



VERGADERING GEMEENTERAAD 2009

Pre-adviesnr. 82
Agendapunt
Onderwerp Normenkader 2009

Middenbeemster, 17 december 2009

Aan de raad

> voorstel

Wij stellen u voor het normenkader voor de controle van de jaarrekening 2009 conform bijgaand ontwerpbesluit met bijlagen vast te stellen.

> toelichting

Inleiding

Ieder jaar dient de gemeenteraad het normenkader vast te stellen aan de hand waarvan de accountant zal toetsen of de gemeente rechtmatig heeft gewerkt. Hierin staat welke wetten en bepalingen, die betrekking hebben op financiële beheersmaatregelen, in acht moeten worden genomen bij het uitvoeren van het beleid.

Om aan te kunnen tonen dat een gemeente rechtmatig heeft gehandeld, dient vast te staan welke wet- en regelgeving in het kader van de financiële en niet-financiële rechtmatigheid relevant is. Dit wordt vastgelegd in het zogenaamde 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.

Het Platform Rechtmatigheid voor Gemeenten en Provincies (PRPG) geeft landelijke richtlijnen hoe onder andere om te gaan met dit normenkader. Op basis van de laatste kadernota van dit Platform (juli 2009) worden tot het normenkader gerekend:

- a. externe regelgeving
- b. gemeentelijke verordeningen
- c. raadsbesluiten

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 waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. Met andere woorden: het gaat om de financiële beheershandelingen.

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 voor een rechtmatigheidcontrole 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. Bij de vaststelling van het controleprotocol in de raadsvergadering van 21 december 2004 zijn de interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten van controle uitgezonderd. Dat controleprotocol is weliswaar voor de jaarrekening 2004 vastgesteld, maar geldt ook voor de controles van de jaren daarna, tenzij deze wordt ingetrokken en een nieuw protocol wordt vastgesteld. Het controleprotocol van 2004 is daarom nog steeds uitgangspunt.

Externe wetgeving (bijlage 1)

Uiteraard is alleen wet- en regelgeving van belang die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen. De belangrijkste (dus niet limitatief) regelingen 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 subsidieverstrekkende 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. Onze gemeente beschikt over een Verordeningenregister, waarin alle verordeningen van de gemeente staan vermeld. Dit register wordt continu bijgehouden. De daarin opgenomen regelingen zijn alle in gedigitaliseerde vorm voor de organisatie beschikbaar en zijn ook voor de bezoekers van onze website zichtbaar. Het overzicht van gemeentelijke verordeningen en andere gemeentelijke regelingen is geactualiseerd en ingedeeld volgens de nieuwe indeling van de gemeentebegroting.

Opstellen en vaststellen van het normenkader

Van de gemeente mag worden verwacht dat aan de accountant een volledig overzicht van de relevante wet- en regelgeving wordt gegeven. Het opstellen van dit overzicht is een ambtelijk proces. In verband met onafhankelijkheidsregels kan de gemeente de controlerende accountant niet de opdracht geven het normenkader te maken. De raad hoeft dit normenkader niet expliciet vast te stellen, maar kan het kader ook bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen. Doel van het versturen is dat de raad zich bewust is van welke verordeningen wel en niet zijn meegenomen in de accountantscontrole, met andere woorden de raad heeft de mogelijkheid gehad het overzicht aan te vullen.

Toetsingskader

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

Dit klinkt eenvoudig, toch zijn er enkele punten van aandacht belangrijk bij het daadwerkelijk kunnen gebruiken van het normenkader bij de rechtmatigheidscontrole. 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 waarvóór 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. Voor het kunnen uitvoeren van een rechtmatigheidscontrole en aanvaarden van de opdracht door de accountant is het in eerste instantie voldoende als de ambtenaren van een gemeente alle verordeningen met financiële consequenties verzamelen en aan de accountant verstrekken.

Dat laat onverlet dat de gemeente verantwoordelijk is voor het inrichten van de beheersorganisatie en het bepalen welke beheersmaatregelen getroffen moeten worden en welke interne controlemaatregelen uitgevoerd moeten worden teneinde te waarborgen dat de bepalingen uit de externe en interne regelgeving worden nageleefd.

> juridische consequenties

Geen.

> financiële consequenties

Geen.

Burgemeester en wethouders van Beemster,
de burgemeester, de secretaris,

H.N.G. Brinkman

E. Kroese-Vrolijkx