

Emmeloord, 18 december 2007.

Onderwerp

Controleprotocol 2007/2008

Voorgenomen besluit

Vaststellen van het Controleprotocol 2007/2008.
Kennismaken van het normenkader, het toetsingskader en de spelregels begrotingscriterium.

Advies raadscommissie

De commissie van advies voor Bestuur, Financien en Cultuur adviseert positief over het voorstel en adviseert het voorstel als hamerstuk te beschouwen.

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Inleiding

Jaarlijks, voordat de accountant met zijn controle begint, stelt u vast aan welke posten van de jaarrekening, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, de accountant bij de controle specifiek aandacht dient te besteden en welke toleranties hij daarbij dient te hanteren.

Op advies van onze accountant betreft het voorgenomen besluit de controle van de jaarrekeningen 2007/8 en daarmee tevens het financieel beheer over de jaren 2007/8 zoals dat is uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder.

U heeft aan Deloitte Accountants de opdracht verstrekt de accountantscontrole voor de gemeente Noordoostpolder uit te voeren.

Uw aanwijzingen voor de accountant worden jaarlijks vastgelegd in het controleprotocol. Wijzigingen voor 2008 zullen als aanvulling worden voorgesteld op het voorliggende controleprotocol. Dit controleprotocol heeft in de eerste plaats tot doel een nadere aanduiding te geven van de reikwijdte van de controle, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

In de tweede plaats bevat het controleprotocol een nadere invulling van het begrip rechtmatigheid uit de controleverordening. De wetgever heeft het begrip rechtmatigheid in de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening namelijk niet precies ingevuld. U heeft de mogelijkheid om tot een nadere afkadering te komen.

Beoogd effect

De controlerend accountant krijgt met het controleprotocol een richtlijn in handen voor het uitvoeren van zijn controle en het opstellen van zijn rapport van bevindingen. Zonder dit protocol kan hij zijn werkzaamheden niet op de vereiste manier verrichten en afronden.

Gevraagde beslispunten

Beslispunt is het vaststellen van het controleprotocol. Het normen- en toetsingskader en de spelregels voor het begrotingscriterium hoeft u niet vast te stellen maar zijn ter kennisname.

Argumenten/onderbouwing

Zonder controleprotocol is het voor de accountant niet duidelijk welke specifieke kaders hij bij zijn controle dient toe te passen.

Kanttekeningen

Geen.

Financiën

Er zijn geen verdere financiële consequenties verbonden aan het vaststellen van het controleprotocol.

Planning/uitvoering

De resultaten van de intern uitgevoerde werkzaamheden, de bevindingen en de eventuele voorstellen ter verbetering worden ter kennisgeving aan de raad(scommissie) aangeboden in de eerste helft van 2008.

Communicatie

Aangezien het hier alleen gaat over het vaststellen van de norm, is verder communiceren niet noodzakelijk.

Bijlagen

In de bijlage van dit raadsvoorstel werken wij de onderbouwing van de keuze voor het voorgenomen besluit verder uit.

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

Portefeuillehouder : Wethouder A.H.T. van Meijel

Steller : K. Werkman tel 633509, k.werkman@noordoostpolder.nl

Bijlage bij het voorgenomen raadsbesluit tot het vaststellen van het Controleprotocol 2007/2008.

Uitgebreide toelichting.

Belangrijke onderdelen van het controleprotocol zijn:

1. Het normenkader.
2. Het toetsingskader.
3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties.
4. Spelregels begrotingscriterium.
5. Rapportage bevindingen richting raad en college.

1. Het normenkader.

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

De inventarisatie uit het controleprotocol vorig jaar is voor 2007/8 geactualiseerd. De regelgeving inzake de specifieke uitkeringen die onder de "Single Information Single Audit" (Sisa) vallen, is ook in het normenkader aangegeven.

De Kadernota PRPG, van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, 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. De kadernota, waarvan in oktober 2007 een nieuwe versie is uitgekomen, is een zwaarwegend advies. Argumenten om hiervan af te wijken dienen goed gedocumenteerd te zijn, waarna de accountant beoordeelt of hij deze afwijking gerechtvaardigd vindt. Van de uitzonderingsmogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt. U treft het normenkader aan als bijlage 1 van het controleprotocol.

De kadernota onderscheidt twee soorten collegebesluiten: kaderstellend en uitvoerend. Kaderstellende besluiten hebben een algemene werking voor alle nog te nemen uitvoerende besluiten. Uitvoerende besluiten nemen wij in bijvoorbeeld het dagelijks bestuur.

De accountant neemt de uitvoerende besluiten, voorzover zij betrekking hebben op baten, lasten dan wel balansmutaties, mee in zijn normale (getrouwheids)controle. U hoeft hier dus geen verdere aanwijzingen voor te geven in het kader van de rechtmatigheidstoets.

Kaderstellende besluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht gesteld zijn door hogere regelgeving of raadsbesluiten (-verordeningen). Indien in deze regelgeving een verplichting is opgenomen tot het opstellen en nemen van een besluit, zal de accountant alleen onderzoeken of wij dit besluit daadwerkelijk hebben vastgesteld. Indien er ook eisen aan het te nemen besluit zijn opgenomen wordt (alleen) gecontroleerd of ons besluit die bepalingen bevat. Controle van de naleving van de kaderstellende besluiten behoort niet standaard tot de accountantscontrole.

Hierop zijn twee uitzonderingen:

1. Wettelijk verplichte kaderstellende besluiten waarbij een rechtmatigheidstoets is voorgeschreven.
Hiervan kan sprake zijn bij specifieke uitkeringen.
2. Kaderstellende besluiten inzake financiële of niet-financiële beheershandelingen die u (aanvullend) opneemt in het normenkader.
In het normenkader zijn een aantal van deze besluiten aanwezig. Sommige van onze besluiten, vooral betreffende delegatie en beheer, hebben invloed op het financiële beheer. Deze besluiten kunnen gevolgen hebben voor het getrouwe beeld waarover de accountant in zijn "normale" verklaring een oordeel geeft.

2. Het toetsingskader.

Het toetsingskader is de operationalisatie van het normenkader. De kern van het toetsingskader is dat wordt aangegeven aan welke bepalingen uit de regelgeving in het normenkader een financiële beheershandeling is verbonden.

Voor de selectie van de te toetsen artikelen uit de gemeentelijke verordeningen, worden bepaalde voorwaarden gebruikt. Voldoet een artikel aan een voorwaarde, dan valt het artikel onder de rechtmatigheidstoets, zo niet dan valt het artikel niet onder de rechtmatigheidstoets. De voorwaarden waaraan getoetst moet worden, bepaalt u.

De verdere concretisering van de door u gekozen voorwaarden is vervolgens, volgens de Kadernota PRPG, een bevoegdheid van ons, dat u ter kennisgeving wordt aangeboden. U treft het toetsingskader aan als bijlage 2 van dit controleprotocol.

In 2004 (het eerste jaar waarin de rechtmatigheidscontrole heeft plaatsgevonden) heeft u besloten tot het hanteren van het minimum kader, waar de volgende drie voorwaarden toe behoren:

- recht;
- hoogte;
- duur.

De vier andere voorwaarden zijn:

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

U hebt eerder besloten om tot en met 2006 het minimumkader te hanteren. Dit kon de instemming vinden van de accountant en het audit committee. Aanvullend hierop is in de nieuwe Kadernota Rechtmatigheid van 15 oktober 2007 van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) geadviseerd om het toetsen op aanbesteding, inkoop en mandaat uit het controleprotocol te halen. Conform dit voorgestelde beleid stellen wij u dan ook voor de door ons (college) vastgestelde budget- en mandaatregelingen en het handboek inkoop en aanbesteding niet mee te nemen in het toetsingskader en daardoor in de rechtmatigheidscontrole 2007/8. Vorig jaar namen wij ons voor vanaf 2007 voor verzwarende te kiezen van het toetsingskader. Dit zou echter een specifieke, tijdrovende actie tot gevolg hebben, die slechts gericht was op de rechtmatigheid. Dit was de reden om deze actie in te brengen in het deelproject deregulering van het project Andere Overheid. De herbeoordeling van de verordeningen op rechtmatigheidsaspecten behoort tot de uitvoeringsfase van dit deelproject; op dit moment is het eindrapport van het deelproject nog niet uitgebracht en kon nog geen begin worden gemaakt met de uitvoering van de aanbevelingen uit het deelproject. Verwacht wordt dat hierover in 2008 meer duidelijkheid zal ontstaan. Wij stellen daarom voor om ook voor 2007 en vooralsnog ook voor 2008 de minimumvariant te hanteren.

3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Voor 2007/8 is wat betreft goedkeurings- en rapporteringstoleranties aangesloten bij de te doen gebruikelijke en ook voor de jaarrekeningcontrole gekozen toleranties.

Goedkeuringstolerantie.

Gesteld wordt dat wanneer voor een lagere norm wordt gekozen dan nu wordt voorgesteld, 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 jaarrekeningen 2007 en 2008.

Wij stellen voor om de tolerantie niet naar beneden bij te stellen. De bevindingen geven daar geen aanleiding toe, de controlekosten worden hoger (offer/nut) en er zijn geen of zeer weinig gemeenten die een lager percentage hanteren. In de toekomst kunnen andere overwegingen leiden tot een aanpassing, maar vooralsnog lijkt ons een wijziging niet gewenst.

De volgende tabel blijft derhalve ongewijzigd van toepassing voor 2007/8.

Goedkeuringstolerantie	Aard van de accountantsverklaring			
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	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.

De accountant heeft geadviseerd de goedkeurings- en rapporteringstolerantie niet aan elkaar gelijk te stellen. Gelijke toleranties betekenen 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 zonder dat die leiden tot een andere dan een goedkeurende verklaring.

Vorig jaar heeft u bepaald dat de accountant geconstateerde fouten die meer dan 20% van de tolerantie bedragen, rapporteert. Dit houdt concreet in dat fouten groter dan € 188.000 of onzekerheden groter dan € 564.000 worden gemeld in de rapportage van bevindingen.

4. Spelregels begrotingscriterium.

In de eerdergenoemde Kadernota PRPG wordt uitgebreid ingegaan op het begrotingscriterium. In zijn algemeenheid geldt dat "Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten alsmede balansposten, tot stand dienen te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). 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 investeringen waarbij wij bij het doen van uitgaven binnen het door u vastgestelde beleid zijn 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 leggen wij de begrotingswijzigingen die gedurende het jaar al bekend waren, tijdens het jaar zelf nog aan u voor. Afwijkingen waarbij dat niet mogelijk was worden in de jaarrekening goed toegelicht door bijvoorbeeld te verwijzen naar door u genomen besluiten of aan u verstrekte informatie.

Zo maken wij duidelijk waarom wij vinden dat de afwijkingen passen binnen het door u 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. 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 2007/8. In de spelregels was het tot en met 2006 alleen mogelijk om, als een bepaalde begrotingsafwijking was geconstateerd, te kiezen tussen rechtmatig of onrechtmatig. Vanaf 2007/8 is het mogelijk om een begrotingsafwijking als onrechtmatig te kwalificeren maar daar tegelijkertijd geen gevolgen aan te verbinden voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant, bijvoorbeeld voor begrotingsafwijkingen die een gevolg zijn van open einde regelingen. Deze wijzigingen zijn in de spelregels van 2007/8 verwerkt.

5. Rapportage bevindingen richting raad en college.

Het gaat hier om de rapportage van de accountant 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.

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 18 december 2007, no. 22072-1;

- gelet op artikel 2 lid 4 van de Controleverordening gemeente Noordoostpolder;
- neemt kennis van het normen- en toetsingskader en de spelregels voor het begrotingscriterium en

B E S L U I T:

Vast te stellen het

Controleprotocol 2007/2008

1. Inleiding

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 jaarrekeningen 2007 en 2008 en daarmee tevens het financieel beheer over de jaren 2007 en 2008 zoals dat is uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moeten een aantal zaken nader geregeld worden, wat op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

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 worden bij de uitvoering van de accountantscontrole de minimumeisen gehanteerd 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 de controlejaren 2007 en 2008.

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 bij de jaarlijkse accountantscontrole van de jaarrekening toe te passen goedkeurings- en rapporteringstoleranties 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.

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 goedkeuringstolerantie 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 2007 van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 0,94 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 2,82 miljoen de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

Fouten groter dan € 188.000 of onzekerheden groter dan € 564.000 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, valuteringscriterium, 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 besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Ad 1. Begrotingscriterium.

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 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. Misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium.

M&O-maatregelen zijn op dit moment in diverse regelingen opgenomen. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich, wanneer daar aanleiding voor is, over de opzet, de uitvoering en de resultaten van de M&O-maatregelen.

Indien een gemeente geen toereikend M&O-maatregelen voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Indien bij een toereikend M&O-maatregelen 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.

Ad 3. Voorwaardencriterium.

Besteding en inning van gelden door de 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 in voorgaande jaren zullen de volgende voorwaarden worden getoetst:

- recht
- hoogte
- duur

In de bijlagen bij dit protocol treft u dit kader voor de controle 2007/8 aan. Daarbij wordt zowel een overzicht gegeven van de landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving (bijlage 1) alsmede een nadere uitwerking van het voorwaardencriterium voor de gemeentelijke verordeningen (bijlage 2).

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor de kalenderjaren 2007 en 2008 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). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
2. de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting (zie spelregels in bijlage 3) en
 - de overige kaders binnen de raadsbesluiten (voorzover 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:
 - hetzij externe regelgeving,
 - hetzij een door de raad vastgestelde verordening,
 - hetzij een door de raad aangewezen kaderstellend besluit van het college van Burgemeester en Wethouders.
2. besluiten zijn ten aanzien van subsidies vanwege de externe werking ervan.

6. Hardheidsclausule

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

7. Citeertitel

Dit protocol kan worden aangehaald als "Controleprotocol 2007/2008".

No. 22072-12

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 24 januari 2008.
De griffier, de voorzitter,