Toelichting bij Controleverordening

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 – zijn burgemeester en wethouders nauw betrokken. Burgemeester en wethouders kunnen 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, 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 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 burgemeester en wethouders, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Definities
In artikel 213, vijfde lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de accountant verslag uitbrengt aan de raad met een afschrift aan burgemeester en wethouders. Men kan ervoor kiezen dat de accountant, uit hoofde van zijn natuurlijke adviesfunctie, ook een zogenoemde managementletter uitbrengt met meer gedetailleerde bevindingen die niet direct de verklaring raken. De accountant kan daar aanbevelingen voor verbeteringen aan toevoegen met betrekking tot de interne beheersing, de IT-omgeving en actuele ontwikkelingen. Een dergelijke managementletter is uiteraard bestemd voor het management van het gemeentelijk apparaat en burgemeester en wethouders.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole
Na afloop van ieder begrotingsjaar moeten burgemeester en wethouders verantwoording afleggen aan de raad over het gevoerde bestuur door overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag (artikel 197, eerste lid, van de Gemeentewet). Voor het overleggen van deze stukken aan de raad moet de jaarrekening door een bevoegd accountant zijn gecontroleerd (artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet). Artikel 2 regelt de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de jaarrekening. In de opdrachtverlening kan de raad aandachtspunten meegeven aan de accountant die de raad nader belicht wil zien.

Eerste lid
Artikel 213 van de Gemeentewet geeft aan dat raad een of meerdere accountants aanwijst. Hierbij wordt verwezen naar de kwaliteitseisen zoals die zijn geformuleerd in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het moet gaan om een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst.

Door gebruikmaking van deze bevoegdheid kan de raad zijn controlerende rol richting de organisatie versterken. De periode van de verbintenis met de accountant voor de controle van de jaarrekening is ook vastgelegd in het eerste lid. Dit 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.

Tweede lid
Het tweede lid dicht een uitvoerende rol toe aan burgemeester en wethouders. De raad heeft een kaderstellende rol; hij stelt de selectiecriteria vast op basis waarvan de keuze voor de accountant wordt bepaald. In de praktijk stellen burgemeester en wethouders het programma van eisen (in concept) op, in samenwerking met de raad. Ook voeren burgemeester en wethouders de aanbesteding uit. Na aanwijzing door de raad is het de burgemeester die de overeenkomst voor de accountantscontrole met de accountant sluit. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, zie artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet.

Derde lid, onder a
Voor de accountantscontrole geldt het Bado, dat krachtens artikel 213, zesde lid, van de Gemeentewet door de minister is vastgesteld. Het Bado 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 raad kan deze percentages aanscherpen, dat wil zeggen op een lager percentage dan 1% of 3% zetten. De accountant brengt hierover verslag uit in het verslag van bevindingen.

De toleranties moeten al bij de aanbesteding van de accountantscontrole worden bepaald en zodoende worden opgenomen in het programma van eisen. Een aanscherping van de eisen door de raad zal in veel gevallen leiden tot een hogere prijsstelling door de accountant(s), vanwege de daarmee gepaard gaande werkzaamheden.

De verantwoordingsgrens en eventuele afwijkende rapportagegrenzen door burgemeester en wethouders worden geregeld in de Financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet). 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 burgemeester en wethouders een fout of onduidelijkheid moeten rapporteren aan de raad via de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast kan de raad een rapportagegrens vaststellen, waarboven burgemeester en wethouders afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen moeten toelichten in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

Derde lid, onder b
Het derde lid, onder b, gaat in op de deelverantwoordingen die de accountant apart moet controleren. Ook bij de deelverantwoordingen geldt dat de bovengrenzen van de goedkeuringstoleranties 1% van de omvangsbasis zijn voor de fouten in de jaarrekening en 3% van de omvangsbasis voor de onzekerheden in de controle. De raad kan ook hier de percentages aanscherpen, dat wil zeggen op een lager percentage dan 1% of 3% zetten. Op grond van (bijzondere) activiteiten van het deel van de gemeentelijke organisatie kan de accountant voor de berekening van de goedkeuringstoleranties voor bepaalde deelverantwoordingen gemotiveerd kiezen voor een andere omvangsbasis dan de totale lasten van de deelverantwoording (artikel 2, zesde lid, van het Bado).

Derde lid, onder c tot en met g
Bij de overige onderdelen in het derde lid is een aantal zaken gespecificeerd die mogelijk kostenverhogend kunnen werken. Daarom is hiervan expliciet opgenomen dat ze in de uitvraag voor de opdrachtverlening expliciet benoemd moeten worden.

Vierde lid
De raad kan de onderdelen van de jaarrekening, de onderdelen van deelverantwoording en gemeentelijke organisatieonderdelen jaarlijks opnieuw vaststellen. Op deze manier kan de raad rekening houden met gewijzigde politieke omstandigheden. Hierover worden bepalingen in het programma van eisen bij de aanbesteding en opdrachtverlening opgenomen.

Vijfde lid
Het bedrag dat is gemoeid met de accountantscontrole van de jaarrekening kan zo hoog zijn, dat deze controle Europees moet worden aanbesteed. Dit hangt natuurlijk ook af van de contractsduur die met de accountant wordt aangegaan. Bij een langere contractsduur is de prijs van het contract eveneens hoger. Bij Europese aanbesteding zijn het de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren die uiteindelijk de selectie van de accountant voor de controle van jaarrekening bepalen. De raad stelt de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren vast.

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 dit soort accountantscontroles is een bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Ook kunnen burgemeester en wethouders 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.

Eerste lid
Het eerste lid regelt hoe burgemeester en wethouders moeten 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 van de gemeente Houten (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 burgemeester en wethouders en accountant kan mogelijk een weerslag hebben op de kwaliteit van de controle van de jaarrekening. Indien burgemeester en wethouders het voornemen hebben de accountant te vragen voor advieswerkzaamheden, dienen burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders kenbaar te maken.

Tweede en derde lid
Het tweede en het derde lid regelen, dat burgemeester en wethouders voor de overige controlewerkzaamheden in het algemeen de door de raad aangewezen accountant inschakelen. 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 4. Inrichting accountantscontrole

Eerste lid
Het eerste lid regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de accountant en burgemeester en wethouders 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. Burgemeester en wethouders zijn hierin volgend.

Tweede lid
Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant, een vertegenwoordiging uit raad (de Audit- en Rekeningcommissie) en de verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Deze vertegenwoordigers zijn bijvoorbeeld de portefeuillehouder Financiën, de gemeentesecretaris, de concerncontroller en de teammanager Financiën. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Daarnaast moet men bewust zijn van het feit dat er vanuit verschillende invalshoeken controlerende werkzaamheden plaatsvinden: werkzaamheden vanuit de verbijzonderde interne controle, de onderzoeken die worden uitgevoerd door de lokale rekenkamer en de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken die door burgemeester en wethouders worden uitgevoerd. Om te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht is het raadzaam dat er periodiek afstemming plaats vindt over de uit te voeren onderzoeken.

Artikel 5. Informatieverstrekking door burgemeester en wethouders

Eerste lid
Burgemeester en wethouder zijn niet alleen verantwoordelijk voor de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording, waar een verklaring op wordt afgegeven, ten opzichte van de raad zijn burgemeester en wethouders ook verantwoordelijk voor de samenstelling van eventuele door de raad geëiste deelverantwoordingen.

Tweede lid
Voor de controle van de jaarrekening doet de accountant onderzoek naar de achterliggende bescheiden, bijvoorbeeld verordeningen, nota’s, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten en berekeningen. Burgemeester en wethouders zorgen ervoor dat deze bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.

Derde lid
Het derde lid verplicht burgemeester en wethouders een verklaring af te geven aan de accountant, waarin burgemeester en wethouders verklaren geen informatie die van belang is voor de beoordeling van de jaarrekening, te hebben achtergehouden. De verklaring wordt ook wel een Letter Of Representation (LOR) genoemd.]

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

Overigens verzendt de accountant de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen ook rechtstreeks aan de raad. Artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat burgemeester en wethouders bij de overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag aan de raad, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen daarbij moeten toevoegen.

Vijfde lid
Het vijfde lid gebiedt burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders bekend is geworden – terstond te melden aan de raad en de accountant. Het sluit verrassingen tijdens de raadsbehandeling uit.

Zesde en zevende lid
De zesde en zevende leden beogen te waarborgen dat de accountant bij de uitvoering van zijn werkzaamheden zoveel als 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 6. Toegang tot informatie door accountant
Om een goede controle uit te voeren moet de accountant onbelemmerd onderzoek kunnen doen. Artikel 6 kent deze bevoegdheid toe aan de accountant. De verantwoordelijkheid ligt bij burgemeester en wethouders om de accountant deze onbelemmerde toegang te verschaffen.

Eerste lid
De accountant is bijvoorbeeld bevoegd tot het opnemen van alle kassen, waardepapieren en voorraden en het inzien van alle boeken, notulen, brieven, computerbestanden en overige bescheiden, waarvan hij inzage voor de accountantscontrole nodig oordeelt.

Tweede lid
Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle kantoren, magazijnen, werkplaatsen, terreinen en informatiedragers van de gemeente.
Dit natuurlijk met in achtneming van de afspraken met de raad, zoals neergelegd in het programma van eisen bij de aanbesteding.

Artikel 7. Rapportering door accountant
Artikel 213, derde en vierde lid, van de Gemeentewet 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.

Artikel 7 regelt zaken aangaande de rapportering op grond van de door de accountant uitgevoerde controles. Zaken die dan natuurlijk ook in het programma van eisen bij de aanbesteding moeten worden geregeld.

Eerste lid
Naast de uiteindelijke eindcontrole van de jaarrekening verricht de accountant meestal meerdere controles. Dit kunnen door de raad in het programma van eisen van de aanbesteding opgenomen tussentijdse controles zijn. Het eerste lid regelt dat burgemeester en wethouders 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 rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders niet getrouw is (zie toelichting bij artikel 2, derde lid). Dit zodat burgemeester en wethouders (in overleg met de raad en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kunnen treffen.

Tweede lid
Het tweede lid regelt, dat daarvoor in aanmerking komende ambtenaren een rapportage krijgen van de door de accountant uitgevoerde controles. Overigens kan dit ook gaan om een deelcontrole (een gedeelte van de volledige controle). De in aanmerking komende ambtenaren zijn bijvoorbeeld de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het hoofd van de dienst waar de ambtenaar werkzaam is, de concerncontroller en de teammanager Financiën dan wel andere daarvoor in aanmerking komende ambtenaren.

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 hier bijvoorbeeld om opmerkingen over (kleine) rubriceringfouten en (kleine) onvolkomenheden in de administratieve organisatie, die 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.

Derde lid
Het derde lid regelt de procedure van hoor en wederhoor. De constateringen in de controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voorafgaand aan verzending van de controleverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad door de accountant besproken met burgemeester en wethouders. Het geeft burgemeester en wethouders de mogelijkheid kanttekeningen te plaatsen bij de constateringen in de controleverklaring en het verslag van bevindingen.

Vierde lid
De accountant licht zijn verslag van bevindingen aan de raad mondeling toe. Dit kan ook in een raadscommissie plaatsvinden, bijvoorbeeld in de Audit- en Rekeningcommissie.