Controleprotocol voor de accountantscontrole jaarrekening 2024 inclusief Normenkader



Versie: 2 oktober 2024

Inhoud

1 CONTEXT VAN DE ACCOUNTANTSCONTROLE 5
1.1 DOELSTELLING CONTROLEPROTOCOL 5
1.2 DE CONTEXT VAN GEMEENTEFINANCIËN 5
1.3 WETTELIJK KADER 5
2 DE CERTIFICERENDE FUNCTIE VAN DE ACCOUNTANT 7
2.1 DE JAARREKENINGCONTROLE 7
2.2 RAPPORTAGES 7
2.3 NATUURLIJKE ADVIESFUNCTIE 8
2.4 CONTROLE- EN RAPPORTERINGTOLERANTIES 8
CONTROLETOLERANTIES 8
2.5 PLANNING VAN WERKZAAMHEDEN 9
2.6 SISA (SINGLE INFORMATION SINGLE AUDIT) 9
2.7 CONTROLE OVERIGE VERANTWOORDINGEN 9
3 NADERE AANWIJZINGEN MET BETREKKING TOT CONTROLEOPDRACHT 10
3.1 GOEDKEURING- EN RAPPORTERINGTOLERANTIES 10
3.2 WET- EN REGELGEVING 10
3.2.1 EXTERNE WETGEVING 10
3.2.2 INTERNE REGELGEVING 10
4 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE 11
4.1 HET OORDEEL VAN DE ACCOUNTANT 11
4.2 RECHTMATIGHEID EN DE TE CONTROLEREN RECHTMATIGHEIDSCRITERIA 11
4.2.1 BEGROTINGSCRITERIUM 12
4.2.2 HET MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK CRITERIUM (M&O-CRITERIUM) 13
4.2.3 HET VOORWAARDENCRITERIUM 13
5 VERWACHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE ACCOUNTANT 14
5.1 DE NATUURLIJKE ADVIESROL VAN DE ACCOUNTANT 14
5.2 ONDERSTEUNING VAN DE AUDITCOMMISSIE 14
5.3 BESCHRIJVING VAN DE ALGEMENE EISEN EN VERWACHTINGEN OVER HET GEHEEL VAN WERKZAAMHEDEN 14
6 BIJLAGE 1: NORMENKADER 2024 16

Inleiding

Zoals vastgelegd in de gemeentewet geeft de accountant met ingang van het boekjaar 2023 alleen nog een oordeel over de getrouwheid hierbij kijkt de accountant ook naar de getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverklaring. Niet gewijzigd is dat het object van controle nog steeds de jaarrekening is en daarmede tevens het financieel beheer over het betreffende jaar zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer.

Met het controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast met betrekking tot de controleopdracht voor dit jaar. De nadere aanwijzingen (kunnen) gaan over:

- De te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties;
- Specifieke vragen die de raad voor dit jaar aan de accountant wil meegeven om gedurende de controle expliciete aandacht aan te besteden
- Welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de interne audit is, ten behoeve van de door het college af te geven rechtmatigheidsverklaring.

Het controleprotocol is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 1 zet de context uiteen waarbinnen de accountantscontrole plaatsvindt.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de certificerende rol van de accountant
- Hoofdstuk 3 geeft aan welke nadere aanwijzingen aan de accountant worden gegeven ten aanzien van de controle van het boekjaar 2024.
- In hoofdstuk 4 worden de algemene uitgangspunten voor de controle nader beschreven. Hierbij worden de definities van de begrippen die met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid een rol spelen weergegeven.
- In hoofdstuk 5 volgen tenslotte de verwachtingen ten aanzien van de natuurlijke adviesrol van de accountant, en de rol van de raad, de auditcommissie, het bestuur, de kernorganisatie en de serviceorganisatie.

1 Context van de accountantscontrole

1.1 Doelstelling controleprotocol

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Aalsmeer.

1.2 De context van gemeentefinanciën

Voor gemeenten geldt een zogenoemd gemodificeerd stelsel van baten en lasten. De reden hiervan is dat gemeenten in een aantal opzichten verschillen van bedrijven. Het eerste belangrijke verschil is dat de begroting bij gemeenten een centrale plek heeft doordat het de functies van autorisatie en controle mogelijk maakt. Doordat deze functies in de begroting samenkomen is het een fundament van het democratisch stelsel. Een ander verschil is dat gemeenten diverse soorten investeringen kennen, waaronder investeringen die niet op economisch nut zijn gericht, zoals bijvoorbeeld wegen, pleinen en parken. Dit zijn noodzakelijke investeringen die echter geen opbrengsten genereren. Verder zijn gemeenten niet gericht op het toenemen van hun vermogen maar op het tot stand brengen van beleid en voorzieningen voor hun burgers.

De verschillen tussen gemeenten en bedrijven rechtvaardigen een eigen stelsel van baten en lasten, met eigen vereisten aan financiële documenten en gegevens. Deze eigenheid van gemeenten heeft een eigen set van regels tot gevolg, die gericht zijn op de versterking van de financiële functie van gemeenten. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna te noemen BBV) geeft dit vorm in een eigenstandig kader van regels en is te zien als de tegenhanger van de regelgeving die leidend is voor de verslaglegging voor de private sector, te weten het Stramien voor de opstelling en vormgeving van jaarrekening, het Burgerlijk Wetboek 2, Titel 9 en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving.

In het Raamwerk BBV nota ‘Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten’ worden de principes die als uitgangspunt voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten hebben gediend beschreven en toegelicht. De punten waarop de provincies en gemeenten verschillen van het bedrijfsleven staan daarbij centraal. Deze eigenheid krijgt vorm in een gemodificeerd stelsel van baten en lasten voor provincies en gemeenten.

1.3 Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 197 GW bedoelde jaarrekening, het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties. Met ingang van 2023 is rechtmatigheid niet langer een onderdeel van de controle die door de accountant zal worden verricht. Met ingang van 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverklaring af. Deze rechtmatigheidsverklaring is gebaseerd op onderzoek door de interne auditafdeling. Ten behoeve van het uitvoeren van die interne audit zal duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van deze controle zal zijn. De accountant neemt in het kader van zijn oordeel over de getrouwheid ook de getrouwheid van de door het college af te geven rechtmatigheidsverklaring mee.

De gemeenteraad heeft de ‘Controleverordening Aalsmeer 2023' o.g.v. art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Aalsmeer vastgesteld op 21 december 2023.

2 De certificerende functie van de accountant

2.1 De jaarrekeningcontrole

Voor de jaarrekeningcontrole gelden de reguliere en landelijke regels zoals die zijn neergelegd in onder andere het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO), en zoals deze door het ministerie van BZK worden gecommuniceerd en tevens in vakkringen als het NBA zijn belegd.

Voor de uit te voeren controles gelden verder de interne regelgeving van de gemeente Aalsmeer die zijn vastgelegd in:

- De 'Controleverordening Aalsmeer 2023' o.g.v. artikel 213 Gemeentewet;
- De 'Financiële verordening Aalsmeer 2023' o.g.v. artikel 212 Gemeentewet;
- Het programma van eisen op grond waarvan de accountant zich heeft gepresenteerd.

De accountantscontrole is gericht op de jaarrekening van de gemeente Aalsmeer en resulteert jaarlijks in de hiernavolgende zaken:

- De controleverklaring;
- De managementletter t.b.v. het college;
- Het verslag van bevindingen bij de jaarrekeningcontrole.

In dit controleprotocol kan per jaar aandacht voor specifieke onderwerpen worden gevraagd waaraan de accountant tijdens zijn reguliere controle aandacht besteedt (artikel 2 lid 3 c en d van de Controleverordening).

2.2 Rapportages

Na afronding van de tussentijdse controle en de jaarrekeningcontrole rapporteert de accountant in het kort weergegeven als volgt:

Managementletter
In het najaar jaar wordt door de accountant de tussentijdse controle (interimcontrole) uitgevoerd. Deze tussentijdse controle is vooral gericht op onderwerpen die van belang zijn voor een goede en betrouwbare informatieverstrekking mede rekening houdend met de actuele ontwikkelingen. Het gaat om de onderwerpen: interne beheersing, rechtmatigheid, geautomatiseerde gegevensverwerking en overige activiteiten die van belang zijn voor een kwalitatieve verbetering van de bedrijfsvoering. Over de uitkomsten van de tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het college. Het college biedt dit verslag ter kennisneming aan de auditcommissie aan.

Verslag van bevindingen
Bij de jaarrekeningcontrole stelt de accountant vast of de jaarrekening is opgesteld volgens de geldende verslaggevingsvoorschriften (het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten: BBV), of de jaarrekening een getrouw beeld geeft. Ook stelt de accountant vast of de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht. Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en de verantwoording daarover waarborgt. Dit verslag wordt aangeboden aan de raad nadat het college in de gelegenheid is gesteld hierop te reageren.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm
Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als opgenomen in hoofdstuk 4 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

De managementletter en het verslag van bevindingen bevatten in ieder geval:

- de bijzonderheden die bij de uitvoering van de tussentijdse controle en de jaarrekeningcontrole naar voren komen en naar de mening van de accountant verbeterd kunnen worden of verbetering behoeven;
- de follow-up van aanbevelingen uit voorgaande managementletters.

2.3 Natuurlijke adviesfunctie

Vanuit zijn natuurlijke adviesfunctie besteedt de accountant in de managementletter en het rapport van bevindingen tevens aandacht aan:

- Verbeterpunten in de bedrijfsvoering in algemene zin;
- Verbeterpunten in de opzet en werking van het financieel beheer (inclusief budget- en kredietbewaking), de geautomatiseerde gegevensverwerking, de planning- en control instrumenten, het risicomanagement en de relatie tussen de rekening en begroting.

Van de accountant wordt ook verwacht dat hij vanuit zijn natuurlijke adviesfunctie meedenkt en adviseert over de algehele werking van het systeem en de eisen die dat stelt aan de bruikbaarheid van informatie voor de betrokken bestuursorganen om hun rol en taak te kunnen spelen.

2.4 Controle- en rapporteringtoleranties

Controletoleranties
In het besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden worden de controletoleranties voorgeschreven die de accountant dient te hanteren. De raad heeft de mogelijkheid om een lagere tolerantie te hanteren dan het BADO voorschrijft. De goedkeuringstoleranties bedragen standaard voor jaarrekening voor fouten: 1 % van het totaal van de lasten en voor onzekerheden: 3% van het totaal van de lasten. Bij de aanbesteding van de accountant is de fee gebaseerd op deze tolerantie. Een verlaging van de tolerantie zal leiden tot meerwerk bij zowel de organisatie als de accountant. Hogere toleranties zijn vanuit landelijke regelgeving niet toegestaan.

Het hanteren van deze toleranties leidt tot het volgende onderscheid in controleverklaringen:

> Verklaring				
	Goedkeurend	**Met beperking**	**Oordeelonthouding**	**Afkeurend**
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	≤ 1%	>1% ≤ 3%	-	>3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤ 3%	>3% ≤ 10%	>10%	-

Voor wat betreft de rechtmatigheidscontrole geldt dat de raad in de financiële verordening in 2023 de rapporteringstolerantie heeft vastgesteld op 3% van de totale lasten van de gemeente. Geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 40.000 moeten worden toegelicht.

Rapporteringstoleranties
De rapporteringstolerantie voor het opnemen van bevindingen bedraagt € 40.000 of indien lager 5% van de materialiteit. De tolerantie geeft de grens aan waarboven de accountant over een fout of onzekerheid aan de raad rapporteert.

2.5 Planning van werkzaamheden

De werkzaamheden en de daarop aansluitende verslaglegging dient plaats te vinden binnen de planning en control cyclus van de gemeente Aalsmeer en de daarin in vastgelegde tijdslimieten.

De accountant overlegt ten minste vier weken voor zowel de aanvang van de tussentijdse controle als de jaarrekeningcontrole een overzicht van de benodigde stukken aan de concerncontrollers van zowel de serviceorganisatie als de kernorganisatie.

De aanvang en het tijdstip van de controles vinden in overleg met de concerncontrollers en de afdeling Financiën van de serviceorganisatie plaats.

2.6 SiSa (Single information Single audit)

SiSa uitkeringen
In de jaarrekening legt de gemeente ook verantwoording af over specifieke uitkeringen die vallen onder SiSa. In het vierde kwartaal publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken het overzicht welke verantwoordingen over 2023 onder de SISA moeten worden opgenomen. De accountant controleert de verantwoordingen op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het rapport van bevindingen.

Rapporteringstoleranties SISA
Voor de in de SISA-bijlage opgenomen verantwoordingsinformatie gelden de in het BADO voorgeschreven rapporteringstolerantie per specifieke uitkering, te weten:

- € 12.500 indien de omvangbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 10% indien de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- € 125.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 zijn.

2.7 Controle overige verantwoordingen

Incidentele verantwoordingen en verklaringen kunnen ten behoeve van het verkrijgen van subsidies benodigd zijn. Opdrachtgever voor dergelijke incidentele verklaringen is veelal het college van burgemeester en wethouders.

3 Nadere aanwijzingen met betrekking tot controleopdracht

3.1 Goedkeuring- en rapporteringtoleranties

Voor de te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

3.2 Wet- en regelgeving

3.2.1 Externe wetgeving

Ten aanzien van de wetgeving is nagegaan welke wetgeving voor het jaar van de accountantscontrole van kracht is. Voor deze wetten is vervolgens nagegaan of deze ook voor gemeenten relevant zijn en of deze wetten voor de accountantscontrole relevant zijn.

De naleving van wettelijke kaders is in het kader van de accountantscontrole uitsluitend relevant daar waar het mogelijk de getrouwheid raakt. Voor zover het de rechtmatigheid betreft en de door het college af te geven rechtmatigheidsverklaring is externe wetgeving relevant voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen (financiële rechtmatigheid). Het resultaat van de inventarisatie is verwerkt in het normenkader (bijlage 1).

3.2.2 Interne regelgeving

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen is nagegaan welke raadsverordeningen voor het jaar van de accountantscontrole van kracht zijn en mogelijk van invloed zijn op de getrouwheid.

Ten aanzien van de rechtmatigheid is nagegaan welke interne regelgeving voor 2023 van toepassing is voor het uitvoeren van de interne audit en de daarop gebaseerd rechtmatigheidsverklaring van het college. Uitgangspunt is dat collegebesluiten hier niet onder vallen, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

Het resultaat is, voor zover deze verordeningen relevant zijn voor de accountantscontrole, in het normenkader opgenomen (bijlage 1).

4 Algemene uitgangspunten voor de controle

4.1 Het oordeel van de accountant

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven, zal de controle door de accountant van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- Het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincie en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheen) alsmede de Handleiding Richtlijnen Accountancy (HRA) van de Nederlandse Beroepsorganisatie Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

4.2 Rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria

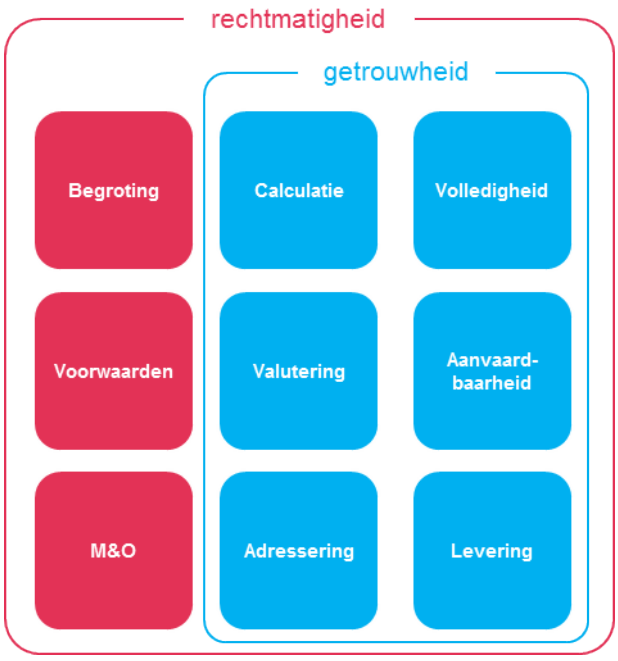
Bij rechtmatigheid gaat het om de naleving van kaders uit wetten en gemeentelijke regelgeving. Met ingang van het boekjaar 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverklaring af waarin zij tot uiting brengt in hoeverre het college bij de uitvoering aan deze wetten heeft voldaan. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Onder rechtmatigheid wordt mede begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen indien zij "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen ".

Indien en voor zover bij de interne audit materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden, interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Deze interne regels kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels. Het normenkader met relevante wet- en regelgeving (bijlagen 1) wordt jaarlijks ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

In het kader van de interne audit ten aanzien van de af te geven rechtmatigheidsverklaring worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend. Blijkens onderstaande tabel wordt in het kader van het getrouwheidsonderzoek al aandacht besteed aan de meeste van de rechtmatigheidscriteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal echter extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
3. Het voorwaardencriterium.

Deze 3 criteria worden hieronder nader beschreven.



4.2.1 Begrotingscriterium

In de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetscriterium. In het BADO wordt begrotingsrechtmatigheid als volgt gedefinieerd:

Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau. Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in artikel 189 van de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

Voor het bepalen van rechtmatigheid worden de volgende categorieën afwijkingen onderscheiden:

- Rechtmatige begrotingsafwijkingen;
- Niet-rechtmatige begrotingsafwijkingen.

Om na te gaan welke afwijkingen voor 2024 als rechtmatig zijn aan te merken en welke als niet-rechtmatig wordt verwezen naar de Kadernota rechtmatigheid 2023, uitgegeven door de commissie BBV.

Daarnaast heeft de gemeente Aalsmeer in de financiële verordening opgenomen dat ten aanzien van het begrotingscriterium de volgende afwijkingen weliswaar onrechtmatig zijn maar wel acceptabel:

1. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
2. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
3. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.

4.2.2 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Conform de Kadernota rechtmatigheid wordt onder misbruik en oneigenlijk gebruik het volgende verstaan:

Misbruik
Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Oneigenlijk gebruik
Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

Door de raad is in verschillende verordeningen en besluiten een M&O-beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording. Om deze reden is, conform het BADO, de controle van de accountant vooral gericht op het toezien dat M&O-beleid, gelet op de mogelijkheden die er zijn, voldoende actueel is.

4.2.3 Het voorwaardencriterium

Aan de besteding en inning van gelden door een gemeente zijn bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Recht (voorwaarden waaronder in aanmerking wordt gekomen op een recht dan wel een verplichting bestaat op een recht);
- Hoogte (de hoogte van het recht dan wel de verplichting op een recht);
- Duur (de termijnen van de verstrekking, toekenning of werkingsperiode van het recht dan wel de verplichting op een recht);
- Bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast.

5 Verwachtingen ten aanzien van de accountant

5.1 De natuurlijke adviesrol van de accountant

Onder de natuurlijke adviesfunctie wordt verstaan: alle activiteiten voor zover een relatie aanwezig is met de taakuitoefening van de accountant. In dit verband kan worden gedacht aan adviezen op basis van controlebevindingen, evenals aan adviezen die een logisch gevolg zijn van de uitkomsten van de besprekingen van uitgebrachte (concept-)rapportages. Ook een signalerende functie met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen en risico's is hier van belang. Een proactieve houding wordt hierin verwacht. Een afzonderlijke adviesopdracht wordt niet gegeven. Overleg met ambtelijk management, collegeleden en in het bijzonder de auditcommissie en de gemeenteraad wordt gezien als passend binnen de natuurlijke adviesfunctie; met inachtneming van de verschillende posities, taken en verantwoordelijkheden van alle daarbij genoemde partijen.

Alle kosten behorend bij de natuurlijke adviesfunctie zitten in de opdracht, inclusief de daaruit voortvloeiende rapportages. Het karakter van de natuurlijke adviesfunctie brengt met zich mee, dat de accountant direct aanspreekbaar is.

Met de wettelijke taak tot controle vervult de accountant naast de rekenkamerfunctie en het college een functie in het stelsel van controle-instrumenten en instellingen voor de gemeenteraad.

- Zo controleert de accountant de getrouwheid van de informatieverstrekking;
- Onderzoekt de rekenkamerfunctie de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en bestuur;
- Verzorgt het college op grond van de verordening onderzoeken ex artikel 213a GW onderzoeken gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid;
- Verzorgt het college op grond van de Financiële verordening ex artikel 212 GW onderzoeken naar getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen.

Deze onderzoeken staan enerzijds als activiteiten op zichzelf maar zijn anderzijds ook onderdeel van een groter geheel, het duale besturingssysteem. Aan de accountant wordt gevraagd om, vanuit de techniek, kennis en kunde die de accountancy kenmerkt, in beschouwende zin aandacht te geven aan de werking van dit besturingssysteem in de gemeente Aalsmeer.

5.2 Ondersteuning van de auditcommissie

De accountant woont de vergaderingen van de auditcommissie op uitnodiging bij. Van de accountant wordt verwacht dat deze met zijn gevraagde en ongevraagde inbreng in dit overleg bijdraagt aan het versterken van het functioneren van de raad in al zijn functies en het versterken van de auditcommissie in zijn rol als adviseur en werkvoorbereider van de raad.

5.3 Beschrijving van de algemene eisen en verwachtingen over het geheel van werkzaamheden

In 2023 heeft de aanbesteding van de accountantsdiensten plaatsgevonden. Ten behoeve van deze aanbesteding is een offerteaanvraag opgesteld. In deze offerteaanvraag zijn de volgende eisen opgenomen:

1. Algemene eisen
2. Materie eisen
3. Eisen aan de evaluatie van de controle
4. Personele eisen
5. Commerciële eisen

Daarnaast is ook een programma van wensen opgenomen. Daarin staan de volgende wensen vermeld:

1. Materiewensen
2. Presentatie
3. Commerciële wensen/prijs

Het voert te ver om alle zaken vanuit het aanbestedingsdocument één op één over te nemen in het controleprotocol. Voor een specificatie van eisen en wensen wordt verwezen naar het aanbestedingsdocument.

5.4 Prijs:

De prijs gekoppeld aan de werkzaamheden is de prijs zoals door de inschrijver is vermeld op het prijsformulier.

Facturering met betrekking tot meerwerk, dat wil zeggen meer aan werk dan in het contract is overeengekomen is, ongeacht de oorzaak, alleen mogelijk indien daartoe *vooraf* een voorstel met heldere inhoudelijke én kostentechnische toelichting is ingediend bij de griffier, of in geval van incidentele verklaringen in opdracht van het college of organisatie bij de opdrachtgever. De noodzaak van het meerwerk is altijd helder onderbouwd en nooit vanzelfsprekend.

De griffier verleent schriftelijke toestemming voor het verzorgen van meerwerk. Meerwerk dat niet op grond van deze procedure wordt verricht wordt niet vergoed.

De prijs kan maximaal eenmaal per jaar, per 1 januari van ieder jaar, worden verhoogd of verlaagd, voor het eerst per 01-01-2026. Hierbij geldt de inflatiecorrectie volgens het: CBS Diensten Accountancy 69.2 Accountancy, belastingadvisering en administratie. Deze CBS cijfers zijn hierbij altijd leidend en zijn maximale indexen.

Bijlage 1: Normenkader 2024