Controleverordening gemeente Enschede 2023

De raad van de gemeente **Enschede**;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 maart 2023 (nummer ...);
gelet op artikel 213 van de Gemeentewet;
besluit vast te stellen de Controleverordening gemeente Enschede

Artikel 1. Begripsbepaling
In deze verordening wordt verstaan onder:

- accountant: een door de raad aangewezen accountant als bedoeld in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet;

- accountantscontrole: controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening door de accountant;

- boardletter: een samenvatting van de managementletter met de bestuurlijke relevante punten, met als oogmerk om hierover publiekelijk verantwoording af te leggen;

- deelverantwoording: een in opdracht van de raad ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een deel van de gemeentelijke organisatie, welke verantwoording onderdeel uitmaakt van de jaarrekening.

- jaarrekening: jaarrekening van de gemeente als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet;

- managementletter: verslag van de accountant gericht aan het college met belangrijke bevindingen en adviezen voor verbetering van de interne beheersing, de IT-omgeving en actuele ontwikkelingen;

- 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 wordt opgedragen aan een door de raad te benoemen accountant.
2. Het college bereidt in overleg met de raad de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. In het programma van eisen worden voor de jaarlijkse accountantscontrole opgenomen:
   a. de toe te passen goedkeuringstoleranties bij de accountantscontrole, de verantwoordingsgrens door het college en afwijkende rapporteringstoleranties;
   b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangsbases en goedkeuringstoleranties en afwijkende rapporteringstoleranties;
   c. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
   d. de aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
   e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering, zoals de management- en boardletter.
4. De raad kan in het programma van eisen opnemen, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant vaststelt de posten van de jaarrekening, de posten van de deelverantwoordingen, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.
5. De raad stelt voor de Europese aanbesteding van de accountantscontrole de selectiecriteria en per selectiecriterium de bijbehorende wegingsfactoren vast.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

1. Het college kan de accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de doelmatigheid en 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 (Belastingdienst, ABP, Sociale verzekeringsbank, CBS, e.d.) 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 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 vraagt voorafgaand aan de accountantscontrole de benodigde dossierstukken schriftelijk op bij een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie. De accountant voert de controlewerkzaamheden uit met voorafgaande kennisgeving aan een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie van de gemeente.
3. Ter bevordering van een doelmatige en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, de voorzitter van de rekeningencommissie, de griffie, de wethouder financiën, de gemeentesecretaris en de concerncontroller.

Artikel 5. Informatieverstrekking door college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende 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 bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigt het college schriftelijk aan de accountant, dat alle bij het college bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen voor 1 juni 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 mogelijk organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering.

Artikel 6. Toegang tot informatie door accountant

1. Het college draagt er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle werkplaatsen van de gemeente.
2. De accountant is bevoegd om van alle in de gemeentelijke organisatie werkende personen 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 in de gemeentelijke organisatie werkende personen 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 7. Rapportering

1. De accountant verzorgt naar aanleiding van zijn jaarrekeningcontrole de volgende rapportages:
    a. Controleverklaring;
    b. Verslag van bevindingen aan de raad;
    c. Boardletter voor de raad over de jaarlijkse tussentijdse controle;
    d. Managementletter voor het college over de jaarlijkse tussentijdse controle.

2. 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.
3. In aanvulling op het verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde controles verslag uit over zijn bevindingen, die niet van bestuurlijk belang zijn, aan de daarvoor in aanmerking komende ambtenaren.
4. De controleverklaring, de boardletter 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.
5. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken de boardletter en het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel

6. Deze verordening treedt in werking na bekendmaking met gelijktijdige intrekking van de Controleverordening 2014.
7. Deze verordening is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deelverantwoordingen) van het verslagjaar 2023 en later.
8. Deze verordening wordt aangehaald als Controleverordening gemeente Enschede 2023.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad d.d. 3 april 2023

de voorzitter,	de griffier,
_____	_____
R.W. Bleker	R.M. Jongedijk

Toelichting op de artikelen

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 moet 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. De voorzitter van de rekeningencommissie vertegenwoordigt de raad bij het ondertekenen van de overeenkomst.

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, hebben burgemeester en wethouders en de accountant verschillende rechten en plichten. Zo moeten burgemeester en wethouders 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 hebben burgemeester en wethouders een eigenstandige informatieplicht richting de raad.

Relatie met de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders
Vanaf boekjaar 2023 nemen burgemeester en wethouders 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 rechtmatigheidsverantwoording). 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 burgemeester en wethouders, 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 of de jaarrekening getrouw is en 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 burgemeester en wethouders, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole
Artikel 2 van de verordening regelt de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening.

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 rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Het geeft de grens weer van fouten of onzekerheden in de controle, die maximaal mogen voorkomen in een jaarrekening om een goedkeurende accountantsverklaring te ontvangen. Komen de fouten of onzekerheden boven deze grens uit, dan acht de accountant dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft. De bovengrenzen van de goedkeuringstoleranties zijn 1% van de omvangsbasis voor de fouten in de jaarrekening en 3% van de omvangsbasis voor de onzekerheden in de controle. De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente. De accountant brengt hierover verslag uit in het verslag van bevindingen.

De verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college en eventuele afwijkende rapportagegrenzen worden geregeld in de Financiële verordening. De verantwoordingsgrens moet tussen de 0 – 3 % liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Het geeft aan boven welke grens het college een fout of onduidelijkheid moet rapporteren aan de raad via de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast kan de raad een rapportagegrens vaststellen, waarboven het college afwijkingen moet toelichten in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

Artikel 3. 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 onder andere dit soort accountantscontroles is een bevoegdheid van het college. Ook kan het college besluiten om advieswerkzaamheden uit te besteden aan de door de raad benoemde 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.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole
Artikel 4 van de verordening 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. 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. Informatieverstrekking door college
Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Artikel 5 van de verordening regelt de verplichtingen van het college voor de verstrekking van de achterliggende informatie aan de accountant.

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. De wet schrijft hier een facilitaire dienst aan het college voor.

Artikel 6. Toegang tot informatie door accountant
Om een goede controle uit te voeren moet de accountant onbelemmerd onderzoek kunnen doen. Artikel 6 van de verordening kent de bevoegdheid om onbelemmerd onderzoek te doen toe aan de accountant. Dit natuurlijk 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 zorgplicht op om er voor te zorgen, dat de accountant een onbelemmerde toegang heeft tot alle ruimten en informatiedragers van de gemeente en de ambtenaren van de gemeente volledig meewerken aan de accountantscontrole.

Artikel 7. Rapportering
Het derde en vierde lid van artikel 213 Gemeentewet regelt de rapportering en de inhoud daarvan voor de accountant aan de raad en het college. Het geeft aan waar de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen betrekking op moeten hebben. Zo moet de accountant onder meer aangeven of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de grootte en de samenstelling van het vermogen. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Aanvullend daarop kan de raad in zijn programma van eisen bij de aanbesteding aanvullende inhoudelijke eisen stellen, maar ook aanvullende rapporteringen van de accountant verlangen (zie artikel 2, lid 3, letters c & e van deze verordening). Artikel 7 regelt aanvullende zaken aangaande de rapportering op grond van de door de accountant uitgevoerde controles. Zaken die dan natuurlijk wel in het programma van eisen bij de aanbesteding moeten worden geregeld.

Artikel 8. Inwerkingtreding en citeertitel
Deze verordening treedt in de plaats van de “Controleverordening gemeente Enschede 2014”. Deze verordening is van toepassing vanaf het verslagjaar 2023. De oude verordening blijft dus nog van kracht op de jaarrekening van 2022. De nieuwe verordening ex artikel 213 Gemeentewet moet binnen twee weken na vaststelling door het college naar Gedeputeerde Staten worden verzonden (artikel 214 Gemeentewet).