

Controleprotocol 2005.

Emmeloord, 26 januari 2006.

Aan de raad.

Voorgenomen besluit.

1. Vaststellen van het Controleprotocol 2005.
2. Kennis nemen van:
 - a. normenkader;
 - b. toetsingskader;
 - c. spelregels begrotingscriterium.

Advies raadscommissie.

De commissie van advies I adviseert positief en stelt voor dit stuk als hamerstuk te beschouwen.

Aanleiding.

Jaarlijks dient u een controleprotocol vast te stellen dat invulling geeft aan het aspect rechtmatigheid voor de accountantscontrole.

Bij het voorleggen aan college en raad in maart 2005 van het controleprotocol 2004, is gemeld dat de uitwerking van rechtmatigheid voor de controle van het verantwoordingsjaar 2005 af zal hangen van:

- uitkomsten van de controle door de accountant van de verantwoording 2004;
- landelijke ontwikkelingen die plaats gaan vinden naar aanleiding van de bevindingen over 2004 en de uitkomsten van de diverse onlangs opgerichte landelijke werkgroepen.

Zoals bekend is over het jaar 2004 een goedkeurende accountantsverklaring omtrent de rechtmatigheid ontvangen. Daarnaast zijn de ontwikkelingen op het gebied van rechtmatigheid gevolgd. Belangrijke input is de 'Kadernota Rechtmatigheid 10 oktober 2005', opgesteld door het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (verder 'Kadernota PRPG' genoemd). Deze kadernota is een zwaarwegend advies. Argumenten om af te wijken van deze adviezen dienen goed gedocumenteerd te worden, waarna de accountant beoordeelt of hij de afwijking gerechtvaardigd vindt.

Bijgevoegd controleprotocol is dan ook de resultante van genoemde input, waarbij in onderhavig voorstel een toelichting wordt gegeven op de wijzigingen ten opzichte van 2004. Een aantal overwegingen is voorgelegd aan het audit committee; het adviserende orgaan dat op grond van verordening ex art 213 GW is ingesteld en bestaat uit de accountant, vertegenwoordiger van de raad, vertegenwoordiger van de rekenkamercommissie, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de concerncontroller en de manager van de eenheid financiën. Hun mening is bij de betreffende onderwerpen weergegeven.

Daarnaast is het controleprotocol inclusief bijlagen en onderhavig raadsvoorstel voorgelegd aan de accountant. Deloitte kan zich vinden in hetgeen aan u wordt voorgelegd en had slechts een klein aantal detailopmerkingen die zijn verwerkt.

Probleemstelling.

De gemeenteraad is de opdrachtgever voor de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. Binnen de grenzen van de wet stelt de gemeenteraad ook de reikwijdte en de goedkeurings- en rapporteringstoleranties van de accountantscontrole voor de jaarrekening vast.

De invulling van het begrip rechtmatigheid is een nadere uitwerking van de controleverordening en moet daarom door de gemeenteraad worden vastgesteld. Met deze invulling, uitmondend in de vaststelling van het controleprotocol 2005, krijgt de controlerend accountant de normen voor de accountantscontrole op de rechtmatigheid.

(Wettelijk) beleidskader.

In artikel 2, lid 4 van de Controleverordening gemeente Noordoostpolder, vastgesteld door de raad op 23 oktober 2003, staat dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant vaststelt de posten van de jaarrekening, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.

In verband met het feit dat de wetgever het begrip rechtmatigheid inzake de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening niet precies heeft ingevuld, heeft de raad de mogelijkheid om op grond van het hiervoor genoemde artikel tot een nadere afkadering te komen.

Onderbouwing keuze voor het voorgenomen besluit.

Een aantal onderwerpen uit danwel betreffende het controleprotocol 2004 vroeg om een (her)overweging danwel aanpassing. Dit betreft:

- Het normenkader.
- Het toetsingskader.
- Goedkeurings- en rapporteringstoleranties.
- Spelregels begrotingscriterium.
- Rapportage bevindingen richting raad en college.

Onderstaand worden de onderwerpen toegelicht.

Het normenkader.

Het normenkader betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf, zoals verordeningen, andere kaderstellende raadsbesluiten en collegebesluiten.

Ten behoeve van de controle 2004 heeft deze inventarisatie plaatsgevonden en zijn de resultaten aan u voorgelegd als bijlage bij het controleprotocol 2004. Jaarlijks dient deze inventarisatie te worden geactualiseerd.

Afwijkend ten opzichte van voorgaand jaar is dat de Kadernota PRPG stelt dat de raad het normenkader niet meer expliciet hoeft vast te stellen, maar dit kan bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen. Dit advies is overgenomen en als zodanig in het besluit geformuleerd.

U treft het normenkader aan als bijlage 1 van het controleprotocol 2005.

Over collegebesluiten is veel te doen geweest. In de Kadernota PRPG is het volgende weergegeven over welke collegebesluiten wel en niet onder de rechtmatigheidstoets vallen, het geen is verwerkt in het controleprotocol 2005.

Met de dualisering is een scherpere grens getrokken tussen bevoegdheden van de raad en het college. Voor de rechtmatigheidstoets betekent dit dat de voorschriften die het college uitvaardigt niet onder het rechtmatigheidsoordeel vallen. Hier zijn twee uitzonderingen op geformuleerd:

1. Collegebesluiten die betrekking hebben op financiële beheershandelingen die een nadere uitwerking bevatten van:
 - a) hetzij externe regelgeving,
 - b) hetzij een door de raad vastgestelde verordening,
 - c) **en** waarbij in de externe regelgeving en/of door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.
2. Collegebesluiten ten aanzien van aanbestedingen en ten aanzien van subsidies. De reden voor deze uitzondering is vooral de externe werking van deze collegebesluiten.

Het toetsingskader.

Het toetsingskader is de operationalisatie van het normenkader. De kern van het toetsingskader is, dat wordt aangegeven aan welke bepalingen uit regelgeving al dan niet financiële consequenties worden verbonden. Het is een uitwerking van het zogeheten voorwaarden criterium, één van de negen criteria voor financiële rechtmatigheid. Bij de selectie van de te toetsen artikelen uit de gemeentelijke verordeningen, worden bepaalde voorwaarden in acht genomen. Voldoet een artikel daar niet aan, dan valt het artikel niet onder de rechtmatigheidstoets. De voorwaarden waaraan getoetst moet worden, bepaalt u. De concretisering daarvan in een overzicht is volgens de Kadernota PRPG een bevoegdheid van het college, dat u ter kennisgeving zal worden aangeboden.

In 2004 is besloten tot het hanteren van het minimum kader, hetgeen de volgende drie voorwaarden betekent:

- recht;
- hoogte;
- duur.

Vanuit het Ministerie van BZK is aangegeven dat het de bedoeling is zo snel mogelijk het complete normenkader te laten toetsen.

De vier andere voorwaarden zijn:

- termijnen;
- bevoegdheden;
- administratieve bepalingen;
- bewijsstukken.

Bij de bespreking van het controleprotocol 2004 is gesteld dat het een groeimodel is en dat het logisch is vooralsnog aan te sluiten bij het VNG-protocol, zijnde het minimum kader. Het vaststellen van het controleprotocol is het steeds het moment om te overwegen of het toetsingskader moet of kan worden uitgebreid.

Voor het jaar 2005 wordt voor uitbreiding niet gepleit. Ten eerste is 2005 al vrijwel voorbij. De kans dat er handelingen hebben plaatsgevonden die de rechtmatigheidstoets niet doorstaan als het normenkader achteraf wordt uitgebreid is relatief groot. Vooral omdat de gemeentelijke verordeningen en ander kaderstellende besluiten nog niet zijn doorlopen op bepalingen die in de praktijk niet (consequent) worden nageleefd, maar die bij nader inzien minder relevant zijn en waar u wellicht mee zou kunnen instemmen om ze te verwijderen.

Wanneer het normenkader voor het jaar 2005 wordt verzwaard en genoemde actie heeft niet plaatsgevonden zal de consequentie naar alle waarschijnlijkheid zijn dat geen goedkeurend oordeel wordt verkregen.

Beter zou zijn om het om te draaien: nu een voornemen uit te spreken om het toetsingskader te verzwaken (bij voorkeur stapsgewijs) en derhalve alle verordeningen door te lopen op genoemde zeven voorwaarden en te bepalen of bepalingen inzake die voorwaarden relevant worden geacht; relevant in de zin van realistisch en handhaafbaar. Dit is ook het grote voordeel van de rechtmatigheidstoets: een gemeente wordt scherp ten aanzien van het realisme en de handhaafbaarheid van eigen regelgeving.

Ongetwijfeld zal deze actie leiden tot het voorleggen van gewijzigde verordeningen. Benadrukt wordt dat ook het opnemen van een hardheidsclausule in de verordeningen zal worden overwogen.

GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER

2006

No. 17429-4

Een goed ingangsjaar voor verzwarende (uitbreiding met een of enkele voorwaarden) is 2007. Eind 2006 moeten dan alle verordeningen en overige regelgeving dan geactualiseerd zijn. Er is dan ruim een jaar de tijd om deze actie uit te voeren. Op een nog nader te bepalen moment zou dan het volledige kader (zeven voorwaarden) kunnen gelden.

Tijdens de rekeningcommissie (commissie I) 2004 is aandacht gevraagd voor de naleving van de termijnen (een van de zeven voorwaarden) bij subsidieverstrekkings. Een aantal commissieleden sprak de voorkeur uit voor het strenger toezien op naleving van termijnen en om aan niet-naleving sancties te verbinden. Deze overweging wordt gezien het bovenstaande, meegenomen bij het doornemen van de verordening(en). Discussie ontstond bijvoorbeeld over wat een redelijke termijn is die mag worden gesteld aan het indienen van een van een accountantsverklaring voorziene jaarrekening.

Genoemd voorstel om in 2005 en 2006 het minimum kader te blijven hanteren kan de instemming vinden van de accountant en het eerder genoemde audit committee.

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

In 2004 is wat betreft goedkeurings- en rapporteringstoleranties aangesloten bij de te doen gebruikelijke en ook voor de jaarrekeningcontrole gekozen toleranties, waarbij beide toleranties aan elkaar gelijk zijn gesteld.

Goedkeuringstolerantie.

Gesteld wordt dat wanneer voor een lagere norm wordt gekozen, de accountantscontrole intensiever en daarmee duurder wordt. Een dergelijk besluit sluit dan ook niet aan bij de reeds verstrekte opdracht, met de daarbij te hanteren toleranties, aan de accountant voor de controle van de jaarrekening 2005.

De uitkomst van de controle 2004 was dat er een onzekerheid was van EUR 640.000, zijnde 0,8%. Niet gezegd is dat er niet meer onzekerheden of fouten waren, maar op basis van deze toleranties was dit de bevinding.

Het voorstel is om de tolerantie niet naar beneden bij te stellen. De bevindingen van vorig jaar geven daar geen aanleiding toe, de controlekosten worden hoger (offer/nut) en er zijn geen of zeer weinig gemeenten die een lager percentage hanteren.

Het audit committee (het adviserend orgaan dat is ingesteld conform de verordening ex art. 212 GW) adviseert positief over dit voorstel.

In de toekomst kunnen andere overwegingen leiden tot een aanpassing, maar vooralsnog wordt niet tot wijziging overgegaan.

De volgende tabel blijft derhalve ongewijzigd van toepassing voor 2005.

Goedkeuringstolerantie :	Aard van de accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	≤ 1%	tussen 1% en 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤ 3%	tussen 3% en 10%	≥ 10%	

Rapporteringstolerantie.

Vorig jaar is bij de bespreking van het controleprotocol 2004 in Commissie I door de accountant geadviseerd de goedkeurings- en rapporteringstolerantie niet aan elkaar gelijk te stellen. Gelijke toleranties betekent namelijk dat de accountant eerst hoeft te rapporteren indien een fout of onzekerheid dermate groot is dat dit invloed heeft op de aard van de accountantsverklaring. Logischer is de rapporteringstolerantie lager te stellen dan de goedkeuringstolerantie, zodat u inzicht krijgt in geconstateerde fouten of onzekerheden van een bepaalde omvang die echter niet hebben geleid tot een andere dan goedkeurende verklaring.

In het audit comité is dit besproken en dit orgaan kan er zich vinden in dat u wordt voorgesteld te bepalen dat de accountant geconstateerde fouten die meer dan 20% van de tolerantie bedragen, rapporteert. U vindt dit voorstel dan ook in het controleprotocol 2005 hetgeen concreet inhoudt dat fouten groter dan EUR 160.000,00 of onzekerheden groter dan EUR 480.000,00 worden gemeld in de rapportage van bevindingen.

Spelregels begrotingscriterium.

Vorig jaar is in het controleprotocol de volgende tekst weergegeven rondom het begrotingscriterium.

"Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is – voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad." In de eerdergenoemde Kadernota PRPG wordt uitgebreid ingegaan op het begrotingscriterium. In zijn algemeenheid geldt dat "Financiële beheerhandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten alsmede balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheerhandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag alsmede het begrotingsjaar van belang zijn."

Uitgangspunt is dat begrotingsafwijkingen en overschrijdingen van investeringen waarbij het college bij het doen van uitgaven binnen het door de raad vastgestelde beleid is gebleven, niet strijdig zijn met het budgetrecht. Externe en/of onvoorziene omstandigheden hebben dan gemaakt dat de uitgaven of investeringen hoger uitvallen. Voor zover mogelijk worden de begrotingswijzigingen die gedurende het jaar al bekend waren tijdens het jaar zelf nog aan de raad voorgelegd. Afwijkingen waarbij dat niet mogelijk was worden in de jaarrekening goed toegelicht door bijvoorbeeld te verwijzen naar raadsbesluiten of informatieverstrekking aan de raad. Zo maakt het college duidelijk waarom hij vindt dat de afwijkingen passen binnen het door de raad vastgestelde beleid. De accountants toetst deze toelichting en stelt daarmee vast of deze afwijkingen voor het accountantsoordeel rechtmatig of onrechtmatig zijn.

Het toetsen van begrotingsrechtmatigheid is ingewikkelder dan wellicht op het eerste gezicht lijkt. De kadernota PRPG adviseert spelregels op te stellen voor het begrotingscriterium, passend binnen de kadernota, en deze ter kennisneming aan u voor te leggen. Ook dit advies wordt opgevolgd. U vindt deze spelregels in bijlage 3 bij het controleprotocol 2005.

Rapportage bevindingen richting raad en college.

Het gaat hier om de rapportage richting raad en college van de uitgevoerde werkzaamheden, de bevindingen en de eventuele voorstellen ter verbetering. Dit sluit aan bij artikel 6 van de verordening art. 212 GW waarin staat vermeld dat de resultaten van de toets (waaronder die op rechtmatigheid) en het plan ter verbetering ter kennisgeving aan de raad worden aangeboden.

De organisatie voert zelf de interne controle op de rechtmatigheid uit. Dit betekent het uitvoeren van de controle op naleving van de afgesproken voorwaarden. Doen we wat is afgesproken of zijn er afwijkingen vastgesteld? De bevindingen vanuit de toetsing worden geanalyseerd en mogelijk hersteld. Daarna is het mogelijk verbetervoorstellen te doen, bijvoorbeeld voor het aanpassen van processen, hulpmiddelen of aanpassing van de norm.

Voor het jaar 2004 is over de (wijze van) rapportage niets opgenomen in het u voorgelegde voorstel. Commissie I heeft bij bespreking van dat voorstel wel verzocht de uitkomsten van de interne controle te ontvangen. Gezien de uiteindelijk zeer beperkte tijd die zat tussen het afronden van de interne controle, het ontvangen van zekerheid over de strekking van de verklaring en de bespreking in de rekeningcommissie (commissie 1), is afzonderlijke bespreking van de bevindingen met u niet gelukt. Omdat er nu meer tijd is voor de interne controle is rapportage richting college en raad(scommissie) mogelijk.

Financiën/Planning.

De resultaten van de intern uitgevoerde werkzaamheden, de bevindingen en de eventuele voorstellen ter verbetering worden naar verwachting ter kennisgeving aan de raad(scommissie) aangeboden in februari 2006.

Communicatie.

Aangezien het niet meer is dan het vaststellen van de norm, is communiceren hierover niet noodzakelijk.

Achterliggende documenten.

N.v.t.

Het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
de secretaris, de burgemeester,

GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER

2006

No. 17429-7

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 december 2005, no. 17429-1;

gelet op artikel 2 lid 4 van de Controleverordening gemeente Noordoostpolder

B E S L U I T:

vast te stellen het volgende

CONTROLEPROTOCOL 2005

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft aan Deloitte de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet (GW) voor de gemeente Noordoostpolder uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2005 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2005 zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2005 van de gemeente Noordoostpolder.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 23 oktober 2003 de verordening op grond van artikel 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Noordoostpolder vastgesteld (Controleverordening). Daarnaast vindt bij de uitvoering van de accountantscontrole de hantering plaats van de minimumeisen die op grond van het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) gesteld worden aan de goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Op grond van artikel 2 lid 4 van de Controleverordening stelt de gemeenteraad met dit controleprotocol nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2005.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven, zal de controle door de accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (lees: Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV));
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 GW (BAPG) alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het BAPG dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen".

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Voor de jaarlijkse accountantscontrole toe te passen goedkeurings- en rapporteringstoleranties bij de controle van de jaarrekening is wat goedkeuringstolerantie betreft aansluiting gezocht met de in het BAPG voorgeschreven minimumeisen. Deze minimumeisen gelden ook vanaf 2004 voor de rechtmatigheidscontrole. De minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

¹ Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER

2006

No. 17429-9

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringstolerantie wordt gesteld op 20% van de goedkeuringstoleranties.

Op basis van de begroting 2005 van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa EUR 0,8 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa EUR 2,4 miljoen de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten. Fouten groter dan EUR 160.000,00 of onzekerheden groter dan EUR 480.000,00 worden gemeld in de rapportage van bevindingen.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik- en oneigenlijk gebruikcriterium, calculatiecriterium, valueringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht moeten worden besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium.

Het volgende dient over deze criteria te worden gezegd.

Ad 1. Financiële beheerhandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten alsmede balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. Uitgangspunt is dat begrotingsafwijkingen en overschrijdingen van

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER

2006

No. 17429-10

investeringen waarbij het college bij het doen van uitgaven binnen het door de raad vastgestelde beleid is gebleven niet strijdig zijn met het budgetrecht. Externe en/of onvoorziene omstandigheden hebben dan gemaakt dat de uitgaven of investeringen hoger uitvallen. Voor zover mogelijk worden de begrotingswijzigingen die gedurende het jaar al bekend waren tijdens het jaar zelf nog aan de raad voorgelegd. Afwijkingen waarbij dat niet mogelijk was worden in de jaarrekening goed toegelicht door bijvoorbeeld te verwijzen naar raadsbesluiten of informatieverstrekking aan de raad. Zo maakt het college duidelijk waarom hij vindt dat de afwijkingen passen binnen het door de raad vastgestelde beleid. De accountant toetst deze toelichting en stelt daarmee vast of deze afwijkingen voor het accountantsoordeel rechtmatig of onrechtmatig zijn. Het toetsen van begrotingsrechtmatigheid is ingewikkelder dan wellicht op het eerste gezicht lijkt.

Conform het advies in de kadernota PRPG zijn spelregels opgesteld voor het begrotingscriterium, passend binnen de kadernota, en worden u deze ter kennisneming voorgelegd. Verwezen wordt naar bijlage 3.

Ad 2. Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

De nota M&O-beleid die tevens een uitwerking is van de verordening ex art. 212 GW is op dit moment in voorbereiding. M&O-maatregelen zijn op dit moment in diverse regelingen opgenomen.

Ad 3.

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening.

Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Een gemeenteraad dient dan de voorwaarden te bepalen waaraan dient te worden getoetst. Het college operationaliseert deze voorwaarden in een toetsingskader.

Concreet betekent dit dat door het college limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

Evenals voor 2004 zullen de volgende voorwaarden worden getoetst:

- recht
- hoogte
- duur

In de bijlagen bij dit protocol treft u dit kader voor de controle 2005 aan. Daarbij wordt zowel een overzicht gegeven van de landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving (bijlage 1) alsmede een nadere uitwerking van het voorwaarden criterium voor de gemeentelijke verordeningen (bijlage 2).

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2005 is limitatief gericht op:

1. de naleving van wettelijke kaders, zoals die bij het onderdeel "Wetgeving extern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
2. de naleving van de volgende kaders:
 - o de begroting (zie spelregels in bijlage 3) en
 - o de overige kaders binnen de raadsbesluiten (voor zover deze besluiten betrekking hebben op financiële beheershandelingen en transacties) en gemeentelijke verordeningen zoals opgenomen in de bijlage 2 van het protocol.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien het:

1. besluiten zijn die betrekking hebben op financiële beheershandelingen die een nadere uitwerking bevatten van:
 - a. hetzij externe regelgeving,
 - b. hetzij een door de raad vastgestelde verordening,
 - c. **en** waarbij in de externe regelgeving en/of door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk besluit moet worden genomen.
2. besluiten zijn ten aanzien van aanbestedingen en ten aanzien van subsidies vanwege de externe werking ervan.

6. Hardheidsclausule

De raad kan voor bepaalde gevallen de in de bijlagen opgenomen verordeningen vallende binnen het kader van de controle voor de rechtmatigheid buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing, gelet op het belang dat deze verordening beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Bijlagen:

1. Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole.
2. Uitwerking voorwaardencriterium.
3. Spelregels begrotingscriterium.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 26 januari 2006.
De griffier, de voorzitter,