

Controleverordening gemeente Breda 2023

Bekendmaking

Burgemeester en wethouders van Breda maken bekend dat de gemeenteraad in zijn openbare vergadering van 21 december 2023 de Controleverordening gemeente Breda 2023 heeft vastgesteld.

Inwerkingtreding

De verordening treedt in werking met ingang van de dag na deze bekendmaking.

Rechtsmiddelen

Tegen het besluit tot vaststelling van de verordening is geen bezwaar of beroep mogelijk.

Tekst verordening

De raad van de gemeente Breda besluit;

gelet op artikel 213 van de Gemeentewet,

vast te stellen:

De verordening op de controle van het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Breda.

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;**
de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening door de accountant
- c. **rechtmatigheidsverantwoording**
Verantwoording van het College van burgemeester en wethouders waarin wordt aangegeven in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen.
- d. **de auditcommissie;**
een door de raad ingestelde commissie van advies aan de raad conform de "Verordening op de auditcommissie gemeente Breda 2020".

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole vindt plaats door een accountant. De aanwijzing van de accountant geschiedt voor een periode van minimaal 3 jaar.
2. De griffie en de ambtelijke ondersteuning van het college bereiden in overleg met de raad de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. Het programma van eisen bevat voor de jaarlijkse accountantscontrole in ieder geval:
 - a. de toe te passen goedkeuringstoleranties bij de accountantscontrole en afwijkende rapportagegrenzen;
 - b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangsbases; en goedkeuringstoleranties en afwijkende rapporteringstoleranties;
 - c. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
 - d. de aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
 - e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering;
 - f. de posten van de jaarrekening met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn accountantscontrole specifiek aandacht dient te besteden;
 - g. de gemeentelijke producten of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn accountantscontrole specifiek aandacht dient te besteden;
 - h. de door burgemeester en wethouders toe te passen verantwoordingsgrens en rapportagegrenzen bij de rechtmatigheidsverantwoording.
4. De raad heeft de mogelijkheid om jaarlijks voorafgaand aan de controle onderwerpen af te spreken met de accountant met bijbehorende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden.

5. De raad stelt voor de selectie van de accountant de selectiecriteria en per selectie criterium de bijbehorende wegingsfactoren vast.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

1. Het college kan de door de raad benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het college informeert de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Het college draagt de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries.
3. Het college draagt de zorg voor de verantwoording aan derden 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 4. Inrichting accountantscontrole

1. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, evenals de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden.
2. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uitvoeren controles. De accountant voert de controlewerkzaamheden met voorafgaande kennisgeving aan een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie van de gemeente uit.
3. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant, de auditcommissie, een vertegenwoordiging van de rekenkamer, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de concerncontroller, de interne auditor en het hoofd financiën.

Artikel 5. Informatieverstrekking door college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor controle.
2. Het college draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende 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. Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad. De jaarrekening moet binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad, maar in elk geval voor 15 juli worden toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 200 Gemeentewet).
5. Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in de raad beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt direct door het college aan de raad en de accountant gemeld.
6. De accountant maakt in de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik van de aanwezige interne beheersing en 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. 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 in de gemeentelijke organisatie werkende personen mondelinge en schriftelijke inlichtingen en verklaringen te verlangen die hij voor de uitvoering van zijn opdracht denkt nodig te hebben. Het college draagt er zorg voor, dat de in de gemeentelijke organisatie werkende personen hieraan hun medewerking verlenen.
3. Het college draagt er zorg voor, dat alle organisatie-eenheden van de gemeente 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 rechtmatigheidsverantwoording.

Artikel 7. Rapportering

1. Indien de accountant bij een controle tot het oordeel komt dat de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording door het college, niet getrouw is, dan wel afwijkingen constateert die op

- zichzelf leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring, meldt hij deze direct schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college.
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 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, de interne auditor en het hoofd 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 belast met de advisering aan de raad over de (bevindingen met betrekking tot de) jaarstukken.

Artikel 8. Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking de dag na vaststelling in de raad, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deel-verantwoordingen) van het verslagjaar 2023 en later.
2. Bij de inwerkingtreding vervalt de verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Breda ex artikel 213 Gemeentewet vastgesteld op 20 december 2018.

Artikel 9. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als "Controleverordening gemeente Breda 2023".

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad donderdag 21 december 2023.

de burgemeester,

de griffier,

Toelichting bij 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, Gemw). Voor het overleggen van deze stukken aan de raad moet de jaarrekening door een bevoegd accountant zijn gecontroleerd (artikel 197, lid 2 Gemw). De accountant controleert de jaarrekening in opdracht van de raad. Het is dan ook de raad, die de accountant aanwijst (artikel 213, lid 2 Gemw). 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 op grond van artikel 171, lid 1 Gemw ondertekent. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, luidt artikel 171, lid 1 Gemw.

Een bevoegd accountant voor de controle van de gemeentelijke jaarrekening is een registeraccountant, een Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, tweede lid, onderdeel i, van de Wet op het accountantsberoep of een organisatie waarin voor de accountantscontrole bevoegde accountants samenwerken. Artikel 213, lid 7 Gemw 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. Het tweede lid regelt, dat het college verantwoordelijk is 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 en / of een nieuwe aanbesteding plaatsvindt.

Voor de accountantscontrole geldt het "Besluit accountantscontrole decentrale overheden" dat krachtens artikel 213, lid 6 Gemw door de minister is vastgesteld. Het "Besluit accountantscontrole decentrale overheden" bevat onder andere regels voor de goedkeuringstoleranties voor de controleverklaring en de rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

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 worden door de accountant gehanteerd ten behoeve van zijn oordeelsvorming over de jaarrekening. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden worden maximale percentages voor de goedkeuringstoleranties gegeven (1% voor fouten in posten van de jaarrekening en eventuele door de raad aan te wijzen deelverantwoordingen en 3% voor onzekerheden in de controle). De goedkeuringstoleranties kunnen door de raad lager worden vastgesteld.

Een rapporteringstolerantie is het bedrag dat voortvloeit uit een goedkeuringstolerantie en dient als tolerantie voor rapportage in het verslag van bevindingen. Rapporteringstoleranties kunnen door de raad lager worden gesteld dan de uit de goedkeuringstoleranties voortvloeiende bedragen.

Bij de aanbesteding zijn het de selectiecriteria, gunningscriteria en bijbehorende wegingsfactoren, die uiteindelijk de selectie van de accountant voor de controle van de jaarrekening bepalen. De raad is het bestuursorgaan, dat de accountant aanwijst en moet dus de selectiecriteria, gunningscriteria en bijbehorende wegingsfactoren vaststellen. Dit wordt geregeld in het vijfde lid van artikel 2.

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) soms een aparte controleverklaring. De aanwijzing van de accountant voor onder andere dit soort accountantscontroles is een bevoegdheid van het college. Ook kan het college besluiten om advieswerkzaamheden over de doelmatigheid en doeltreffendheid uit te besteden aan een accountant.

Het eerste lid van artikel 3 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 werkzaamheden op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid van onderdelen van de gemeente 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.

Het derde lid regelt, 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 onoverkomelijk. 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.

Het is een zelfstandige bevoegdheid van het college zonder voorafgaand de raad te informeren. Wel is ook hierbij van toepassing de meldingsplicht zoals opgenomen in artikel 7 bij constatering van afwijkingen die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

Artikel 4 van de verordening regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de accountant en het college ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. De accountant is leidend ten aanzien van de inrichting en uitvoering van de accountantscontrole. Het college is hierin volgend. Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant en de verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Artikel 5. Informatieverstrekking door college

Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Ten opzichte van de raad is het college ook verantwoordelijk voor de samenstelling van eventuele door de raad geëiste deelverantwoordingen. Artikel 5 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 documenten. Het tweede lid draagt aan het college op deze achterliggende documenten goed toegankelijk ter inzage aan de accountant beschikbaar te stellen.

Het derde lid wordt het college verplicht 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.

In het vierde lid wordt een uiterlijke datum aan het college gesteld voor de overlegging van de gecontroleerde jaarrekening aan de raad. De jaarrekening moet namelijk binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval voor 15 juli worden toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 200 Gemw).

De accountant verzendt de controleverklaring en het verslag van bevindingen rechtstreeks aan de raad. Artikel 197, lid 2 Gemw bepaalt echter, dat het college bij de overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag aan de raad daarbij moet toevoegen de controleverklaring en het verslag van bevindingen.

Het vijfde 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 controleverklaring, 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 6. Toegang tot informatie

In artikel 4 is bepaald, 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 6 van de verordening kent de bevoegdheid om onbelemmerd onderzoek te doen toe aan de accountant. Dit natuurlijk met in achtname van de afspraken met de raad, zoals neergelegd in het programma van eisen bij de aanbesteding. Het artikel legt aan het college de zorgplicht op om er voor te zorgen, dat de accountant een onbelemmerde toegang heeft tot alle burelen van de gemeente en de ambtenaren van de gemeente volledig meewerken aan de accountantscontrole. Indien dit noodzakelijk is voor een goede controle moet de accountant dus inzage kunnen hebben in alle stukken, inclusief vertrouwelijke stukken als daar aanleiding voor is.

Artikel 7. Rapportage

Het derde en vierde lid van artikel 213 Gemw regelt de rapportering en de inhoud daarvan van de accountant aan de raad en het college.

Naast de controle van de jaarrekening verricht de accountant meestal meerdere controles. Dit kunnen door de raad in het programma van eisen van de aanbesteding geëiste tussentijdse controles (interimcontroles) 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.

Het tweede 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, welke eenvoudig in onderling overleg met het management van de afdeling kunnen worden opgelost. Het management kan op grond van de rapportage actie ondernemen voor herstel van de afwijkingen en onvolkomenheden.