

## RAADSVORSTEL

Doel: besluitvormend

---

**voorstelnummer**

2009/127

**vergadering**

17 december 2009

**registratienummer**

144086

**portefeuillehouder**

L. van der Zon

**behandelend ambtenaar**

Koos van Asten

**doorkiesnummer**

0252 - 783 385

**email:** k.vanasten@teylingen.nl

---

Aan de raad van de gemeente Teylingen

**onderwerp**

protocol accountantscontrole

---

Het college van B&W stelt de raad voor het protocol accountantscontrole vast te stellen.

---

**Inleiding**

In de Gemeentewet art.213 is bepaald dat de raad een accountant aanwijst voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. De opdracht voor de accountantscontrole als bedoeld in art.213 Gemeentewet is door de Gemeente Teylingen verstrekt aan KPMG voor de periode 2006-2010.

Uw raad heeft de mogelijkheid om de accountant nadere aanwijzingen te geven. De nadere aanwijzingen worden geregeld in het protocol accountantscontrole.

**Argumenten**

*Het huidige protocol accountantsverklaring is niet meer geldig.*

Het huidige protocol accountantscontrole is vastgesteld voor de periode 2007/2008.

*De doelstelling van het protocol wijzigt.*

Het protocol accountantsverklaring 2007/2008 had een twee ledig doel:

- aan de raad, het college en de organisatie van Gemeente Teylingen een uiteenzetting geven omtrent wat onder de accountantscontrole wordt verstaan en wat voor gevolgen dit voor bestuur en organisatie heeft.
- nadere aanwijzingen geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties.

In het nieuw vast te stellen protocol wordt gekozen voor een zakelijk en kort protocol met voornamelijk als doelstelling het geven van nadere aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties. Het protocol is inhoudelijk niet gewijzigd.

*Het onderdeel misbruik en oneigenlijk gebruik vervalt in het nieuwe protocol.*

Gelijktijdig met het oude protocol is ook de nota Misbruik & Oneigenlijk Gebruik 2008-2011 aangeboden aan uw raad en vastgesteld. In het oude protocol is een toelichting opgenomen en een verwijzing gemaakt naar de inhoud van deze nota. Dit onderdeel vervalt.

*Het onderdeel overleg met en rapportage door de accountant vervalt in nieuwe protocol.*  
Het onderdeel "overleg met en rapportage door de accountant" (hoofdstuk 5 oude protocol) vervalt omdat dit zaken zijn die in het contract met de accountant dienen te worden geregeld. Maakt onderdeel uit van de prijsstelling.

*Het normen- en toetsingskader (bijlage 1) wordt vastgesteld door het college.*  
Volgens de Kadernota van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten is expliciete vaststelling van het normenkader door uw raad niet nodig. Uw raad krijgt het normenkader tijdig, dat wil zeggen voor de aanvang van de controlewerkzaamheden, ter kennisname aangeboden. Het normenkader wordt vastgesteld door het College. Op deze manier is het niet nodig bij elke wijziging van het normenkader (bijv. wijziging van interne regelgeving) een nieuw protocol vast te stellen. In de najaarsrapportage is het normen- en toetsingskader ter kennisname meegenomen.

*Het protocol wordt voor onbepaalde tijd vastgesteld.*  
Het protocol accountantscontrole wordt niet meer voor een bepaalde periode vastgesteld. Alleen indien ontwikkelingen leiden tot aanpassing van het protocol wordt uw raad voorgesteld een nieuw protocol vast te stellen.

#### **Aanpak**

De accountant het protocol en normen- en toetsingskader ter hand te stellen.

3 november 2009  
Burgemeester en wethouders van Teylingen,  
De secretaris,

M.J.A. van Rhijn

de burgemeester,

drs. S.W.J.G. Schelberg

## **RAADSBSLUIT**

Voorstelnummer **2009/127**, registratienummer 144086

De raad der gemeente Teylingen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 3 november 2009;

gelet op artikel 213 Gemeentewet;

### **B E S L U I T :**

vast te stellen:

# **Protocol accountantscontrole**

## **1. Algemeen**

### **1.1. Inleiding**

Naar analogie van het bepaalde in de Gemeentewet (GW) art. 213, wijst de raad van Gemeente Teylingen een accountant aan 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. De opdracht voor de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 GW is door Gemeente Teylingen verstrekt aan KPMG (periode 2006-2010).

### **1.2. Doelstelling protocol**

Dit protocol heeft tot doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties.

## **2. Controle- en rapportagetoleranties**

### **2.1. Algemene uitgangspunten voor de controle**

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening, uitgevoerd 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 wet en regelgeving;
- 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 van Gemeente Teylingen opgestelde jaarstukken met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten;
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (als uitwerking van de AmvB op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet) alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) zullen bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

## 2.2. Door de accountant te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties

### 2.2.1. Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt zijn controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat, gezien de vastgestelde goedkeuringstolerantie, 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. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten (die bij elkaar opgeteld de goedkeuringstolerantie overschrijden) en baseert zich daarbij op risicoanalyse, statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

#### *Goedkeuringstolerantie*

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de 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 wordt beïnvloed.

Voor de strekking van de accountantsverklaring, goedkeurend, met beperking, afkeurend of oordeelsonthouding zijn de volgende goedkeuringstoleranties bepalend:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten begroting)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten begroting)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Deze toleranties zijn gebaseerd op het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten waarin de minimumvereisten voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties zijn vastgelegd en worden berekend over de totale lasten van de begroting.

Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van zogenaamd professional judgement.

#### *Rapportagetolerantie*

Naast de controletolerantie is er sprake van de rapportagetolerantie. Bij overschrijding van deze tolerantiegrens vindt rapportage plaats in het verslag van bevindingen. De rapportagetolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie.

Voor de rapportagetoleranties zijn de volgende bedragen bepalend:

Voor fouten ≥ € 100.000 en voor onzekerheden ≥ € 300.000.

### **3. Rechtmatigheid m.b.t. handelingen en beslissingen van financiële aard**

#### **3.1. Definitie Rechtmatigheid**

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.

Uitgangspunt is dat de accountant alleen de financiële rechtmatigheid toetst. Dat wil zeggen dat het gaat om rechtmatigheid van beheershandelingen die leiden tot financiële transacties die in de jaarrekening worden verantwoord ofwel het financieel beheer waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in de jaarrekening. Het begrip financiële rechtmatigheid reikt dus minder ver dan het juridische begrip rechtmatigheid (juridische control), waarbij voor alle processen zou moeten worden getoetst of aan alle wet- en regelgeving wordt voldaan.

#### **3.2. Normen- en toetsingskader**

Om aan te geven waarop de accountant zich bij zijn rechtmatigheidstoetsing moet richten, wordt een normenkader vastgesteld<sup>1</sup>. Dit normenkader wordt jaarlijks aangepast aan de hand van gewijzigde wet- en regelgeving en aan nieuwe inzichten.

In het Normen- en Toetsingskader, bijlage 1 bij dit protocol, is een opsomming opgenomen van alle op de gemeente betrekking hebbende externe en interne wet – en regelgeving. In een afzonderlijke kolom in de bijlage zijn de artikelen van de *interne* regelgeving vermeld die door de accountant *niet* moeten worden meegenomen. Overtredingen van alle andere bepalingen zijn onrechtmatig.

#### **3.3. Gedraglijn rechtmatigheid bij Gemeente Teylingen**

Binnen Gemeente Teylingen wordt de volgende gedraglijn gehanteerd:

*Als de financiële gevolgen van een tekortkoming tijdig (voor het afgeven van de accountantsverklaring) zijn hersteld, is er geen sprake van een onrechtmatigheid.*

*De raad heeft de bevoegdheid en mogelijkheid om vóór het afgeven van de accountantsverklaring van het controlejaar, intern of door de extern accountant, tijdens zijn interim-controle, geconstateerde onrechtmatigheden (bijvoorbeeld overtredingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid) alsnog te legaliseren. Regelgeving van hogere orde (externe wet- en regelgeving) kan door de raad niet buiten werking worden gesteld.*

Binnen Gemeente Teylingen wordt op de volgende wijze met programmaoverschrijdingen omgegaan:

1. Kostenoverschrijdingen (per programma) die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten.

*Dergelijke overschrijdingen worden bij Gemeente Teylingen als rechtmatig aangemerkt.*

---

<sup>1</sup> Het normenkader wordt vastgesteld door het college. Volgens de Kadernota van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten is expliciete vaststelling van het normenkader door de raad niet nodig. De raad krijgt het normenkader tijdig, dat wil zeggen voor de aanvang van de controlewerkzaamheden, ter kennisname aangeboden.

2. Kostenoverschrijdingen (per programma) die passen binnen het bestaande beleid, maar die niet tijdig konden worden gesignaleerd.

Bijvoorbeeld:

- Vorderingen die niet geïnd kunnen worden
- uitbraak van natuurrampen waarop Gemeente Teylingen moet reageren
- open einde regelingen (bijvoorbeeld leerlingenvervoer, WMO, bijstand)
- Aanspraken op verstrekte garanties

Vaak blijken dergelijke zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening.

*Deze overschrijdingen worden binnen Gemeente Teylingen als rechtmatig aangemerkt. Het college geeft een toelichting over de oorzaken van de overschrijdingen en geeft aan hoe in de toekomst wordt voorkomen dat dergelijke overschrijdingen zich voordoen, indien sprake is van afwijkingen groter dan € 100.000.*

3. Kostenoverschrijdingen (per programma) die passen binnen het bestaande beleid maar die ten onrechte niet tijdig gesignaleerd zijn.

Bijvoorbeeld de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse gegevens al wel bekend maar men heeft tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend.

*Dergelijke overschrijdingen worden binnen Gemeente Teylingen als onrechtmatig aangemerkt.*

4. Kosten (overschrijdingen) inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor en tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingswijziging heeft ingediend.

*Deze kosten (overschrijdingen) worden binnen Gemeente Teylingen als onrechtmatig beschouwd.*

5. Kosten (overschrijdingen) inzake activiteiten die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt.

*Ook dergelijke kosten (overschrijdingen) worden als onrechtmatig beschouwd.*

6. Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk pas in latere jaren via hogere afschrijvings- en financieringslasten zichtbaar worden.

*Dergelijke overschrijdingen worden in het jaar waarin ze zich voordoen als onrechtmatig aangemerkt. De hieruit voortvloeiende afschrijvingen, die daarop in de volgende jaren volgen, zijn rechtmatig.*

7. Kostenoverschrijdingen die pas bij het opmaken van de jaarrekening bekend worden nadat verdeling van de overhead over de producten en programma's heeft plaatsgevonden. *Dergelijke overschrijdingen zijn rechtmatig mits voldaan wordt aan de eis dat op de kostenplaatsen geen kostenoverschrijdingen voorkomen en ze passen binnen het geformuleerde beleid. Het college geeft een toelichting over de oorzaken van de overschrijdingen en geeft aan hoe in de toekomst wordt voorkomen dat dergelijke overschrijdingen zich voordoen, indien sprake is van afwijkingen groter dan € 100.000.*

*Kosten/programmaoverschrijdingen die op grond van bovenstaande zeven punten als onrechtmatig worden aangemerkt dienen door het college in de jaarrekening, in een afzonderlijk overzicht opgenomen te worden en te worden geanalyseerd. Het college dient te verantwoorden waaraan deze overschrijdingen te wijten zijn. Tevens wordt aangegeven hoe deze kostenoverschrijdingen in toekomst worden voorkomen.*

### **3.4. Gemeenschappelijke regelingen**

Aangaande de manier waarop de accountant dient om te gaan met gemeenschappelijke regelingen wordt verwezen naar hetgeen het Platform rechtmatigheid hierover opmerkt in haar notitie "gemeenschappelijke regelingen" van 29 mei 2006. In deze notitie wordt opgemerkt dat:

*'indien een GR geen goedkeurende accountantsverklaring inzake rechtmatigheid bij zijn jaarrekening krijgt, heeft dit normaal gesproken geen invloed op de accountantsverklaring van de gemeente, aangezien de GR ingevolge de BBV een zelfstandige verantwoordingsplicht heeft'.*

*'Daar waar de gemeente de verantwoordingsplicht naar het rijk heeft (en dat is bij de ISD het geval), zijn er uiteraard wel diverse rechtmatigheidsaspecten aan de orde die van belang zijn voor de gemeentelijke verantwoording rondom rechtmatigheid. Hierbij zal de accountant op basis van een risico-analyse, ervaringen uit het verleden, mogelijke wijzigingen in wet- en regelgeving en tussentijds informatie moeten bepalen of het (nog) ontbreken van informatie over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkering gevolgen heeft voor de gemeentelijke verantwoording'.*

## **4. Rechtmatigheid i.v.m. niet financiële handelingen en beslissingen**

Van de accountant wordt niet verwacht dat hij de handelingen en beslissingen van niet financiële aard door een onderzoek in detail (per afzonderlijke handeling of beslissing) controleert. De accountant kan in dit kader volstaan met het beoordelen van het interne systeem van risicoafweging en kwaliteitsborging.

### **4.1. Gedragslijn Gemeente Teylingen**

In haar brief aan de leden dd. 12 augustus 2004 spreekt de VNG bij het punt "niet-financiële rechtmatigheid" over een "minimale invulling". Deze minimale invulling houdt in dat de accountant jaarlijks kennisneemt van:

- een centrale registratie van klachten, claims en juridische geschillen
- een jaarlijks door budgethouders/afdelingshoofden op te stellen overzicht van risico's en corresponderende maatregelen (risicomangement).

Bij Gemeente Teylingen zal aan deze minimale invulling de volgende invulling worden gegeven:

#### **4.2.1. Klachtenregistratie**

Klachten en bezwaren komen bij de afdeling A en O (cluster BJZ) binnen. Bij deze afdeling kan de accountant zich een beeld vormen van de frequentie en ernst van door de Gemeente Teylingen gemaakte fouten en de (mogelijke) eventueel hieruit voortvloeiende financiële consequenties.

#### 4.2.2. Overleg met secretaris en controller

Jaarlijks, ten tijde van de jaarrekeningcontrole, vindt overleg plaats tussen de controller en de secretaris van Gemeente Teylingen enerzijds en de accountant anderzijds, inzake binnengekomen claims en lopende juridische geschillen. Tevens wordt in deze bespreking ingegaan op intern geconstateerde handelingen die (mogelijk) als onrechtmatig of als fraude kunnen worden aangemerkt.

#### 4.2.3. Risico inventarisatie

Gemeentebreed wordt er nog geen systeem van risicomanagement gehanteerd. Jaarlijks wordt wel een risicoparagraaf in de begroting en jaarrekening opgenomen (verplichte paragraaf weerstandsvermogen). Daarnaast wordt aan risicobeheersing aandacht geschonken bij het opstellen van procesbeschrijvingen (administratieve organisatie). Vooralsnog zijn deze maatregelen toereikend.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 17 december 2009.

De raad voornoemd,  
De griffier,

R. van Dijk

de voorzitter,

drs. S.W.J.G. Schelberg

Afschriften van dit besluit naar: