

Behoort bij punt 14 van de agenda voor de raadsvergadering van 9 februari 2009

Onderwerp: Voorstel tot vaststelling "Controleprotocol 2008" (accountantscontrole jaarrekening 2008)

Organisatie-onderdeel: Raadsgriffier/Concerncontroller
Portefeuillehouder: Middelen
Besproken in commissie(s): Controle en Onderzoek
Datum bespreking(en): 22 januari 2009

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.

Het protocol beoogt nadere aanwijzingen te geven voor de controle van de Jaarrekening 2008 aan de eerder door uw raad aangewezen accountant. 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 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 moment 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 aan de raad voorgelegd.

Met ingang van 2007 en 2008 is het aantal specifieke uitkeringen dat onder de SISA-regeling valt 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 om externe regelgeving, vooral in de sfeer van welzijn, zorg, onderwijs, achterstandsbeleid, werk en inkomen en projecten.

Het Controleprotocol 2008 ligt verder in lijn met het protocol dat is vastgesteld voor, en toegepast bij, de controle van de Jaarrekening 2007.

Voorstel besluit

Overeenkomstig bijgevoegd conceptbesluit wordt voorgesteld over te gaan tot het vaststellen van het bij dit raadsvoorstel gevoegd ontwerp controleprotocol (annex bijlagen).

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 2008 (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 22 januari 2009. 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.

Het protocol beoogt nadere aanwijzingen voor de controle van de gemeentelijke Jaarrekening 2008 te geven aan de door uw raad aangewezen accountant. 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 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 een aantal deelverklaringen 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 aan de raad voorgelegd.

Het Controleprotocol 2008 ligt in lijn met het protocol dat is vastgesteld voor, en toegepast bij, de controle op de Jaarrekening 2007.

De accountant zal bij de controle van de jaarrekening eveneens rekening houden met de Kadernota Rechtmatigheid 2008. In de uitvoeringspraktijk zal in dat verband met ingang van het rekeningsjaar 2008 op een drietal onderwerpen wat meer concreet worden getoetst. Verwezen wordt naar de ter inzage gelegde stukken. Het betreft hier wijzigingen die betrekking hebben 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).

2. 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 heeft uw raad de opdracht tot accountantsdienstverlening gegund aan de registeraccountant van Ernst & Young. De gunning omvat de boekjaren 2006 tot en met 2009.

3. 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 de 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.

4. 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 afzonderlijk 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.

Met ingang van het rekeningsjaar 2004 heeft uw raad in het controleprotocol een aantal situaties benoemd waarbij in beginsel niet zal overgaan tot het starten van een indemniteitsprocedure.

Dit vooral ter beperking onnodige discussie en ter voorkoming van vertraging in de vaststellingsprocedure van de jaarrekening.

Het betreft met name die situaties, waarin het college van burgemeester en wethouders geen enkele invloed op het ontstaan c.q. de ontwikkeling van bepaalde uitgaven kan hebben gehad. Dit kan bijvoorbeeld zijn ontstaan als gevolg van uitvoering van hogere wetgeving, externe oorzaken of autonome ontwikkelingen. In het protocol voor 2007 was aanvankelijk de beleidslijn opgenomen om dit zwaardere instrument ook niet in te zetten bij relatief kleine afwijkingen op de ramingen (< € 25.000 per beleidsveld). Bij amendement is deze beperking, naar aanleiding van een aantekening van onze accountant, uit het protocol voor 2007 verwijderd. In het Controleprotocol 2008 komt die beperking dan ook niet langer voor.

Dit betekent dat daarmee de verantwoordingsplicht van college en individuele portefeuillehouders jegens de raad is aangescherpt.

5. 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 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".

6. Stand van zaken verbetertrajecten

a. Nieuwe Financiële verordening

Wij hebben uw raad eerder aangegeven dat de "Financiële verordening Cuijk 2003" (ex artikel 212 van de Gemeentewet) toe is aan herziening. Het uitgangspunt daarbij zal zijn dat de redactie van de nieuwe verordening, in vergelijking met de huidige, zoveel mogelijk regelluw zal zijn.

Dit sluit aan op de landelijke ontwikkelingen in dit verband (deregulering) en het vertaalt tevens het voorschrijdend inzicht dat sinds de invoering van het duale stelsel en de wettelijk verplichte toetsing op de rechtmatigheid van uitgaven is ontstaan.

In de commissie Controle en Onderzoek is op 27 november 2008 inmiddels een eerste discussieronde over dit onderwerp gehouden. Wij verwachten in de loop van het eerste kwartaal 2009 het concept voor een nieuwe financiële verordening ter vaststelling te kunnen aanbieden.

b. 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 (nieuwe) "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 ons besluit van 16 september 2008 nog een beperkt aantal wijzigingen aangebracht.

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

c. Intern controleplan

In de loop van 2007 is organisatiebreed een intern controleplan opgezet.

De twaalf belangrijkste bedrijfsprocessen zijn daarbij beschreven in termen van risico's en onzekerheden.

Een beperkt aantal minder belangrijke processen volgt later.

De interne controle wordt inmiddels zo dicht mogelijk bij de werkvloer uitgevoerd. Voor elk proces is een proceseigenaar aangewezen, die procesmatig en soms ook (deels) inhoudelijk verantwoordelijk is.

De interne controle is zoveel mogelijk ingebed in beheersmaatregelen en wordt minder dan voorheen vormgegeven in controles achteraf.

De door ons college aangewezen "proceseigenaren" toetsen de resultaten van de op de werkvloer verrichte interne controles steekproefsgewijs en brengen daarover aan de controller verslag uit.

Het Intern controleplan en de verslagen over de uitvoering daarvan worden door de accountant gebruikt als basismateriaal voor de controle op de Jaarrekening 2008.

Het Intern controleplan wordt de komende jaren in nauw overleg met de externe accountant waar mogelijk nog verder verfijnd.

d. Nota Inkoopbeleid

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

Inmiddels is er, binnen het kader van het project "Samenwerken Land van Cuijk", 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 inkoopbeleid hebben vastgesteld.

Voor onze gemeente heeft uw raad bij besluit van 17 november 2008 de "Nota Inkoopbeleid Land van Cuijk 2008" vastgesteld. De nieuwe nota vormt een verdere verfijning van de nota die in 2007 werd vastgesteld.

De verordening is na afkondiging in werking getreden.

e. Regeling Budgethouderschap gemeente Cuijk 2009

Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan een nieuwe "Regeling Budgethouderschap gemeente Cuijk 2009". Als onderdeel daarvan wordt ons college tegelijkertijd de "Handleiding Budgetbeheer Cuijk 2009" ter vaststelling aangeboden. Deze 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.

Cuijk, 6 januari 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)
- Aanpassingen in Kadernota Rechtmatigheid 2008 (Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten) ten opzichte van Kadernota Rechtmatigheid 2007