

Controleprotocol voor de accountantscontrole jaarrekening 2018 inclusief Normenkader



Inhoud

1.	INLEIDING	4
2.	CONTEXT VAN DE ACCOUNTANTSCONTROLE	5
2.1	DOELSTELLING CONTROLEPROTOCOL.....	5
2.2	DE CONTEXT VAN GEMEENTEFINANCIËN	5
2.3	WETTELIJK KADER	5
3.	DE CERTIFICERENDE FUNCTIE VAN DE ACCOUNTANT	7
3.1	DE JAARREKENINGCONTROLE.....	7
3.2	CONTROLE- EN RAPPORTERINGTOLERANTIES	8
3.3	PLANNING VAN WERKZAAMHEDEN	9
3.4	SiSa (SINGLE INFORMATION SINGLE AUDIT).....	9
3.5	CONTROLE OVERIGE VERANTWOORDINGEN	9
4.	NADERE AANWIJZINGEN MET BETREKKING TOT CONTROLEOPDRACHT	10
4.1	GOEDKEURING- EN RAPPORTERINGTOLERANTIES.....	10
4.2	WET- EN REGELGEVING.....	10
5.	ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE	11
5.1	HET OORDEEL VAN DE ACCOUNTANT.....	11
5.2	RECHTMATIGHEID EN DE TE CONTROLEREN RECHTMATIGHEIDSCRITERIA.....	11
6.	VERWACHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE ACCOUNTANT	15
6.1	DE NATUURLIJKE ADVIESROL VAN DE ACCOUNTANT.....	15
6.2	ONDERSTEUNING VAN DE AUDITCOMMISSIE.....	15
6.3	BESCHRIJVING VAN DE ALGEMENE EISEN EN VERWACHTINGEN OVER HET GEHEEL VAN WERKZAAMHEDEN.....	15
	BIJLAGE 1: NORMENKADER 2018	17

1. Inleiding

Conform de gemeentewet geeft de accountant een oordeel over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de gemeentelijke jaarrekening. Object van controle zijn de jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) en daarmee 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 rechtmatigheidcontrole is.

Het controleprotocol is als volgt opgebouwd.

- In hoofdstuk 2 wordt de doelstelling van dit protocol en het wettelijke kader van de accountantscontrole kort toegelicht.
- In hoofdstuk 3 vindt u de beschrijving van de opdracht aan de accountant.
- In hoofdstuk 4 zijn nadere aanwijzingen voor het jaar 2018 opgenomen.
- In hoofdstuk 5 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 6 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.

De onderwerpen uit hoofdstuk 5 zijn uit het Programma van Eisen overgenomen en worden door opname in het controleprotocol levend gehouden.

2. Context van de accountantscontrole

2.1 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.

2.2 De context van gemeentefinanciën

Voor gemeenten geldt een zogenaamd 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'¹ 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.

2.3 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. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidcontrole zal zijn.

¹ Uitgegeven door commissie BBV: <http://www.commissiebbv.nl/begroten/uitgangspunten/>

De gemeenteraad heeft de 'Controleverordening Aalsmeer 2016' 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 3 december 2015.

3. De certificerende functie van de accountant

3.1 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 2016' o.g.v. artikel 213 Gemeentewet;
- De 'Financiële verordening Aalsmeer 2017' 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:

- 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).

3.1.1 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 verslaggevingvoorschriften (het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten: BBV), of de jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. 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 en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen. Dit verslag wordt aangeboden aan de raad nadat het college in de gelegenheid is gesteld hierop te reageren.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc. Zie hoofdstuk 5 voor de geldende criteria en de definities ervan). 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.

3.1.2 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 controlinstrumenten, 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.

3.2 Controle- en rapporteringtoleranties

3.2.1 Controletoleranties

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. 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)	$\leq 1\%$	$>1\% \leq 3\%$	-	$>3\%$
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% \leq 10\%$	$>10\%$	-

3.2.2 Rapporteringstoleranties

De rapporteringstolerantie voor het opnemen van bevindingen bedraagt € 35.000 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.

3.3 Planning van werkzaamheden

De werkzaamheden en de daarop aansluitende verslaglegging dient plaats te vinden binnen de planning en controlecyclus 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.

3.4 SiSa (Single information Single audit)

3.4.1 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 2018 onder de SISA moeten worden opgenomen. De accountant controleert de verantwoordingen op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het rapport van bevindingen.

3.4.2 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.

3.5 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.

4. Nadere aanwijzingen met betrekking tot controleopdracht

4.1 Goedkeuring- en rapporteringtoleranties

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

4.2 Wet- en regelgeving

4.2.1 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 voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen (financiële rechtmatigheid). Het resultaat van de inventarisatie is verwerkt in het normenkader (bijlage 1).

4.2.2 Interne regelgeving

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen is nagegaan welke raadsverordeningen voor het jaar van de accountantscontrole van kracht zijn. Het resultaat is, voor zover deze verordeningen relevant zijn voor de accountantscontrole, in het normenkader opgenomen (bijlage 1).

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. .

4.3 Specifieke onderzoeksvragen

Bij het bespreken van de opdrachtbevestiging 2018 wordt de auditcommissie uitgenodigd om specifieke aandachtspunten voor de controle aan te geven. In de auditcommissie van 10 oktober 2018 zijn hiervoor de volgende onderwerpen benoemd:

- *In welke mate verbetert de aanlevering van de AA-organisatie ten behoeve van de accountantscontrole, zodat meerwerk wordt beperkt*

5. Algemene uitgangspunten voor de controle

5.1 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;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- 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 Overheer) alsmede de Handleiding Richtlijnen Accountancy (HRA) van de Nederlandse Beroepsorganisatie Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

5.2 Rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidscriteria

Bij rechtmatigheid gaat het om de naleving van kaders uit wetten en gemeentelijke regelgeving. 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 accountantscontrole 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 rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

Rechtmatigheidscriterium		a	b
1	Begrotingscriterium		x
2	Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium		x
3	Voorwaardencriterium		x
4	Calculatiecriterium	x	
5	Valuteringscriterium	x	
6	Adresseringscriterium	x	
7	Volledigheidscriterium	x	
8	Aanvaardbaarheidscriterium	x	
9	Leveringscriterium	x	

a =Afgedekt door de controle leidend tot het getrouwheidsoordeel.

b = Niet afgedekt door de controle leidend tot het getrouwheidsoordeel.

Blijkens bovenstaande 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.

5.2.1 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 2018 als rechtmatig zijn aan te merken en welke als niet-rechtmatig wordt verwezen naar de Kadernota rechtmatigheid 2018², uitgegeven door de commissie BBV.

5.2.2 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 2017 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.

5.2.3 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);

² Ten tijde van opstellen van dit protocol is de kadernota rechtmatigheid 2018 nog niet gepubliceerd. Tot die tijd (naar verwachting 4^{de} kw. 2018) blijft de kadernota rechtmatigheid 2017 van kracht.

- 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.

6. Verwachtingen ten aanzien van de accountant

6.1 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 rechtmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur en 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,
- en 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.

6.2 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.

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

Relatie:

- de rapportages en adviezen van de accountant worden persoonlijk gepresenteerd, in de auditcommissie en/of aan de raad;
- de directeur/partner van de accountantsdienst zorgt voor adequate kennis van de gemeente Aalsmeer;

- de leiding over onderzoeken en werkzaamheden voor de gemeente is gedurende de contractperiode bij een en dezelfde leidinggevende medewerker van het accountantskantoor neergelegd;
- wijzigingen in de personele bezetting van directeur/partner en/of leidinggevende van de werkzaamheden in en voor de gemeente Aalsmeer kunnen op zich zelf aanleiding zijn tot eenzijdige opzegging van de overeenkomst.

Eisen aan de rapportages, adviezen en presentaties:

- mondelinge en schriftelijke inbreng dient duidelijk volgbaar te zijn, ook voor geïnteresseerden zonder vakinhoudelijke achtergrond in de accountancy: geen technische c.q. accountantsjargon, geen onnavolgbare methodische uiteenzettingen tenzij noodzakelijk;
- in de opbouw van rapportages dient een consistente lijn te worden gevolgd, hierdoor zijn (opeenvolgende) rapportages snel vergelijkenderwijs te lezen;
- in de advisering dient in inbreng en gedrag een consistente en ook inhoudelijk inspirerende lijn te worden gevolgd: er ligt een heldere filosofie ten grondslag aan de toepassing van techniek;
- tekortkomingen en risico's worden tijdig gesignaleerd waarbij ook oplossingen worden aangegeven;
- bij adviezen/bevindingen wordt tevens aangegeven hoe de uitvoering c.q. verbetering naar aanleiding van adviezen/bevindingen vorm kan krijgen.

Prijs:

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

Bijlage 1: Normenkader 2018

	Externe regelgeving:	Interne regelgeving met financiële consequenties		Datum raadsbesluit (rbs) / collegebesluit (cbs)
		Verordeningen, nota's en overig	Collegebesluiten	
1. Algemeen:	-			
1.1 Organisatie	Ambtenarenwet		Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen	cbs. 18-12-2012
	CAR-UWO		Dienstverleningshandvest AA	cbs. 12-09-2017
	Pensioenwet			
	Sociale verzekeringswetten			
	Wet Normering Topinkomens			
1.2 Financiële functie	Besluit Begroting en verantwoording	Financiële beheersverordening gemeente Aalsmeer (GW artikel 212)		rbs. 20-04-2017
	Besluit Financiële verhouding 2001	Verordening rekenkamer Aalsmeer 2012		rbs. 13-09-2012
	Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden	Controleverordening Aalsmeer (verord. ex 213)		rbs. 03-12-2015
	Financiële verhoudingswet	Nota reserve- & risicobeleid Aalsmeer 2015		rbs. 28-05-2015
	Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden	Treasurystatuut 2015		rbs. 03-12-2015
	Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden			
	Wet Financiering decentrale overheden			
1.3 Belastingen	Algemene wet inzake rijksbelastingen	Legesverordening 2018		rbs. 07-12-2017
	Invorderingswet	Verordening afvalstoffenheffing 2018		rbs. 07-12-2017
	Wet op de loonbelasting 1964	Verordening forensenbelasting 2018		rbs. 07-12-2017
	Wet op de omzetbelasting 1968	Verordening hondenbelasting 2018		rbs. 07-12-2017
	Wet op het BTW Compensatiefonds	Verordening kadegeld 2016		rbs. 03-12-2015

	Wet waardering Onroerende Zaken	Verordening kwijtscheldingsbeleid belastingen gemeente Aalsmeer 2013		rbs. 03-12-2015
	Wet op de vennootschapsbelasting	Verordening lijkbezorgingsrechten 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening marktgelden 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening ozb 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening precariobelasting 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening reclamegelden 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening rioolheffing 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening roerende woon- en bedrijfsruimte 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening toeristenbelasting 2018		rbs. 07-12-2017
		Verordening watertoeristenbelasting 2018 1ste wijziging		rbs. 1-2-2018
		GR gemeentebelastingen Amstelland		Rbs. 5-7-2018
1.4. Overig programma overstijgend	Aanbestedingswet 2012	Algemene subsidieverordening Aalsmeer 2012 Algemene subsidieverordening 2018		rbs. 29-03-2012 rbs. 5-7-2018
	EU-aanbestedingsregels		Beleidsregels 2012 Algemene Subsidieverordening Aalsmeer (tot moment van intrekken) Nadere regels subsidiëring scouting Aalsmeer 2018 Nadere regels schoolsporttoernooien sportverenigingen Aalsmeer 2018 Beleidsregels wijkoverleggen gemeente Aalsmeer 2018	cbs. 25-01-2011 cbs. 20-3-2018 cbs. 20-3-2018 cbs. 20-3-2018 cbs. 20-3-2018
	EU-staatssteunregels		Nadere regels subsidie t.b.v. instandhouding gemeentelijke monumenten	cbs. 18-07-2017
	Mededingingswet (Wet Markt en Overheid)			
	Gemeentewet			
	Wet gemeenschappelijke regelingen			

	Algemene Wet bestuursrecht			
	Burgerlijk Wetboek			
2. Programma's:				
2.1 Sociaal domein	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)	Afstemmingsverordening Aalsmeer		rbs. 04-12-2014
	Jeugdwet	Handhavingsverordening Inkomensvoorziening		rbs. 04-12-2014
	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)	Re-integratieverordening Participatiewet Aalsmeer		rbs. 28-05-2015
	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ)	Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive		rbs. 04-12-2014
	Participatiewet	Verordening individuele inkomenstoeslag		rbs. 04-12-2014
	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	Verordening jeugdhulp Aalsmeer		rbs 02-11-2017
	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	Verordening maatschappelijke ondersteuning Gemeente Aalsmeer WMO Wijzigingsverordening		rbs. 29-06-2017 rbs. 8-11-2018
	Wet publieke gezondheid	Verordening tegenprestatie		rbs. 04-12-2014
	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet *	Gemeenschappelijke regeling Openbare Gezondheidszorg Amstelland		rbs. 06-12-2007
		Gemeenschappelijke regeling AM-match		rbs. 17-12-2015
			Beleidsregels bijzondere bijstand en Aalsmeerpas	cbs. 09-05-2017
			Beleidsregels Krediethypotheek Inkomensvoorzieningen gemeente Aalsmeer	cbs. 16-02-2016
			Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning Beleidsregels WMO Aalsmeer	cbs. 22-11-2016 cbs. 25-9-2018

			2018 gewijzigd	
			Beleidsregels Maatwerkvoorziening	cbs. 08-03-2016
			Beleidsregels Re-integratie gemeente Aalsmeer	cbs. 12-09-2017
			Beleidsregels Schuldhulpverlening	cbs. 29-11-2016
			Beleidsregels Sociale medische indicatie kinderopvang	cbs. 23-12-2014
			Beleidsregels Terugvordering en verhaal in de bijstand	cbs. 26-07-2016
			Financieel besluit Wet Maatschappelijke Ondersteuning	cbs. 20-12-2016
			Beleidsregels Inkomensvoorziening gemeente Aalsmeer	cbs. 16-02-2016
2.2 Onderwijs en ontplooiing	Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandbeleid 2011- 2016	Erfgoed verordening 2017 Gemeente Aalsmeer		rbs. 09-02-2017
	Leerplichtwet	Monumentenverordening Aalsmeer 2005		rbs. 21-04-2005
	Wet educatie en beroepsonderwijs	Verordening leerlingenvervoer gemeente Aalsmeer (v.a. 01-08-2015)		rbs. 23-04-2015
	Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	Verordening subsidiëring godsdienst - en vormingsonderwijs 2004		rbs. 25-03-2004
	Wet op het primair onderwijs	Verordening Onderwijshuisvesting		rbs. 27-10-2016
	Wet op het specifiek cultuurbeleid	Verordening Wet kinderopvang (VWk) gemeente Aalsmeer 2004		rbs. 18-11-2004
	Wet op het voortgezet onderwijs		Nadere regels subsidie peuterarrangementen en voorschoolse opvang	cbs. 24-10-2017
	Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie			
	Mediawet			
	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-			

	2017			
	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE)			
2.3 Economie en duurzaamheid		Standplaats- en ventbeleid 2011		rbs. 26-05-2011
2.4 Openbare ruimte	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	Verordening duurzaamheidleningen 2010		rbs. 29-04-2010
	Waterwet	Begraafplaatsverordening 2012		rbs. 01-11-2012
	Wet milieubeheer	Verordening werkzaamheden kabels en leidingen 2015 gemeente Aalsmeer		rbs. 26-03-2015
	Wet op lijkbezorging	Uitwerking duurzaamheidsfonds Aalsmeer		rbs. 09-02-2017
	Subsidieregeling programmafinanciering lokale luchtkwaliteit		Nadere regels stimuleringsfonds duurzaamheidsfonds	cbs. 10-10-2017
2.5 Ruimtelijke ontwikkeling	Besluit locatiegebonden subsidies 2005	Exploitatie verordening gemeente Aalsmeer 2004		rbs. 16-12-2004
	Besluit ruimtelijke ordening	Verordening stimuleringsfonds startersregeling		rbs. 15-02-2001
	Bouwbesluit 2012	Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming planschade 2015		rbs. 28-05-2015
	Crisis- en herstelwet	Wegsleepverordening Aalsmeer 2005		rbs. 21-04-2005
	Erfgoedwet	Huisvestingsverordening 2016		rbs. 8-12-2016
	Huisvestingswet	Nota kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen 2015		rbs. 3-12-2015
	ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing)	GR Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied		rbs. 06-12-2007
	Leegstandwet	Nota grondbeleid Aalsmeer 2016		rbs. 08-12-2016
	Wegenverkeerswet 1994			rbs. 10-06-2010
	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)		Nadere regels voor subsidiering bodemisolatie bestaande bouw voor particulieren Aalsmeer 2014-2016	cbs. 08-10-2014

	Wet ruimtelijke ordening		Nadere regels voor subsidiering duurzame energiemaatregelen particulieren bestaande bouw 2013-2016	cbs. 28-07-2015
	Woningwet		Toewijzing startersregeling project Dorpshaven	cbs. 02-05-2017
2.6 Bestuur, bevolking en veiligheid	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers	Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018		rbs. 5-7-2018
	Rechtspositiebesluit burgemeesters	Verordening rechtspositie raadsleden, fractie-assistenten en wethouders		rbs. 18-12-2014
	Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden	Algemene Plaatselijke Verordening (APV)		rbs. 27-9-2018
	Rechtspositiebesluit wethouders	Drank-en horecaverordening		rbs. 13-02-2014
	Wet Basisregistratie personen	Verordening speelautomaten 2013		rbs. 19-12-2013
	Wet dwangsom	Verordening vertegenwoordiging van gemeentebestuur in besturen van gemeenschappelijke regelingen		rbs. 17-02-1994
	Wet rechten burgerlijke stand	Gemeenschappelijke regeling Vervoerregio		rbs. 29-06-2017
	Wet veiligheidsregio's	Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VRAA) 11de wijziging GR VRAA		rbs. 08-11-2007 rbs. 15-3-2018

Wijzigingen t.o.v. normenkader 2017:

- Intern:
Actualisatie verordeningen
NB: in 2018 is de ASV geactualiseerd. De oude verordening is geldig voor reeds lopende aanvragen, de nieuwe voor aanvragen vanaf moment van vaststelling.

