Controleverordening gemeente Heerde (artikel 213 Gemeentewet)

De raad van de gemeente Heerde besluit;
gelet op artikel 213 Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden;

vast te stellen:

Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Heerde.

Artikel 1. Definities
In deze verordening wordt verstaan onder:

a. Accountant
De door de raad op grond van artikel 213 lid 2 Gemeentewet aangewezen accountant.

b. Accountantscontrole
De controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening door de accountant.

c. Deelverantwoording
Een in opdracht van de raad ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een afzonderlijke organisatie-eenheid binnen de gemeentelijke organisatie, welke verantwoording onderdeel uit maakt van de jaarrekening.

d. Jaarrekening
De jaarrekening van de gemeente als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet.

e. Rechtmatigheidsverantwoording
De rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole
1. De accountantscontrole van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, lid 2 Gemeentewet, wordt opgedragen aan een door de raad te benoemen accountant.
2. De raad stelt, voorafgaand aan de aanwijzing van de accountant, de periode van benoeming vast.
3. Het college bereidt in overleg met de raad de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
4. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast.
5. De raad stelt jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole het controleprotocol vast, waarin o.a. de posten van de jaarrekening, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen worden benoemd, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.
6. In geval van Europese aanbesteding van de accountantscontrole stelt de raad voor de selectie van de accountant de selectiecriteria vast en per selectiecriterium de bijbehorende weging vast.

Artikel 3. Informatieverstrekking door college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende interne - en externe wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor controle.
2. Het college draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende verordeningen, nota's, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten, berekeningen e.d. voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigt het college schriftelijk aan de accountant, dat alle hem bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de controleverklaring en het verslag van bevindingen, uiterlijk 14 juli na afloop van boekjaar, voor aan de raad.
5. Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in de raad beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt terstond door het college aan de raad en de accountant gemeld.
6. De accountant maakt voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door het college zo veel mogelijk gebruik van het namens het college uitgevoerde onafhankelijke onderzoek.
7. De accountant maakt in de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik van de aanwezige interne beheersing van de werkzaamheden van de interne auditfunctie van de gemeente en stimuleert door een zo veel mogelijke organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

1. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden.
2. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles. De accountant kan de controlewerkzaamheden zonder voorafgaande kennisgeving uitvoeren.
3. Ter bevordering van een doelmatige en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, de (concern-)controller, de portefeuillehouder financiën (of een andere vertegenwoordiger vanuit het college) en een vertegenwoordiging vanuit de raad. De specifieke afspraken over de communicatie en het periodieke overleg zijn vastgelegd in het controleprotocol.

Artikel 5. Toegang tot informatie

1. Het college draagt er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle werklocaties van de gemeente.
2. De accountant is bevoegd om van alle ambtenaren mondelinge en schriftelijke inlichtingen en verklaringen te verlangen die hij voor de uitvoering van zijn opdracht denkt nodig te hebben. Het college draagt er zorg voor, dat de desbetreffende ambtenaren hieraan hun medewerking verlenen.
3. Het college draagt er zorg voor, dat alle in de gemeentelijke organisatie werkende personen zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken, opdat de accountant zich een juist en volledig oordeel kan vormen over het gevoerde financiële beheer, de getrouwheid van zowel het

financiële beeld als de verklaring omtrent de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten.

Artikel 6. Overige controles en opdrachten

1. Het college kan de door de raad benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de de doelmatigheid en de doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het college informeert de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Het college draagt de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries.
3. Het college draagt de zorg voor de verantwoording aan derden en neemt hierbij de gestelde controle-eisen in acht. Als een deel van deze vereisten moet worden uitgevoerd door een accountant, is het college bevoegd hiervoor de opdracht te verlenen aan een andere dan de door de raad aangewezen accountant, indien dit in het belang van de gemeente is.

Artikel 7. Rapportering

1. Indien de accountant bij een accountantscontrole tot het oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording door het college niet getrouw is, dan wel afwijkingen constateert die op zichzelf leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college.
2. In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel)controles verslag uit over zijn bevindingen aan de raad, het college, de (concern-) controller en het hoofd financiën dan wel andere daarvoor in aanmerking komende ambtenaren.
3. De controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren.
4. De accountant bespreekt, indien gewenst, voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging vanuit) de raad.

Artikel 8. Inwerkingtreding en intrekking oude regeling

1. Deze verordening treedt in werking per 30 oktober 2023, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deelverantwoordingen) van het verslagjaar 2023 en later.
2. De ‘Controleverordening gemeente Heerde’, die op 1 juli 2013 is vastgesteld, wordt gelijktijdig ingetrokken.

Artikel 9. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als “Controleverordening gemeente Heerde 2023”.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad 30 oktober 2023.

de burgemeester, de griffier,

_____ _____

Toelichting op de artikelen
Controleverordening gemeente Heerde (artikel 213 Gemeentewet)

Algemeen
Artikel 213 van de Gemeentewet verplicht de raad bij verordening regels vast te stellen voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Door middel van de Verordening controle financiële beheer en organisatie (artikel 213 Gemeentewet) stelt de raad de kaders voor de accountantscontrole, gebruik makend van de mogelijkheden die artikel 213 van de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: Bado) daartoe bieden.

Het is de raad die de accountant voor de controle van de jaarrekening aanwijst. In het voortraject voor de aanwijzing – de aanbesteding – is het college nauw betrokken. Het college kan daarnaast extra opdrachten aan dezelfde of een andere accountant verstrekken.

Wanneer de opdracht is verleend, bepaalt de accountant binnen de kaders van de opdracht, op welke wijze hij de controle uitvoert. Uiteraard vindt hierover wel periodiek overleg plaats, zodat afgestemd kan worden met betrokkenen en andere onderzoeken en controles.

Voor een goede uitvoering van en rapportage over de controle, heeft het college en de accountant verschillende rechten en plichten. Zo moeten het college ervoor zorgen dat de accountant alle informatie krijgt die hij nodig heeft om de controle uit te voeren. De accountant, aan de andere kant, zorgt dat betrokkenen tijdig worden geïnformeerd over bevindingen. Verder heeft het college een eigenstandige informatieplicht richting de raad.

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheids-verantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikel 1. Definities
In dit artikel zijn enkele belangrijke begrippen uit de verordening toegelicht, zodat er geen twijfel kan ontstaan over de betekenis.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole
Na afloop van ieder begrotingsjaar moet het college verantwoording afleggen aan de raad over het gevoerde bestuur door overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag

(artikel 197, lid 1 Gemeentewet). Voor het overleggen van deze stukken aan de raad moeten de jaarrekening door een bevoegd accountant zijn gecontroleerd (artikel 197, lid 2 Gemeentewet). De accountant controleert de jaarrekening in opdracht van de raad. Het is dan ook de raad, die de accountant aanwijst (artikel 213, lid 2 Gemeentewet). De raad is echter niet het bestuursorgaan, dat de overeenkomst met de accountant ondertekent. Het is de burgemeester, die de overeenkomst voor de accountantscontrole met de accountant moet sluiten. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, luidt het eerste lid van artikel 171 Gemeentewet.

Een bevoegd accountant voor de controle van de gemeentelijke jaarrekening is een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent als bedoeld in artikel 41 van de Wet op het accountantsberoep of een organisatie waarin voor de accountantscontrole bevoegde accountants samenwerken. Het zevende lid van artikel 213 Gemeentewet zegt, dat de bevoegde accountant in gemeentelijke dienst kan worden aangesteld. Wel dient dan de benoeming, schorsing en het ontslag van de accountant door de raad te geschieden.

Artikel 2 van de verordening regelt de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. Het eerste lid legt de periode van de verbintenis met de accountant voor de controle van de jaarrekening vast. Het derde lid regelt dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanbesteding van de accountantscontrole van de jaarrekening. De periode van de verbintenis met de accountant uit het tweede lid impliceert niet dat daarna van accountant wordt gewisseld. De accountant maakt bij de nieuwe aanbesteding wederom kans op de opdracht. Een raad die per periode wil wisselen van controlerend accountant zal hierbij met de aanbesteding rekening moeten houden, door de controlerend accountant van de afgelopen periode uit te sluiten.

Voor de accountantscontrole geldt het Besluit accountantscontrole decentrale overheden dat krachtens het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet door de minister is vastgesteld. Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden bevat onder andere regels voor de omvangsbases en goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring en de rapporteringtoleranties voor het verslag van bevindingen.

Mogelijk zal de raad de onderdelen van de jaarrekening, de onderdelen van deel-verantwoordingen en gemeentelijke organisatieonderdelen jaar op jaar willen vaststellen. Dit daar de raad dan rekening kan houden met gewijzigde politieke omstandigheden. Hierin voorziet het vijfde lid van artikel 2. Het is raadzaam om ook hierover bepalingen in het programma van eisen bij de aanbesteding en opdrachtverlening op te nemen.

Wanneer het bedrag dat is gemoeid met de accountantscontrole van de jaarrekening de Europese aanbestedingsgrenzen overschrijdt, dan zal de accountantscontrole Europees moeten worden aanbesteed. Dit is mede afhankelijk van de contractsduur, die met de accountant wordt aangegaan. Bij Europese aanbesteding zijn het de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren, die uiteindelijk de selectie van de accountant voor de controle van de jaarrekening bepalen. De raad is het bestuursorgaan, dat de accountant aanwijst en dat de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren vaststelt. Dit is in het zesde lid van artikel 2 bepaald.

Artikel 3. Informatieverstrekking door college

Het college is niet alleen verantwoordelijk voor de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording, waar een verklaring op wordt afgegeven, ten opzichte van de raad is het college ook verantwoordelijk voor de samenstelling van eventuele door de raad geëiste deelverantwoordingen.

Voor de controle van de jaarrekening doet de accountant onderzoek naar de achterliggende bescheiden. Het tweede lid draagt aan het college op deze

achterliggende bescheiden goed toegankelijk ter inzage aan de accountant beschikbaar te stellen.

Het derde lid verplicht het college een verklaring af te geven aan de accountant, waarin het college verklaart geen informatie die van belang is voor de beoordeling van de jaarrekening te hebben achtergehouden. Deze verklaring wordt LOR (Letter Of Representation/bevestiging bij de jaarrekening) genoemd. De LOR is geen wettelijke verplichting, maar het is een algemeen gebruik dat het college een dergelijke verklaring verstrekt aan de controlerende accountant.

In het vierde lid wordt een uiterlijke datum aan het college gesteld voor de overlegging van de gecontroleerde jaarrekening aan de raad. De jaarrekening moet namelijk binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval voor 15 juli worden toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 200 Gemeentewet). Voor deze datum, 14 juli, moet de jaarrekening door de raad zijn behandelt en moet een eventuele erop volgende indemniteitsprocedure (artikel 198 Gemeentewet) zijn doorlopen en de jaarrekening wel of niet zijn vastgesteld.

De accountant verzendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen rechtstreeks aan de raad. Het tweede lid van artikel 197 Gemeentewet bepaalt echter, dat het college bij de overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag aan de raad daarbij moet toevoegen de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen.

Het vijfde lid van het artikel gebiedt het college alle informatie die van invloed is op het beeld van de jaarrekening en pas na de afgifte van de accountantsverklaring, maar voor de vaststelling van de jaarrekening door de raad aan het college bekend is geworden, terstond te melden aan de raad en de accountant. Het sluit verrassingen tijdens de raadsbehandeling uit.

Het zesde en zevende lid beogen te waarborgen dat de accountant bij de uitvoering van zijn werkzaamheden zoveel mogelijk zal steunen op de interne auditfunctie binnen de gemeente. Als de werkzaamheden van voldoende kwaliteit zijn en voldoen aan de daarvoor geldende standaarden, dan dient de accountant daar zoveel als mogelijk op te steunen bij de totstandkoming van zijn oordeel. Hiermee wordt beoogd dat door een zo veel mogelijke organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering wordt gestimuleerd.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole
Dit artikel regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de accountant en het college ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. De accountant is leidend ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. Hij mag zelfs onaangekondigd controles uitvoeren. Het college is hierin volgend. Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant en de verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Artikel 5. Toegang tot informatie
Dit artikel regelt de bevoegdheid tussen de accountant en het college om onbelemmerd onderzoek te doen toe aan de accountant. Dit met in achtneming van de afspraken met de raad, zoals neergelegd in het programma van eisen bij de aanbesteding. Het artikel legt aan het college de plicht op om er voor te zorgen, dat

de accountant een onbelemmerde toegang heeft tot alle burelen van de gemeente en de ambtenaren van de gemeente volledig meewerken aan de accountantscontrole.

Artikel 6. Overige controles en opdrachten
Naast de controle van de jaarrekening zijn er meer werkzaamheden binnen de gemeente die de inzet van een accountant (kunnen) vereisen. Zo eisen ministeries voor de verantwoording over de uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten (specifieke uitkeringen) vaak een aparte accountantsverklaring. De aanwijzing van de accountant voor dit soort accountantscontroles is een bevoegdheid van het college. Ook kan het college besluiten om advieswerkzaamheden uit te besteden aan de accountant. Het betreft hier vanzelfsprekend advieswerkzaamheden die samenhangen met de natuurlijke adviesfunctie van de accountant die de onafhankelijkheid van de accountant niet in gevaar brengen.

Het eerste lid regelt hoe het college moet omgaan met de uitbesteding van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals de verbetering van de administratieve organisatie, aan de accountant. Veelal zal het hier gaan om onderzoeken die vallen onder de reikwijdte van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (artikel 213a Gemeentewet). Door deze werkzaamheden te gunnen aan de accountant kan de onafhankelijkheid en daarmee de integriteit van de accountant ten aanzien van zijn controlewerkzaamheden voor de raad in het geding komen. Op de loer liggende belangenverstrengeling tussen het college en accountant kan mogelijk een weerslag hebben op de kwaliteit van de controle van de jaarrekening. Indien het college het voornemen heeft de accountant te vragen voor advieswerkzaamheden, dient het college de raad hier vooraf over te informeren. Dit biedt de raad de mogelijkheid om over de desbetreffende uitbesteding van werkzaamheden zijn oordeel te vormen en zijn bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Het tweede en het derde lid regelen, dat het college voor de overige controlewerkzaamheden in het algemeen de door de raad aangewezen accountant inschakelt. Voor de controles die worden bedoeld in het tweede en derde lid, gelden vaak afwijkende controle-eisen van de derden, bijvoorbeeld vanuit de ministeries. In dat geval dient in de opdrachtverlening aan
de accountant te worden aangegeven dat de controle aan deze eisen moet voldoen.

Artikel 7. Rapportering
Het derde en vierde lid van artikel 213 Gemeentewet regelt de rapportering en de inhoud daarvan van de accountant aan de raad en het college. Artikel 7 van deze verordening regelt aanvullende zaken aangaande de rapportering op grond van de door de accountant uitgevoerde controles.

Het eerste lid van artikel 7 regelt, dat het college in elk geval bij geconstateerde afwijkingen door de accountant, die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening, een afschrift krijgt van de schriftelijke mededeling hierover aan de raad. Hetzelfde geldt voor het oordeel van de accountant dat de rechtmatigheids-verantwoording door het college niet getrouw is. Dit zodat het college (in overleg met de raad en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kan treffen.

Het tweede lid van artikel 7 regelt, dat het management een rapportage krijgt van de door de accountant uitgevoerde (deel)controles. In deze rapportage worden kleine afwijkingen en tekortkomingen die niet leiden tot het niet afgeven van een

goedkeurende verklaring en niet van bestuurlijk belang zijn, aan het management meegedeeld. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld opmerkingen over (kleine) rubriceringfouten en (kleine) onvolkomenheden in de administratieve organisatie, welke eenvoudig in onderling overleg met het management van de gemeente kunnen worden opgelost. Het management kan op grond van de rapportage actie ondernemen voor herstel van de afwijkingen en onvolkomenheden.

Voorts is in het artikel een lid opgenomen voor de procedure van hoor en wederhoor. De constateringen in het verslag van bevindingen worden voorafgaand aan verzending van de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad door de accountant besproken met het college. Het geeft het college de mogelijkheid kanttekeningen te plaatsen bij de constateringen in het (concept-)verslag van bevindingen.

Tot slot in het vierde lid van dit artikel opgenomen, dat de accountant zijn verslag van bevindingen aan (een vertegenwoordiging van) de raad mondeling toelicht.

Artikel 8. Inwerkingtreding en intrekking oude regeling
Deze verordening treedt vanaf het verslagjaar 2023 in de plaats van de verordening die op 1 juli 2013 is vastgesteld.

Conform artikel 214 Gemeentewet zendt het college, binnen twee weken na vaststelling van deze verordening 213 door de raad, de verordening naar gedeputeerde staten.

Artikel 9. Citeertitel
In dit artikel wordt de naam gegeven waarmee in gemeentelijke stukken naar deze verordening kan worden verwezen.