



Gemeente Zoeterwoude

Voorstel

Van het college van burgemeester en wethouders
Aan de raad van Zoeterwoude

Vergadering: 21 december 2006

Nummer: 14

Afdeling: Financiën/ICT

Registernummer: MD/2006-1707-a

Onderwerp: Controleprotocol

Samenvatting:

Voorgesteld wordt het controleprotocol voor de accountantscontrole 2006 en volgende jaren van de gemeente Zoeterwoude vast te stellen.

Relatie met programmabegroting:

O.a. Paragraaf bedrijfsvoering

Financiële consequenties:

n.v.t.

Communicatie:

Het controleprotocol 2005 is in overleg aangepast.

Voorstel:

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het conceptbesluit.

Toelichting:

Om uitvoering te geven aan haar controlerende taak stelt de raad kaders en normen aan de accountantscontrole. Deze kaders en normen worden vastgelegd in de opdrachtbrief aan de accountant en in een op te stellen controleprotocol.

Voor 2005 is het eerste controleprotocol opgesteld en in december 2005 door u vastgesteld. Dit controleprotocol was specifiek voor 2005.

Dit betekent dat voor 2006 en volgende jaren een nieuw controleprotocol moet worden vastgesteld. Het bestaande protocol uit 2005 is algemeen gemaakt en heet nu Controleprotocol. Inhoudelijk zijn geen aanpassingen gepleegd. De belangrijkste algemene wijziging is op pagina 8. Daar is vermeld dat de accountantscontrole vanaf het kalenderjaar 2005 is gericht op externe en wetgeving en interne kaders. Dit was voor het kalenderjaar 2005. Het normenkader met de opsomming van externe wetgeving en interne kaders is geactualiseerd en bijgevoegd. Dit dient jaarlijks te gebeuren en kan in volgende de jaren via melding in de bestuurlijke rapportages worden meegenomen.

Bijlagen:

Controleprotocol

Zoeterwoude, 29 november 2006

Burgemeester en wethouders van Zoeterwoude,
de secretaris,



W.A.M. Zoetemelk-van der Hulst

de burgemeester,



E.G.E.M. Bloemen



Gemeente Zoeterwoude

Besluit van de Raad

Registernummer: MD/2006-1707-b

De raad van de gemeente Zoeterwoude,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 november 2006,

gelet op de bepalingen van de Gemeentewet,

Besluit:

Het Controleprotocol voor de accountantscontrole van de gemeente Zoeterwoude vast te stellen

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 21 december 2006,

de griffier,

U.S. Cengiz

de voorzitter,

E.G.E.M. Bloemen

Controleprotocol gemeente Zoeterwoude



**Controleprotocol voor de accountantscontrole
van de gemeente Zoeterwoude
29-11-2006**

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft besloten de huisaccountant de opdracht te verstrekken om de accountantscontrole als bedoeld in art 213 GW voor de gemeente Zoeterwoude 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 en daarmee tevens het financieel beheer over dat jaar zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zoeterwoude.

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 van de gemeente Zoeterwoude.

1.2. Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 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 te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk moeten worden aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 21 oktober 2003 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Zoeterwoude vastgesteld. In het raadsbesluit van 21 oktober 2003 is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar.

1.3. Procedure

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen: ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, (een vertegenwoordiger uit) de raad, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(funcitie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, het sectorhoofd middelen en de teamleider financiën, personeel en organisatie.

In artikel 2 lid 4 is opgenomen dat de raad voorafgaand aan de accountantscontrole, in overleg met de accountant, specifieke aandacht kan vragen voor onderwerpen. Hierbij kunnen afwijkende rapporteringstoleranties afgesproken worden.

In art. 7 lid 4 is aangegeven dat de accountant voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van de raad bespreekt.

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

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde 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 (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- 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 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten) alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (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

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.

In het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring.

3.1 Goedkeuringstolerantie

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.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld.

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%	-

Op basis van de begroting 2005 van de gemeente Zoeterwoude, met een totaal bedrag van € 13 mln aan lasten, betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 130.000 en een totaal van onzekerheden van circa € 390.000 de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

3.2 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. 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 kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 50.000. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

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.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid $\geq$ € 50.000 rapporteert.

3.3 Professional judgement

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.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt verwezen naar:

- Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten (Staatsblad 2002, 68);
- NIVRA discussierapport "Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies" van 12 mei 2004;
- NIVRA "Audit Alert 13" van 15 juli 2004;
- VNG ledenbrief 'Accountantscontrole 2004' van 12 augustus 2004;
- Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten "Kadernota Rechtmatigheid".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:

het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het 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.

In de Audit Alert 13 van het NIVRA van 15 juli 2004 is over deze rechtmatigheidscriteria onder meer het volgende opgenomen.

4.1 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.

4.2 M&O-criterium

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.

4.3 Voorwaardencriterium

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. Omdat er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Een gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

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

5.1. Wetgeving extern

De naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voorzover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle van toepassing zijnde externe wet- en regelgeving. Dit overzicht is gebaseerd op een model van de VNG.

5.2. Interne kaders

De naleving van de interne kaders. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle van toepassing zijnde interne wet- en regelgeving. Dit overzicht is gebaseerd op een inventarisatie van alle verordeningen.

De interne kaders gelden uitsluitend voorzover deze betrekking hebben op directe financiële beheershandelingen.

Dit betekent het volgende:

1. Alle (bepalingen van) verordeningen en raadsbesluiten worden in de accountantscontrole meegenomen, voorzover dit onmisbaar is voor een controleerbare rechtmatige afhandeling van financiële beheershandelingen².
2. Voorzover collegebesluiten een noodzakelijke uitwerking zijn van rijks- of gemeentelijke (dus door de raad vastgestelde) regelgeving worden ze betrokken in de rechtmatigheidscontrole.

² Feitelijk betekent dit dat vooral de hoogte, de duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen wordt gecontroleerd, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

6. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

6.1 Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

6.2 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

6.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

6.5 Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.