



## Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2009 van de Gemeente Roermond.

### Inleiding

Voor u ligt het controleprotocol 2009. Dit protocol is gebaseerd op de per 1 juli 2009 geactualiseerde kadernota van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG).

De gemeente Roermond heeft deelgenomen aan de VNG pilot Rechtmatigheid. De doelstelling van de pilot is om de discussie over rechtmatigheid nadrukkelijker te positioneren tussen de gemeenteraad en het college, hiermee wordt de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt. Uit de evaluatie van de pilot blijkt het volgende:

- Zolang de gemeentelijke jaarrekening voldoet aan de rechtmatigheidseisen voegt de bestuursverklaring van het college van B&W weinig toe aan het politieke debat;
- De pilot maakt wel duidelijker waar de verantwoordelijkheden van het college en de gemeenteraad liggen en versterkt op die manier de controlerende rol van de gemeenteraad;
- De focus mag niet alleen liggen op de rapportage (wat gaat goed en wat gaat fout), maar moet voor raad en college uitdrukkelijk liggen op verbetering en voorkoming van fouten;

De VNG stelt voor om de pilot te continueren, de deelnemende gemeenten zullen ook hun jaarrekening 2009 overeenkomstig de pilot opstellen. Evenals in 2008 zal de externe accountant twee accountantsverklaringen afgeven, éénmaal overeenkomstig bestaande wetgeving en éénmaal in de geest van de pilot. Omdat de bestaande wetgeving van kracht blijft moet ook het "bestaande" verantwoordingstraject worden doorlopen. Bij enkele pilot deelnemers heeft dit tot onduidelijkheid geleid. Het is niet mogelijk om voor de pilotgemeenten de bestaande wetgeving buiten werking te stellen.

### 1 Samenvatting

Van elke overheid mag worden verwacht dat zij rechtmatig met haar middelen omgaat. Met ingang van de jaarrekening 2004 is de wetgeving rondom de accountantsverklaring bij de jaarrekening van gemeenten vernieuwd en bevat de accountantsverklaring een oordeel over de financiële getrouwheid én de rechtmatigheid. Met de pilot wordt onderzocht hoe de doorontwikkeling het best vorm kan worden gegeven.

De gemeenteraad heeft in het huidige duale stelsel naast de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol ook uitdrukkelijk een controlerende rol. De raad wordt hierbij ondersteund door de externe accountant. Met het controleprotocol 2009 bepaalt de gemeenteraad binnen welke kaders Deloitte Accountants B.V. haar accountantscontrole dient uit te voeren. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om een jaarrekening op te stellen, vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de externe accountant om deze jaarrekening te controleren en hierbij een accountantsverklaring af te geven.

Op basis van de controletolerantie en de rapportagetolerantie wordt de diepgang van de accountantscontrole en de uitgebreidheid van de rapportage bepaald. Gemeenteraden mogen de controletolerantie scherper vaststellen dan de in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) opgenomen minimumeisen. Voorgesteld wordt om de

standaard toleranties voor de controle van en de rapportage over de jaarrekening 2009 van toepassing te verklaren.

## **2 Besluitvormingsproces**

De gemeenteraad is opdrachtgever van de externe accountant, voor de gemeente Roermond is dit Deloitte Accountants B.V.. Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant aangaande de bij de controle van de jaarrekening 2009 te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

De gemeenteraad wordt hierbij ondersteund door het Auditcomité, kortheidshalve wordt verwezen naar de Regeling Auditcomité zoals deze door de gemeenteraad op 2 januari 2007 is vastgesteld. Het functioneren van het Auditcomité is gericht op de bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole. Overleg en afstemming van de verschillende controleactiviteiten binnen de gemeente (raad, rekenkamercommissie en college van burgemeester en wethouders) is vanuit een oogpunt van doelmatigheid en transparantie gewenst. Uitgangspunt daarbij is dat overleg en afstemming plaatsvindt met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. De externe accountant neemt ook deel aan dit overleg.

## **3 Formeel kader voor de controle**

Onderstaand wordt het formele kader voor de accountantscontrole weergegeven. De verordeningen ex artikelen 212 en 213 uit de Gemeentewet (GW) staan hierbij centraal. In de verordening aangaande de inrichting van de financiële organisatie (ex artikel 212 GW) regelt een gemeente het gemeentelijke financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie zodanig dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. In de verordening aangaande de controle op het financieel beheer en de financiële organisatie (ex artikel 213 GW) worden de regels voor de accountantscontrole zodanig vastgelegd dat de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de financiële organisatie is gewaarborgd.

De accountantscontrole richt zich 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 wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- de inrichting van het financiële 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 opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Aan de hand van het Controleprotocol 2009 wordt de controle-opdracht aan de externe accountant nader geconcretiseerd.

Het Controleprotocol 2009 is gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid 1 juli 2009 zoals deze op 14 juli 2009 door het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten is gepubliceerd. De Kadernota is bedoeld voor gemeenten en accountants. Het PRPG heeft de opdracht om zwaarwegende adviezen uit te brengen (aan de wetgever, de provincies,

gemeenten, de waterschappen en het NIVRA) over de toepassing van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten BAPG. Inhoudelijk is de Kadernota Rechtmatigheid 2009 relevant om het controleprotocol goed te kunnen positioneren. De geïnteresseerde lezer wordt naar deze kadernota verwezen. De kadernota 2009 is nagenoeg gelijk aan de kadernota 2008, de kadernota 2009 is geactualiseerd. Hierbij zijn geen grote aanpassingen gedaan.

Het bij de controle 2009 te hanteren normenkader (zijnde een overzicht van geldende regelgeving) is vastgelegd in bijlage I bij dit controleprotocol.

## 4 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De raad kan verschillende toleranties hanteren gericht op de goedkeuring van de jaarrekening en de rapportage hierover. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de externe accountant aan de raad en college altijd datgene zal rapporteren wat door hem vanuit zijn professionele opvatting relevant wordt geacht.

### 4.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie kan als volgt worden gedefinieerd: *De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van 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 kan worden beïnvloed.*

De minimumeisen zoals opgenomen in het BAPG zijn:

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

Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Hiervoor bestaat echter geen aanleiding.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement) op basis van de professionele opvattingen van de accountant.

In zijn vergadering van 17 december 2009, gehoord hebbende het advies van de commissie Financiën van 1 december 2009, heeft de gemeenteraad bepaald geen afwijkende controletolerantie toe te willen passen. Daarom zijn de controletoleranties zoals genoemd in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten van toepassing.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven accountantsverklaring. Het financiële volume van de begroting 2009 van de gemeente Roermond bedraagt € 161,5 miljoen. Dit betekent dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1,6 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 4,8 miljoen de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zal aantasten.

De doelstelling van Single Audit en Single Information is het verminderen van verantwoordings- en controlelasten voor gemeenten en provincies. Bovenstaande

goedkeuringstoleranties zijn eveneens van toepassing op de SISA bijlage bij de jaarrekening. De accountantsverklaring is gericht op de jaarrekening inclusief de SISA bijlage.

#### **4.2 Rapporteringstoleranties**

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: *De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.*

Een lagere rapporteringstolerantie leidt daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constatering welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de raad worden gebracht. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien.

Voorgesteld wordt geen afwijkende rapporteringstoleranties vast te stellen. Derhalve zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstoleranties aan elkaar gelijk.

### **5 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria**

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financiële beheer is aanvullend op de Kadernota 2009 het volgende nog van belang.

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Op basis van raadsvoorstellen is het mogelijk om de begroting aan te passen, het beleidsinhoudelijke aspect staat hierbij voorop. Roermond kent de systematiek dat, indien van toepassing, bij besluitvorming gelijktijdig de begrotingswijziging wordt vastgesteld. Hiermee wordt autorisatie gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag.

De gemeente Roermond heeft ervoor gekozen om bij de Bestuursrapportage (Burap) geen begrotingswijziging op te stellen. Voor eventuele overschrijdingen wordt onderzocht of deze in het lopende jaar nog kunnen worden omgebogen. Begrotingsoverschrijdingen zoals gemeld in de bestuursrapportage worden als bestaand beleid beschouwd. Overschrijdingen op lasten op programmaniveau worden eveneens aan de raad gerapporteerd. Voorkomen moet worden dat al aan de raad gerapporteerde afwijkingen als onrechtmatig worden aangemerkt.

Aanvullend op de kadernota 2009 wordt de volgende begrotingsafwijkingen onderkend:

<i>Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:</i>	<i>Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel</i>	<i>Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel</i>
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en waarvoor geen voorstel tot begrotingsaanpassing is ingediend.	X	

Kostenoverschrijdingen die passen binnen het gemeentelijke beleid, kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten en kostenoverschrijdingen bij open-einde regelingen worden door de accountant niet bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende accountantsverklaring kan worden gegeven betrokken. Voorwaarde is wel dat deze kostenoverschrijdingen dan goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. Daarnaast moet de accountant in het verslag van bevindingen deze kostenoverschrijdingen, waarvan het college in de jaarrekening aan moet geven dat ze nog dienen te worden geautoriseerd, aan de orde stellen.

## **6 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing**

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2009 is limitatief gericht op:

### **6.1 De naleving van wettelijke kaders:**

De wetgeving van toepassing voor de gemeente Roermond zoals opgenomen in de kolom "Wetgeving extern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeente Roermond" (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

### **6.2 De naleving van de volgende kaders:**

Deze kaders zijn een nadere verplichte invulling van wettelijke bepalingen.

- De programmabegroting 2009 zoals vastgesteld door de raad op 13 november 2008 Begrotingsoverschrijdingen worden behandeld conform hetgeen onder 5 is vermeld;
- De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet (raadsbesluit dd 2 januari 2007);
- De controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet (raadsbesluit dd 2 januari 2007);
- De verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet (raadsbesluit dd 26 maart 2009).

### **6.3 De naleving van de overige interne regelgeving:**

De overige kaders zijn opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Roermond" (bijlage 1 van dit protocol).

### **6.4 Bepalingen zonder financiële gevolgen**

Op basis van een inventarisatie is onderzocht aan welke specifieke bepalingen per regelgeving de raad geen financiële gevolgen wil verbinden. In het Controleprotocol 2009 zijn geen bepalingen buiten werking gesteld.

Tenslotte wordt in dit controleprotocol aandacht besteed aan de Wet openbaarheid publieke topinkomens (WOPT). De WOPT schrijft voor dat gemeentelijke topinkomens, voorzover dit

hoger is dan het inkomen van de Minister, opgenomen moeten worden in de jaarrekening. Roermond kent geen dergelijke inkomens.

## **7 Inwerkingtreding**

Dit protocol treedt in werking op 1 januari 2009 en is van toepassing op de jaarrekening 2009.

**Bijlage 1: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeente Roermond**

<b>Relatie met producten</b>	<b>Specifieke activiteit</b>	<b>Wetgeving extern</b>	<b>Regelgeving intern</b>
<i>Algemeen Bestuur en ondersteunende processen</i>	Algemeen financieel middelenbeheer	Grondwet Burgerlijk Wetboek Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording Wet gemeenschappelijke regelingen Algemene Wet Bestuursrecht Wet openbaarheid publieke topinkomens (WOPT)	Verordening ex art 212: financieel beleid, beheer en inrichting financiële organisatie Verordening ex art. 213: controle Verordening ex art 213a: doelmatigheids- en doeltreffendheids - onderzoeken. Organisatieverordening Verordening op de raadscommissies, Verordening behandeling bezwaar- en beroepschriften Uitkerings- en pensioenverordening wethouders van Roermond Delegatiebesluit en mandaatbesluiten Verordening tegemoetkoming raadsfractie 2007 Regeling mbt de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen
	Sisa regelgeving	Circulaire over single information single audit over het verantwoordingsjaar 2008	IC plannen per SISA regeling
	Treasury beheer	Wet financiering decentrale overheden	Treasury / financieringsstatuut
	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Ambtenarenwet Fiscale wetgeving Sociale verzek.wetten CAR/UWO	Regeling Arbeidsvoorwaarden gemeente Roermond Afvloeiingsregeling openbaar onderwijs
	Inkopen en contractbeheer	EU-aanbestedingsregels	Nota's "Waar voor je geld"
<i>Burgerzaken en Belastingen</i>	Burgerlijke stand en afgifte documenten	Burgerlijke wetboek Gemeentewet Wet GBA Wet rechten burg. stand	Reglement burgerlijke stand Legesverordening Regeling gemeentelijke belastingen gem Roermond
	OZB	Gemeentewet Wet waardering Onroerende Zaken	OZB verordening
	Parkeerbeheer	Gemeentewet Wet Mulder administratiefrechtelijke heffingen	Verordening parkeerbelasting
	Toeristenbelasting	Gemeentewet	Verordening toeristenbelasting Verordening watertoeristenbelasting
			Verordening tarieven recreatiebad Roermond Kampeerverordening
	Grafrechten	Gemeentewet Wet op de lijkbezorging	Verordening lijkbezorgingrechten
	Hondenbelasting	Gemeentewet	Verordening op de hondenbelasting
	Baatbelasting	Gemeentewet	Verordeningen baatbelastingen Staataanlegbelastingverordeningen
	Marktgeden	Gemeentewet	Marktgeldverordening
	Reclame en precariorechten	Gemeentewet	Verordening op de precariorechten

<b>Relatie met producten</b>	<b>Specifieke activiteit</b>	<b>Wetgeving extern</b>	<b>Regelgeving intern</b>
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	Handhaving	Gemeentewet	APV
		Winkeltijdenwet	Marktverordening
	Brandweer en rampenbestrijding	Brandweerwet 1995	Gewest N-M Limburg Organisatieverordening brandweer roermond
	Brandbeveiligingsvergunningen	Gemeentewet	Brandbeveiligingsverordening Verordening Brandweerrechten
<i>Vreemdelingenzaken en integratie</i>	Integratie	Wet inburgering nieuwkomers	
<i>Verkeer en Vervoer</i>	Wegenbeheer	Wegenverkeerswet 1994	Parkeerverordening
		Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	
	Havenbeheer	Binnenschepenwet Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	Verordening haven en kadegelden APV
<i>Groen en milieu</i>	Groenbeheer	Boswet Kaderwet LNV-subsidies	Alg. Subsidieverordening
	Rioolbeheer en reiniging Afvalstoffenbeheer	Gemeentewet Wet op de waterhuishouding Waterleidingwet	Verordening Rioolrecht 2007 Verordening Reinigingsheffing 2007 Lozingsverordening
	Milieubeheer	Wet belastingen op milieugrondslag	
<i>Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie</i>	Grondexploitatie	Wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Exploitatieverordening gem. Roermond Bouwverordening (leges) Procedureverordening Planschadevergoeding Monumentenverordening
	Wonen, economie en beheer gemeentelijke panden en accommodaties	Leegstandswet Woningwet Huurprijzenwet woonruimte Huisvestingswet Huurwet Huursubsidiewet Besluit woninggebonden subsidies Wet bevordering eigen woningbezit	Subsidie gemeentelijke monumenten Roermond Verordening woninggebonden subsidies Verordening op het beheer van het grondbedrijf
<i>Zorg, Welzijn en Sport</i>	Algemeen welzijn en sport	Welzijnswet	Alg. Subsidieverordening Verordeningen tarieven recreatiebad de Roerdomp en overige gebruikstarieven
	Gehandicaptenzorg	Wet Maatschappelijke Ondersteuning	WMO verordening
	Kinderopvang	Wet basisvoorziening kinderopvang	Verordening kinderopvang
		Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	

<b>Relatie met producten</b>	<b>Specifieke activiteit</b>	<b>Wetgeving extern</b>	<b>Regelgeving intern</b>
<i>Jeugd, onderwijs en cultuur</i>	Verzorgen basis- en speciaal onderwijs	Wet primair onderwijs Wet op de basiseducatie GOA OALT	Verordening leerlingenvervoer Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Roermond Subsidieregeling begeleiding godsdienst en vormingsonderwijs
	Verzorgen voortgezet onderwijs	Wet op het voortgezet onderwijs Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek Wet educatie- en beroeps onderwijs	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Roermond
	Cultuur en lokale media	Mediawet Wet op het specifiek cultuurbeleid	Alg. Subsidieverordening
<i>Volksgezondheid</i>	Ambulance vervoer	Wet ambulancevervoer	
	Ongediertebestrijding	Gemeentewet	
<i>Werk en inkomen</i>	Sociale inkomensvoorzieningen Schuldhelpverlening	Wet Werk en Bijstand IOAW en IOAZ Sociale en Fiscale wetgeving Wet op het kredietbeheer	Verordening maatregelen en toeslagen WWB Verordening/ raadsbesluiten inzake bijzondere bijstand
	Werkgelegenheid	Wet Werk en Bijstand Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars	Verordening/ raadsbesluiten inzake gesubsidieerde arbeid

Noot: de benamingen in de kolom Regelgeving intern zijn soms algemeen van aard, zij verwijzen naar een groot aantal gemeentelijke verordeningen.