

Besluit van de raad van de gemeente Oosterhout tot vaststelling van de Verordening controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213 Gemeentewet) van de gemeente Oosterhout 2023

De raad van de gemeente Oosterhout;

gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders van 20 november 2023 (ZN.1030280);

gelet op artikel 213, eerste lid, van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Controleverordening gemeente Oosterhout 2023

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. accountant:
een door de raad aangewezen accountant als bedoeld in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet.
- b. accountantscontrole:
controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening door de accountant.
- c. managementletter:
verslag van de accountant gericht aan het bestuur met belangrijke bevindingen en adviezen voor verbetering van de interne beheersing, de IT-omgeving en actuele ontwikkelingen.
- d. boardletter:
een samenvatting ten behoeve van de raad van de relevante aanbevelingen uit de managementletter.
- e. 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.
- f. jaarrekening:
jaarrekening van de gemeente als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet.
- g. rechtmatigheidsverantwoording:
de rapportage van burgemeester en wethouders waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.
- h. auditcommissie:
een door de raad ingestelde vertegenwoordiging van de raad.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole vindt plaats door een accountant. De aanwijzing van de accountant geschiedt in principe voor een periode van minimaal 4 jaar.



2. Burgemeester en wethouders bereiden in overleg met de raad, of de auditcommissie, de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad, of de auditcommissie, stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast.
4. De raad stelt de selectiecriteria en per selectie criterium de bijbehorende wegingsfactoren vast.
5. De raad verstrekt nadere inlichtingen aan de accountant door middel van een Controleprotocol welke minimaal de volgende elementen bevat:
 - a. Algemene uitgangspunten voor de controle;
 - b. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties;
 - c. Rapportering door de accountant.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

1. Burgemeester en wethouders kunnen de accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid als bedoeld in 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur gemeente Oosterhout 2023' voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Burgemeester en wethouders informeren de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Burgemeester en wethouders dragen de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries.
3. Burgemeester en wethouders dragen de zorg voor de verantwoording aan derden (Belastingdienst, ABP, Sociale verzekeringsbank, CBS e.d.) en nemen hierbij de gestelde controle-eisen in acht. Als een deel van deze vereisten moet worden uitgevoerd door een accountant, zijn burgemeester en wethouders 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:
 - a. de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden. De accountant vraagt voorafgaand aan de accountantscontrole de benodigde dossierstukken schriftelijk op bij een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie;
 - b. De accountant voert de controlewerkzaamheden met voorafgaande kennisgeving aan een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie van de gemeente uit.
2. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, de auditcommissie, de portefeuillehouder financiën en vertegenwoordigers van de gemeente.

Artikel 5. Informatieverstrekking door burgemeester en wethouders

1. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor accountantscontrole.
2. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en onbelemmerd toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigen burgemeester en wethouders schriftelijk aan de accountant, dat alle burgemeester en wethouders bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt (via de zogenaamde Bevestiging bij de jaarrekening).
4. Burgemeester en wethouders overleggen de gecontroleerde jaarrekening samen met de controleverklaring en het verslag van aan de raad. De jaarrekening moet binnen twee weken na vaststelling door de raad, maar in elk geval vóór 15 juli worden toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 200 Gemeentewet).
5. 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 burgemeester en wethouders aan de raad en de accountant gemeld.
6. De accountant maakt voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders zo veel mogelijk gebruik van het namens burgemeester en wethouders 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 6. Toegang tot informatie door accountant

1. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle relevante 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. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor, dat de in de gemeentelijke organisatie werkende personen hieraan hun medewerking verlenen.
3. Burgemeester en wethouders dragen 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 door accountant

1. Indien de accountant bij een accountantscontrole tot het oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders.
2. 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.
3. De controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan burgemeester en wethouders voorgelegd met de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om op deze stukken te reageren.
4. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met de auditcommissie.

Artikel 8. Intrekking oude regeling

De 'Controleverordening gemeente Oosterhout 2021' wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 19 december 2023, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deelvverantwoordingen) van het verslagjaar 2023 en later.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Controleverordening gemeente Oosterhout 2023

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 19 december 2023.

De voorzitter,
De griffier,

Toelichting bij de 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 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.

Vierde 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.

Vijfde lid

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 controleverklaring 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 verantwoordingsgrens en eventuele afwijkende rapportagegrenzen door burgemeester en wethouders worden geregeld in de 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Oosterhout 2023'. 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.

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 bestuur gemeente Oosterhout 2023'. 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.

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.

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 behandeld, een eventuele erop volgende indemniteitsprocedure (artikel 198 van de Gemeentewet) doorlopen en de jaarrekening wel of niet zijn vastgesteld.

Overigens verzendt de accountant de controleverklaring 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.

Zevende en achtste lid

De zevende en achtste 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 controleverklaring 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.