

## Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet, Alkmaar 2015

Nr.

De raad van de gemeente Alkmaar;  
gelet op het voorstel van de stuurgroep Fusie;  
gelet op het advies van de raadscoördinatie commissie;  
gelet op artikel 213 van de Gemeentewet;  
gelet op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden;  
besluit:  
vast te stellen de Controleverordening van de gemeente Alkmaar 2015

### Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

#### Artikel 1. Definities

- a. Accountant  
Een door de raad benoemde:
  - registeraccountant of accountant-administratieconsulent die staat ingeschreven in het accountantsregister als bedoeld in het eerste lid van artikel 36 van de Wet op het accountantsberoep
  - 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 door de raad benoemde accountant van:
  - het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
  - het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
  - het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels zoals is bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
  - de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
  - 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. Controleverklaring  
De verklaring omvat een oordeel over:
  - de getrouwheid van de baten en lasten over het boekjaar en de activa en passiva per balansdatum
  - de rechtmatige totstandkoming van enerzijds de baten en lasten en anderzijds de balansmutaties.
- d. Deelverantwoording  
Een in opdracht van de raad ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een afzonderlijke organisatie-eenheid binnen de gemeentelijke organisatie waarvan de verantwoording onderdeel uit maakt van de jaarrekening.
- e. Goedkeuringstolerantie  
Een goedkeuringstolerantie is een tolerantie voor fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle in de vorm van een percentage van de totale lasten van de gemeente (de omvangsbasis). De goedkeuringstoleranties wordt door de accountant gehanteerd bij de af te geven controleverklaring.
- f. Rapporteringstolerantie  
Een rapporteringstolerantie is een tolerantie voor fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle in de vorm van een bedrag. De rapporteringstolerantie wordt door de accountant gehanteerd bij het opstellen van zijn verslag van bevindingen.
- g. 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 is bedoeld in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

## Hoofdstuk 2. Financiële controle

### Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De raad benoemt de accountant, die belast wordt met de accountantscontrole, voor een periode van ten minste drie jaar met een optie tot verlenging.
2. Het college bereidt in overleg met de auditcommissie de aanbesteding van de accountantscontrole voor. Onderdeel van de voorbereiding vormt het opstellen van het programma van eisen voor de jaarlijkse accountantscontrole.
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 in ieder geval opgenomen:
  - a. de toe te passen goedkeuringstoleranties (voor getrouwheid en rechtmatigheid) en de rapporteringstoleranties bij de controle van de jaarrekening;
  - b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangbases en goedkeuringstoleranties, toleranties voor rechtmatigheid en rapporteringstoleranties;
  - c. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
  - d. de eventueel aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
  - e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering;
  - f. de posten van de jaarrekening en deelverantwoordingen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
  - g. de gemeentelijke producten en / of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
  - h. dat de accountant zo veel mogelijk gebruik maakt van de bevindingen en de dossiers van de intern door de gemeente Alkmaar uitgevoerde controlewerkzaamheden voor zover dit past binnen de beroepsregels en beroepsethiek van de accountantsprofessie.
4. Het college biedt het controleprotocol en normenkader ter vaststelling door de auditcommissie aan. De auditcommissie informeert de raad hierover.
5. In geval van Europese aanbesteding van de accountantscontrole stelt de auditcommissie voor de selectie van de accountant de selectiecriteria en per selectie criterium de bijbehorende weging vast.

### Artikel 3. Informatieverstrekking door college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening 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. Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de controleverklaring en het verslag van bevindingen voor uiterlijk 1 juni aan de raad.
4. Alle informatie die na afgifte van de controleverklaring 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 auditcommissie, de raad en de accountant gemeld.

### Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

Over de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht en de daarbij behorende planning, vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant en de organisatie.

Voor aanvang van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening informeert de accountant de auditcommissie, mede op basis van de gemaakte werkafspraken met de organisatie, over:

- a. het aanvangsmoment van de controlewerkzaamheden;
- b. de planning van de totale controlewerkzaamheden;
- c. de momenten van voortgangrapportages aan de auditcommissie;
- d. het moment van bespreking van het verslag van bevindingen met de auditcommissie.

### 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 alle organisatieonderdelen 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 toestand van baten, lasten, balansmutaties en het gevoerde beheer en over de getrouwheid van de daarover verstrekte informatie.

#### **Artikel 6. Overige controles en opdrachten**

1. Het college kan de door de raad benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke (advies)werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het college informeert de auditcommissie 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. In de controleopdracht voor de jaarrekening is tevens begrepen de controle op de bijlage Single information en Single audit.
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 vereisten moet worden uitgevoerd door een accountant is het college bevoegd hiervoor de opdracht te verlenen aan een andere dan de door de raad benoemde accountant indien dit in het belang van de gemeente is.

#### **Artikel 7. Rapportering**

1. 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 auditcommissie en zendt een afschrift hiervan aan de raad en 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 van niet van bestuurlijk belang aan de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het hoofd van het organisatieonderdeel waar de ambtenaar werkzaam is, de concerncontroller en de unitmanager 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, voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken, het verslag van bevindingen met de auditcommissie.

### **Hoofdstuk 3. Slotbepalingen**

#### **Artikel 8. Inwerkingtreding**

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.
2. Deze verordening treedt in de plaats van de "Accountantsverordening van de gemeente Alkmaar" vastgesteld door de raad op 27 oktober 2011, de "Controleverordening gemeente Schermer" vastgesteld door de raad op 24 februari 2009" en de "Controleverordening gemeente Graft-De Rijk" vastgesteld door de raad op 30 oktober 2003. Genoemde verordeningen blijven echter van toepassing op feiten zoals deze zich hebben voorgedaan voor 1 januari 2015.

#### **Artikel 9. Citeertitel**

Deze verordening kan worden aangehaald als "Controleverordening gemeente Alkmaar 2015".

*Alkmaar, 2 januari 2015*

*De raad voornoemd,  
voorzitter,  
drs. A.P.A. Koolen, tijdelijk griffier*

## **Toelichting op Controleverordeningverordening ex art. 213 Gemeentewet**

Algemeen

Met de Wet dualisering gemeentebestuur is de functionele scheiding tussen de raad en het college scherper geworden. De raad concentreert zich meer op zijn kaderstellende en controlerende rollen. Dit

betekent dat hij de kaders stelt voor de rechtmatigheid, de relevante wet- en regelgeving en de regelgeving waarvoor de raad een verordende bevoegdheid heeft. De raad stelt ook de kaders voor de accountantscontrole waarbij gebruik wordt gemaakt van artikel 213 GW en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

Het college dient zich te richten op zijn bestuursbevoegdheden. Het is primair verantwoordelijk voor de naleving van relevante wet- en regelgeving en daarmee voor de rechtmatigheid van de besteding en inning van het publieke geld binnen een gemeente. Het is niet zo dat de accountant met zijn controle de rechtmatigheid wel zal 'afdekken'. Wel is het zo dat een goede administratieve organisatie (AO) en daarin opgenomen maatregelen van interne controle (IC) de kans op onrechtmatigheden aanzienlijk beperkt. Ook hierin zal het college zijn verantwoordelijkheid moeten nemen.

#### *De controleverklaring en rechtmatigheid*

De controleverklaring is belangrijk voor de raad omdat zij een rol speelt bij het oordeel van de raad over de wijze waarop het college het beleid en het daarmee samenhangend financieel beheer heeft uitgevoerd. De controleverklaring is vooral belangrijk voor het verlenen van décharge aan het college en voor het eventueel starten van een indemniteitsprocedure. Zie daarvoor ook artikel 198 Gemeentewet. De controleverklaring bevat een oordeel over de getrouwheid én de rechtmatigheid.

De getrouwheid houdt in dat de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer getrouw in de jaarrekening worden weergegeven waarbij rekening wordt gehouden met het doel waarvoor de verantwoording is opgesteld. Een getrouw beeld impliceert dat de jaarrekening geen zodanige fouten en / of onzekerheden bevat dat het oordeel van de gebruiker wordt beïnvloed.

Rechtmatigheid in brede zin betekent het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving. Voor gemeenten zijn dat de wet- en regelgeving van hogere overheden en die van de gemeente zelf. Van belang is daarom dat onderscheid wordt gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole.

Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole vereist dat de baten en lasten in de jaarrekening en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Aangezien de baten en lasten en de balansmutaties in de jaarrekening een optelsom zijn van diverse financiële beheershandelingen (zoals het beslissen tot het toekennen van een subsidie, het betalen van rekeningen, het opleggen van een belastingaanslag) staan deze handelingen centraal bij de toets die de accountant verricht; deze moeten gebeuren volgens de regels die gelden. Een voorbeeld: subsidie mag alleen worden toegekend als er een subsidieregeling is en als de aanvragen voldoen aan de eisen zoals gesteld in deze regeling. Voorts moeten alle uitkomsten van de handelingen in het financieel beheer worden vastgelegd in de administratie; het moet traceerbaar zijn welke subsidies zijn toegekend, wanneer betalingen hebben plaatsgevonden enzovoorts. Verder moeten alle financiële beheershandelingen niet alleen voldoen aan specifieke regels (bijvoorbeeld de subsidievoorschriften), maar moeten ze ook in overeenstemming zijn met financiële regels zoals de financiële verordening en de controleverordening van de gemeente. Tevens moet worden voldaan aan de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording decentrale overheden waarin is voorgescreven aan welke regels de begroting en jaarstukken minimaal dienen te voldoen. Ook dienen de financiële handelingen te passen binnen de door de raad geautoriseerde begroting. In de begroting zijn de maxima voor de lasten per programma vermeld die de raad heeft vastgesteld. Dit betekent dat de maxima niet mogen worden overschreden zonder aparte autorisatie van de raad. De bedragen moeten op het juiste programma zijn geboekt.

#### *Begrotingsrechtmatigheid*

Alle begrotingsoverschrijdingen dienen voor 31 december aan de raad te zijn voorgelegd. Mocht dit niet zijn gelukt, en is er feitelijk sprake van begrotingsonrechtmatigheid, dan kunnen bij de jaarrekening deze bedragen alsnog worden geautoriseerd. De raad dient hier dan wel expliciet op gewezen te worden. Afhankelijk van de situatie kan de accountant dan alsnog een goedkeurende verklaring geven waarbij hij de aantekening maakt dat hij zijn verklaring afgeeft met inachtneming van de voorgenomen goedkeuring van de raad voor deze begrotingswijzigingen. Als de raad instemt met deze begrotingsoverschrijdingen en de jaarrekening vaststelt, kan de accountant de definitieve controleverklaring afgeven.

#### *Minimumeisen accountantscontrole*

Een accountant controleert niet ieder bonnetje of iedere financiële handeling die binnen een gemeente wordt verricht. Dit is theoretisch wel mogelijk maar de kosten van de accountantscontrole zouden dan buitensporig oplopen. Daarom is de controle gericht op het ontdekken van belangrijke fouten. De accountant maakt hiervoor bij zijn controle onder meer gebruik van toleranties, risicoanalyses en statistische berekeningen. Daarmee wordt de kans beperkt dat de jaarrekening de gebruiker, in casu de raad, op het verkeerde been zet en blijven tevens de controlewerkzaamheden betaalbaar.

In de accountantscontrole bestaan twee gangbare begrippen die de marge voor controle en rapportering aangeven. Dit zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie. Deze toleranties gelden zowel voor het getrouwe beeld als voor de rechtmatigheid.

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 wordt beïnvloed.

Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in de jaarrekening kan bijvoorbeeld ontstaan doordat jaarrekeningposten onvolledig zijn opgenomen of dat de waarderingsgrondslag onjuist is.

Een onzekerheid in de controle kan bijvoorbeeld ontstaan door gebreken in de interne controle, waardoor het achteraf niet meer vast te stellen is of bijvoorbeeld een bepaalde uitgave rechtmatig heeft plaatsgevonden of bepaalde baten volledig zijn verantwoord.

In de Gemeentewet staat dat de accountant behalve de controleverklaring ook een verslag van bevindingen opstelt. In dit verslag moet de accountant onder meer fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle opnemen die geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring maar die wel van zodanig belang zijn dat deze aan de raad moeten worden gerapporteerd.

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

#### *Keuzemogelijkheden van de raad*

De minimumeisen die aan de controleverklaring worden gesteld, hebben te maken met de goedkeuringstoleranties en de rapporteringstoleranties. De keuzemogelijkheden van de raad hebben dan ook betrekking op deze twee toleranties.

De goedkeuringstolerantie kan alleen voor de gehele jaarrekening gelden, er kunnen geen verschillende goedkeuringstoleranties voor onderdelen worden gehanteerd. Wel kan, indien voor bepaalde onderdelen van de gemeente een afzonderlijke verantwoording (deelverantwoording) wordt opgesteld, een strengere goedkeuringstolerantie voor de deelverantwoording worden geëist.

#### *Goedkeuringstolerantie*

De bovengrenzen van de goedkeuringstoleranties zijn 1% voor de fouten in de jaarrekening en 3% voor onzekerheden in de controle. De raad kan deze percentages echter aanscherpen dat wil zeggen op een lager percentage dan 1% of 3% vaststellen.

Voor de fouten in de jaarrekening is een goedkeuringstolerantie van 1% van de totale lasten van de gemeente geregeld in het Besluit accountantscontrole gemeenten. Als de totale lasten van de gemeente € 100 miljoen bedragen dan is de maximale fout in de jaarrekening € 1 miljoen. Als de raad dit een te hoge marge vindt, dan kan het percentage bijvoorbeeld worden verlaagd naar 0,9%. De maximale fout is dan € 900.000. De accountant zal dan meer werkzaamheden verrichten om aan deze eis te voldoen.

#### *Rapporteringstolerantie*

De raad heeft als opdrachtgever de mogelijkheid om voor delen van de jaarrekening met de accountant lagere rapporteringstoleranties overeen te komen. Politiek gevoelige artikelen (declaraties van bestuurders, aanbestedingen) of risicovolle projecten van de gemeente (in het kader van PPS bijvoorbeeld) komen daarvoor in aanmerking.

De rapporteringstoleranties zijn bepalend voor het opnemen van bevindingen in het verslag van bevindingen door de accountant. De raad kan hogere eisen aan de rapporteringstoleranties stellen dus strengere normen stellen. Daarmee bepaalt de raad dat over bepaalde onderwerpen eerder elementen van onrechtmatigheden in het verslag van bevindingen worden opgenomen zonder dat die onderwerpen direct leiden tot een niet-goedkeurende verklaring. Redenen van een niet-goedkeurende verklaring moeten in ieder geval worden opgenomen in het verslag van bevindingen.

De raad wil bijvoorbeeld weten of de declaraties van collegeleden rechtmatig zijn. De raad wenst een rapportering op het moment dat er sprake is van een onrechtmatigheid per collegelid van meer dan € 500. Hoewel op grond van de goedkeuringstoleranties de declaratie nauwelijks controle behoeven, zal de accountant op grond van een lager overeengekomen rapporteringstolerantie de declaraties intensiever controleren.

Als de raad niet zelf bepaalt welke bedragen voor de rapporteringstoleranties gehanteerd moeten worden dan zijn de bedragen van de rapporteringstoleranties gelijk aan de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. Een aanvullende opdrachtverlening aan de accountant is dan niet nodig. Soorten controleverklaring zijn:

- a) een goedkeurend oordeel (al dan niet met een beperking),
- b) een oordeelonthouding of
- c) een afkeurend oordeel.

#### **Soorten controleverklaring**

	goedkeurend	met beperking	oordeel- onthouding	afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van lasten)	≤ 1 %	> 1 % < 3 %	-	≥ 3%





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. Daarom kan het college voor dergelijke werkzaamheden een andere accountant inschakelen.

Indien het college dit voornemen heeft, dient hij de auditcommissie hier vooraf over te informeren. Dit biedt de auditcommissie de mogelijkheid om over de desbetreffende uitbesteding van werkzaamheden zijn oordeel te vormen en zijn bedenkingen aan het college kenbaar te maken en de raad hierover te informeren.

#### **Artikel 7. Rapportering**

Het eerste lid draagt de accountant op om, ingeval bij controlewerkzaamheden waarbij afwijkingen worden geconstateerd die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, schriftelijk mededeling te doen aan de auditcommissie met een afschrift aan de raad en het college. Het tweede lid betreft bevindingen op bedrijfsvoeringsniveau die bij opvolging de bedrijfsvoering van de gemeente zouden verbeteren.

In het derde lid is een procedure van hoor en wederhoor opgenomen. Het geeft het college de mogelijkheid kanttekeningen te plaatsen bij de constatering in het (concept)verslag van bevindingen.

#### **Artikel 8. Inwerkingtreding**

Dit artikel regelt het moment van inwerkingtreding van de verordening. Bij het in werking treden van de nieuwe verordening worden de oude verordeningen ingetrokken.

#### **Artikel 9. Citeertitel**

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