

Behoort bij punt 12a van de agenda voor de raadsvergadering van 25 januari 2010

Onderwerp: Voorstel tot vaststelling "Meerjarig controleprotocol Cuijk 2009",
geldend voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen 2009 en volgende jaren

Organisatie-onderdeel: Raadsgriffier/Concerncontroller
Portefeuillehouder: Middelen
Besproken in commissie(s): Controle en Onderzoek
Datum bespreking(en): 14 januari 2010

Samenvatting voorstel

Op grond van de Controleverordening Cuijk 2003 formuleert de gemeenteraad de controleopdracht aan de externe registeraccountant. Dit vindt jaarlijks plaats in de vorm van een "Controleprotocol". Een raadsvoorstel daartoe ligt thans voor.

In tegenstelling met de protocollen van vorige rekeningsjaren wordt uit praktisch oogpunt voor 2009 en volgende rekeningsjaren gekozen voor een meerjarig controleprotocol.

Dit betekent dat uw raad voortaan jaarlijks alleen een geactualiseerde versie van het normen- en toetsingskader ter vaststelling krijgt aangeboden.

Het gaat daarbij om de bijlagen 1 en 1a bij dit protocol, inhoudend de overzichten van respectievelijk de "Wetgeving extern" en de "Regelgeving intern".

Het voorliggend meerjarig protocol beoogt nadere aanwijzingen aan de in 2006 door uw raad aangewezen accountant te geven voor de controle van de jaarrekening.

Die aanwijzingen gaan over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

De gemeenteraad geeft deze aanwijzingen vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol.

Het voorstel gaat vergezeld van een normenkader (wetgeving extern en regelgeving intern).

Dit kader is opgenomen in de bij dit voorstel gevoegde Bijlage 1 en Bijlage 1a van het controleprotocol.

Het normenkader is geactualiseerd en voor zover nodig (artikelsgewijs) nader specifiek gemaakt als concreet toetsingskader voor de externe accountant.

Binnen het landelijk project "Single information - single audit" (SISA), zijn met ingang van de Jaarrekening 2006 een aantal deelverklaringen voor zogenaamde "specifieke uitkeringen" vervallen.

De audit van die regelingen wordt vanaf dat jaar aan de raad gerapporteerd door middel van een

afzonderlijk, van rijkswege voorgeschreven, document. Dit document wordt tegelijk met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de jaarrekening aan de raad voorgelegd.

Het aantal specifieke uitkeringen van rijk en provincie (ook wel "doeluitkeringen" genoemd), dat onder de SISA-regeling valt, is voor de rekeningsjaren 2007 tot en met 2009 geleidelijk aan verder uitgebreid.

De voor onze gemeente op dit moment van belang zijnde regelingen zijn opgenomen in Bijlage 1 van het protocol, waarnaar wij kortweg verwijzen. Het gaat daarbij onder andere om externe regelgeving ten aanzien van specifieke uitkeringen op het terrein van stedelijke vernieuwing, tijdelijke stimulering woningbouw, infrastructuur, brede scholen, onderwijsachterstandsbeleid, inburgering, werk en inkomen en projecten.

Het "Meerjarig controleprotocol Cuijk 2009" ligt verder in lijn met het protocol dat is vastgesteld voor, en toegepast bij, de controle van de Jaarrekening 2008.

Voorstel besluit

Voorgesteld wordt om, overeenkomstig het bijgevoegd conceptbesluit, het "Meerjarig controleprotocol Cuijk 2009" (annex bijlagen) vast te stellen.

Financiële consequenties

De vaststelling van het ontwerp controleprotocol brengt, voorzover thans kan worden ingeschat, geen extra kosten voor de gemeente met zich mee.

Toegepaste wetten en verordeningen

Met betrekking tot het voorliggend voorstel is het volgende wettelijk kader en lokaal vastgesteld beleidskader van toepassing.

- a. Gemeentewet (artikelen 212, 213 en 213a)
- b. Controleverordening Cuijk 2003 (ex artikel 213 Gemeentewet)
- c. Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG).
- d. Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA).
- e. Kadernota Rechtmatigheid 2009 (Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten)
- f. (Koninklijk) Besluit van 4 juli 2006, houdende wijziging Besluit financiële verhouding 2001 en enkele andere besluiten, in verband met de invoering van "Single information - single audit" voor (daartoe van rijkswege aangewezen) specifieke uitkeringen.
- g. Koninklijke besluiten houdende wijziging van besluiten in verband met de invoering van "Single information - single audit" voor specifieke uitkeringen.

Voorlichting en communicatie

Op de daarvoor gebruikelijke wijze.

Commissiebehandeling

De commissie Controle en Onderzoek heeft dit voorstel behandeld in haar openbare vergadering van 14 januari 2010. Het standpunt van de commissie is verwoord in het verslag van de betreffende vergadering. Korthedshalve wordt naar dit verslag verwezen.

Toelichting op het voorstel

1. Controleprotocol

Op grond van de Controleverordening Cuijk 2003 formuleert de gemeenteraad de controleopdracht aan de externe registeraccountant. Dit vindt jaarlijks plaats in de vorm van een "Controleprotocol".

Een raadsvoorstel daartoe ligt thans voor.

In tegenstelling met de protocollen van vorige rekeningsjaren wordt uit praktisch oogpunt voor 2009 en volgende rekeningsjaren gekozen voor een meerjarig controleprotocol.

Dit betekent dat uw raad voortaan jaarlijks alleen een geactualiseerde versie van het normen- en toetsingskader ter vaststelling krijgt aangeboden.

Het gaat daarbij om de bijlagen 1 en 1a bij dit protocol, inhoudend de overzichten van respectievelijk de "Wetgeving extern" en de "Regelgeving intern"

Het voorliggend meerjarig protocol beoogt nadere aanwijzingen aan de in 2006 door uw raad aangewezen accountant te geven voor de controle van de gemeentelijke jaarrekening.

Die aanwijzingen gaan over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

De gemeenteraad geeft deze aanwijzingen vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol.

De raad geeft in het protocol aan waarover hij zekerheid wil hebben en waarover door de accountant (aanvullend) gerapporteerd moet worden. Voor de accountant betekent dit dat gericht te werk kan worden gegaan en dat overbodige werkzaamheden worden vermeden.

De belangrijkste zaken in het protocol zijn:

- a. de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties (zie punt 5 ontwerp protocol)
- b. de aspecten van rechtmatigheidscontrole (zie punt 6 ontwerp protocol)

Het voorstel gaat vergezeld van een normenkader (wetgeving extern en regelgeving intern).

Dit kader is opgenomen in de bij dit voorstel gevoegde Bijlage 1 en Bijlage 1a van het controleprotocol.

Het normenkader is geactualiseerd en voor zover nodig (artikelsgewijs) nader specifiek gemaakt als concreet toetsingskader voor de accountant.

Binnen het landelijk project "Single information - single audit" (SISA), zijn met ingang van de Jaarrekening 2006 geleidelijk aan steeds meer deelverklaringen (van de accountant) komen te vervallen.

De audit van de specifieke uitkeringen die onder dit project vallen wordt in het vervolg aan de raad gerapporteerd in een afzonderlijk, van rijkswege voorgeschreven, document. Dit document wordt tegelijk met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de jaarrekening, aan de raad voorgelegd.

Zoals gebruikelijk zal de accountant bij de controle van de jaarrekening ook rekening houden met de Kadernota Rechtmatigheid. Van deze nota ligt de editie 2009 voor u op de gebruikelijke wijze ter inzage.

Verder wordt er in de uitvoeringspraktijk met ingang van het rekeningsjaar 2008 door de accountant op een drietal invalshoeken wat meer concreet getoetst. Het betreft hier controles gericht op:

- a. de budgetoverheveling van het lopende naar het nieuwe dienstjaar;
- b. de financiële verantwoording van aan derden uitbestede activiteiten (andere gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, marktpartijen);
- c. de financieel administratieve verantwoording van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).

Het thans door uw raad vast te stellen "Meerjarig controleprotocol Cuijk 2009" ligt in lijn met het protocol dat is vastgesteld voor, en toegepast bij, de controle op de Jaarrekening 2008.

2. Toetsing rechtmatigheid

Met ingang van de Jaarrekening 2004 is de reikwijdte van het accountantsoordeel wettelijk verruimd en wel in die zin dat de accountant, naast het vaststellen of de jaarrekening een getrouw beeld geeft, ook dient te beoordelen of de baten, lasten en balansmutaties "rechtmatig" tot stand gekomen zijn.

Bij rechtmatigheid gaat het om het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving.

Het betreft hier zowel externe wetgeving als interne regelgeving.

De externe wetgeving omvat de door hogere overheden uitgevaardigde wet- en regelgeving, terwijl de interne regelgeving betrekking heeft op de door de gemeenteraad in de vorm van begroting, verordeningen en beleidsregels gestelde (lokale) kaders.

Ook collegebesluiten, die direct een relatie (kunnen) hebben met de financiële rechtmatigheid, vallen in beginsel onder de interne regelgeving.

3. Indemniteitsprocedure

Binnen het kader van de dualisering is het "indemniteitsbesluit" als novum geïntroduceerd.

De indemniteitsprocedure schept de gelegenheid om bepaalde posten, die naar het oordeel van de raad onrechtmatig zijn, uit de jaarrekening te lichten en die verder in een afzonderlijke procedure te behandelen.

De raad bepaalt vervolgens dat de jaarrekening kan worden vastgesteld, mits ook het indemniteitsbesluit wordt vastgesteld. Het is duidelijk dat met deze procedure verstandig moet worden omgegaan.

Het zal dan ook meestal gaan om kwesties van zwaar politiek-bestuurlijk gewicht.

Artikel 198 van de Gemeentewet is dus vooral opgenomen om de raad de mogelijkheid te geven in die bijzondere situaties het college ter verantwoording te roepen.

Voorop dient te worden gesteld dat een jaarrekening, waarin door de accountant in het verslag van bevindingen onrechtmatigheden zijn gerapporteerd normaal (derhalve zonder toepassing van het middel van indemniteitsbesluit) kan worden vastgesteld. Een goede toelichting zijdens het college, over de oorzaken en eventueel op de genomen c.q. nog te nemen maatregelen, kan voor de raad voldoende zijn om de jaarrekening via de reguliere procedure vast te stellen.

Daarmee worden de overschrijdingen van de ramingen, die nog niet eerder (tot en met de najaarsnota) waren gemeld c.q. bijgesteld en die formeel na 31 december van het rekeningsjaar niet meer in een begrotingswijziging mogen worden verwerkt, toch achteraf bestuurlijk bekrachtigd.

De raad kan echter politiek van oordeel zijn dat bepaalde uitgaven onrechtmatig zijn gedaan.

Artikel 198 van de gemeente stelt daarbij als voorwaarde dat de raad dan ook de gronden aangeeft waarop hij tot dat standpunt is gekomen. Vervolgens dient het college de raad binnen twee maanden een concept indemniteitsbesluit voor te leggen. De raad moet daarover besluiten alvorens de jaarrekening te kunnen vaststellen.

4. Informatievoorziening gemeenteraad

Voor wat betreft de informatievoorziening en communicatie over de accountantscontrole, heeft de gemeenteraad voor de collegeperiode 2006-2010 bepaald dat de commissie Controle en Onderzoek fungeert als eerste aanspreekpunt voor de externe accountant.

Bij raadsbesluit van 11 april 2005 is in dit verband bepaald dat de leden van de betreffende commissie (voorheen vervulde de commissie Algemeen bestuurlijke aangelegenheden die rol) tevens zitting hebben in de "auditcommissie" c.q. "voorbereidingscommissie").

5. Aanbestedingstraject Land van Cuijk

Binnen het kader van het project "Samenwerken Land van Cuijk" heeft er in 2005/2006 een gezamenlijke aanbesteding van de accountantsdienstverlening plaatsgevonden.

Bij raadsbesluit van 18 september 2006 is de opdracht tot accountantsdienstverlening gegund aan de registeraccountant van Ernst & Young. De gunning omvat de boekjaren 2006 tot en met 2009.

Bij besluit van 28 september 2009 heeft uw raad ingestemd met ons streven om voor de periode 2010-2013 de accountantsdienstverlening opnieuw gezamenlijk met alle gemeenten in het Land van Cuijk aan te besteden. De gemeente Boxmeer heeft echter recent te kennen gegeven te opteren voor verlenging van het contract met de huidige accountant. Ons college streeft in beginsel nog steeds naar een gezamenlijke aanbesteding met de overige gemeenten in het Land van Cuijk.

Een aantal gemeenten beraadt zich momenteel nog omtrent de nieuw ontstane situatie en de mogelijke effecten daarvan op het te doorlopen aanbestedingsproces.

6. Stand van zaken verbetertrajecten

a. Actualisering delegatie- en mandaatbesluit

Bij raadsbesluit van 19 mei 2008 heeft uw raad een nieuw, volledig geactualiseerd "Delegatiebesluit" genomen. Dit besluit is op 1 juni 2008 in werking getreden.

De "Mandaatregeling gemeente Cuijk 2008 is bij collegebesluit van 11 maart 2008 vastgesteld.

Deze mandaatregeling, die op 20 maart 2008 in werking is getreden, bestaat uit een notitie, een mandaatbesluit en een mandaatregister.

Hierop zijn bij besluit van 16 september 2008 nog een beperkt aantal wijzigingen aangebracht.

Het "Mandaatregister gemeente Cuijk 2009" is bij ons besluit van 7 juli 2009 opnieuw geactualiseerd, mede met het oog op de doorontwikkeling van onze organisatie. Het betreffend besluit is vervolgens op 9 juli 2009 formeel in werking getreden.

Met het oog op de periodieke toetsing door onze accountant van de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven, wordt er voortaan naar gestreefd de mandaatregeling c.a. jaarlijks uiterlijk in december te actualiseren.

b. Inkoopbeleid

Bij raadsbesluit van 12 maart 2007 is de "Nota Inkoopbeleid gemeente Cuijk 2007" vastgesteld.

Binnen het kader van het project "Samenwerken Land van Cuijk" is er vervolgens gewerkt aan harmonisatie van het inkoopbeleid in het Land van Cuijk. Dit heeft er toe geleid dat in het najaar van 2008 alle gemeenten in het Land van Cuijk hetzelfde model voor een nieuw (en uniform) inkoopbeleid hebben vastgesteld.

Voor onze gemeente heeft uw raad bij besluit van 17 november 2008 de "Nota Inkoopbeleid vijf gemeenten Land van Cuijk 2008" vastgesteld. De nieuwe nota vormt een verdere verfijning van de nota die eerder in 2007 werd vastgesteld. De verordening is na afkondiging in werking getreden.

c.. Regeling Budgethouderschap gemeente Cuijk 2009

Bij collegebesluit van 10 februari 2009 is de (nieuwe) "Regeling Budgethouderschap gemeente Cuijk 2009" vastgesteld. Als vervolg daarop is de "Handleiding Budgetbeheer Cuijk 2009" vastgesteld.

In verband met de doorontwikkeling van onze organisatie, die op 1 juli j.l. formeel zijn beslag heeft gekregen, was het noodzakelijk de "Regeling Budgethouderschap gemeente Cuijk 2009" opnieuw vast te stellen. De regeling is op 1 september 2009 formeel in werking getreden en heeft terugwerkende kracht tot 1 juli 2009.

Bovengemelde regelingen zijn nodig om de bevoegdheden op dit terrein formeel vast te leggen.

Ook in de sfeer van de rechtmatigheidstoetsing door onze accountant is het van belang deze regelingen periodiek te actualiseren.

d. Verdere uitwerking Plan van Aanpak BGE 2008

De gemeenteraad heeft medio 2008 ingestemd met een Plan van Aanpak Bouwgrondexploitatie, gericht op een verbetering van de administratieve organisatie en de interne controle binnen de bouwgrondexploitatie.

Een en ander heeft in het voorjaar van 2009 onder andere gestalte gekregen door het "Handboek Administratieve organisatie bouwgrondexploitatie", vastgesteld door ons college op 17 februari 2009, waarna 4 maart 2009 behandeling in de raadscommissie Bestuur heeft plaatsgevonden. Het betreffende document krijgt binnenkort een update om aansluiting te houden met de per 1 juli 2009 gewijzigde organisatie.

Daarin zullen ook de aanbevelingen van de door de raad aangewezen accountant worden meegenomen.

De betreffende aanbevelingen zijn gedaan in de Managementletter 2008 en in het Verslag van Bevindingen Jaarrekening 2008.

e. Project vastlegging en verbetering procesinrichting

Zoals bekend is met ingang van 1 juli 2009 de fase van doorontwikkeling van de organisatie afgerond.

Per genoemde datum zijn de hoofdlijnen van de nieuwe organisatiestructuur ook formeel in werking getreden. Binnen het kader van de fijnstructurering van die nieuwe ambtelijke organisatie wordt gekoerst op een voortgaande verbetering van de administratieve organisatie en de interne controle.

Daarbij zal ons college zich vooralsnog als eerste concentreren op een (verdere) vastlegging en verbetering van de inrichting van werkprocessen.

Cuijk, 22 december 2009.

Burgemeester en wethouders van Cuijk,

P.M. van de Koolwijk
secretaris

L.M. Schoots
burgemeester

Ter inzage legging:

Bij dit raadsvoorstel liggen de volgende stukken ter inzage:

- Financiële verordening Cuijk 2003 (verordening ex artikel 212 GW)
- Controleverordening Cuijk 2003 (verordening ex artikel 213 GW)
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Cuijk 2003 (verordening ex artikel 213a GW)
- Kadernota Rechtmatigheid 2009 (Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten).