, dan wel heeft kunnen treffen. Een goede invulling van de benodigde weerstandscapaciteit is afhankelijk van de structurele en volledige uitvoering van het risicomanagement. In de paragraaf weerstandsvermogen heeft het dagelijks bestuur een opsomming opgenomen van belangrijke risico's. Daarbij is aangegeven dat het totaalbedrag van de onderkende risico's € 7,1 miljoen bedraagt. De inventarisatie van risico's die in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing (in het jaarverslag) is opgenomen, geeft daarmee een indicatie van de belangrijkste (specifieke) risico's waarmee het dagelijks bestuur de benodigde weerstandscapaciteit heeft kunnen bepalen.

Voor meer gedetailleerde informatie over uw weerstandspositie verwijzen wij u naar paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van uw jaarstukken 2019. Daar heeft RDOG Hollands Midden de onzekerheden rondom de impact van de coronacrisis ook nader toegelicht.

De stappen die u heeft gezet (en ook nog wilt zetten) op het gebied van risicomanagement dragen eraan bij dat er een (steeds) beter beeld gegeven kan worden van de (ontwikkeling van) gesignaleerde risico's in relatie tot uw beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomsten van de risico-inventarisatie zijn niet alleen belangrijk voor de beoordeling van de financiële positie van de gemeenschappelijke regeling, maar gelet op de kwalificatie die het dagelijks bestuur hieraan heeft gegeven, ook noodzakelijk. In die zin is het dus van belang dat de uitkomsten van uw periodieke risico-inventarisatie en kwantificering daarvan, steeds weer worden gerelateerd aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Dat vergroot uw inzicht in uw "financiële manoeuvreerruimte" voor de komende jaren. De onderkende risico's en het financieel belang stellen u in staat om een goede beschouwing van uw vermogen te maken, en vast te stellen of de meerjarenbegroting voldoende robuust is en voldoende financiële draagkracht heeft om onvoorziene gebeurtenissen het hoofd te bieden. De reflecties die het dagelijks bestuur heeft gemaakt in het kader van het programma RDOG 2024 hebben het afgelopen jaar geholpen de risicoanalyse verder aan te scherpen.

### 3. Bevindingen eindejaarscontrole

#### Oplevering jaarstukken en balansdossier (GGD/GHOR) kan verder verbeterd worden

Bij de controle van de voorgaande jaarrekening (2018) hebben wij gerapporteerd over de volgende punten die ons met name bij het organisatieonderdeel GGD/GHOR opvielen:

- Eigenaarschap van de financiële administratie was een belangrijk aandachtspunt. Bij de controle merkten wij op dat onduidelijk was wie voor welk onderdeel of welke post verantwoordelijk was. Dit vroeg van u en ons tijdens de controle veel onnodig overleg en afstemming.
- Beperkte communicatie tussen de medewerkers. Dit vroeg van u en ons tijdens de controle veel onnodig overleg en afstemming.
- Geen interne controle op aangeleverde documenten, fouten werden niet onderkend/ondervangen voor de controle. Dit had als gevolg dat wij (te) veel vragen moesten stellen over onderdelen en posten en veroorzaakte een (te) grote belasting van uw en onze medewerkers.
- Gebrek aan actuele Bbv-kennis bij uw medewerkers, wat leidde tot fouten in boekingen in de administratie, die doorwerkten in de aangeleverde jaarrekening. Er waren relatief veel (presentatie)-fouten gecorrigeerd.

Mede op basis van deze opmerkingen heeft uw organisatie in 2019 voortvarend maatregelen getroffen om het financieel beheer te verbeteren, onder meer door de aanstelling van een nieuw Hoofd Financiële Administratie bij GGD/GHOR in mei 2019. Vanaf dat moment hebben wij veelvuldig en constructief overleg gevoerd om de controles 2019 voor te bereiden. Dat heeft geresulteerd in een significante verbetering van het opsteldossier en de efficiëntie en effectiviteit van ons controleproces. Tegelijkertijd hebben wij signalen dat de onderliggende problematiek van voorgaand jaar nog voor een belangrijk deel ondervangen moet worden om het financieel beheer naar het door het dagelijks bestuur gewenste niveau te kunnen brengen. Uiteraard dient op deze punten de komende jaren verdere verbetering gerealiseerd worden.

Voor het opsteldossier GGD/GHOR vragen wij met name de aandacht voor het aanscherpen van de onderbouwingen voor tussenrekeningen en overlopende posten en het toepassen van de verslaggevingsregels voor deze posten. Ondanks de verbetering hebben wij hierin nog relatief veel correcties moeten laten doorvoeren. Net als in 2018 was de oplevering van de jaarstukken en het balansdossier van de RAV in orde.

#### Actualisatie meerjarenonderhoudsplan noodzakelijk

Voor de dekking van kosten van groot onderhoud aan het pand aan de Parmentierweg beschikte uw gemeenschappelijke regeling over een voorziening ter egalisatie van de kosten van groot onderhoud.

Aan de voorziening ligt een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) 2017-2016 ten grondslag. De afgelopen jaren is het plan niet (geheel) uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat het plan ultimo 2019 geen onderbouwing meer biedt voor de onderhoudsvoorziening die voldoet aan de eraan te stellen eisen. Ultimo 2019 is de voorziening, na het verwerken van de mutaties over 2019, daarom vrijgevallen. Dit heeft een positief effect op het jaarrekeningresultaat 2019 gehad van € 783.000.

**Versterk de onderbouwing  
voor de voorziening  
onderhoud ambulances**

In paragraaf 4.3 Resultaatbestemming in de jaarstukken wordt voorgesteld om een bestemmingsreserve Onderhoud huisvesting te vormen met een omvang van € 783.000. In 2015 heeft de commissie Bbv zich over de vraag gebogen (vraag 2015.001) of het wenselijk is dat bestemmingsreserves gevormd worden ter dekking (egalisatie) van toekomstige onderhoudslasten, in het geval een actueel beheerplan ontbreekt. De commissie Bbv is van mening dat, als actuele beheerplannen ontbreken, niet kan worden onderbouwd wat de benodigde omvang van een voorziening moet zijn. Daarmee ontbreekt dan het inzicht in de mate waarin de doelstelling van egalisatie van lasten over meerdere begrotingsjaren wordt gerealiseerd. In dat geval, zo stelt de commissie Bbv, wordt niet voldaan aan de vereisten om een voorziening voor groot onderhoud te vormen.

In de praktijk blijkt bij veel gemeenschappelijke regelingen als alternatief dan een bestemmingsreserve gevormd wordt zodat er dekkingsmiddelen zijn voor het uitvoeren van groot onderhoud. Uw bestuur wordt in het voorstel resultaatbestemming (paragraaf 4.3) ook voorgesteld een Bestemmingsreserve onderhoud huisvesting te vormen. Bij een bestemmingsreserve groot onderhoud wordt vanuit de verslaggevingsregels geen nadere onderbouwing afgedwongen inzake de omvang en afloop van de bestemmingsreserve (in tegenstelling tot voorzieningen). Het is hierbij aan het algemeen bestuur om de kaders en voorwaarden voor de bestemmingsreserve goed te omschrijven.

Een bestemmingsreserve groot onderhoud kan echter, zo stelt de commissie Bbv, nooit de functie van het egaliseren van onderhoudslasten over meerdere begrotingsjaren overnemen. Dit kan hooguit een tijdelijke situatie zijn gedurende de periode dat het beheerplan wordt geactualiseerd. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing en inzicht in de financiële positie is het overigens - welke systematiek ook wordt gekozen door het algemeen bestuur - aan te raden altijd zorg te dragen voor actuele beheerplannen.

Wij adviseren het dagelijks bestuur om beheerplannen op te stellen c.q. te actualiseren die voldoen aan de vereisten van het Bbv. Op basis van deze beheerplannen dienen (op basis van artikel 44 lid 1c van het Bbv) de bestemmingsreserves die gevormd zijn, dan omgezet te worden in een voorziening. Daarmee realiseert uw organisatie een gelijkmatige verdeling van lasten over de komende begrotingsjaren en worden jaarlijkse (mogelijke) schommelingen in het resultaat opgevangen.

Bij de RAV is in de jaarrekening een voorziening voor het groot onderhoud aan de nieuw aangeschafte ambulances ingesteld. De voorziening is nu, omdat er nog maar een beperkt aantal ambulances is geleverd in 2019, nog beperkt van omvang. Het is de bedoeling dat er komend jaar bij de levering van het leeuwendeel van de nieuwe ambulances verder gedoteerd wordt aan de voorziening.

De adviseren het dagelijks bestuur de voorziening onderhoud ambulances in 2020 robuuster te onderbouwen. Er ligt op dit moment een globale inschatting van te verwachten onderhoudskosten aan de voorziening ten grondslag, maar deze is nog niet voldoende sterk onderbouwd met toetsbare uitgangspunten en veronderstellingen en tevens is geen vergelijking gemaakt met onderhoudskosten in voorgaande jaren. De voorziening kwalificeren wij derhalve vooralsnog als onzeker.

**De rechtmatigheid van aanbestedingen is niet voldoende preventief geborgd. U stelt nu achteraf vast of de inkopen rechtmatig zijn aanbesteed, waardoor u (indien noodzakelijk) pas laat kunt bijsturen**

In het kader van de rechtmatigheidscontrole is het onder meer van belang dat u tijdig vaststelt dat aanbestedingen overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving zijn gedaan. Op grond van het normenkader zijn voor de rechtmatigheidscontrole de Europese aanbestedingen van belang.

De betrokkenheid van een inkoopadviseur, ten behoeve van het volgen van een juiste en tijdige aanbestedingsprocedure, wordt niet afgedwongen in uw primaire proces. Hierdoor bestaat in opzet het risico dat de (Europese) aanbestedingswet niet wordt nageleefd of dat aanbestedingen niet overeenkomstig uw eigen beleid plaatsvinden. Ook zien wij in de praktijk dat u niet voor elke overeenkomst die u afsluit een zogenaamd “startformulier” invult en documenteert in uw aanbestedingsdossiers. Met een startformulier legt u vooraf uw overwegingen vast welke leiden tot de keuze van de aanbestedingsvorm bij de betreffende dienst, levering of werk. Een centrale inkoopfunctie en het vooraf documenteren van uw overwegingen zijn belangrijke waarborgen om onvolkomenheden te voorkomen. Wij adviseren u door middel van formele controles in het primaire proces te waarborgen dat de juiste aanbestedingsprocedures worden gevolgd. Wij denken dat deze aanpak kan bijdragen aan het vooraf onderkennen van de juiste aanbestedingsvorm voor inkopen.

Bij onze controle hebben wij de volgende afwijkingen geconstateerd bij het naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze posten kwalificeren in onze evaluatie als rechtmatigheidsfouten. Cumulatief zijn deze fouten kleiner dan de materialiteit (de goedkeuringstolerantie). Het betreft drie doorlopende contracten uit eerdere jaren, waarvan er twee in 2019 de einddatum bereikten. Wij hebben een fout voor een bedrag van € 172.000 meegewogen in ons oordeel. Deze blijft onder de goedkeuringstolerantie van € 855.000.

De hiervoor opgenomen fouten betreffen de uitgaven in 2019. Wanneer de onderliggende contracten alsnog niet Europees aanbesteed worden, zal in latere jaren ook sprake zijn rechtmatigheidsfouten.

**Begrotingsrechtmatigheid is adequaat toegelicht in de jaarrekening**

Naast de controle op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening 2019, hebben wij de begrotingsrechtmatigheid gecontroleerd.

De toe te passen normen voor dit begrotingscriterium zijn gebaseerd op artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet en moet door het algemeen bestuur zelf nader worden ingevuld en geconcretiseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet.

Het systeem van budgetbeheer en -bewaking moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het algemeen bestuur, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding aan het algemeen bestuur van budgetoverschrijdingen heeft het risico in zich dat inbreuk wordt gemaakt op het budgetrecht van het algemeen bestuur.

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de Kadernota van de Commissie Bbv. Een belangrijk uitgangspunt is dat het overschrijden van de begroting altijd onrechtmatig is, maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Essentieel is dat het algemeen bestuur nadere regels kan stellen wanneer kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten (1), kostenoverschrijdingen passend binnen het beleid (2) en kostenoverschrijdingen bij openeinderegelingen (3) moeten meewegen bij het oordeel van de accountant.

In die gevallen dat het algemeen bestuur geen nader beleid stelt, geldt het uitgangspunt dat deze kostenoverschrijdingen door de accountant niet worden betrokken bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring kan worden afgegeven. Deze kostenoverschrijdingen moeten dan wel goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. Daarnaast moet de accountant deze kostenoverschrijdingen – waarvan het dagelijks bestuur in de jaarrekening moet aangeven dat het algemeen bestuur deze nog dient te autoriseren – in het verslag van bevindingen aan de orde stellen. Extra lasten die zijn gemaakt omdat extra opbrengsten daarvoor de ruimte bieden, terwijl deze extra lasten niet direct zijn gerelateerd aan de extra opbrengsten en waarbij het algemeen bestuur nog geen besluit heeft genomen over de aanwending van deze extra opbrengsten, zijn onrechtmatig en tellen mee in het oordeel van de accountant. Dit is bij RDOG Hollands Midden overigens niet aan de orde.

#### **Begrotingsafwijkingen werken niet door in de controleverklaring**

In totaal heeft uw gemeenschappelijke regeling € 85.650.000 aan lasten begroot na wijziging, tegenover € 84.551.000 aan werkelijke lasten in 2019. Dit is in totaal een onderschrijding van € 1.099.000 (1,3 %). Aan baten had uw gemeenschappelijke regeling een bedrag van € 84.151.000 begroot na wijziging, tegenover € 84.872.000 aan werkelijke baten in 2019. In totaal gaat het om een hogere realisatie van baten van € 721.000 (0,9 %). Het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten komt daarmee op € 321.000 miljoen voordelig.

In het kader van de begrotingsrechtmatigheid moet gekeken worden naar de lastenoverschrijdingen op het niveau waarop het algemeen bestuur de begroting autoriseert. In uw geval is dat op programmaniveau. Over het jaar 2019 is bij geen van de programma's sprake van een overschrijding van de geraamde lasten. In de jaarstukken heeft het dagelijks bestuur in paragraaf 2.5.6 (Rechtmatigheid) inzicht gegeven in de begrotingsafwijkingen per programma. De begrotingsafwijkingen zijn voorgelegd aan het algemeen bestuur met de viermaandelijke rapportages. Bij de 2e bestuursrapportage 2019 is een 1e begrotingswijziging 2019 ingediend. Het algemeen bestuur heeft met deze rapportage en begrotingswijziging ingestemd met de onder- en overschrijdingen van de drie programma's.

Wij verwijzen voor een inhoudelijke en meer specifieke analyse van deze overschrijdingen naar de toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening, waarin een analyse van de begrotingsafwijkingen en de begrotingsrechtmatigheid 2019 is opgenomen in paragraaf 2.5.6, 3.5 en 3.6 van de jaarstukken 2019. Het dagelijks bestuur heeft vastgesteld dat de overschrijdingen passen binnen het vastgestelde beleid van uw gemeenschappelijke regeling. Daarnaast is sprake van hogere baten, welke de overschrijding van de lasten compenseren. Wij hebben de analyses van het dagelijks bestuur gevalideerd en kunnen ons hiermee verenigen. Met de gegeven toelichtingen en analyses legt het dagelijks bestuur op een adequate wijze verantwoording af over de rechtmatigheid van de lasten over 2019. De geconstateerde kostenoverschrijdingen, die formeel als onrechtmatig worden aangemerkt, hebben geen gevolgen voor de strekking van onze controleverklaring.

Naast overschrijdingen van lasten, zijn ook op onderdelen meer baten gerealiseerd dan begroot. Over de baten rapporteren wij in deze paragraaf niet, omdat dit geen onderdeel uitmaakt van het criterium begrotingsrechtmatigheid zoals de richtlijnen voorschrijven.

De begrotingsrechtmatigheid omvat ook de overschrijdingen op investeringskredieten. De overschrijdingen in de investeringen van vervoermiddelen en machines, apparaten en installaties zijn het gevolg van investeringen in ambulances en elektronische brancards voor de RAV. De ambulances waren voor een groot deel in 2017 en 2018 begroot, maar steeds uitgesteld en uiteindelijk in 2019 aangeschaft. De elektronische brancards waren in 2018 begroot maar zijn in 2019 aangeschaft. In materiële zin hebben zich daarmee geen overschrijdingen van de kredieten voorgedaan. Wel vragen wij uw aandacht voor het formeel goedkeuren van de investeringsbegrotingen. In 2017 is dit niet expliciet gebeurd, maar valt impliciet uit de informatieverstrekking aan het bestuur op te maken dat er goedkeuring verleend was. Tevens adviseren wij het dagelijks bestuur om in de tussentijdse informatie vanaf heden ook standaard het bestuur te informeren over de uitputting van investeringsbudgetten.

#### **Aandacht voor opvolging treasurystatuut is nodig**

Op 1 april 2019 is een overeenkomst met de ING Bank gesloten voor de financiering van nieuwe ambulances voor € 4,5 miljoen. Volgens artikel 2 lid 5 van het door het algemeen bestuur vastgestelde treasurystatuut moeten bij het aantrekken van financiering minimaal 2 offertes worden aangevraagd. Dit is niet gebeurd. Er is één offerte gevraagd.

Gevolg is dat de aangetrokken lening als “onrechtmatig” moet worden aangemerkt. De directie van RDOG Hollands Midden heeft aan het algemeen bestuur voorgelegd om te besluiten om de afwijking van het treasurystatuut met terugwerkende kracht goed te keuren. Het bestuur heeft hier bij besluit van 25 maart 2020, voor het vaststellen van de jaarstukken, goedkeuring aan gegeven. Daarom is de onrechtmatigheid niet meegewogen in het accountantsoordeel.

Uiteraard raden wij het dagelijks bestuur maatregelen te treffen dat een dergelijke onrechtmatigheid in de toekomst voorkomen kan worden.

#### **Belastingdienst kan nog niet bevestigen dat er geen belastingplicht is in het kader van de Vpb**

Uitgangspunt in uw jaarrekening is dat geen sprake is van activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen. U heeft dit standpunt voorgelegd aan de Belastingdienst en om een bevestiging gevraagd. De Belastingdienst heeft begin 2017 aangegeven niet te kunnen bevestigen dat de organisatie met ingang van 1 januari 2016 niet vennootschapsbelastingplichtig is. Totdat duidelijk is wat het standpunt van de belastingdienst is, bestaat het risico dat u alsnog wordt geconfronteerd met een vennootschapsbelastinglast. Naar uw verwachting zal dit geen materiële last zijn.

Overigens wijzen wij u erop dat u bij nieuwe en gewijzigde activiteiten dit standpunt moet blijven actualiseren.

## **WNT-verantwoording en anticumulatie bepaling WNT**

Per 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) ingevoerd. Op basis van deze wet is de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector in dienstverband en bij ontslag wettelijk gemaximeerd. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden.

Wij hebben de juistheid en volledigheid van de WNT-toelichting zoals opgenomen in de jaarrekening gecontroleerd en hebben vastgesteld dat de toelichting voldoet aan de daaraan te stellen eisen. In 2019 is voor geen van de topfunctionarissen en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen. Bij de controle van de WNT-verantwoording 2019 stelden wij wel vast dat geen sprake was van (zichtbare) interne controle op de opgestelde WNT-verantwoording. Wij adviseren u dat in het vervolg wel te doen.

Met ingang van boekjaar 2018 dienen ook de ontvangen vergoedingen die bij andere WNT-plichtige instellingen zijn ontvangen te worden verantwoord in de WNT-verantwoording. Aangezien het voor ons niet mogelijk is de volledigheid vast te stellen van de dienstbetrekkingen en de ontvangen vergoedingen, is in het WNT controleprotocol opgenomen dat wij de anticumulatiebepaling niet hoeven te controleren. In onze controleverklaring is dit ook als zodanig toegelicht. De naleving van de anticumulatiebepaling maakt derhalve geen onderdeel uit van de controle van de accountant. De WNT-toezichthouders kunnen hier wel zelfstandig onderzoek naar doen en zo nodig handhavend optreden.

## 4. Interne beheersing

### Rechtmatigheidsverantwoording 2021

In de meicirculaire 2018 heeft het ministerie van BZK aangegeven dat met ingang van het boekjaar 2021 het dagelijks bestuur zelf een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening moet afgeven. Tot en met de jaarrekening 2020 geeft de accountant bij de jaarrekening van uw gemeenschappelijke regeling een controleverklaring af, met daarin een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid. Dat tweede oordeel, over de rechtmatigheid, verdwijnt vanaf de jaarrekening 2021. Het wordt vanaf dan de taak van het dagelijks bestuur zelf om zich met de rechtmatigheidsverantwoording te verantwoorden aan het algemeen bestuur. Als accountant stellen wij vervolgens vast dat de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid.

Over de invoering van deze rechtmatigheidsverantwoording en wat dit allemaal voor uw organisatie betekent, is de afgelopen periode (onder andere door het ministerie van BZK, de commissie Depla, de VNG et cetera) veel geschreven. In onze managementletter 2019 gaven wij aan dat, ondanks dat nog sprake was van veel onduidelijkheden, het belangrijk was dat het dagelijks bestuur op korte termijn begint met de voorbereidingen en een plan van aanpak opstelt. Op basis van dit plan van aanpak en vervolgens de tussentijdse evaluaties daarbij, kunt u borgen dat u in 2022 in staat bent om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. Schematisch zien wij dit als volgt (zie hiernaast):

Inmiddels is er meer duidelijk over hoe de rechtmatigheidsverantwoording eruit kan zien er welke acties er (door wie) genomen moeten worden. Op een aantal belangrijke gaan wij hierna nader in.



**Modeltekst.** De commissie BBV is gevraagd een standaardtekst op te stellen voor de rechtmatigheidsverantwoording. Deze tekst is inmiddels gepubliceerd en wordt verplicht voorgeschreven. Tekstuele aanpassingen zijn alleen op daartoe aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting wordt opgenomen in de (nog te wijzigen) wetgeving.

**Grens voor afwijkingen.** De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording door het dagelijks bestuur moeten worden opgenomen, wordt door het algemeen bestuur bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Deze rapporteringsgrens geeft aan vanaf welke omvang het totaal van de onrechtmatigheden verantwoord moet worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het dagelijks bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat juristen bijvoorbeeld van mening verschillen over een aanbesteding. Benadrukt wordt dat deze onduidelijkheden zich niet een-op-een hoeven te verhouden met het begrip onzekerheden in de controle van de accountant. Het dagelijks bestuur voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden die twijfels geven over de rechtmatigheid en uit dien hoofde moeten worden gecommuniceerd met het algemeen bestuur.

**Paragraaf Bedrijfsvoering.** Deze paragraaf wordt de aangewezen plek om een nadere toelichting te geven door het dagelijks bestuur op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. Hierbij moet in ieder geval nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn vermeld. Aspecten die hierbij onder meer in de beschouwingen betrokken worden zijn de tussentijdse communicatie met het algemeen bestuur – of de redenen waarom deze achterwege is gebleven -, alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

**De rol van de accountant.** De accountant controleert de rechtmatigheidsverantwoording (de bewering) van het dagelijks bestuur in het kader van de getrouwheidscontrole van de jaarrekening met een goedkeuringsmaterialiteit van 1% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves). Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsonderdeel in de controleverklaring komt daarmee te vervallen. De werkzaamheden van de accountant zullen niet wezenlijk veranderen. Met de getrouwheidsverklaring bij de rechtmatigheidsverantwoording geeft de accountant immers impliciet een oordeel over de rechtmatigheid.

**De rol van het algemeen bestuur.** Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor het normenkader (normstelling en risk appetite). Er zal een afstemming vooraf tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur over inhoud en omvang (normenkader en controleprotocol) moeten plaatsvinden. Het verantwoordingsgesprek zal expliciet met het dagelijks bestuur in plaats van met de accountant plaatsvinden, waarmee het algemeen bestuur ook meer in positie wordt gebracht in haar toezichthoudende rol. De accountant adviseert over de invulling van deze rol.

## Verbetermogelijkheden interne beheersing

**De rol van het dagelijks bestuur.** Rechtmatigheid is een integrale DB-verantwoordelijkheid. Het dagelijks bestuur moet nu zelf verantwoorden/verklaren.

**De rol van de accountant.** De accountant behoudt de controlerende rol. De scope van de controle is niet meer gericht op rechtmatigheid, maar alleen nog op getrouwheid. Een belangrijk doel is meer steunen op (verbijzonderde) interne controle. Om die reden hebben wij het dagelijks bestuur in onze managementletter ook geadviseerd om de interne controle verder te ontwikkelen. Verder is een belangrijkere rol voor de accountant weggelegd in de natuurlijke adviesfunctie. Als uw accountant zullen wij u adviseren omtrent de stappen naar 2022.

Voor de ontwikkeling van de interne beheersing heeft het dagelijks bestuur het visiedocument “Administratieve Organisatie en Interne Controle RDOG HM” opgesteld. Het doel hiervan is om de administratieve organisatie (AO), interne controle (IC) en verbijzonderde interne controle (VIC) binnen de RDOG HM vanaf 2020 verder vorm te geven. Ten aanzien van de implementatie van deze visie is het “Uitvoeringsplan Verbijzonderde Interne Controle 2019 RDOG HM” opgesteld. Bij de interim controle hebben wij het visiedocument en uitvoeringsplan beoordeeld en het dagelijks bestuur de volgende punten meegegeven:

- **Actualiseer jaarlijks tijdig de scoping.** Voor het inzicht in de processen is het voor de interne controle en voor de externe controle van belang dat inzicht wordt gegeven in de omvang van de processen (zoals bijvoorbeeld lonen en salarissen, inkopen, subsidiebatens, overige opbrengsten et cetera). Dit inzicht draagt bij aan een effectieve en efficiënte verbijzonderde interne controle (VIC) en externe controle en zo realiseren RDOG en wij samen dat wij gemeenschappelijke definities hebben van de belangrijke financiële stromen in uw administratie. Wij noemen dit ook wel de “scoping”. Daarnaast is het belangrijk om vast te kunnen stellen dat u en wij alle financiële stromen in beeld hebben. Daarmee ontstaan zowel voor de interne controle als de accountantscontrole gelijke definities van posten en kunnen ook de onderbouwingen in het jaarrekeningdossier hieraan gekoppeld worden. Hierin zijn belangrijke stappen gezet in 2019.
- **Actualiseer jaarlijks de procesbeschrijvingen .** De inrichting (opzet) van de financiële processen is in 2019 (ten opzichte van 2018) niet (of nauwelijks) gewijzigd. Om aan te tonen dat de opzet inderdaad niet gewijzigd is, is het van belang dat het dagelijks bestuur (per proces) lijncontroles uitvoert waarmee zij dat ook expliciet kan aantonen. De wijze waarop momenteel de lijncontroles worden gedocumenteerd kan scherper. Niet altijd is duidelijk op basis van een achterliggend stuk wat het doel daarvan is en welke medewerker (op basis waarvan) een handeling heeft verricht. Aandachtspunt (zie ook onze rapportage 2018) blijft het toepassen van het “6-W-principe” (wie doet wat, waarom, wanneer, waarmee en met welk doel?) bij het beschrijven of actualiseren van uw processen. Dat is ook van belang wanneer het dagelijks bestuur (onderdelen van) processen systeemgericht wilt gaan onderzoeken.

- **Voer jaarlijks (tijdig) een (fraude)risicoanalyse uit.** Met een (fraude-)risicoanalyse wordt richting gegeven aan de controle. Uw organisatie heeft de afgelopen jaren een start gemaakt met het ontwikkelen en implementeren van risicomanagement en daarmee inzicht verkregen in de belangrijkste risico's en er zijn handvatten gegeven om deze te beheersen. Wij vinden dit een goede ontwikkeling. Onderdeel van uw risicomanagement is het identificeren en beheersen van frauderisico's. In 2018 is door de directie en dagelijks bestuur een (eerste) frauderisicoanalyse opgesteld, welke eind 2019 is geactualiseerd. Hiermee beschikt u in opzet over een stuurinstrument om de frauderisico's te monitoren en te evalueren of beheersmaatregelen (nog) effectief zijn. De analyse bevat 20 potentiële risico's waarbij deels ook beheersmaatregelen, kans en impact zijn benoemd. Om te garanderen dat een (fraude)risicoanalyse geen eenmalige exercitie wordt, is het wel belangrijk om deze cyclisch in te bedden in de organisatie. Om het gesprek over risico's actueel te houden is het advies om de risicoanalyse te herhalen, bijvoorbeeld jaarlijks. Onderkende risico's vervolgens moeten uiteraard ook beheerst worden. Hiervoor is de inrichting van de processen belangrijk en ook de (tijdige) uitvoering van de VIC. Wij adviseren het dagelijks bestuur om, naast de periodieke actualisatie van uw risicoanalyse, deze vervolgens ook zichtbaar te verbinden met uw (jaarlijks te actualiseren) intern controleplan.
- **Borg dat alle onderdelen uit uw intern controleplan tijdig en verspreid over het jaar worden uitgevoerd.** Wanneer de hiervoor genoemde onderwerpen adequaat zijn ingeregeld in de interne beheersing kan op een goede wijze sturing en vervolgens invulling worden gegeven aan het uitvoeren van de VIC. Een centrale borging van de interne controlefunctie kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren waarbij wij het van belang vinden dat in de nabije toekomst ook gestuurd gaat worden volgens het jaarlijks geactualiseerde intern controleplan. Er moet dan wel sprake zijn van een "stevig eigenaarschap" en dat vanuit de gedeelde scoping, onderkende risico's en de afgesproken planning "wordt gedaan wat is afgesproken". Wanneer sprake is van afwijkingen, dient u daarop door te pakken en deze niet te accepteren. Over voorgaande jaren zagen wij namelijk dat fouten (aansluitverschillen, procesfouten of financiële fouten) te makkelijk werden geaccepteerd, in plaats van dat daar een juist vervolg aan werd gegeven.
- **Monitor de follow up.** Op basis van een follow up-rapportage kunt u de voortgang van de opvolging van adviezen uit interne controlerapportages en voorgaande accountantsrapportages, inclusief uw prioriteitsstelling bewaken. Ons advies is om deze op te stellen en te rapporteren over de voortgang van opvolging aan het (dagelijks) bestuur en de Auditcommissie. Naar onze mening is het daarbij van belang om aan de adviezen een "probleemeigenaar" te koppelen en een tijdstip waarop de aanbeveling moet zijn opgevolgd.
- **Het belang van een IT-audit is onderkend.** Uw IT-omgeving heeft in 2019 geen onderdeel uitgemaakt van de VIC (verbijzonderde interne controle) van RDOG. Gelet op de afhankelijkheid van derden van RDOG en de dominantie van IT op de bedrijfsvoering vinden wij dit wel een belangrijk aandachtspunt. In 2019 is hiermee wel een start gemaakt en is een (eerste) IT-onderzoek uitgevoerd naar de beveiligingsomgeving.

## Bevindingen procescontroles

In voorgaande accountantsverslagen hebben wij diverse opmerkingen gemaakt om de administratieve organisatie en interne beheersing van een aantal processen te versterken. Onze aanbevelingen zijn in 2019 niet geheel opgevolgd, waardoor onze gegeven adviezen blijven staan. Deze hadden (en hebben) onder meer betrekking op de volgende onderwerpen:

- Naleving aanbestedingsbeleid: toetsing voorgenomen aanbestedingen in plaats van steekproefsgewijze controles achteraf.
- Baten forensische geneeskunde: zichtbare interne controle op de juiste en volledige facturatie.
- Baten reizigersvaccinaties: zichtbare interne controle op de gehanteerde tarieven, kasopnames en verbandscontroles en aansluitingen sub administratie met grootboek.
- Baten sociaal medische advisering: zichtbare interne controle op de toegepaste tarieven.
- WNT-verantwoording: zichtbare interne controle op de opgestelde WNT-verantwoording.
- Betalingsverkeer RAV: wel functiescheiding bij aanmaken crediteuren, niet bij autorisatie betalingen.

Kortheidshalve verwijzen wij naar onze voorgaande accountantsverslagen, waar deze onderwerpen nader zijn beschreven. Wij adviseren u toe te zien op de opvolging van onze adviezen.

Daarnaast hebben wij de volgende bevindingen gerapporteerd:

- Maak beleid rondom prestatielevering en draag zorg voor een duidelijke registratie van de prestatieverklaring voor echt risicovolle prestatieleveringen.
- Maak de controles van de mutaties in het crediteurenstambestand zichtbaar.

## Onderzoek GITC

Het dagelijks bestuur heeft intern een Nulmeting op de IT-General Controls (hierna: GITC) uitgevoerd in 2019.

De conclusie van RDOG HM uit de nulmeting is dat de GITC binnen RDOG HM voor een groot deel, maar nog niet geheel afdoende zijn ingericht om de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking ten behoeve van de jaarrekening vast te stellen. Wij hebben bij de concerncontroller aangegeven dat, indien het onderzoek door een IT-auditor uitgevoerd was, enkele conclusies mogelijk scherper gesteld zouden worden (bijvoorbeeld voor de wachtwoord-vereisten).

Wij denken dat de nulmeting goede handvatten voor het dagelijks bestuur biedt om verbeteringen door te voeren. Wij adviseren het dagelijks bestuur wel om, als de eerste bevindingen uit het eigen onderzoek zijn opgevolgd, met een IT-auditor de uitkomsten valideren. Daarmee heeft zij dan tijdig inzicht op de onderdelen waar mogelijk nog aanscherpingen nodig zijn om de GITC volledig op het vereiste niveau te brengen. Op het moment dat de GITC op het vereiste niveau zijn, kunt het dagelijks bestuur overwegen ook application controls te laten onderzoeken. Dit is een volgende stap om in de toekomst te kunnen gaan steunen op interne beheersingsmaatregelen die zijn ingebed in de geautomatiseerde omgeving. Wij schatten op basis van onze ervaring in dat dit een traject van meerdere jaren zal zijn. Uiteraard kunnen uw plannen tot herinrichting van het ERP-systeem (zie verderop) van invloed zijn op dit tijdsplan.

## Herinrichting ERP-systeem

Wij hebben uw concerncontroller geadviseerd in de tussenliggende tijd al wel interne controlewerkzaamheden uit te gaan voeren op de inhoudelijke kracht van interne beheersingsactiviteiten. Bijvoorbeeld door na te gaan welke stappen uw medewerkers concreet uitvoeren alvorens zijn akkoord op een factuur geven. Als deze activiteiten onvoldoende robuust worden uitgevoerd, zal ook als de automatiseringsomgeving goed is ingericht, de interne beheersing toch niet als toereikend gekwalificeerd kunnen worden.

Ons advies is derhalve om gelijktijdig met de verbeteringen in de inrichting van de IT-systemen ook de inhoudelijke effectiviteit van de werking van de interne beheersingsmaatregelen te testen en waar nodig te verbeteren.

Uw organisatie heeft het plan opgevat om het huidige ERP-systeem opnieuw in te richten en operationeel te hebben per 1 januari 2021. U bevindt zich momenteel nog in de planvormingsfase.

Wij onderschrijven het nut om uw geautomatiseerde gegevensverwerking tegen het licht te houden. Een belangrijk punt wat u daar mogelijk in mee kunt nemen is of de applicaties die momenteel niet allemaal in uw huidige ERP-systeem draaien dan wel daar direct aan gekoppeld zijn, geïntegreerd of teruggebracht kunnen worden. Daarmee kan gerealiseerd worden dat iedereen over dezelfde gegevens beschikt en dat er geen gegevens dubbel geregistreerd moeten worden.

In onze ervaring is het vaak voorgekomen dat degelijke trajecten risicovol en slecht beheersbaar (zowel qua tijdspad als qua kosten) zijn gebleken. Wij adviseren u te zorgen voor een robuust plan alvorens dit traject te starten en inzet van voldoende expertise.

## 5. Overige aangelegenheden

### Geen meningsverschil met het dagelijks bestuur

Er zijn geen meningsverschillen met het dagelijks bestuur geweest en er waren geen beperkingen bij de uitvoering van onze controle. Naar onze mening is ons bij de uitvoering van onze controle-opdracht door het dagelijks bestuur en de medewerkers van de RDOG HM de volledige medewerking verleend en hebben wij volledige toegang tot de benodigde informatie gehad.

### Bevestigingen van het dagelijks bestuur ontvangen

Wij hebben namens het dagelijks bestuur een ondertekende schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen.

### Naleving van wet- en regelgeving

Wij hebben geen kennis van te rapporteren omstandigheden in verband met het niet-naleven van wet- en regelgeving, met uitzondering van onze bevindingen naar aanleiding van de controle op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

### Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen. Voor onze bevindingen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van dit verslag.

### Blijf de frauderisicoanalyse periodiek actualiseren en bespreken

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden berust bij het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur ziet erop toe dat het dagelijks bestuur adequate preventieve en repressieve beheersmaatregelen heeft ingesteld om het risico op fraude zoveel mogelijk te beperken.

Als uw accountant hebben wij de verantwoordelijkheid om het risico te beoordelen dat de jaarrekening als gevolg van fraude, onjuistheden of verduistering van activa, afwijkingen van materieel belang zou kunnen bevatten. Derhalve hebben wij als onderdeel van onze controle het dagelijks bestuur gevraagd het risico in te schatten dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van fraude.

Als onderdeel van onze controle hebben wij het bestuur ook verzocht inzicht te geven in de manier waarop het toezicht uitoefent op de door het dagelijks bestuur gevolgde frauderisicoanalyse en de manier waarop het dagelijks bestuur frauderisico's beheerst, inclusief eventuele risico's die samenhangen met corporate compliance, waaronder corruptievraagstukken. Tevens hebben wij verzocht om inzicht te geven hoe het algemeen bestuur grip houdt op het risico van directiefraude en/of andere onregelmatigheden op directieniveau.

Tijdens deze gesprekken heeft het dagelijks bestuur aangegeven zich bewust te zijn van frauderisico's, alsook het belang van corporate compliance, en voorbeelden gegeven van de manier waarop het toezicht op de directie rond deze onderwerpen invult. Tegelijkertijd stellen wij vast dat het identificeren en beheersen van frauderisico's, inclusief eventuele corporate compliance vraagstukken, geen separaat onderwerp vormt in de rapportering tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur en dat uit de administratie (notulen van vergaderingen, etc.) bijvoorbeeld geen expliciete vastleggingen blijken die het belang illustreren dat het algemeen bestuur hecht aan het vermijden en ontdekken van fraude en/of het belang van corporate compliance. Uw organisatie loopt hiermee het risico dat de governance structuur kwetsbare plekken bevat die onopgemerkt blijven. Daarbij kunnen de gevolgen voor organisaties die anticorruptiebepalingen overtreden ernstig zijn, zoals boetes, reputatieschade, etc.

Wij hechten eraan het belang te benoemen om het proces dat het management volgt om frauderisico's en corporate compliance te beheersen een vast onderdeel te laten zijn van de communicatie tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In januari 2019 heeft het dagelijks bestuur de frauderisicoanalyse geactualiseerd. Deze is nog niet onder de aandacht gebracht van het algemeen bestuur. Deze frauderisicoanalyse heeft betrekking op de GGD en niet op RAV. Voorts is een volgende actualisatie op 18 november 2019 besproken met de auditcommissie. Deze had betrekking op de RDOG Hollands Midden. Wij adviseren u, mede gezien de maatschappelijke discussie over dit onderwerp, dit ook te agenderen in vergaderingen van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur.

### **Geen aanwijzingen van fraude**

In Nederland is de accountant wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudegevallen te rapporteren aan het management van de organisatie. Wij merken op dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. De accountant is wel verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht.

Wij hebben een fraudediscussie gevoerd met het controleteam en met het management van RDOG HM, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de vermoedens van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken. Van het management hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd waarbij het management of werknemers die een belangrijke rol spelen bij de maatregelen van interne beheersing of anderen in het geval dat de fraude van materieel belang kan zijn op de jaarrekening, zijn betrokken. Tevens hebben wij zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die gericht waren op het risico van het 'omzeilen' van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Wij hebben specifieke controles uitgevoerd op memoriaalboekingen en schattingen en hebben significante en ongebruikelijke transacties met behulp van gegevensanalyses onderzocht.

Hoewel wij op grond van de controle- en overige standaarden een kritische houding moeten hebben ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, merken wij op dat onze controle niet specifiek is gericht op het ontdekken hiervan. Tijdens de uitvoering van onze controle van de jaarrekening 2019 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

## Bevestiging onafhankelijkheid

### Bevestiging onafhankelijkheid

In overeenstemming met Nederlandse wet- en regelgeving, waaronder de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), dient de externe accountant mogelijke conflicten met betrekking tot zijn onafhankelijkheid, zowel in wezen als in schijn, onder de aandacht te brengen van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur.

Wij bevestigen dat onze onafhankelijke positie ten opzichte van de RDOG HM in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en beroepsvoorschriften is gewaarborgd. Wij zijn van mening dat onze objectiviteit gedurende het afgelopen jaar niet is aangetast.

### Stelsel van waarborgen om onafhankelijke positie te waarborgen

Publieke Sector Accountants beschikt over een stelsel van maatregelen om onze onafhankelijke positie bij controlecliënten te waarborgen. Het stelsel van maatregelen is een integraal onderdeel van de bestuurlijke organisatie en van het voor de gehele organisatie van toepassing zijnde stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen. Bijgaande niet-limitatieve opsomming geeft u een indruk van de maatregelen die bijdragen aan het waarborgen van onze onafhankelijke positie:

- Schriftelijke onafhankelijkheidsbepalingen waarin alle bestaande onafhankelijkheidsvereisten en de risico's ten aanzien van de bedreiging van de onafhankelijkheid en de daaraan gerelateerde waarborgen zijn verwerkt.
- Procedures voor tijdige bekendmaking van de voorschriften en de daarin aangebrachte wijzigingen aan alle partners en werknemers bij Publieke Sector Accountants.
- Procedures voor de organisatie van periodieke training inzake de toepassing van de onafhankelijkheidsvoorschriften.
- Procedures die erop gericht zijn dat onze gevolmachtigden en werknemers in specifieke casussen en omstandigheden de onafhankelijkheidsvoorschriften naleven.
- De benoeming van professionals op seniorniveau die verantwoordelijk zijn voor het continu actualiseren van de procedures en voorschriften, de tijdige bekendmaking ervan en het adequaat functioneren van het gehele stelsel van waarborgen.
- Procedures voor een schriftelijke rapportage per controlecliënt waarin is vastgelegd of sprake is van omstandigheden die de onafhankelijkheid van de accountant die de controleopdracht uitvoert bedreigen, op welke wijze met potentiële bedreigingen is omgegaan en indien er bedreigingen zijn gesignaleerd, welke maatregelen dan zijn genomen om deze bedreiging voor de onafhankelijkheid weg te nemen. De vastlegging van deze beoordeling inclusief een gemotiveerde conclusie (de zogenoemde onafhankelijkheidsevaluatie) wordt in het dossier opgenomen.
- Procedures die vereisen dat een daartoe geëigende afdeling binnen Publieke Sector Accountants wordt geconsulteerd, als sprake is van een mogelijke aantasting van de onafhankelijkheid in relatie tot een specifieke cliënt. Wij zullen dan ook overwegen het algemeen bestuur of de auditcommissie te raadplegen.
- Procedures voor het interne toezicht in relatie tot de toetsing en bewaking van de naleving van de onafhankelijkheidsvoorschriften.

De opzet en werking van ons stelsel van maatregelen worden periodiek door de externe toezichthouder getoetst.

**Interne roulatie**

Een te grote mate van vertrouwdheid of vertrouwen kan een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de accountant wanneer bepaalde leden van het controleteam geregeld en voor lange tijd aan de wettelijke controle van een controlecliënt meewerken.

Wij beoordelen de bedreiging voor de onafhankelijkheid die kan voortvloeien uit de langdurige betrokkenheid van andere leden van het controleteam bij de controleopdracht. Waar nodig nemen wij maatregelen om de bedreiging weg te nemen. Wij merken op dat er in het kader van onze controleopdracht geen sprake is geweest van een dergelijke bedreiging.

**Persoonlijke, zakelijke of financiële relaties**

Wij hebben een evaluatie gemaakt van persoonlijke, zakelijke en financiële relaties tussen Publieke Sector Accountants, haar partners en haar medewerkers en de RDOG HM, die van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid. Bij deze evaluatie zijn ons geen zaken gebleken welke aan u gerapporteerd dienen te worden.

**Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid**

De Nederlandse onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die Publieke Sector Accountants, een bestuurder of interne toezichthouder van Publieke Sector Accountants of een lid van het controleteam heeft ontvangen van of verstrekt aan de RDOG HM of een bij de RDOG HM betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels. Wij zijn van mening dat de verstrekte en ontvangen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid gepast zijn en derhalve niet tot een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht hebben geleid. Volledigheidshalve merken wij op dat wij geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid hebben verstrekt/ontvangen die een (geschatte) waarde van meer dan € 100 hebben.

**Aanvullende dienstverlening**

Een overzicht van de aanvullende dienstverlening hebben wij hieronder opgenomen.

### Aanvullende dienstverlening

Naast de controle van de jaarrekening hebben wij in opdracht van uw directeur, namens het dagelijks bestuur, de volgende (subsidie)controles uitgevoerd:

- Financiële verantwoording RAV HM 2019
- Verantwoording SOA SENSE 2019
- Nacalculatie ambulancevervoer en meldkamer
- Verantwoording FLO-VOP 2019
- Financiële verantwoording GIZ ZonMw
- Financieel verslag Regionaal Zorgnetwerk ABR Holland West 2017 - 2019
- Financiële verantwoording Gezamenlijk Inschatten en Zorgbehoeften

### Conclusie onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de 'Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)' en vormen een belangrijk onderdeel van het 'normenkader' waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen Publieke Sector Accountants ingebed. Op basis van onze toetsing concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de RDOG HM in 2019 voldoende is gewaarborgd.

## Controleverschillen

Overzicht van de controleverschillen:

| Aard van de fouten en onzekerheden (x € 1.000)                 | Rechtmatigheid   | Getrouwheid   |
|----------------------------------------------------------------|------------------|---------------|
| <b>Fouten</b>                                                  |                  |               |
| Geen resterende (materiële) getrouwheidsfouten en onzekerheden | € 0              | € 0           |
| <b>(Sub)totaal getrouwheidsfouten</b>                          | <b>€ 0</b>       | <b>€ 0</b>    |
| <i>Rechtmatigheidsfout vanuit <b>externe</b> regels:</i>       |                  |               |
| Resterende (materiële) rechtmatigheidsfouten en onzekerheden   | € 172.000        | N.v.t..       |
| <b>Totaal rechtmatigheidsfouten</b>                            | <b>€ 172.000</b> | <b>N.v.t.</b> |
| <b>Totaal</b>                                                  | <b>€ 172.000</b> | <b>€ 0</b>    |

Wij hebben van het dagelijks bestuur een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen, waarin het dagelijks bestuur bevestigt dat de niet-gecorrigeerde fouten, zowel individueel als in totaal, in het kader van de jaarrekening niet materieel zijn.

Daarnaast is in de jaarrekening een aantal correcties doorgevoerd naar aanleiding van onze controle. Uw organisatie beschikt over een overzicht van deze correcties.

## Disclaimer en beperking in gebruik

Dit verslag is alleen bestemd voor het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Er wordt geen verantwoordelijkheid aan een derde partij geaccepteerd, omdat dit verslag daar niet voor opgesteld en bedoeld is. Dientengevolge nemen wij geen enkele verplichting of plicht van zorg aan ieder ander persoon aan wie dit verslag getoond of in zijn handen komt, op ons.

De in dit verslag aan de orde gestelde onderwerpen zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht waarvan wij van mening zijn dat zij uw aandacht behoeven. Het is geen allesomvattend verslag van alle geconstateerde zaken en in het bijzonder kunnen wij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het rapporteren van alle bedrijfsrisico's of tekortkomingen in het systeem van interne beheersing. Elke conclusie, opinie of opmerking in dit verslag is verstrekt in de context van onze controleverklaring over de jaarrekening als geheel.

Evenzo geldt dat de opmerkingen, bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het systeem van interne beheersing niet gelezen dienen te worden als een afzonderlijke opinie van het systeem van interne beheersing en haar werking.