

Verordening op de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Leiden

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders (Raadsvoorstel RV 23.0026 van 11 april 2023), mede gezien het advies van de commissie Werk en Middelen, gelet op artikel 213 Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden,

BESLUIT

1. vast te stellen de Verordening op de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Leiden, luidende aldus:

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) 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;
- d) jaarrekening: jaarrekening van de gemeente als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet;
- e) rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college 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.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole vindt plaats door een accountant. De aanwijzing van de accountant geschiedt voor een periode van 4 jaar met de mogelijkheid van verlenging met maximaal twee keer 2 jaar (maximale verlenging 4 jaar).
2. De griffie bereidt samen met de ambtelijke organisatie de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole de aanbestedingsleidraad en het programma van eisen vast.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

1. Het college van burgemeester en wethouders kan de accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid als bedoeld in artikel 213a van de Gemeentewet voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het college van burgemeester en wethouders informeert de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Het college van burgemeester en wethouders draagt de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries.
3. Het college van burgemeester en wethouders draagt de zorg voor de verantwoording aan derden 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. en voert de controlewerkzaamheden uit met voorafgaande kennisgeving aan een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie van de gemeente.

2. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, de Commissie voor de Rekeningen en vertegenwoordigers van de gemeente.

Artikel 5. Informatieverstrekking door het college van burgemeester en wethouders

1. Het college van burgemeester en wethouders is 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. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende bescheiden voor de accountant (digitaal) ter inzage liggen en onbelemmerd toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigt het college van burgemeester en wethouders schriftelijk aan de accountant, dat alle het college van burgemeester en wethouders bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. 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. 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. Het college van burgemeester en wethouders overlegt de interne managementletter van de interne accountant, samen een reactie vanuit het college van burgemeester en wethouders op de interne managementletter en een reactie op de boardletter van de externe accountant, voor aan de Commissie voor de Rekeningen.
6. 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 van burgemeester en wethouders aan de raad en de accountant gemeld.
7. De accountant maakt voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders zo veel mogelijk gebruik van het namens het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde onafhankelijke onderzoek.

Artikel 6. Toegang tot informatie door accountant

1. Het college van burgemeester en wethouders draagt 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 nodig denkt te hebben. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor, dat de in de gemeentelijke organisatie werkende personen hieraan hun medewerking verlenen.
3. Het college van burgemeester en wethouders draagt 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 daarover verstrekte informatie.

Artikel 7. Rapportering door de accountant

1. Indien de accountant bij een accountantscontrole tot het oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders niet getrouw is, dan wel afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college van burgemeester en wethouders.
2. De controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd met de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om op deze stukken te reageren.
3. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met de commissie belast met de advisering aan de raad.

Artikel 8. Intrekking oude regeling

De Controleverordening gemeente Leiden 2014 wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking de dag na afkondiging, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van het verslagjaar 2023 en later.
2. Deze verordening kan worden aangehaald als "Controleverordening gemeente Leiden 2023".

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 8 juni 2023,

*de plaatsvervangend griffier,
mw. A.M. Slink*

*de voorzitter,
drs. H.J.J. Lenferink*

Toelichting

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 Controleverordening van de gemeente Leiden (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 daartoe bieden.

Het is de raad die de accountant voor de controle van de jaarrekening aanwijst. Het college van burgemeester en wethouders kan 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 heeft het college van burgemeester en wethouders en de accountant verschillende rechten en plichten. Zo moet het college van 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 heeft het college van burgemeester en wethouders een eigenstandige informatieplicht richting de raad.

Relatie met de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders
Vanaf boekjaar 2023 neemt het college van 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 het college van 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 het college van burgemeester en wethouders, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikelsgewijs

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

Artikel 1. Definities

Geen specifieke toelichting.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

Na afloop van ieder begrotingsjaar moet het college van 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

In de praktijk stelt de griffie samen met de ambtelijke organisatie het programma van eisen (in concept) op, in samenwerking met de een afgevaardigde van de commissie voor de rekeningen (namens de Raad).

Derde 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 accountantsverklaring en de rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

De verantwoordingsgrens en eventuele afwijkende rapportagegrenzen moeten door burgemeester en wethouders worden geregeld in het Controleprotocol voor de accountantscontrole. 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 het college van burgemeester en wethouders een fout of onduidelijkheid moeten rapporteren aan de raad via de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast kan de raad een rapportagegrens vaststellen, waarboven het college van 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 het college van burgemeester en wethouders. Ook kan het college van 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 het college van 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. 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 het college van burgemeester en wethouders en accountant kan mogelijk een weerslag hebben op de kwaliteit van de controle van de jaarrekening. Indien het college van burgemeester en wethouders het voornemen heeft de accountant te vragen voor advieswerkzaamheden, dienen zij de raad hier vooraf over te informeren.

Tweede en derde lid

Het tweede en het derde lid regelen, dat het college van 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 het college van 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. Het college van burgemeester en wethouders is hierin volgend.

Tweede lid

Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de raad, accountant, de Commissie voor de Rekeningen en de verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Deze vertegenwoordigers zijn bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de rekenkamer, de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris, de (concern)controller en het hoofd financiën. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Daarnaast moet men bewust zijn van het feit dat er vanuit verschillende invalshoeken controlerende werkzaamheden plaatsvinden: werkzaamheden vanuit de verbijzonderde interne controle, de onderzoeken die worden uitgevoerd door de lokale rekenkamer en de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken die door het college van 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 het college van burgemeester en wethouders

Eerste lid

Burgemeester en wethouder zijn verantwoordelijk voor de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording waar een verklaring op wordt afgegeven. Het college van burgemeester en wethouders is 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. Het college van burgemeester en wethouders zorgt ervoor dat deze bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.

Derde lid

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

Vierde lid

In het vierde lid kan een uiterlijke datum aan het college van burgemeester en wethouders worden gesteld voor de overlegging van de gecontroleerde jaarrekening aan de raad. De jaarrekening moet 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) moet zijn doorlopen en de jaarrekening wel of niet moet zijn vastgesteld.

Overigens verzendt de accountant de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen ook rechtstreeks aan de raad. Artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat het college van 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.

Zesde lid

Het vijfde lid gebiedt het college van burgemeester en wethouders alle informatie die van invloed is op het beeld van de jaarrekening – en pas na de afgifte van de accountantsverklaring, maar voor de vaststelling van de jaarrekening door de raad aan het college van burgemeester en wethouders bekend is geworden – terstond te melden aan de raad en de accountant. Het sluit verrassingen tijdens de raadsbehandeling uit.

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 het college van 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

Het college van burgemeester en wethouders 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. 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.

Eerste lid

Naast de uiteindelijke eindcontrole van de jaarrekening verricht de accountant meestal meerdere controles. Dit kunnen door de raad in het programma van eisen van de aanbesteding opgenomen tussentijdse controles zijn. Het eerste lid regelt dat het college van burgemeester en wethouders in elk geval bij geconstateerde afwijkingen door de accountant, die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening, een afschrift krijgt van de schriftelijke mededeling hierover aan de raad. Hetzelfde geldt voor het oordeel van de accountant dat de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders niet getrouw is (zie toelichting bij artikel 2, derde lid). Dit zodat het college van burgemeester en wethouders (in overleg met de raad en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kan treffen.

Tweede lid

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

Derde lid

De accountant licht zijn verslag van bevindingen aan raad mondeling toe. [Dit kan ook in een raadscommissie plaatsvinden, bijvoorbeeld in de auditcommissie.]