

**Gemeenschappelijke Regeling
Veiligheidsregio Fryslân**

Verslag van bevindingen 2019

27 maart 2020

Deloitte Accountants B.V.
Sophialaan 24-26
8911 AE Leeuwarden
Postbus 826
8901 BP Leeuwarden
Nederland

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9877
www.deloitte.nl

Het algemeen bestuur van
de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Fryslân
Postbus 612
8901 BK LEEUWARDEN

Datum
27 maart 2020

Behandeld door
T. Oolders RA
088 288 7675

Ons kenmerk
3114730710

Onderwerp
CONCEPT Verslag van bevindingen 2019

Geachte leden van het bestuur,

Hierbij ontvangt u het verslag van bevindingen 2020. Dit verslag van bevindingen bevat de belangrijkste uitkomsten van onze werkzaamheden, waarvan wij denken dat die voor u relevant zijn voor een goed begrip van de jaarrekening 2019, voor het uitoefenen van uw toezichthoudende taak en voor het beoordelen van de financiële positie van uw gemeenschappelijke regeling.

Onze controleverklaring

De jaarrekening 2019 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Fryslân is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur. Naar aanleiding van de controle van deze jaarrekening hebben wij op 27 maart 2020 een goedkeurende controleverklaring verstrekt voor zowel het aspect getrouwheid als de rechtmatigheid.

Vaststelling jaarrekening

Wij gaan ervan uit dat het algemeen bestuur overgaat tot ongewijzigde vaststelling van de jaarrekening en verzoeken u contact met ons op te nemen wanneer dit niet het geval is. In overleg kunnen dan de verdere noodzakelijke acties worden ondernomen.

Beperking reikwijdte van deze rapportage

Het verslag van bevindingen is, zoals hiervoor reeds verwoord, bedoeld om u te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2019. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole en dienen dan ook in die context gelezen te worden.

Onze bevindingen zijn besproken met de directeur bedrijfsvoering en de concerncontroller op 3 maart jl.. Een concept van dit accountantsverslag is op 9 maart jl. besproken met het Directieteam en vervolgens - telefonisch, in verband met de Coronamaatregelen- met de auditcommissie op 16 maart jl..

Met vriendelijke groet,

Deloitte Accountants B.V.

J.S. Huizinga RA

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 De opdracht die u ons hebt verstrekt	5
1.2 Materialiteit	5
1.3 Strekking controleverklaring	5
2. De financiële uitkomsten van 2019	6
2.1 Analyse resultaat 2019	6
2.2 Financiële positie	7
3. (Programma)verantwoording geeft voldoende inzicht in verrichte prestaties	9
4. Rechtmatigheid: afspraken tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur	10
4.1 Naleving budgetrecht behoeft aandacht	10
4.2 Naleving verordeningen is op orde, maar meer scherppte bij naleving EU-aanbesteding is gewenst	12
4.3 Niet-financiële rechtmatigheid	13
5. Interne beheersing overwegend op orde, maar wel een aantal aandachtspunten	14
6. Bevindingen jaarrekening relevant in het kader van de controlerende taak	15
6.1 Rechten FLO	15
6.2 Onze rol met betrekking tot de automatisering	16
6.3 Frauderisico's	16
6.4 Claims en geschillen	17
Appendix A - Overzicht geconstateerde controleverschillen	18
Appendix B - Opdracht, toleranties en aanpak	20
Appendix C - Onze onafhankelijkheid is gewaarborgd	21
Appendix D - Single information Single audit (SiSa)	22

1. Inleiding

1.1 De opdracht die u ons hebt verstrekt

Door middel van de door algemeen directeur getekende opdrachtbevestiging heeft u ons opdracht gegeven tot de controle van de jaarrekening 2019 van uw organisatie.

De doelstelling van de controle is het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening 2019 van de Veiligheidsregio Fryslân. De accountantscontrole omvat naast de controle op de getrouwheid van de cijfers ook een beoordeling van de rechtmatigheid van het financiële beheer over het jaar 2019, zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur.

Het dagelijks bestuur legt door middel van de jaarstukken, de jaarrekening en het jaarverslag verantwoording af aan het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de jaarrekening en heeft die verantwoordelijkheid schriftelijk aan ons bevestigd.

1.2 Materialiteit

Wij hebben de jaarrekeningcontrole 2019 uitgevoerd met inachtneming van de volgende toleranties, zoals opgenomen in de door u vastgestelde controleprotocol (zie Appendix B). Wij hebben geen (resterende materiële) controleverschillen (fouten en/of onzekerheden) ten aanzien van de getrouwheid geconstateerd.

Op basis van onze controlewerkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat alle financieel relevante aspecten van wetgeving en verordeningen, zoals opgenomen in uw normenkader, door het dagelijks bestuur zijn nageleefd, en dat zowel de baten en lasten over 2019 als de balansmutaties in 2019 rechtmatig tot stand zijn gekomen. Er is geen sprake van materiële controleverschillen (fouten en/of onzekerheden) ten aanzien van rechtmatigheid die meewegen in ons oordeel.

Wel zijn met betrekking tot de Europese aanbestedingsregels enkele afwijkingen geconstateerd. Per saldo blijft dit echter binnen de goedkeuringstoleranties. Een en ander heeft dus geen invloed op ons oordeel (zie Appendix A).

1.3 Strekking controleverklaring

Wij zijn voornemens om bij de jaarrekening 2019 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Fryslân een goedkeurende controleverklaring te verstrekken voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid.

2. De financiële uitkomsten van 2019

2.1 Analyse resultaat 2019

Het resultaat over 2019 komt na onttrekkingen uit de reserves uit op € 606.000 nadelig.

Het resultaat over 2019 is als volgt tot stand gekomen:

	x € 1.000
De totale baten van de Veiligheidsregio Fryslân over 2019 bedragen	79.900
De totale lasten van de Veiligheidsregio Fryslân over 2019 bedragen	<u>81.551</u>
Resultaat voor bestemming (<i>saldo baten en lasten</i>)	-/- 1.651
• Bij: onttrekkingen aan reserves	1.402
• Af: toevoegingen aan reserves	<u>275</u>
Per saldo onttrokken aan de reserves (meer onttrokken dan toegevoegd)	+ 1.127
Nog te bestemmen resultaat (nadelig)	<u><u>-/- 524</u></u>

In de verslaggevingsregels, het BBV, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen resultaatbepaling en resultaatbestemming. Het resultaat vóór bestemming wordt bepaald zonder dat hierin mutaties in het eigen vermogen worden verwerkt. Dit is het zuivere resultaat van de baten en lasten die samenhangen met de bedrijfsvoering.

Op basis van besluitvorming van het algemeen bestuur zijn in de jaarrekening 2019 reeds mutaties in de bestemmingsreserves verwerkt voor een bedrag van € 1.127.000. Dergelijke besluiten hebben invloed op het resultaat dat (na bestemming) in de jaarrekening wordt opgenomen. Het resultaat vóór resultaatbestemming over 2019 bedraagt € 1.651.000 nadelig. Het nog te bestemmen resultaat is € 524.000 nadelig.

Het resultaat na bestemming over 2019 toont -ondanks de bij de begrotingswijziging ingeraamde onttrekkingen aan de reserves- een tekort. Het voorstel aan het algemeen bestuur is om het nadelig resultaat over het lopend boekjaar ad € 524.000 ten laste te brengen van de egalisatiereserve. De Veiligheidsregio Fryslân teert in 2019, alles bij elkaar, circa € 1,7 miljoen in op het eigen vermogen.

Het tekort vindt zijn oorsprong op de programma's Crisisbeheersing, Brandweer en Organisatie en komt mede tot stand door de volgende (deels incidentele) posten ten opzichte van onder andere budget:

Nadelig:

- Toename opleidingskosten voor de brandweerlieden. Effect: € 351.000, programma Brandweer;
- Toename huisvestingskosten van de brandweer. Effect: € 117.000, programma Brandweer;
- Schade veroorzaakt bij een oefening, die niet gedekt wordt door de verzekering. Effect: € 175.000 programma Brandweer
- Toename van de formatiekosten in het programma Organisatie. Effect € 235.000, programma Organisatie.

Voordelig:

- Het niet besteden van de vrijval uit de egalisatiereserve met betrekking tot de verwachte boekverliezen van het afstoten hulpverleningsvoertuigen. Effect: €257.000 voordelig, programma Brandweer.

Voor een meer uitgebreide en inhoudelijke analyse van de afwijkingen ten opzichte van de begroting verwijzen wij u graag naar de analyse die is opgenomen in de toelichting in de jaarstukken, hoofdstuk 7.5.

2.2 Financiële positie

Het eigen vermogen per einde 2019 bedraagt € 3,6 miljoen (2018: € 5,3 miljoen), waarvan € 0,5 miljoen (negatief) het nog te bestemmen resultaat over 2019 is. Het voorstel aan het algemeen bestuur is om het nadelig resultaat over het lopend boekjaar ad. +/- € 524.000 te onttrekken aan de egalisatiereserve.

Het saldo van de langlopende financieringsmiddelen (eigen vermogen, voorzieningen en langlopende leningen) bedraagt € 64,7 miljoen (2018: €56,4 miljoen). In de activa is ultimo 2019 voor lange termijn € 67,6 miljoen vastgelegd (2018: €58,9 miljoen).

Een beperkt deel van de vaste activa is gefinancierd met kort vreemd vermogen. Dat is (iets) goedkoper dan lang geld, maar kan niet in belangrijke mate worden ingezet omdat dan de renterisico's te groot worden.

Hierna geven wij een overzicht van de ontwikkeling van het eigen vermogen van 2015 tot en met 2019:

Ontwikkeling eigen vermogen (x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019
Algemene reserve	1.600	1.600	1.600	0	0
Egalisatiereserve	0	0	0	2.254	2.212
Bestemmingsreserves	1.237	909	171	1.139	1.926
Nog te bestemmen resultaat bij jaarrekening	-721	-167	1.271	1.873	-524
Stand per 31 december	2.116	2.342	3.042	5.266	3.615
Totale baten (incl. onttrekkingen reserves)	69.881	71.895	73.724	78.295*	82.221
Verhouding eigen vermogen t.o.v. totale baten	3,0%	3,3%	4,1%	6,7%	4,4%

* Exclusief de boeking van de FLO-voorziening ad € 7,1 miljoen euro in zowel de baten als in de lasten (inbreng vanuit gemeente Leeuwarden), aangezien dit per saldo geen effect heeft en eenmalig is.

Ten opzichte van 2018 is het eigen vermogen met € 1,7 miljoen afgenomen. In hoeverre het vrij besteedbaar vermogen (de egalisatiereserve) een afdoende buffer is voor de gevolgen van de risico's die zich in de toekomst kunnen voordoen, is op voorhand moeilijk in te schatten, maar het is niettemin goed daar normen voor te bepalen. Over de hoogte van het weerstandsvermogen heeft het algemeen bestuur, in de beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing, bepaald dat een egalisatiereserve wordt aangehouden om tussentijdse fluctuaties in het begrotingssaldo op te vangen. De egalisatiereserve dient een omvang te hebben van tussen de 2% en de 5% van het begrotingstotaal. Per ultimo 2019 bedraagt de egalisatiereserve 2,9% van het begrotingstotaal en dat is binnen de afgesproken bandbreedte.

Deze nieuwe definitie van het gewenste weerstandsvermogen biedt meer ruimte om schommelingen in de uitkomsten op te kunnen vangen. Hoewel niet uitbundig, gerelateerd aan de totale begrotingsomvang, is het

voor een gemeenschappelijke regeling uit een oogpunt van continuïteit niet noodzakelijk grote vrije reserves aan te houden. De deelnemende gemeenten staan immers wettelijk garant voor tekorten en bij majeure tussentijdse ontwikkelingen kan de begroting ook nog worden bijgesteld. Het is niettemin wel zaak, nu over 2019 een forse uitname uit de egaliseringsreserve aan de orde is, te bewaken dat de tekorten zich niet blijven bewegen op het niveau van 2019, omdat dan de door het algemeen bestuur bepaalde ondergrens vrij snel in zicht komt.

Wij begrijpen van de directie dat dit al in 2020 al aan de orde zal zijn als niet alleen het tekort over 2019 ten laste van de egaliseringsreserve wordt gebracht, maar ook de effecten van de Kaderbrief (jaarschijf 2020) een forse uitname uit de egaliseringsreserve tot gevolg zullen hebben. De directie verwacht dat het saldo daarna 0,6% zal bedragen en dat is ver onder de ondergrens.

Wij merken op dat bij de beoordeling van het eigen vermogen van gemeenschappelijke regelingen overigens ook gekeken wordt naar het bredere begrip weerstandsvermogen, dat is het eigen vermogen inclusief de bestemmingsreserves. Bestemmingsreserves zijn doorgaans door het algemeen bestuur geormeerde bedragen, waar in principe ook altijd nog andere keuzes voor gemaakt zouden kunnen worden. Om die reden worden bestemmingsreserves economisch gezien tot het weerstandsvermogen gerekend. Maar bestuurlijk gezien ligt dat genuanceerder, de bestemmingsreserves zijn immers gevormd voor een beleidsmatig bestedingsdoel waarop in beginsel ook besteed gaat worden in de komende jaren.

Wij merken op dat alle bestemmingsreserves in 2019 zijn gebruikt zoals bedoeld. De omvang van de bestemmingsreserves is in 2019 per saldo fors toegenomen, met name als gevolg van de vorming van een reserve JGZ 3.0 (Jeugd Gezondheidszorg). Het programma JGZ 3.0 is gestart in 2018. Er is een innovatieagenda voor de komende jaren opgesteld die is bedoeld om de JGZ toekomstbestendig te maken.

3. (Programma)verantwoording geeft voldoende inzicht in verrichte prestaties

De jaarstukken van Veiligheidsregio Fryslân bestaan uit twee delen. Het meer financieel getinte deel is de jaarrekening. De verantwoording over de beleidsuitvoering is opgenomen in het jaarverslag. Het jaarverslag bevat, conform het BBV voorschrijft, de programmaverantwoording en de paragrafen.

De programmaverantwoording is voor het algemeen bestuur van belang om er zicht op te krijgen of het voorgenomen beleid ook door het dagelijks bestuur is uitgevoerd. De programmaverantwoording geeft inzicht in de uitvoering van het voorgenomen beleid en de daaruit resulterende activiteiten. Daar hoort ook bij dat uitgelegd wordt waarom er in financiële zin afwijkingen zijn ontstaan.

Wij wijzen u erop dat het jaarverslag geen onderwerp is van de accountantscontrole. Het jaarverslag hebben wij uitsluitend beoordeeld op de consistentie van de daarin opgenomen informatie met de cijfers in de jaarrekening.

4. Rechtmatigheid: afspraken tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur

4.1 Naleving budgetrecht behoeft aandacht

Eén van de belangrijkste elementen van de kaderstellende taak van het algemeen bestuur is het budgetrecht. Het algemeen bestuur heeft het recht om de begroting vast te stellen, dus budgetten toe te kennen. Het dagelijks bestuur is vervolgens verantwoordelijk voor het (doen) opzetten van een systeem van budgetbeheer dat moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de begroting (het budget) blijven.

Omdat het algemeen bestuur de kaders stelt, is het overschrijden van de begroting in beginsel onrechtmatig. De analyse van overschrijdingen dient plaats te vinden op het niveau van de vastgestelde programma's. Het begrotingscriterium is uitgewerkt door de Commissie BBV. Hieruit blijkt dat in de volgende gevallen de overschrijding niet meeweegt in het accountantsoordeel:

- Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten
- Kostenoverschrijdingen die passen binnen het beleid en tijdig zijn gecommuniceerd
- Kostenoverschrijdingen bij opneemde regelingen

Deze uitwerking laat onverlet dat het algemeen bestuur nadere regels kan stellen voor de weging van dergelijke kostenoverschrijdingen. Het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Fryslân heeft geen nadere regels opgesteld.

De kostenoverschrijdingen moeten wel goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. De toelichting in de exploitatierekening geeft goed inzicht in de aard en oorzaken van de afwijkingen tussen de begroting en de realisatie. Wij verwijzen voor deze toelichting naar de toelichting op de exploitatierekening van de jaarrekening.

Rechtmatigheid is in essentie het vaststellen dat de gemaakte afspraken en regels worden nageleefd. Heldere en duidelijke procedures vormen hiervoor een belangrijke bouwsteen. Het normenkader is in feite niets anders dan een overzicht van de van toepassing zijnde - en daarmee te toetsen - interne en externe spelregels. Wij hebben onze werkzaamheden uitgevoerd aan de hand van het controleprotocol (inclusief het normenkader) dat door uw bestuur is vastgesteld, rekening houdend met de goedkeuringstolerantie zoals deze vastligt in het BBV, namelijk voor fouten 1% en voor onzekerheden 3%.

In 2019 is sprake van een overschrijding van de lasten op 3 programma's. Dit betreft de programma's: Crisisbeheersing, Brandweer en Organisatie Tussentijds is de begroting bijgesteld omdat duidelijk was dat de primitieve begroting zou worden overschreden. Maar ook ten opzichte van de gewijzigde begroting is sprake van overschrijdingen van lasten op een drietal programma's:

Overschrijding (+)/onderschrijding (-) per programma	Bedrag (€)
Gezondheid	+ 145.000
Crisisbeheersing	-/- 4.000
Brandweer	-/- 389.000
Organisatie	-/- 277.000
Totaal	-/- 524.000

Daarnaast is er bij één investeringskrediet sprake van een overschrijding. Dit betreft de vervanging van hulpverleningsvoertuigen ten bedrage van € 921.760. Hiervoor is in de initiële begroting voor 2019 een investeringskrediet beschikbaar gesteld. Bij de begrotingswijziging is besloten dit krediet door te schuiven

naar 2020. De werkelijke vervanging heeft echter uiteindelijk toch wel in 2019 plaatsgevonden, waardoor de investering in 2019 in formele zin niet rechtmatig is (want niet -meer- in de begroting). Duidelijk is echter wel dat er een expliciet bestuurlijk voornemen was om deze investering te doen. Overigens heeft het bestuur in de financiële verordening nadere, ruimere regels opgesteld t.a.v. investeringskredieten. In artikel 5 lid 5 en 6 van deze verordening hoeft het dagelijks bestuur investeringen < € 500.000 niet vooraf ter goedkeuring voor te leggen aan het algemeen bestuur.

Overschrijdingen van lasten en kredieten zijn in beginsel niet rechtmatig, omdat ze het budgetrecht van het algemeen bestuur schenden. Een geconstateerde begrotingsrechtmatigheid kan daarom gevolgen hebben voor de strekking van de controleverklaring. Er kunnen evenwel goede redenen zijn waarom een overschrijding niet onrechtmatig is en/of niet wordt meegewogen in het accountantsoordeel. In hoofdstuk 4.2 van de Kadernota Rechtmatigheid worden een aantal voorbeelden genoemd. De Veiligheidsregio Fryslân heeft de overschrijdingen getoetst aan de Kadernota Rechtmatigheid en komt tot de conclusie dat er sprake is op een begrotingsonrechtmatigheid van per saldo € 270.000. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Overschrijding per programma	Begrotingsover- / onderschrijding bij de jaarrekening (A)	Begrotingsover- / onderschrijding bij de tweede bestuursrapportage (B)	Overschrijding ihkv begrotings rechtmatigheid (C)	Overschrijding meetellende in oordeel accountant (D)
Gezondheid	145.000	0	nvt	0
Crisisbeheersing	-4.000	30.000	-4.000	0
Brandweer	-388.000	-130.000	-258.000	0
Organisatie	-277.000	-269.000	-8.000	0
Totaal	-524.000	-369.000	-270.000	0

De grote overschrijdingen zien we op de programma's Brandweer en Organisatie. In de tweede (en laatste) bestuursrapportage is al melding gemaakt van overschrijdingen. Dit deel van de begrotingsoverschrijding is tijdig gemeld bij het algemeen bestuur en blijft om die reden buiten beschouwing in ons oordeel. Het deel van de overschrijdingen dat niet formeel bij het algemeen bestuur is gemeld, is in beginsel onrechtmatig. Wij hebben echter vast kunnen stellen dat bij de bespreking van de tweede bestuursrapportage (per periode 8) in het Dagelijks Bestuur op 28 november 2019 is gemeld dat, in afwijking van de tweede bestuursrapportage, de overschrijding bij de brandweer hoger zou uitvallen, namelijk circa € 350.000 in plaats van € 130.000. Naar de mening van directie en de auditcommissie van de VRF is hiermee het bestuur tijdig geïnformeerd over de overschrijdingen bij de brandweer, die zich na augustus 2019 hebben voorgedaan. Weliswaar is niet het algemeen bestuur in zijn geheel geïnformeerd, zoals had moeten, maar wel een belangrijk deel daarvan, zo is de overweging. Ook na de melding op 28 november 2019 hebben zich weer overschrijdingen voorgedaan, maar die konden redelijkerwijs niet meer gemeld worden aan het bestuur en leveren geen onrechtmatigheid op. Het algemeen bestuur zal worden gevraagd bij de vaststelling van de jaarrekening de overschrijdingen te autoriseren.

Wij gaan hier met name in op een overschrijding van de opleidingskosten bij de Brandweer. De overschrijdingen op de programma's Crisisbeheersing en Organisatie zijn zeer beperkt en laten wij buiten beschouwing.

Ons standpunt is dat de overschrijdingen na de tweede bestuursrapportage tellen, hoewel onrechtmatig, op grond van de bovenstaande overwegingen niet mee hoeven te wegen in ons oordeel aangaande de rechtmatigheid van de jaarrekening 2019.

Wel vragen wij uw aandacht voor deze opeenvolgende overschrijdingen bij de brandweer. Die lijken te wijzen op een beheersingsprobleem. Wij hebben begrepen dat inmiddels een verbeterplan is voorgesteld.

De bovengenoemde investering in hulpverleningsvoertuigen, die na wijziging niet meer in de begroting 2019 zat, maar niettemin alsnog is uitgevoerd, wordt eveneens niet als onrechtmatig beschouwd (en door ons meegewogen) omdat er een stellig bestuurlijk voornemen was om deze investeringen te doen.

In hoofdstukken 7.5 en 8.1 van de jaarrekening is een en ander uitvoerig uiteengezet. Het Algemeen Bestuur zal worden gevraagd bij het vaststellen van de jaarrekening expliciet in te stemmen met de overschrijdingen.

4.2 Naleving verordeningen is op orde, maar meer scherpste bij naleving EU-aanbesteding is gewenst

Het door het algemeen bestuur op 27 november 2014 vastgestelde controleprotocol en het normenkader zijn betrokken in onze werkzaamheden.

De controle op de naleving van de verordeningen wordt intern gewaarborgd door het inrichten van de processen. Na toetsing op de naleving van de verordeningen is ons niet gebleken dat de verordeningen en wetgeving die leiden tot financiële beheersmaatregelen in 2019 op materiële aspecten door het dagelijks bestuur niet worden nageleefd.

De door de controller uitgevoerde interne controle bracht op enkele punten afwijkingen aan het licht in de sfeer van de EU-aanbestedingsregels; dit zijn naar hun aard rechtmatigheidsfouten. Een door ons uitgevoerde, op potentiële fouten gerichte, steekproef bracht niet meer rechtmatigheidsfouten aan het licht dan intern al waren geconstateerd.

Bij de controle op rechtmatigheid van aanbestedingen hebben we vastgesteld dat inkopen van onderhoud ten onrechte niet Europees zijn aanbesteed. Daarnaast is sprake van twee rechtmatigheidsfouten die al in voorgaande jaren zijn geconstateerd, maar die als het ware doorlopen naar 2019 omdat er op dezelfde contracten nog uitgaven zijn geweest in 2019.

In het geval van de verlengde inhuur van een brandweercommandant heeft het directieteam toestemming gegeven om af te wijken van de EU-aanbestedingsregels. Het dagelijks bestuur is daarover in januari 2020 geïnformeerd. Bij nadere bestudering van de (complexe) regelgeving blijkt echter dat een uitzonderingsregel van toepassing is, waardoor deze uitgave alsnog als rechtmatig kan worden beschouwd.

De totale omvang van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten in de sfeer van EU-aanbesteden is € 440.000 inclusief btw.

Wij constateren dat ook dit jaar weer sprake is van rechtmatigheidsfouten in de sfeer van Europese aanbestedingen. Bij de Brandweer gaat het dan al snel om substantiële bedragen. Hoewel er voor elke "overtreding" praktische argumenten zijn aan te dragen, gaat dit niet zoals het hoort. Wij vinden dat er vanuit directie en dagelijks bestuur meer aandacht zou kunnen zijn voor de rechtmatigheid van inkopen binnen de Europese aanbestedingswet- en regelgeving, zeker in "grensgebieden".

Voor een verdere toelichting verwijzen we naar Appendix A.

4.3 Niet-financiële rechtmatigheid

Een onderdeel van de rechtmatigheidswetgeving is de niet-financiële rechtmatigheid. Dit is weliswaar niet primair het onderzoeksgebied van de accountant, maar de accountant heeft wel als taak u te wijzen op een niet-financiële onrechtmatigheid mocht hij dit constateren bij de uitvoering van de controle en op eventuele tekortkomingen in het interne signaleringssysteem. Voor dit laatste verwijzen wij u naar onze opmerkingen over de interne beheersing in hoofdstuk 5.

5. Interne beheersing overwegend op orde, maar wel een aantal aandachtspunten

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij in het najaar van 2019 een interim-controle uitgevoerd. Deze interim-controle is primair gericht op de opzet, het bestaan en de werking van maatregelen van administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB), voor zover van belang voor onze controle van de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

Onze bevindingen, voortvloeiend uit de interim-controle, zijn vastgelegd in de managementletter d.d. 8 november 2019. Conclusie is dat de administratieve organisatie van Veiligheidsregio Fryslân voldoende basis biedt voor een sluitende accountantscontrole.

In de managementletter hebben we aanbevelingen opgenomen met betrekking tot:

- Betere beheersing van risico's rond het wijzigen van crediteurenstamgegevens;
- Gebruik controlegetallen bij betalingsverkeer;
- Controle op rechten en limieten in de inkoopapplicatie;
- Controle op declaraties van de directie;
- De monitoring op de implementatie van de Algemene verordening gegevensbescherming;
- Beheersmaatregelen in het aanbestedingsproces;
- Autorisatie van de gemaakte memoriaalboekingen
- De frauderisicoanalyse

Aanvullend merken wij vanuit de eindejaarscontrole, naast de eerdere observaties over Europese Aanbestedingen, nog het volgende op:

- Geconstateerd is dat overschrijdingen van programmabegrotingen aan de orde zijn die niet alleen ongewenste discussies geven over de rechtmatigheid daarvan, maar ook vanuit een oogpunt van financiële sturing niet gewenst zijn;
- Bij de GGD constateerden wij dat een uitgave in 2020 van circa € 36.000 in eerste aanleg ten onrechte in 2019 is verantwoord, omdat er nog ruimte was in het betreffende budget. Dit is in de foutenevaluatie in Appendix A meegenomen.

We hebben kennis genomen van de Rapportage Interne controle 2019 en het verbeterplan Brandweer. Het is goed te constateren dat stappen zijn en worden gezet om administratieve procedures en de naleving daarvan verder aan te scherpen.

6. Bevindingen jaarrekening relevant in het kader van de controlerende taak

6.1 Rechten FLO

Wij vestigen de aandacht op de totstandkoming van de voorziening Functioneel leeftijd ontslag (FLO), zoals ook is toegelicht op pagina 47 en 48 van de jaarrekening.

Na de afkoop van het FLO-overgangsrecht door gemeente Leeuwarden, komen de lasten van deze regeling voor rekening van Veiligheidsregio Fryslân. Per 1 januari 2018 bedroeg de totale resterende verplichting voor deze regeling tot einddatum (thans voorzien in 2042) nog € 9,4 miljoen. Deze verplichting is contant gemaakt tegen een disconteringsvoet van 2,5%, wat leidt tot een voorziening per 1 januari 2018 van € 7,1 miljoen. Dit bedrag is vanuit de ontvangen afkoopsom in de voorziening gestort.

De voorziening wordt bepaald conform de volgende uitgangspunten:

- *De rechten van personeelsleden inzake FLO-overgangsrecht zijn gebaseerd op de huidige bepalingen uit hoofdstuk 9a tot en met 9f van de CAR;*
- *De FLO-rechten zijn gewaardeerd op basis van het bij het opmaken van de jaarrekening bekende cao-loon. In dit geval is dit de cao die geldend is voor 2020. Er is geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige stijgingen;*
- *Voor het contant maken van de verplichting en de bespaarde rente wordt gebruik gemaakt van de rente zoals deze is opgenomen in de overeenkomst met gemeente Leeuwarden. De opgenomen rente betreft 2,5%; Het rentepercentage zal voor de looptijd van het contract met de gemeente Leeuwarden worden gehanteerd.*
- *De rente wordt berekend op de kasstroom per 01-01 in plaats van 31-12 van het betreffende jaar;*
- *Bij het opnemen van de verplichtingen wordt geen rekening gehouden met de kans op vervallen van rechten door natuurlijk verloop.*
- *De risico's rondom het stijgen van de AOW-leeftijd, en fiscale risico's rondom de inzet van levensloop komen tot 2022 voor rekening van gemeente Leeuwarden, zoals contractueel overeengekomen.*

Gedurende 2019 zijn de gemaakte kosten voor de regeling van € 0,2 miljoen onttrokken aan de voorziening, evenals de impact van de wijziging AOW-leeftijd van € 0,3 miljoen en de toegepaste rekenrente van € 0,2 miljoen. In 2019 is er een wetswijziging doorgevoerd die heeft geleid tot een stijging in de aanspraak van de FLO gerechtigden. Eind 2019 is de voorziening op basis van de nieuwe wetgeving geactualiseerd. Dit heeft geleid tot dotatie eind 2019 van € 1,1 miljoen. De gemeente Leeuwarden heeft daarvoor € 827.000 bijgedragen op grond van de contractuele afspraken in het kader van de naverrekening.

Met de gemeente Leeuwarden is afgesproken om tot en met boekjaar 2022 jaarlijks een verrekening op te stellen op basis van de mutaties in de voorziening. Hierbij worden de volgende aspecten tot en met 2022 (na)verrekend met de gemeente Leeuwarden (zowel voordelen als nadelen):

- Wijzigingen in fiscale behandeling van de in te zetten levenslooptegoeden;
- Wijzigingen in de AOW-leeftijd, met gevolg voor de lengte van de periode waarin werknemers een uitkering krijgen op grond van de FLO-overgangsrecht;

- Het vervallen van rechten voor deelnemers door natuurlijk verloop of herplaatsing in een niet bezwarende functie (eventueel onder aftrek van de kosten).

Deze risico's hebben tot en met 2022 geen effect op exploitatie en de begroting van de VRF.

Het risico van loonstijgingen komt wel -en direct- ten laste van de VRF. Daar staat tegenover dat geen vertrekken zijn ingerekend. Eventuele Cao-stijgingen zullen jaarlijks in de herijking van de berekening van de voorziening worden meegenomen. De hieruit voortvloeiende lasten zullen worden gedragen door de deelnemende gemeentes via de begroting. Als brandweerlieden na 2022 afzien van de FLO-rechten, bijvoorbeeld door vertrek, valt de reservering in de voorziening vrij ten gunste van het resultaat van de VRF. Aangezien hiervan dit op dit moment geen goede inschatting gemaakt kan worden, is dit aspect niet ingerekend, maar toegelicht in de jaarrekening.

Wij kunnen ons vinden in de gehanteerde uitgangspunten en ook de berekening van de voorziening achten wij akkoord.

6.2 Onze rol met betrekking tot de automatisering

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.

Bij onze controle hebben wij beperkt gebruikgemaakt van de automatisering. De meeste procedures worden vastgelegd buiten de automatisering om. Uit onze beperkte werkzaamheden met betrekking tot de automatisering komen geen bijzonderheden naar voren, anders dan onze aanbevelingen die we hebben opgenomen in de managementletter van 2019.

6.3 Frauderisico's

Van de accountant wordt op grond van de regels van de beroepsorganisatie (NBA) een professioneel-kritische houding verwacht ten aanzien van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude in de jaarrekening. Wanneer sprake is van een aanwijzing voor fraude, dan zal de accountant dit moeten communiceren met, afhankelijk van de aard van de fraude, de direct leidinggevende, de directie en, in sommige gevallen (fraude in de top van de organisatie), het bestuur.

Om invulling te geven aan de eerdergenoemde verplichting hebben wij een fraudediscussie gevoerd binnen het controleteam en met de controller van Veiligheidsregio Fryslân waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken en op preventieve maatregelen daarbij. Van de directeur hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Daarnaast hebben wij zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die erop waren gericht om het risico van het "omzeilen" van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Tevens hebben wij specifieke controles uitgevoerd op memoriaalboekingen en belangrijke schattingen in de jaarrekening en zijn wij alert geweest op significante en ongebruikelijke transacties.

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

Wij adviseren u om jaarlijks het onderwerp "fraude" op de bestuursagenda te zetten. In 2019 is een concept frauderisico-analyse voorbereid en is de periodieke actualisatie daarvan aan het interne controleplan toegevoegd.

6.4 Claims en geschillen

Wij zijn door de directie geïnformeerd dat er enkele juridische kwesties lopen. Men verwacht niet dat daar per saldo materiële bedragen mee gemoeid zullen zijn.

Appendix A - Overzicht geconstateerde controleverschillen

Bij de jaarrekeningcontrole zijn enkele (kleine) afwijkingen geconstateerd, die zijn gecorrigeerd in de definitieve jaarrekening 2019.

Niet-gecorrigeerde controleverschillen	Soort	Bedrag	Invloed resultaat
1. Onrechtmatige aanbestedingen Kantoor meubilair	Rechtmatigheid	€ 27.000	n.v.t.
2. Onrechtmatige aanbestedingen ICT devices	Rechtmatigheid	€ 138.000	n.v.t.
3. Onrechtmatige aanbestedingen onderhoud	Rechtmatigheid	€ 276.000	n.v.t.
4. te hoog gereserveerde uitgaven GGD	Getrouwheid	€ 36.000	€ 36.000 Resultaat te laag verantwoord
Totaal		€ 477.000	€ 36.000

1. Betreft de aanschaf van kantoormeubilair. Hiervoor is begin 2018 een contract afgesloten met een nieuwe leverancier voor een periode van maximaal 18 maanden, dit vooruitlopend op een nieuwe Europese aanbesteding voor kantoorartikelen/meubilair in 2020. De verwachting was dat de besteding binnen de Europees aanbestedingsgrens zou blijven, echter is door aanvullende inkopen die wel voorzien hadden moeten zijn, de aanbestedingsgrens ruim overschreden. De besteding van 2018 is reeds in 2018 fout gerekend en gerapporteerd. Naar aanleiding van de bevinding is het contract begin 2019 stopgezet. De uitgaven tot het stopzetten van het contract betreffen € 27.356 (inclusief btw). Dit bedrag hebben wij voor 2019 als rechtmatigheidsfout aangemerkt.
2. Voor de aanschaf van ICT in het kader van "bewust werken" is reeds in 2018 de aanbestedingsgrens overschreden. Naar aanleiding van de bevinding is het contract begin 2019 stopgezet. De uitgaven tot het stopzetten van het contract betreffen € 137.730 (inclusief btw). Dit bedrag hebben wij voor 2019 als rechtmatigheidsfout aangemerkt.
3. Voor voertuigen >3.500kg is er voor de aankoop van nieuwe voertuigen sprake van een aanbestedingsprocedure. In enkele gevallen is hier sprake van een aanbesteding inclusief onderhoud en in enkele gevallen is sprake van aanbesteding zonder onderhoud. Bij het uitvoeren van de interne controle heeft de VRF vastgesteld dat er bij 2 van de 3 grootste leveranciers sprake is van onderhoudslasten waarbij geen Europese aanbestedingsprocedure is gevolgd, terwijl dit wel had moeten. Dit betreft vaak voertuigen die reeds voor de oprichting van de Gemeenschappelijke

regeling zijn aangeschaft. Dit leidt in 2019 tot een onrechtmatigheidsfout van € 276.372 inclusief btw.

4. Ten laste van het resultaat van de GGD is een reservering getroffen voor uitgaven die betrekking hebben 2020. Het resultaat op het programma Gezondheid wordt daardoor € 36.000 te laag voorgesteld.

Het totaalbedrag van de hier genoemde fouten blijft binnen de voorgeschreven toleranties (zie appendix D) en tast daarom ons oordeel aangaande de jaarrekening niet aan.

Appendix B - Opdracht, toleranties en aanpak

De opdracht die u ons hebt verstrekt

Door middel van de door u getekende opdrachtbevestiging heeft u ons opdracht gegeven voor de controle van de jaarrekening 2019 van uw gemeenschappelijke regeling.

Gehanteerde toleranties

Bij onze controlewerkzaamheden zijn de volgende toleranties gehanteerd (lasten, inclusief mutaties in de reserves):

Goedkeuringstoleranties		
Fouten	1% van het totaal van de lasten	€ 818.000
Onzekerheden	3% van het totaal van de lasten	€ 2.454.000

De goedkeuringstoleranties die zijn gehanteerd liggen in lijn met de goedkeuringstoleranties zoals deze zijn voorgeschreven in het BBV.

Gezamenlijke risicoanalyse als basis

Onze controle start met het maken van een analyse van de risico's waar u als gemeenschappelijke regeling mee te maken heeft. Deze risicoanalyse zien wij als een gezamenlijke actie van ons controleteam en vertegenwoordigers van uw gemeenschappelijke regeling en maakt deel uit van ons pre-auditgesprek. Het doel hiervan is op basis van gezamenlijke kennis van uw organisatie en uw omgeving en branche tot een zo volledig en bruikbaar mogelijke risicoanalyse te komen, die als basis voor verdere controlewerkzaamheden zal dienen. Het gaat hierbij om de externe risico's en de risico's in de bedrijfsvoering. Bij deze inventarisatie ligt de focus op de risico's op afwijkingen van materieel belang in de jaarrekening als gevolg van fraude of fouten.

Onze risicoanalyse en daarop gebaseerde controleaanpak richten zich niet uitsluitend op de jaarrekening zelf, maar ook op het systeem van interne beheersing. Hoe beter dat systeem functioneert, hoe meer zekerheid er bestaat dat betrouwbare informatie wordt opgeleverd, zowel tussentijds als bij de jaarrekening.

Bij de jaarrekeningcontrole stellen wij vast of de jaarrekening is opgesteld volgens de geldende verslaggevingsvoorschriften (het BBV), of de door u opgestelde jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten en lasten en balansmutaties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid zoals opgenomen in het vastgestelde controleprotocol. Ook stellen wij vast dat de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht. Onze controle houdt niet in dat wij alle posten integraal controleren. Onze aanpak heeft als doel om belangrijke onjuistheden of onrechtmatigheden te ontdekken, rekening houdend met de materialiteitsgrenzen zoals vastgelegd in het controleprotocol.

Het product van de jaarrekeningcontrole is de controleverklaring bij de jaarrekening en een verslag van bevindingen. In het verslag van bevindingen rapporteren wij fouten en onzekerheden en overige bijzonderheden die naar onze mening van belang zijn voor de behandeling van de jaarrekening (zoals governance, financiële positie, ontwikkeling resultaten en de kwaliteit van de interne beheersing).

Appendix C - Onze onafhankelijkheid is gewaarborgd

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 de organisatie van Deloitte ingebed.

Op basis van onze toetsing concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij Veiligheidsregio Fryslân in 2019 voldoende is gewaarborgd. Een overzicht van de aanvullende dienstverlening hebben wij hieronder opgenomen.

Aanvullende dienstverlening (niet controle gerelateerd)

Geen

Appendix D - Single information Single audit (SiSa)

De procedure die uw gemeenschappelijke regeling moet naleven bij de aanlevering van de bestanden aan het CBS is niet wezenlijk gewijzigd.

Fouten en onzekerheden SiSa

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit rapport over de fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die in 2019 vallen onder SiSa. Wij doen dit middels een tabel, die ook moet worden opgenomen als er geen fouten of onzekerheden geconstateerd zijn. Wij hebben de controle op deze regelingen uitgevoerd op basis van de door de Veiligheidsregio Fryslân opgemaakte SiSa-bijlage en de nota verwachtingen accountantscontrole SiSa 2019. Per regeling wordt aangegeven of, en zo ja welke, financiële fouten of onzekerheden zijn geconstateerd. Het betreft voor uw gemeenschappelijke regeling de volgende regelingen:

	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
A2	Doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR)	Geen	0	n.v.t.
L1	Jong Leren Eten – uitkeringen	Geen	0	n.v.t.
	Totaal	Geen	0	n.v.t.

Op basis van de uitgevoerde controlewerkzaamheden hebben wij vastgesteld dat de SiSa-bijlage geen fouten of onzekerheden bevat.