



VERGADERING GEMEENTERAAD 2010

Pre-adviesnr. 75
Agendapunt
Onderwerp Controleopzet jaarrekening 2010 en
Normenkader 2010

Middenbeemster, 23 november 2010

Aan de raad

> voorstel

Wij stellen u voor:

1. Akkoord te gaan met de controleopzet voor de jaarrekening 2010.
2. Het normenkader voor de controle van de jaarrekening 2010 vast te stellen, conform bijgaand besluit met bijlagen en aangevuld met de besluiten uit de raadsvergadering van december, waarbij voor de controle 2010 accenten worden gelegd op het 'inkoop- en aanbestedingsbeleid' en het 'subsidiebeleid'

> toelichting

Controleopzet jaarrekening 2010

Hierbij lichten wij de opzet bij de controle van de jaarrekening 2010 toe. Het gaat hierbij om de doelstelling, eisen, aandachtspunten en planning van de werkzaamheden voor de jaarrekening 2010. Het doel is, overeenkomstig de in de Verordening ingevolge artikel 213 Gemeentewet opgenomen bepaling, de controleaanpak met de raad en de organisatie af te stemmen. Het Normenkader is als bijlage bijgevoegd. In het overleg dat de raadscommissie op 5 oktober jl. met de accountant heeft gehad is o.a. over het normenkader besproken. De accountant heeft daarbij de suggestie gedaan de verordeningen die geen of nauwelijks financiële gevolgen hebben buiten het normenkader te houden. Dit zou een efficiënte controle van de jaarrekening bevorderen. In het hoofdstuk 'Het Normenkader' (zie hierna) worden voorstellen gedaan voor de accenten bij de controle over 2010.

Reikwijdte en normenkader

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is een minder omvattend begrip. Er is veel discussie geweest over de begrenzing van het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. In dit voorstel wordt hierop vanuit vier invalshoeken ingegaan:

1. Het begrip **rechtmatigheid** in het kader van de accountantscontrole.
2. Welke wetten en bepalingen moeten in acht worden genomen (**normenkader**).
3. Het normenkader moet worden geoperationaliseerd in een **toetsingskader**. (Wat houdt het toetsingskader in en hoe komt het tot stand?)
4. Welke criteria kunnen worden gehanteerd om in de praktijk tot een zekere **begrenzing** van de aandacht voor rechtmatigheid te komen.

Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole

Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer.

Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accountant hoeft niet vast te stellen of alle handelingen binnen de gemeente conform de geldende wet- en regelgeving zijn verricht.

De aandacht blijft beperkt tot die handelingen waar financiële gevolgen uit voortvloeien die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. Voorbeelden hiervan zijn:

- Overdrachten aan of van natuurlijke personen en rechtspersonen (bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen).
- Transacties waarbij een tegenprestatie wordt verkregen of geleverd.
- Financieringen, waaronder opgenomen en uitgezette leningen en daarbij behorende rente en aflossingen.
- Vermogensmutaties zoals mutaties van reserves en voorzieningen en de afschrijvingssystematiek.

Bovenstaande sluit in beginsel regels uit met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard (bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandighedenwet of de privacywetgeving).

Hierop dienen twee belangrijke nuances te worden aangebracht

- a) Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer van de gemeente. De ratio hiervan is dat niet-financiële handelingen wel kunnen leiden tot financiële risico's waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.
- b) De accountant gaat na of het jaarverslag geen tegenstrijdigheden bevat ten opzichte van de jaarrekening.
Zo worden de paragrafen in het jaarverslag niet op rechtmatigheidsaspecten getoetst. Wel wordt dus gekeken of het beeld dat in de paragrafen wordt gegeven niet botst met de jaarrekening.

Het normenkader

Het normenkader betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. De inventarisatie bestaat uit de externe wetgeving en de eigen regelgeving, waarbij de verordeningen en de raadsbesluiten kunnen worden onderscheiden. Voor de controle 2010 stellen wij u voor de accenten te leggen op:

- het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- het subsidieproces;
- bouwgrondexploitatie;
- weerstandscapaciteit en risicoanalyse;
- kostprijsberekening bouwgrond.

Externe wetgeving (bijlage 1)

Het Besluit Accountantscontrole schrijft voor dat alleen wet- en regelgeving van belang is die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen. De belangrijkste regelingen (dus niet limitatief) waar aan gedacht kan worden zijn:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen en de regeling omtrent Staatssteun
- Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekende instanties
- Fiscale en sociale wet- en regelgeving die door provincies en gemeenten moeten worden nageleefd
- Overige algemene wet- en regelgeving, zoals AWB (i.v.m. subsidiebepalingen) en Bezoldigingswetten en -besluiten
- Provinciewet en Gemeentewet
- Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV)
- Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering

Verordeningen (bijlage 2)

Alle gemeentelijke verordeningen voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen maken onderdeel uit van het normenkader en zijn opgenomen in het Verordeningenregister. Voor de controle 2010 worden daaruit het 'inkoop- en aanbestedingsbeleid' en het 'subsidieproces' gelicht.

Raadsbesluiten (bijlage 3)

Deze bijlage is nog niet eerder in het normenkader opgenomen. Opneming vindt plaats omdat ook andere besluiten van de raad, niet zijnde verordeningen met een kaderstellend karakter, financiële consequenties kunnen hebben. De besluiten van de raad die van invloed zijn op 2010 zijn in beeld gebracht en staan vermeld in bijlage 3. Deze maken ook onderdeel uit van de rechtmatigheidtoets.

Toetsingskader

Het normenkader bestaat uit een overzicht van de geldende externe en eigen regelgeving en besluiten van de raad met betrekking tot financiële beheershandelingen.

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt via een toetsingskader. Kern van het toetsingskader is dat wordt aangegeven aan welke bepalingen al dan niet financiële consequenties worden verbonden (uitwerking van het voorwaardencriterium). Indien er bijvoorbeeld een datum staat waarvoor een verzoek tot subsidie moet zijn ingediend moet het duidelijk zijn wat de consequentie van die datum is: worden aanvragen die te laat zijn niet in behandeling genomen of worden ze dat wel.

Praktische begrenzing rechtmatigheidcontrole

In de gemeentelijke organisatie kunnen er bij wijze van spreken (onjuiste of onrechtmatige) handelingen en besluiten plaatsvinden waaruit financiële consequenties kunnen voortvloeien, die van ondergeschikt belang zijn. Als die allemaal moeten worden ontdekt via de rechtmatigheidcontrole (intern of extern), is een begrenzing nauwelijks meer mogelijk en zijn de activiteiten bijna oneindig.

In verband hiermee is gezocht naar een praktische gedragslijn, die aansluit op hetgeen ook al in het kader van de controle op de getrouwheid gebruikelijk is. De financiële rechtmatigheidcontrole is immers een aanvullende juistheidcontrole op de baten, lasten en balansmutaties, die in het kader van de getrouwheidcontrole al zijn gecontroleerd.

Zo kan er een afbakening worden gezocht door gebruik te maken van het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken en de omvang van de daaraan verbonden financiële risico's. Als voorbeeld hiervoor kunnen de zeer vele wettelijke regelingen rond de ambtelijke rechtspositie en de fiscale- en sociale verzekeringswetgeving worden genoemd. Veel van de bepalingen die op zichzelf relevant zijn voor de financiële rechtmatigheid hebben betrekking op situaties die relatief weinig voorkomen.

De vraag is of we al deze bepalingen moeten gaan uitwerken, c.q. opnemen in het normenkader.

In beginsel wordt daartoe aangesloten op hetgeen in het uitvoeringsproces is geregeld.

Een invalshoek kan zijn de selectie van de in het hoofdproces te waarborgen wettelijke bepalingen te beperken tot vaste onderwerpen die in een normale arbeidsverhouding, respectievelijk bij het overgrote deel van de ambtenaren aan de orde zijn. Dat betekent dat specifieke bepalingen die af en toe van toepassing zijn op betalingen aan of ten behoeve van enkele ambtenaren uit doelmatigheidsoverwegingen buiten het normenkader voor het hoofdproces blijven.

De organisatie en ook de accountant, zal natuurlijk wel moeten vaststellen dat voor het subproces inzake incidentele zaken voldoende waarborgen zijn getroffen en dat zich daarin geen bijzondere (financieel grote) transacties voordoen. Waar de grens ligt, is tevoren niet aan te geven. Dit vormt een punt van overleg tussen accountant en organisatie, waarbij de geldende tolerantiegrenzen zeker een rol spelen.

> juridische consequenties

Geen.

> financiële consequenties

De controlewerkzaamheden van Deloitte worden binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget uitgevoerd.

Hoogachtend,
Het raadspresidium van Beemster

H.N.G.
Brinkman,
voorzitter

C.J. Jonges,
griffier