

Verordening controle financieel beheer en organisatie Regio Achterhoek 2023

Het algemeen bestuur van Regio Achterhoek,

Overwegende:

- het voorstel van het dagelijks bestuur van 29 maart 2023;
- gelet op artikel 213 van de Gemeentewet en het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (BADO);

Besluit:

- de Verordening controle financieel beheer en organisatie Regio Achterhoek 2023 vast te stellen;

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. accountant: een door het algemeen bestuur benoemde accountant als bedoeld in artikel 213, lid twee van de Gemeentewet.
- b. accountantscontrole: de controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door het algemeen bestuur benoemde accountant.
- c. Jaarrekening: jaarrekening van de gemeente als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet
- d. rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het dagelijks bestuur 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 wordt opgedragen aan een door het algemeen bestuur te benoemen accountant. De benoeming van de accountant geschiedt voor een periode van vier jaar.
2. Het dagelijks bestuur bereidt in overleg met het algemeen bestuur de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. Het algemeen bestuur 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, de verantwoordingsgrens door het dagelijks bestuur en afwijkende rapportagegrenzen;
 - b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangbases en goedkeuringstoleranties (en afwijkende 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 regionale producten en of afdelingen met bijbehorende afwijkende rapporterings-toleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden.
4. In afwijking van het derde lid, aanhef, kan het algemeen bestuur in het programma van eisen opnemen, dat het algemeen bestuur jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant de onder f en g genoemde onderdelen vaststelt.

Artikel 3 Overige controles en opdrachten

1. Het dagelijks bestuur kan de door het algemeen bestuur benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid als bedoeld in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Regio Achterhoek 2023 voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Het dagelijks bestuur draagt zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries.
3. Het dagelijks bestuur draagt zorg voor de verantwoording aan derden (Belastingdienst, CBS, e.a.) en neemt hierbij de gestelde controle-eisen in acht. Indien een deel van deze vereisten moet worden uitgevoerd door een accountant, is het dagelijks bestuur bevoegd hiervoor de opdracht te verlenen aan een andere dan de door het algemeen bestuur benoemde accountant, indien dit in het belang is van de Regio Achterhoek.

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 en de portefeuillehouder financiën (vertegenwoordiger uit het AB), de secretaris en de financieel adviseur.

Artikel 5 Informatieverstrekking door het dagelijks bestuur

1. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende interne- en externe wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor controle.
2. Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigt het dagelijks bestuur schriftelijk aan de accountant, dat alle bij het dagelijks bestuur bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. Het dagelijks bestuur overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen voor 15 juli aan het algemeen bestuur.
5. Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in het algemeen bestuur beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt voor vaststelling van de jaarrekening door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur en de accountant gemeld.
6. De accountant maakt voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur zo veel mogelijk gebruik van het namens het dagelijks bestuur uitgevoerde onafhankelijke onderzoek.

Artikel 6 Toegang tot informatie

1. Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot het kantoor van Regio Achterhoek.
2. De accountant is bevoegd om van alle medewerkers van Regio Achterhoek mondelinge en schriftelijke inlichtingen en verklaringen te verlangen die hij voor de uitvoering van zijn opdracht denkt nodig te hebben. Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor, dat de desbetreffende ambtenaren hieraan hun medewerking verlenen.
3. Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor, dat alle medewerkers van Regio Achterhoek 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

1. Indien de accountant bij een accountantscontrole tot het oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur 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 het algemeen bestuur en zendt een afschrift hiervan aan het dagelijks bestuur.
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 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 het algemeen bestuur door de accountant aan het dagelijks bestuur voorgelegd met de mogelijkheid voor het dagelijks bestuur om op deze stukken te reageren.
4. De accountant bespreekt voorafgaand aan de behandeling van de jaarstukken door het algemeen bestuur het verslag van de bevindingen met de voor dit doel door het algemeen bestuur ingestelde vertegenwoordiging van het algemeen bestuur als bedoeld in artikel 4 lid 3.

Artikel 8 Slotbepalingen

1. Deze verordening kan worden aangehaald als Verordening controle financieel beheer en organisatie Regio Achterhoek 2023.
2. Deze verordening treedt in werking op de dag nadat de door het algemeen bestuur vastgestelde verordening bekend gemaakt is in het Blad gemeenschappelijke regeling, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en de leveringen van het verslagjaar 2023 en later.
3. Op het in het tweede lid genoemde tijdstip wordt de Controleverordening 2021 Regio Achterhoek ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van Regio Achterhoek op 19 april 2023.

Toelichting Verordening controle financieel beheer en organisatie

Artikel 213 van de Gemeentewet verplicht het algemeen bestuur 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 het algemeen bestuur 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 het algemeen bestuur dat de accountant voor de controle van de jaarrekening aanwijst. In het voortraject voor de aanwijzing – de aanbesteding – is het dagelijks bestuur nauw betrokken. Het dagelijks bestuur 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, hebben het dagelijks bestuur en de accountant verschillende rechten en plichten. Zo moet het dagelijks bestuur 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 dagelijks bestuur een eigenstandige informatieplicht richting het algemeen bestuur.

Relatie met de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur

Vanaf boekjaar 2023 neemt het dagelijks bestuur 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 het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, over de (financiële) rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur 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 dagelijks bestuur, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Definities

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is in artikel 35 lid 7 bepaald dat de artikelen 186 tot en met 213 van de Gemeentewet (GW) van toepassing zijn op gemeenschappelijke regelingen. Op grond hiervan wordt in deze verordening bij het begrip accountantscontrole aangehaakt bij de artikelen 186 GW (besluiten van hogere overheden zoals Besluit Begroting en Verantwoording), 197 GW (vereisten aanbidding jaarrekening door dagelijks bestuur) en 213 GW (aanwijzing accountant door algemeen bestuur).

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

In de eerste en tweede lid van dit artikel is de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de jaarrekening geregeld. Na afloop van ieder begrotingsjaar moet het dagelijks bestuur verantwoording afleggen aan het algemeen bestuur over het gevoerde bestuur door overlegging de jaarrekening en het jaarverslag vaststellen (artikel 197 GW). Voor het vaststellen van deze stukken door het algemeen bestuur moet de jaarrekening door een bevoegd accountant zijn gecontroleerd, die de jaarrekening controleert in opdracht van het algemeen bestuur. Het is dan ook het algemeen bestuur, die de accountant aanwijst (artikel 213, lid 2 GW). Hoewel in theorie de mogelijkheid bestaat jaarlijks te wisselen van accountant wordt dit niet wenselijk geacht. In aansluiting op de zittingsperiode van het algemeen bestuur wordt voorgesteld eens in de vier jaar het proces van opdrachtverlening aan de accountant te doorlopen. Overigens betekent dat niet dat per definitie iedere vier jaar een nieuwe accountant opdracht verleend moet worden. In het tweede lid van dit artikel wordt vastgelegd dat het dagelijks bestuur de voorbereiding doet voor de aanbesteding van de controle.

Voor de accountantscontrole geldt het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Dit Besluit bevat onder andere regels voor de omvangsbasis en goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring en de rapporteringstolerantie 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 organisatie (de omvangsbasis). De rapporteringstolerantie is het bedrag dat voortvloeit uit de goedkeuringstolerantie en dient als norm voor rapportage in het verslag van bevindingen. Op grond van het BADO geldt de goedkeuringstoleranties 1% voor fouten in posten van de jaarrekening en eventuele specifiek door het algemeen bestuur benoemde deelverantwoordingen en 3% voor onzekerheden in de controle. Het algemeen bestuur kan deze normen aanscherpen (lager dan resp. 1% en 3%), maar niet afzakken (hoger dan resp. 1% en 3%). De toleranties moeten al bij de aanbesteding van de accountantscontrole worden bepaald en zodoende worden opgenomen in het programma van eisen.

In principe gelden de criteria, genoemd in het in lid 3 van dit artikel genoemde programma van eisen, voor een periode van vier jaar. In het vierde lid is bepaald dat het algemeen bestuur jaarlijks specifieke aandachtspunten en aangepaste normen daarvoor kan vaststellen. Dit moet dan zijn opgenomen in het programma van eisen bij de aanbesteding en opdrachtverlening. De jaarlijks specifieke aandachtspunten worden door het algemeen bestuur vastgelegd in een jaarlijks controleprotocol.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

Naast de controle van de jaarrekening zijn er meer werkzaamheden binnen de Regio die de inzet van een accountant (kunnen) vereisen. De bevoegdheid voor overige controles en opdrachten ligt bij het dagelijks bestuur. Hierbij moet gedacht worden aan controles in het kader van een specifieke uitkering, subsidievoorwaarden derden of een eigen onderzoek. Deze specifieke controles kunnen

aan de door het algemeen bestuur benoemde accountant worden opgedragen (lid 1 en 2), maar kunnen ook aan een andere accountant kunnen worden uitbesteed (lid 3). Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur vooraf over deze opdrachten. Voor zover mogelijk zullen dergelijke opdrachten genoemd worden in het controleprotocol.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

Dit artikel regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de accountant en het dagelijks bestuur ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. De accountant is leidend ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole en mag zelfs onaangekondigd controles uitvoeren. Het dagelijks bestuur is hierin volgend (lid 1). Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant en de verschillende vertegenwoordigers van Regio Achterhoek (lid 2). Ook is uitwisseling van informatie mogelijk over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Artikel 5. Informatieverstrekking door dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening en het jaarverslag, de rechtmatigheidsverantwoording en is verantwoordelijk voor de samenstelling van eventuele door het algemeen bestuur geëiste deelverantwoordingen. Het eerste en tweede lid van dit artikel regelen de verplichtingen van het dagelijks bestuur voor de samenstelling van de jaarrekening en de verstrekking van de achterliggende informatie aan de accountant, die achterliggende bescheiden onderzoekt voor de controle van de jaarrekening.

In het derde lid is bepaald dat het dagelijks bestuur een verklaring afgeeft aan de accountant, waarin het dagelijks bestuur 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. Het is geen wettelijke verplichting, maar geeft gevolg aan een door de accountant gestelde eis dat het dagelijks bestuur een dergelijke verklaring verstrekt.

In het vierde lid wordt een uiterlijke datum aan het dagelijks bestuur gesteld voor de overlegging van de gecontroleerde jaarrekening aan het algemeen bestuur. De jaarrekening moet namelijk binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval voor 15 juli, aan Gedeputeerde Staten (artikel 34 Wet Gemeenschappelijke Regelingen) worden toegezonden.

Het vijfde lid van het artikel verplicht het dagelijks bestuur alle informatie die van invloed is op het beeld van de jaarrekening en die pas na de afgifte van de accountantsverklaring, maar voor de vaststelling van de jaarrekening door het algemeen bestuur, aan het dagelijks bestuur bekend is geworden, voor vaststelling van de jaarrekening te melden aan de het algemeen bestuur en de accountant. Het sluit verrassingen tijdens de vergadering van het algemeen bestuur uit.

Artikel 6. Toegang tot informatie

Om een goede controle uit te kunnen voeren moet de accountant ook onbelemmerd onderzoek kunnen doen. Dit artikel voorziet daarin. Dit natuurlijk met in achtneming van de afspraken met het algemeen bestuur, zoals neergelegd in het programma van eisen. Het artikel legt aan het dagelijks bestuur de plicht op zorg te dragen voor een onbelemmerde toegang tot alle werkruimten van de Regio en dat de regioambtenaren volledig meewerken aan de accountantscontrole.

Artikel 7. Rapportering

Artikel 213, derde en vierde lid, van de Gemeentewet geeft aan waar de accountantsverklaring 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.

Het eerste lid van dit artikel regelt, dat het algemeen en dagelijks bestuur in geval van geconstateerde afwijkingen door de accountant die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, hierover direct een schriftelijke mededeling krijgen van de accountant. Dit opdat het dagelijks bestuur (in overleg met het algemeen bestuur en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kan treffen.

Het tweede lid van dit artikel regelt, dat het management een rapportage krijgt van de uitgevoerde (deel)controles. In deze rapportage worden kleine afwijkingen en tekortkomingen, van niet bestuurlijk belang, meegedeeld. Gedacht kan worden aan opmerkingen over rubriceringfouten en (kleine) onvolkomenheden in de administratieve organisatie, die eenvoudig in onderling overleg met het management kunnen worden opgelost. Het management kan op grond van de rapportage actie ondernemen voor herstel van de afwijkingen en onvolkomenheden.

In het derde lid van dit artikel is bepaald dat het dagelijks bestuur, voorafgaand aan verzending van de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan het algemeen bestuur, kanttekeningen kan plaatsen bij de constatering in het (concept-)verslag van bevindingen.

Tot slot is in het vierde lid van dit artikel opgenomen, dat de accountant zijn verslag van bevindingen bespreekt met de vertegenwoordiging van de Regio, zoals genoemd in artikel 4 lid 3.

Artikel 8. Slotbepalingen

De verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 213 Gemeentewet ingestelde verordening. Het artikel bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle stukken van het genoemde verslagjaar en latere jaren. De jaarstukken van het vorige verslagjaar moeten nog voldoen aan de bepalingen uit de oude verordening.