

Datum: 26 januari 2022
Aan: Auditcommissie
Cc.: College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad.
Van: Fred Ruiten, Concerncontroller
Onderwerp: Samenvatting Kadernota rechtmatigheid 2022 van de commissie BBV

In de vergadering van de Auditcommissie van 2 december 2021 is gesproken over de ontwikkeling van de rechtmatigheidsverantwoording. Over de in dat licht verschenen Kadernota rechtmatigheid 2022 van de commissie BBV werd opgemerkt dat deze wel heel erg uitvoerig is (in totaal 49 pagina's), maar toch ook interessante onderdelen voor de raad en de auditcommissie bevat. De concerncontroller zegde daarom toe hiervan een samenvatting te maken voor de raad c.q. de auditcommissie.

In onderstaande samenvatting is het aantal pagina's teruggebracht tot tien. Dit is evengoed aanzienlijk, maar gezien de veelheid van aandachtspunten die relevant zijn, biedt een nóg beknoptere samenvatting te weinig informatie. De in samenvatting opgenomen tekst is letterlijk overgenomen uit de kadernota en niet herschreven.

De kadernota bevat een hoofdstuk dat specifiek gericht is op raadsleden (hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk is in de samenvatting het minst ingedikt. De hierin besproken onderwerpen worden in de hierna volgende hoofdstukken in een aantal gevallen opnieuw besproken en daarom in de samenvatting wel aangehaald maar niet altijd opnieuw en soms in andere bewoordingen uitgewerkt.

In de kadernota doet de commissie BBV stellige uitspraken of geeft aanbevelingen. Deze zijn in de samenvatting bij de desbetreffende onderwerpen overgenomen.

Het voorbeeld van de verplichte Modelverantwoording is in de samenvatting bij hoofdstuk 3 opgenomen en niet als bijlage zoals bij de kadernota zelf wel het geval is.

Verder is in een aantal gevallen gebruik gemaakt van de tabellen uit de kadernota. Deze geven vaak in één oogopslag meer informatie dan tekst.

De samenvatting volgt vanzelfsprekend de opbouw van de kadernota. Wanneer er behoefte is aan aanvullende informatie, staat deze in de Kadernota rechtmatigheid 2022 in het overeenkomstige hoofdstuk.

Samenvatting van de Kadernota rechtmatigheid 2022 van de



bestemd voor de Auditcommissie gemeente Den Helder
en de gemeenteraad

1. Inleiding

De commissie BBV geeft via de kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording van de decentrale overheden conform artikel 75, lid 2 BBV.

Deze kadernota bevat een hoofdstuk (hoofdstuk 2) dat specifiek gericht is op raadsleden. Op grond van artikel 213 Gemeentewet stelt de raad bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

Omdat dit hoofdstuk specifiek gericht is op raadsleden, is deze samenvatting met name gericht op dit hoofdstuk.

2. Raadsleden: het bestuurlijk belang van rechtmatigheid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk voor raadsleden geeft op hoofdlijnen uitleg over het begrip rechtmatigheid en de rol die de verschillende partijen hebben rondom de toepassing van rechtmatigheid. Bij rechtmatigheid en de verantwoording daarover door het college heeft de raad zowel in haar kaderstellende als controlerende rol een belangrijke functie.

De invoering van het rechtmatigheidsoordeel in 2004 leidde tot opschoning van de eigen gemeentelijke verordeningen en gaf een impuls aan een verbetering van het financieel beheer bij gemeenten. Bij de evaluatie van het besluit BBV in 2013 heeft de commissie BBV een advies gegeven aan het ministerie van Binnenlandse Zaken om de verantwoordelijkheid voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording neer te leggen bij het college. Dit is overgenomen door de commissie Depla en is onderdeel van de voorliggende wetwijziging. Dit betekent dat met ingang van de jaarrekening 2022 het college een verantwoording af moet leggen over de rechtmatigheid. Dit past in de tijdgeest waarin de verantwoordelijkheid gelegd wordt waar deze hoort. Het college is zich hierdoor nog meer bewust van haar verantwoordelijkheid te zorgen voor een goed financieel beheer, inclusief bijbehorende verordeningen. De accountant controleert nog wel de verantwoording van het college. Daarmee zijn voor de raad waarborgen ingebouwd dat het college niet zomaar de verantwoording kan opstellen en afgeven.

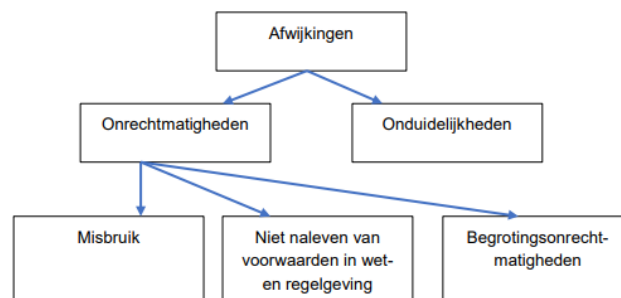
2.2 Definitie

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Dit begrip is van toepassing op alles wat een gemeente qua taken op zich neemt. In het kader van de bedoelde verantwoording door het college gaat het om de financiële beheershandelingen.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer van de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan claims inzake planschade. De ratio hiervan is dat niet-financiële handelingen wel kunnen leiden tot financiële risico's, waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.

Binnen de rechtsmatigheidsverantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen afwijkingen, fouten en onduidelijkheden en begrotingsonrechtmatigheden. Deze begrippen zijn onderling niet uitwisselbaar al kan er wel sprake zijn van overlap.

1. Afwijkingen: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het College van B&W een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.
2. Fouten: Rechtsmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
3. Onduidelijkheden: Indien het College van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtsmatigheidsfout of niet.
4. Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als het College van B&W bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten afwijkt van de budgetten die door raad zijn vastgesteld. Hiervan is sprake als het lasten- of investeringsbudget is overschreden (a), de baten (opbrengsten) door het doen of nalaten van een financiële beheershandeling lager zijn dan het door de raad vastgestelde budget (b) of voor het door de raad vastgestelde budget minder doelen of activiteiten zijn gerealiseerd dan begroot voor het betreffende budget (c).

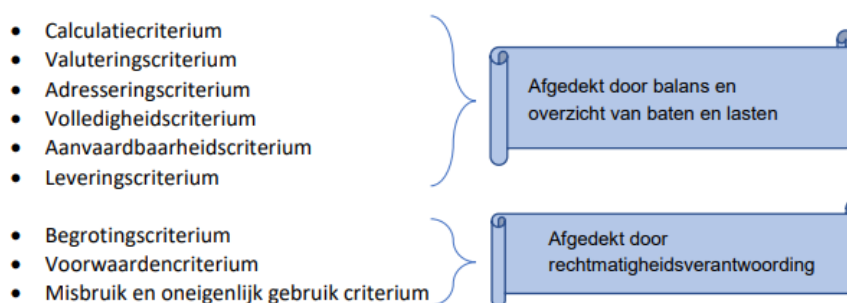


De term 'onzekerheden' komt voort uit de accountantscontrole en is van een andere aard dan onduidelijkheden.

2.3 Criteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is in 2005 concreet gemaakt met behulp van negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtsmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtsmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2020, waarin de accountant het oordeel afgeeft.

Dit betreft schematisch de volgende criteria:



Toelichting van de criteria in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording:

Begrotingscriterium

Begrotingsonrechtmatigheden (beleidsmatig en/of financieel) moeten geautoriseerd worden door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Het is van belang dat college en raad eenduidige afspraken maken op welke wijze begrotingsonrechtmatigheden in de nieuwe situatie benaderd worden. Deze afspraken worden vastgelegd in de financiële verordening of de beleidsnota rechtmatigheid/normenkader.

De rechtmatigheidsverantwoording van het college bevat het totaal aan afwijkingen voor zover die (samen met eventuele andere financiële onrechtmatigheden) boven de door de raad vastgestelde grens uitkomen.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Het voorwaardencriterium levert vooral aandachtspunten op bij subsidieverstrekking (vooral naleven eigen voorwaarden) en niet toegestane staatssteun; aanbestedingen; Participatiewet; modelverordeningen 212 en 213a; bevoegdheden; personeelslasten en verordeningen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik te voorkomen. De gemeente beziet in eerste plaats welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie.

Het college dient een uitspraak te doen in hoeverre het M&O beleid ook feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken.

Naast misbruik en oneigenlijk gebruik kan er sprake zijn van fraude. De term fraude is juridisch niet gedefinieerd. In het dagelijks taalgebruik is het gebruikelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ook als fraude te bestempelen, denk hierbij aan een term als 'bijstandsfraude' of aan 'fraude' met vergunningen. Dit type fraudes valt nadrukkelijk onder het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

2.4 Verantwoording college

De verantwoording die het college aflegt is gebaseerd op een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd. De verantwoording bevat de elementen dit hoofdstuk en die in de Kadernota rechtmatigheid 2022 nader worden toegelicht. De tekst van de verantwoording ligt vast en moet door het college op de volgende punten worden aangevuld:

1. Datum vaststelling normenkader;
2. Het door de raad vastgestelde grensbedrag;
3. Wel of niet voldoen aan rechtmatigheid criteria;
4. Geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens.

Het college maakt in haar verantwoording gebruik van de begrippen 'fouten' en 'onduidelijkheden' (ieder afzonderlijk) om de afwijkingen te duiden.

Het is de verwachting dat als gevolg van de wijziging van de verantwoording van de accountant naar het college een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Dit systeem is tevens van belang bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Tevens is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren. Wat gaat het college doen om waar mogelijk bestaande onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen? Ook dit laatste kan een gespreksonderwerp zijn tussen raad en college. Hierbij is het van belang dat het voltallige college verantwoordelijk is (zich verantwoordelijk voelt) voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.

2.5 Controle accountant

De verantwoording van rechtmatigheid door het college gaat na de wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid minimaal op het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. De accountant geeft een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen.

2.6 Rol raad

De rechtmatigheidsverantwoording betekent voor de raad een versteviging van de kaderstellende en controlerende rol. Het is van belang dat de raad dit ook zo ziet en hier zelf actief op inspeelt.

Kaderstellen

De raad heeft op verschillende momenten een kaderstellende rol. Dat begint in feite al aan de voorkant wanneer hij de financiële verordening vaststelt. Bij het vaststellen van kaders hoort ook het vaststellen van de verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens betekent dat rechtsmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer deze boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Daarnaast stelt de raad de accountant aan en geeft deze de controle opdracht. Dat gebeurt vaak via een audit comité of een financiële - of rekeningcommissie. Ook stelt de raad het normenkader vast. Het normenkader is de set aan regelgeving waaraan in het kader van de rechtmatigheid moet worden voldaan. Daarbij gaat het zowel om Europese regelgeving, wettelijke bepalingen als eigen regelgeving, zoals verordeningen vastgesteld door de raad. In dit kader zijn bij de wettelijke bepalingen alleen de financiële beheershandelingen van belang.

Het college legt binnen de jaarstukken verantwoording af over het gevoerde beleid en in haar controlerende rol beoordeelt de raad deze. Om het college decharge te geven worden de jaarstukken door de raad vastgesteld. Bij de bespreking van de jaarstukken wordt ook de rechtmatigheidsverantwoording van het college en het accountantsrapport besproken. De raad kan het college bevragen op de oorzaak van de geconstateerde fouten en onduidelijkheden. De raad is ook zeker geïnteresseerd in de maatregelen die het college gaat treffen om de oorzaken van deze fouten weg te nemen. Het gaat dan in de regel om (structurele) beheersmaatregelen.

3. De rechtmatigheidsverantwoording

Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

Verplicht model

Het model (zie hieronder) wordt verplicht voorgeschreven, tekstuele aanpassingen zijn alleen op de aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting is opgenomen in de wetgeving.

Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹⁷

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

Bevinding

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties <niet> rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen¹⁸:

-
-

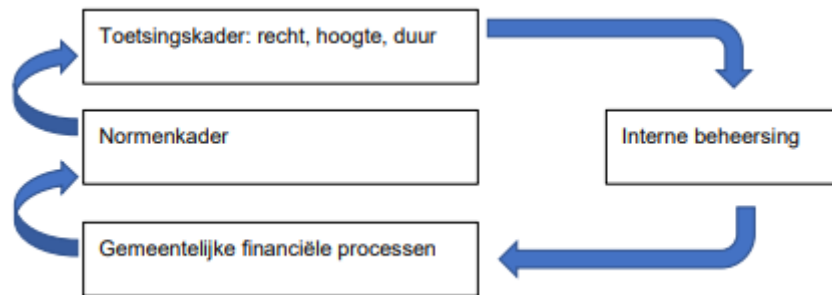
In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

3.1 Reikwijdte en normenkader

Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de voor de verantwoording relevante regelgeving, van andere overheden en van de gemeente zelf. Bij regelgeving die niet afkomstig is van de gemeente, moet onder meer gedacht worden aan:

- Europese richtlijnen, denk hierbij bijvoorbeeld aan de regels die gelden voor staatssteun.
- Wetten in formele zin, zoals de Participatiewet.
- Algemene Maatregelen van Bestuur, zoals het Besluit Participatiewet.
- Ministeriële regeling, zoals Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd in het toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.



Opstellen van het normenkader

Voor een goede totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Dit betreft het normenkader. Het college stuurt het normenkader naar de raad. De raad stelt het normenkader vast.

Stellige uitspraak

Bij onduidelijkheden over de interpretatie in de verordeningen over financiële consequenties dient de raad aan te geven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze interpretatie van de raad moet vervolgens vastgelegd worden in een raadsbesluit, waarna dit besluit wordt verwerkt in de desbetreffende verordeningen.

Omvang verantwoordingsgrens

Voor het bepalen van de verantwoordingsgrens wordt uitgegaan van de totale lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves. Dit betekent dat toevoegingen, dotaties, stortingen in reserves moeten worden meegenomen. Indien er sprake is van mutaties tussen de reserves dan moeten deze alleen worden meegenomen voor zover ze verschillende programma's betreffen. Onttrekkingen aan reserves maken geen deel uit van de verantwoordingsgrens omdat dit als een mutatie aan de batenzijde van de exploitatie wordt beschouwd.

Stellige uitspraak

De totale lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves vormen de te hanteren omvangsbasis voor het berekenen van de verantwoordingsgrens.

Onderwerp	Instrument	Verplicht/ optioneel	Domein
Inrichten rechtmatigheidsbeheer	Verordening ex artikel 212 Gemeentewet	Verplicht	Raad
Inrichten accountantscontrole	Verordening ex artikel 213 Gemeentewet	Verplicht	Raad
Opdrachtverstrekking accountant	Raadsbesluit (bijvoorbeeld via een controleprotocol)	Verplicht	Raad
Inventarisatie wet- en regelgeving	Normenkader	Verplicht	1. College 2. Raad vaststellen
	Toetsingskader	Optioneel	College
Operationaliseren rechtmatigheidsbeheer	Beheersmaatregelen	Verplicht	College
Afwijkingen opnemen in rechtmatigheidsverantwoording	Verantwoordingsgrens	Verplicht	Raad
Afwijkingen opnemen in paragraaf bedrijfsvoering	Rapportagegrens	Optioneel	Raad

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert om zowel de verantwoordingsgrens als de rapportagegrens op te nemen in de financiële verordening of de beleidsnota rechtmatigheid/normenkader.

3.3 Verantwoordelijkheden college

Het college legt via het verplichte model verantwoording af in de jaarrekening. Alle rechtmatigheidsafwijkingen boven de verantwoordingsgrens worden in deze verantwoording kort en bondig benoemd. De paragraaf bedrijfsvoering is de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf worden de speerpunten van de bedrijfsvoering toegelicht.

Aanbeveling

De commissie adviseert kaderstelling op het gebied van rechtmatigheid niet bij begroting in de paragraaf bedrijfsvoering vorm te geven, maar door middel van de (financiële) verordening of beleidsnota rechtmatigheid/normenkader aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien.

Stellige uitspraak

Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

4. Verantwoordingscriteria rechtmatigheid

In [hoofdstuk 4](#) van de Kadernota rechtmatigheid (pagina 22 en verder) wordt ingegaan op verschillende onderwerpen waar in de praktijk onduidelijkheid over bestaat. Dit betreft de volgende onderwerpen:

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen.

1. Aanbestedingswet,
Stellige uitspraak: Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moet het college hierover moet rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering.
2. Meerjarige contracten: hierbij kunnen, afhankelijk van het geraamde inkoopbedrag, de Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn.
3. Legitieme afwezigheid afrekeningen:
Stellige uitspraak: ontbrekende afrekeningen waarvoor het college een deugdelijke onderbouwing voor wat betreft de rechtmatigheid kan verstrekken, leiden niet tot een fout of onduidelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording.
4. Verbonden partijen: de rechtmatigheidsverantwoording van een college kan worden beïnvloed door niet-rechtmatig handelen van een instelling, waarmee een gemeente is verbonden.
5. Aan derden uitbestede activiteiten: in ieder geval bij de regelingen met financiële stromen van materieel belang moet de gemeente de rechtmatige uitvoering ervan vaststellen.
6. Sociaal Domein: een bijzonder element in de rechtmatigheidscontrole rondom het sociaal domein is dat gemeenten afhankelijk zijn van de uitvoering van deze taken en de aanlevering van informatie hierover door derde partijen (zorgaanbieders). Gemeenten hebben hiertoe, voor de levering van zorg in natura, contracten gesloten met zorgaanbieders.

7. De Wet fido¹, Ufdo² en Ruddo³: bevatten regels die de risico's voor gemeenten moeten beperken bij het lenen en beleggen.
Stellige uitspraak: niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
8. Wet Markt en Overheid: het doel van deze wet is om oneerlijke concurrentie door overheidsorganisaties met marktpartijen te voorkomen en om zo een gelijkwaardig speelveld te creëren.
9. Onroerend zaak transacties en staatssteun: voor gemeenten is de staatssteunregelgeving van de Europese Unie van toepassing. Deze regelgeving is onder meer relevant wanneer het gaat om onroerende-zaaktransacties en steunmaatregelen in de vorm van garanties, leningen, risicokapitaal, verlaagde huur en grondverkoop onder de marktwaarde. Kernvraag voor de rechtmatigheid is of in de dagelijkse praktijk inzake deze transacties sprake is van staatssteun en wat de mogelijke aandachtspunten van de gemeente in deze zijn.
10. Wet Normering Topinkomens: deze wet voorziet in een instrument waarmee daadwerkelijk kan worden ingegrepen in de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.

Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. 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 (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma (ervan uitgaande dat de raad de begrotingsbedragen op programmaniveau heeft vastgesteld), de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Stellige uitspraak: het college en de raad leggen in de financiële verordening vast op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de raad.

Stellige uitspraak: ook begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van de raad passen, moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende onderwerpen die het begrotingscriterium raken:

1. De normen voor het begrotingscriterium;
2. In deze paragraaf gaan wij in op het onderwerp begrotingscriterium en de verschillende onderwerpen die het begrotingscriterium raken;
3. Onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves;
4. Budgetoverheveling tussen begrotingsjaren en rechtmatigheid;

Misbruik en oneigenlijk gebruik

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op wat misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) is.

1. Definities;
2. Beheersmaatregelen ter voorkoming van M&O;

¹ Wet financiering decentrale overheden (fido)

² Uitvoeringsregel financiering decentrale overheden (Ufdo)

³ Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)

3. De rechtmatigheidsverantwoording in relatie tot M&O;

Effecten van het niet naleven van wet- en regelgeving

In de volgende tabel is weergegeven wat het effect is van een afwijking van wet- en regelgeving en de consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Afwijkingen van wet- en regelgeving	Niet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording	Wel opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording
Betreffen:		
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), maar dit kan geen directe financiële consequenties hebben die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.	X	
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), en hieruit kunnen directe financiële consequenties voortvloeien die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.		X
Er zijn geen effectieve M&O maatregelen en mede als gevolg daarvan zijn rechtmatigheidsafwijkingen en/of onduidelijkheden geconstateerd die geen consequenties hebben voor getrouwe beeld aspecten van jaarrekeningposten.		X
Er zijn geen effectieve M&O-maatregelen, maar ondanks dat zijn er geen fouten en/of onduidelijkheden geconstateerd.	X	

Financiële beheershandelingen en onduidelijkheden bij het naleven van wet- en regelgeving

Het college kan worden geconfronteerd met financiële beheershandelingen waarvan hij de rechtmatigheidsaspecten niet goed kan overzien. Dit kan het geval zijn bij tegengestelde opvattingen van specialisten onderling. Voorbeelden hiervan zijn staatssteun, Europese aanbestedingen, nieuwe aanbestedingswet en Wet markt en overheid (mededinging). Als de desbetreffende dossiers door de specialisten goed gedocumenteerd zijn, kwalificeren deze dossiers tot onduidelijkheden en vermeldt het college dit – voor zover de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens wordt overschreden - in de rechtmatigheidsverantwoording.

Stellige uitspraak: bij complexe situaties waarin specialisten niet tot een eenduidig oordeel komen, kan het voor het college onduidelijk zijn of financieel rechtmatig is gehandeld. Het college betreft deze situatie bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. En neemt deze op als een onduidelijkheid, indien het totaal aan onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overschrijdt.

Bijlagen bij Kadernota rechtmatigheid 2022

1. Modelverantwoording (verplicht);
2. Duiding grensbedrag en oordeelsvorming: in deze bijlage staat een aantal casussen uitgewerkt;
3. Samenvatting stappenplan begrotingsrechtmatigheid;
4. Schematische weergave afwegingskader misbruik en oneigenlijk gebruik;
5. Begrippen.