

VERORDENING VOOR DE CONTROLE OP HET FINANCIËEL BEHEER EN OP DE INRICHTING VAN DE FINANCIËLE ORGANISATIE VAN DE GEMEENTE ERMELO

De raad van de gemeente Ermelo;

gelezen het voorstel van het college van 30 september 2014, nr. 14037447;

b e s l u i t :

vast te stellen de VERORDENING VOOR DE CONTROLE OP HET FINANCIËEL BEHEER EN OP DE INRICHTING VAN DE FINANCIËLE ORGANISATIE VAN DE GEMEENTE ERMELO.

Artikel 1 - Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. accountant:
een door de raad aangewezen organisatie waarin voor de accountantscontrole bevoegde accountants samenwerken, belast met de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening.
- b. accountantscontrole:
de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de accountant, van:
 1. het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
 2. het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
 3. het in overeenstemming zijn van de jaarrekening met de bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
 4. de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken; waarbij de nadere regels die bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur worden gesteld op grond van het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet, in acht worden genomen;
- c. rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole:
het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten;
- d. deelverantwoording:
een ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een afzonderlijke organisatie-eenheid binnen de gemeentelijke organisatie, welke verantwoording onderdeel uitmaakt van de jaarrekening.

Artikel 2 - Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De aanbesteding van de accountantscontrole wordt door het college voorbereid in overleg met de raad.
2. De raad stelt vóór de opdrachtverlening aan de accountant het programma van eisen voor de accountantscontrole vast. In het programma van eisen worden voor de jaarlijkse accountantscontrole opgenomen:
 - a. de toe te passen goedkeuringstoleranties (en afwijkende rapporteringstoleranties) bij de controle van de jaarrekening;
 - b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen goedkeuringstoleranties (en afwijkende rapporteringstoleranties);
 - c. de inrichtingseisen voor het accountantsverslag;
 - d. de eventueel aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
 - e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering; en voor ieder afzonderlijk te controleren begrotingsjaar:
 - f. de posten van de jaarrekening en deelverantwoordingen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht moet besteden;

-
- g. de gemeentelijke producten en of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden.
 3. In afwijking van het gestelde in lid 2, letters f en g, kan de raad 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 functies en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht moet besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.
 4. In geval van Europese aanbesteding van de accountantscontrole stelt de raad vóór de selectie van de accountant de selectiecriteria vast en per selectie criterium de bijbehorende weging vast.
 5. De raad wijst de accountant aan die wordt belast met de accountantscontrole van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, lid 2 Gemeentewet.
 6. Het college verleent de opdracht aan de accountant, ter uitvoering van de eisen en criteria bedoeld in het tweede tot en met het vierde lid en het aanwijzingsbesluit bedoeld in het vijfde lid van dit artikel. De opdracht aan de accountant heeft een looptijd van maximaal vijf jaar.

Artikel 3 - Informatieverstrekking door het college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening conform de geldende interne en externe wet- en regelgeving en legt de jaarrekening aan de accountant voor ter 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. Alle informatie die na afgifte van de controleverklaring en vóór 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 schriftelijk aan de raad en de accountant gemeld.

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.

Artikel 5 - Toegang tot informatie

1. De accountant is 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. Het college draagt 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.
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 de ambtenaren van de gemeente zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken, opdat de accountant zich een juist en volledig oordeel kan vormen over de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties en het gevoerde beheer en over de getrouwheid van de daarover verstrekte informatie.

Artikel 6 - Overige controles en opdrachten

1. Het college verleent de door de raad aangewezen accountant geen opdrachten tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid, tenzij voldoende is gewaarborgd dat 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. Het college verleent de controle van de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen aan de door de raad aangewezen accountant, tenzij het in het belang van de gemeente is de opdracht te verlenen aan een andere accountant.
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. Indien een deel van deze verantwoording dient te worden uitgevoerd door een accountant, verleent het college de opdracht daartoe aan de door de raad aangewezen accountant, tenzij het in het belang van de gemeente is de opdracht te verlenen aan een andere accountant.

Artikel 7 - Rapportering

1. De accountant zendt de controleverklaring en het accountantsverslag aan de raad en in afschrift aan het college. Alvorens hiertoe over te gaan legt de accountant de controleverklaring en het accountantsverslag aan het college voor met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren.
2. Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college.
3. In aanvulling op het in de wet voorgeschreven accountantsverslag brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel-)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, de administratie en of de beheersdaden zijn gecontroleerd, aan diens direct leidinggevende, de concerncontroller en het hoofd van de ambtelijke organisatie.

Artikel 8 - Overleg

1. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt ten minste jaarlijks (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiger van) de raad, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(funcitie), (een vertegenwoordiger van) het college, het hoofd van de ambtelijke organisatie en de concern-controller.
2. De raadscommissie Bestuur en Middelen of de auditcommissie bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het accountantsverslag met de accountant.

Artikel 9 - Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2014, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deelverantwoordingen) vanaf het verslagjaar 2014.

Artikel 10 - Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Controleverordening".

Vastgesteld ter openbare vergadering

Van 27 november 2014,

mevrouw A.J. van Meerveld, A.A.J. Baars,

griffier, voorzitter,

Toelichting op de artikelen in de Controleverordening.

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 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. 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, een accountant-administratieconsulent met een aantekening in het inschrijvingsregister als bedoeld in het derde lid van artikel 36 Wet op de Accountant-Administratieconsulenten 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. De raad zal aan het college moeten aangeven voor welke periode een verbintenis moet worden aangegaan. Lid 6 bepaalt de maximale periode op vijf jaar. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbesteding van de accountantscontrole van de jaarrekening. De periode van de verbintenis met de accountant uit het eerste 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 gemeenten dat krachtens het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet door de minister is vastgesteld. Het Besluit accountantscontrole gemeenten bevat onder andere regels voor de omvangsbases en goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring en de rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

Voor de begrippen goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie en de mogelijkheden die de raad daarmee heeft wordt hier verwezen naar het onderdeel Inleiding in dit hoofdstuk. In het tweede lid van artikel 2 wordt invulling gegeven aan het gebruik van de mogelijkheden van de raad met betrekking tot de nadere bepaling van de toleranties. Ze 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). Daarnaast zijn onder dit lid aanvullende zaken opgenomen over eisen die de raad kan stellen aan de werkzaamheden van de accountant, zoals aanvullende inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen en aanvullende extra rapportages en controles.

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

Bij veel grote gemeenten zal het bedrag dat is gemoeid met de accountantscontrole van de jaarrekening zo hoog zijn, dat de accountantscontrole Europees moet worden aanbesteed. Dit hangt natuurlijk ook af van de contractsduur, die met de accountant wordt aangegaan. Bij een langere contractsduur zal de prijs van het contract eveneens hoger zijn. 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 is het bestuursorgaan, dat de accountant aanwijst en dat dus de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren moet vaststellen. Dit wordt geregeld in het vierde lid van artikel 2.

Artikel 3. Informatieverstrekking door college.

In de nieuwe gedualiseerde verhoudingen is het college verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Ten opzichte van de raad is het college ook verantwoordelijk voor de samenstelling van eventuele door de raad geëiste deelverantwoordingen. Artikel 3 van de verordening regelt de verplichtingen van het college voor de verstrekking van de achterliggende informatie aan de accountant.

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. De verklaring wordt ook wel een LOR (Letter Of Representation) genoemd. Hoewel het een algemeen gebruik is, is het geen wettelijke verplichting, dat het college een dergelijke verklaring verstrekt. De raad maakt het door opname van dit lid verplicht.

De jaarrekening moet binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval voor 15 juli worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten (artikel 200 Gemeentewet). Vóór 1 juli, moet de jaarrekening derhalve door de raad zijn behandeld en moet een eventuele erop volgende indenniteitsprocedure (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 vierde 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.

Artikel 4. Uitvoering controle.

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. Hij mag zelfs onaangekondigd controles uitvoeren. Het college is hierin volgend.

Artikel 5. Toegang tot informatie.

Het vorige artikel geeft aan dat de accountant leidend is voor wat betreft de inrichting van de accountantscontrole. Om een goede controle uit te voeren moet hij echter ook onbelemmerd onderzoek kunnen doen. Artikel 5 van de verordening kent de bevoegdheid om onbelemmerd onderzoek te doen toe aan de accountant. Dit natuurlijk met inachtneming 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 dat 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 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.

Het eerste lid van artikel 6 van de verordening regelt hoe het college moet omgaan met de uitbesteding van "advieswerkzaamheden" zoals de verbetering van de administratieve organisatie, aan de door de raad benoemde accountant. Door deze werkzaamheden te gunnen aan de door de raad benoemde 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 college en accountant kan mogelijk een weerslag hebben op de kwaliteit van de controle van de jaarrekening. Hetzelfde geldt voor die gevallen waarbij de accountant bij de accountantscontrole zijn eigen werk moet controleren. Het lid bepaalt, dat het college voor advieswerkzaamheden, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de bestuurlijke informatieverzorging of de rechtmatigheid, de door de raad benoemde accountant kan inschakelen. Indien het college dit voornemen heeft, dient hij 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. Overigens wordt de accountantswetgeving op het gebied van dit soort advieswerkzaamheden continu aangescherpt.

Het tweede en het derde lid regelen, dat het college voor de overige controlewerkzaamheden in het algemeen de door de raad benoemde accountant inschakelt. Het college mag hiervan afwijken indien dit in het belang van de gemeente is. De accountant die de jaarrekening controleert, is vaak beter bekend met de gemeentelijke administraties. Daarbij kunnen controles van de jaarrekening en controles van medebewindstaken tegelijkertijd door één accountant worden uitgevoerd (single audit). Dit levert een aanzienlijke besparing op. In bepaalde gevallen is inschakeling van een andere accountant raadzaam en soms zelfs onvermijdelijk. De reden hiervoor kan van prijstechnische aard zijn, maar ook van bijvoorbeeld organisatorische aard (zo kunnen de controlewerkzaamheden gemeenschappelijke activiteiten met een andere gemeente betreffen en de accountantscontrole hiervan door de accountant van de andere gemeente worden uitgevoerd). De verordening regelt dat het college in deze gevallen vrij is in de keuze van de accountant.

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. 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 (artikel 2, lid 2, 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.

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 (interim-controles) zijn. 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 verklaring bij de jaarrekening, een afschrift krijgt van de schriftelijke mededeling hierover aan de raad.

Dit opdat het college (in overleg met de raad en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kan treffen.

De accountant licht zijn verslag van bevindingen aan de raad mondeling toe. Voorts is in het artikel opgenomen de procedure van hoor en wederhoor. De constatering 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 constatering in het (concept-)verslag van bevindingen.

Het derde 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, 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.

Artikel 8. Overleg.

Ter bevordering van een soepele accountantscontrole zal geregeld 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.

Een raadscommissie (Algemeen bestuurlijke zaken of een rekeningscommissie) bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling de jaarstukken met de accountant.

Artikel 9. Inwerkingtreding.

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 213 Gemeentewet (oud) opgestelde verordening.

Artikel 10. Citeertitel.

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