Gemeente Assen



notitie

Normenkader 2025

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

1. Dit normenkader wordt opgesteld omdat… 3

1.1 …er wetgeving is… 3

1.2 …het de reikwijdte van de accountantscontrole bepaalt… 3

1.3 …het een verplicht document is op grond van de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV 4

2. Rechtmatigheid… 5

2.1 …is het voldoen aan wet- en regelgeving… 5

2.2 …waarbij interne audit alleen toetst op financiële rechtmatigheid, aan de hand van 3 criteria 5

3. Operationalisatie 7

3.1 Criteria voor rechtmatigheid: normenkader jaarrekeningcontrole 2025 Assen 7

3.2 Inventarisatie relevante wet- en regelgeving gemeente Assen (voorwaardencriterium) 7

3.3 Tabel toetsingskaders 7

1. Dit normenkader wordt opgesteld omdat...

1.1 ...er wetgeving is...

Met ingang van het verslagjaar 2023 gaan colleges van burgemeesters en wethouders van gemeenten zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen, die opgenomen zal worden in de jaarrekening. Hiermee leggen decentrale overheden zelfstandig verantwoording af over de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening.

Met ingang van het boekjaar 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverantwoording af als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe wet. De accountant zal als alles in orde is bij de jaarrekening 2025 een controleverklaring afgeven waarin hij het volgende verklaart:

'Naar ons oordeel geeft de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van de baten en lasten over 2025 en van het vermogen van de gemeente Assen op 31 december 2025 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

1.2 ...het de reikwijdte van de accountantscontrole bepaalt...

Voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Assen is door de gemeenteraad een onafhankelijke accountant benoemd. De accountant controleert het getrouwe beeld van de jaarrekening. Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat overheden publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden. Daarom nemen overheden zelf maatregelen in de organisatie die waarborgen verschaffen en zijn er ook in de regelgeving eisen aan de interne en externe controle op rechtmatigheid opgenomen. Het gekozen bestuur ziet toe op de naleving van deze regels en de accountant staat hen daarbij terzijde. Een invulling van dit laatste is dat het oordeel van de accountant over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt van de controleverklaring bij de jaarrekening.

Welke wet- en regelgeving *relevant* is, is deels al bepaald in de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV. Per definitie relevant zijn:

- **Externe wetgeving van hogere overheden.** Wel met de nuance dat alleen wet- en regelgeving in dit kader van belang is die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 2 van dit Normenkader.
- **Interne verordeningen en besluiten (met kaderstellend karakter) van de gemeenteraad.** Ook hierbij geldt bovenstaande nuance over financiële beheershandelingen.

1.3 ...het een verplicht document is op grond van de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV

De notitie normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd. Meestal zijn de jaarlijkse aanpassingen minimaal. Voor 2025 is het normenkader geactualiseerd.

In paragraaf 3.1.3 van de Kadernota Rechtmatigheid is het volgende aangegeven:

'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.

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader worden geoperationaliseerd. Ten behoeve van de uitwerking is het van belang dat bekend is welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor het rechtmatigheidsbeheer. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording gaat het daarbij om de bepalingen waar voor de gemeente financiële consequenties uit kunnen voortkomen. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.'

2. Rechtmatigheid...

2.1 ...is het voldoen aan wet- en regelgeving...

Rechtmatigheid is inmiddels een vertrouwde term bij gemeenten, maar wat is het precies? Kort samengevat: het naleven van wet- en regelgeving. Dat lijkt eenvoudig en als snel roept iedereen: 'dat doen we toch al'? Dat het zo simpel niet is, is de afgelopen jaren echter wel gebleken bijvoorbeeld bij subsidieverstrekkingen en op het onderdeel 'Inkopen & Aanbesteden'. Het probleem zit vaak in het *kunnen aantonen* dat je als gemeente handelingen rechtmatig hebt verricht. Het kunnen aantonen wordt ook wel de audittrail genoemd. Een audittrail kan op verschillende manieren worden opgebouwd, variërend van documenten met de juiste handtekening tot zichtbare aansluitingen op onderliggende bescheiden.

Daarbij komt dat in het kader van de (accountant)scontrole een onderscheid wordt gemaakt tussen financiële rechtmatigheid (rechtmatigheid in enge zin) en het juridische begrip rechtmatigheid (rechtmatigheid in brede zin). **Financiële rechtmatigheid** houdt in dat de financiële beheershandelingen volledig volgens wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen, bijvoorbeeld sluit de verantwoording aan op de administratie, is de administratie juist en volledig en zijn bij het tot stand komen van de transacties de relevante regels goed nageleefd. **Juridische rechtmatigheid** houdt in dat de juridische handelingen aansluiten bij de wet- en regelgeving.

2.2 ...waarbij interne audit alleen toetst op financiële rechtmatigheid, aan de hand van 3 criteria

De controle van de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties leidt tot drie toetsingscriteria voor de interne auditors die belast zijn met de controle van de jaarrekening van de gemeente:

- Voorwaardencriterium
- Begrotingscriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)

Op de volgende pagina zijn deze criteria voorzien van een toelichting.

Criteria borging en toetsing naleving wet- en regelgeving	
Criterium	**Toelichting (gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid)**
Voorwaarden criterium	Besteding en inning van gelden door gemeenten zijn aan bepaalde voorwaarden gebonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en in de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op: • Doelgroep • Termijn • Grondslag • Administratieve bepalingen • Normbedragen (denk aan hoogte, duur en recht) • Bevoegdheden • Bewijsstukken De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk 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. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelingen. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst.
Begrotings-criterium	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. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. De financiële beheershandeling die deze afwijking van de begroting veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de raad zoals geregeld in de Gemeentewet. Het bepalen welke begrotingsonrechtmatigheden al dan niet acceptabel zijn, is voorbehouden aan de raad.
M&O-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. Om dit te bewerkstellingen is een mix van maatregelen nodig. Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn en voldoende zijn afgestemd op de meest recente wetgeving en de praktijk

3. Operationalisatie

3.1 Criteria voor rechtmatigheid: normenkader jaarrekeningcontrole 2025 Assen

In dit normenkader zijn de drie rechtmatigheidscriteria zoals vermeld in paragraaf 2.2 geoperationaliseerd voor de gemeente Assen.

3.2 Inventarisatie relevante wet- en regelgeving gemeente Assen (voorwaardencriterium)

In het navolgende overzicht is de inventarisatie van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Assen te toetsen aan algemene (externe) en specifieke (interne) wet- en regelgeving opgenomen.

De controle op de rechtmatigheid is limitatief gericht op de naleving van de wettelijke kaders, zoals opgenomen in de kolommen 'wetgeving extern' en 'regelgeving intern' in de tabel hieronder. Dit uitsluitend voor zover de hierin opgenomen wet- en regelgeving directe financiële beheer handelingen betreffen of kunnen betreffen.

De interne regels van het college naar de ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten, die niet zijn opgenomen in onderstaande tabel, vallen buiten de rechtmatigheidstoets. Deze interne regels kunnen wel relevant zijn voor de nadere vaststelling en 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 de lagere interne regels.

3.3 Tabel toetsingskaders

Algemeen Bestuur en ondersteunende processen	
Activiteit	**Algemeen financieel middelenbeheer**
Wetgeving extern	Grondwet 1815 Burgerlijk wetboek Gemeentewet 1992 Besluit Begroting en Verantwoording 2003 Financiële-verhoudingswet 1996 Wet gemeenschappelijke regelingen 1984 Algemene Wet bestuursrecht 1992 Wet op de omzetbelasting 1968 Wet op het BTW Compensatiefonds 2002 Invorderingswet 1990 Algemene wet inzake rijksbelastingen 1959 Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF) 2013 Wet Schatkistbankieren Wet Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen 2015 Wet Markt en Overheid Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers 2018
Regelgeving intern	Verordening collegeonderzoeken van de gemeente Assen 2017 Financiële verordening gemeente Assen 2023 Controleverordening gemeente Assen 2023 Incassoreglement gemeentelijke belastingen/heffingen van de gemeente Assen 2019 Nota waarderings- en afschrijvingsbeleid 2023 Kadernota weerstandsvermogen en Risicomanagement 2020 Verordening gemeentelijke rekenkamer Assen 2023 Mandaatbesluit 2023 Budgethoudersregeling 2020 Verordening rechtspositie Raads- en commissieleden Assen 2019 Algemene subsidieverordening 2021

	Verordening op de accountantscommissie 2023 Nota voorkomen misbruik & oneigenlijk gebruik
Activiteit	**Arbeidsvoorwaarden personeelsbeleid**
Wetgeving extern	Ambtenarenwet 2017 Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten CAO gemeenten 2024-2025 en 2025- 2027 Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke- en semipublieke sector 2012 WNT 2012 Evaluatiewet WNT Pensioenwet 2006 Wet arbeid en zorg 2001 Wet aanpassing arbeidsduur 2000
Regelgeving intern	**Regeling reis- en verblijfkosten** Generatiepact gemeente Assen
Activiteit	**Inkopen, contractbeheer**
Wetgeving extern	EU-aanbestedingsregels en richtlijnen Drempelwaarden Europees aanbesteden Aanbestedingsreglement werken Gids proportionaliteit
Regelgeving intern	Algemene inkoopvoorwaarden bij leveringen en diensten AIVW 2025

Wonen in Assen

Activiteit	**Verkeer en vervoer**
Wetgeving extern	Wegenwet 1930 Wegenverkeerswet 1994 Reglement verkeersregels en verkeerstekens RVV 1990 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer BABW 1990
Regelgeving intern	Verordening Verzilverlening gemeente Assen 2019 Verordening Starterslening gemeente Assen 2021 Huisvestingverordening Assen 2023

Werken in Assen

Activiteit	**Sociale inkomensvoorzieningen en werkgelegenheid**
Wetgeving extern	Regeling Participatiewet, (voorheen: Wet Werk en Bijstand) IOAW en IOAZ 2003 Sociale en Fiscale wetgeving Algemene Wet bestuursrecht 1992 Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (handhavingswet) 2012 Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) 2004 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Suwi) 2001 Wet Sociale Werkvoorziening 1997 Invorderingswet 1990 Wet investeren in jongeren 2010 Wet op kredietbeheer Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers 2020 Gewijzigde beleidsregel energietoeslag gemeente Assen 2023

Regelgeving intern	Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken WSW 2010 Re-integratie verordening participatiewet gemeente Assen 2025 Afstemmingsverordening participatiewet gemeente Assen 2015 Verordening individuele studietoeslag Participatiewet gemeente Assen 2015 Verordening tegenprestatie gemeente Assen 2015 Beleidsregel Maatwerkregeling gebruiksgoederen gemeente Assen 2022 Verordening individuele studietoeslag gemeente Assen 2015 Beleidsregels integrale schulphulpverlening gemeente Assen 2017

Meedoen in Assen	
Activiteit	**Maatschappelijke zorg en welzijn**
Wetgeving extern	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 Uitvoeringsbesluit Maatschappelijke Ondersteuning 2021 Jeugdwet 2014 Wet publieke gezondheid 2008
Regelgeving intern	Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Assen 2024 Nadere regels maatschappelijke ondersteuning en jeugd gemeente Assen 2025
Activiteit	**Kinderopvang**
Wetgeving extern	Verzamelwet kinderopvang 2012 Wet kinderopvang 2004 Besluit kwaliteit kinderopvang 2017
Regelgeving intern	Kwaliteitskader Peuteropvang Assen Subsidieregeling kindgebonden financiering peuteropvang gemeente Assen 2021 Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang op grond van sociaal-medische indicatie Assen 2021
Activiteit	**Verzorgen basis-, speciaal en voortgezet onderwijs**
Wetgeving extern	Wet op het primair onderwijs 1981 Wet op het voortgezet onderwijs 1963 Regeling regionale aanpak vroegtijdig schoolverlaten 2020-2024
Regelgeving intern	Beleidsregel bekostiging lokalen bewegingsonderwijs voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs gemeente Assen 2015 Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Assen 2015 Beleidsregel voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen onderwijshuisvesting 2015 Verordening leerlingenvervoer gemeente Assen 2022 Beleidsregels bekostiging leerlingenvervoer gemeente Assen 2022 Subsidieregeling peuteropvang en voorschoolse educatie gemeente Assen Subsidieregeling schakelklassen gemeente Assen 2022

Aantrekkelijk Assen	
Activiteit	**Stedelijke Vernieuwing**
Wetgeving extern	Wet ruimtelijke ordening 2006
Regelgeving intern	Legesverordening 2025

Activiteit	Wonen
Wetgeving extern	Besluit woninggebonden subsidies 1995 Wet ruimtelijke ordening 2006 Besluit ruimtelijke ordening 2008 Leegstandswet 1981 Woningwet 2023 Bouwbesluit 2012 Omgevingswet Uitvoeringswet Huurprijzenwet woonruimte 2002 Huisvestingswet 2014 Besluit markt en overheid 2012 Wet bevordering eigen woningbezit 2000 Wet op huurtoeslag 1997
Regelgeving intern	Verordening Verzilverlening gemeente Assen 2019 Beleidsregels zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding 2022 Nota Vereveningsfonds sociale woningbouw gemeente Assen 2023 Huisvestingsverordening 2023