

1 Rechtmatigheid in gemeenteland (bron: hoofdstuk 1 kadernota rechtmatigheid 2023)

1.1 Inleiding

Rechtmatigheid is het voldoen aan wet- en regelgeving. Financiële rechtmatigheid is het voldoen aan wet- en regelgeving bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen. Financiële beheershandelingen van gemeenten zijn bijvoorbeeld het innen van belastingen, inkopen en aanbesteden en het verstrekken van subsidies. Voor de rechtmatigheid daarvan is het college van burgemeester en wethouders van een gemeente verantwoordelijk.

1.2 Wetswijziging

Met ingang van het verslagjaar 2023 wordt de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college in plaats van de accountant een verantwoording over rechtmatigheid moet afgeven. Deze rechtmatigheidsverantwoording is een nieuw onderdeel in de jaarrekening, waarin het college aangeeft of er rechtmatigheidsfouten en/of -onduidelijkheden waren. In de bijlage vindt u het wettelijk verplichte model. De wetswijziging komt voort uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de commissie Depla. Daarbij is het uitgangspunt van de wetgever dat de reikwijdte van de verantwoording door het college niet wijzigt ten opzichte van de oude situatie waarin de accountant in zijn verklaring een rechtmatigheidsoordeel gaf. Dit wordt in de nieuwe situatie bereikt doordat de accountant in zijn verklaring een getrouwheidsoordeel¹ geeft over de jaarrekening. En dat wordt dan dus de jaarrekening inclusief rechtmatigheidsverantwoording van het college.

1.3 Verordening 213

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 213** waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. De uitkomst van die toets vormt de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken van het college.

1.4 Besluit Begroting en Verantwoording

De verslaggevingsregels voor de jaarstukken van gemeenten liggen vast in het Besluit Begroting en Verantwoording, afgekort BBV. Daarnaast is er de commissie BBV die nadere richtlijnen uitvaardigt. Deze richtlijnen zijn bedoeld om eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. Een aantal ervan heeft betrekking op de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering en is terug te vinden in de kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV.

1.5 Kadernota rechtmatigheid

De richtlijnen worden onderscheiden in stellige uitspraken en aanbevelingen. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente vindt dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past en ook 'BBV-proof' is), dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken in de jaarstukken. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

1.6 Tien stellige uitspraken

1. 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

¹ Getrouwheid: Een oordeel van de accountant over of de informatie juist en toereikend/volledig is. Voorts geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt. En ten slotte of het bij de volksvertegenwoordigers en de burger (gebruikers van de verantwoording) geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

raad moet vervolgens vastgelegd worden in een raadsbesluit, waarna dit besluit wordt verwerkt in de desbetreffende verordeningen.

2. De totale lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves vormen de te hanteren omvangbasis voor het berekenen van de verantwoordingsgrens.
3. Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken een toelichting op alle afwijkingen, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
4. Voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving c.q. het getrouwe beeld van de jaarrekening worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.
5. Indien de normen uit de gids proportionaliteit (bevat belangrijke richtlijnen voor aanbesteden) veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moet het college hierover rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken.
6. 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.
7. 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 van de jaarstukken.
8. Het college en de raad leggen in de **financiële verordening (verordening 212)** vast op welke wijze om wordt gegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de raad.
9. Begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van de raad passen, moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zo ver de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.
10. Bij complexe situaties waarin er verschillende onderbouwde standpunten zijn en 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 rechtmatigheidsverantwoordingen en neemt deze op indien het totaal aan onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overschrijdt.

1.7 Zeven aanbevelingen

1. De commissie BBV adviseert om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.
2. De commissie BBV adviseert de door de raad gedelegeerde bevoegdheden aan het college niet op te nemen in het normenkader rechtmatigheid.
3. De commissie BBV adviseert om zowel de verantwoordingsgrens als de rapportagegrens op te nemen in de **financiële verordening** of de beleidsnotarechtmatigheid/normenkader.
4. De commissie adviseert kaderstelling op het gebied van rechtmatigheid niet bij begroting in de paragraaf bedrijfsvoering vorm te geven, maar door middel van **(financiële) verordening** of beleidsnota/normenkader aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien.
5. De commissie BBV adviseert om afspraken tussen college en raad over verschuivingen van uitgaven tussen jaarschijven in een investeringsbudget vast te leggen in de **financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet**.
6. De commissie BBV adviseert om kaders op te nemen in de **financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet)** indien specifieke budgetten bij onderuitputting op jaareinde in bestemmingsreserves worden opgenomen.
7. De commissie BBV doet de aanbeveling tot het maken van een overkoepelend beleidsstuk misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O). Deze bevat naast algemene uitgangspunten en risicoanalyse ook de maatregelen ter voorkoming en afdoening.

2 Het bestuurlijk belang van rechtmatigheid (bron: hoofdstuk 2 kadernota rechtmatigheid 2023)

2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 van de kadernota rechtmatigheid 2023 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.

Rechtmatig handelen is voor een overheidsorganisatie belangrijk; een overheid hoort te voldoen aan wet- en regelgeving. Daarom geeft sinds de introductie van het Besluit begroting en verantwoording ('BBV') in 2004 de accountant jaarlijks bij de jaarstukken van een gemeente een verklaring over het getrouw beeld én over de rechtmatigheid. De invoering van dit rechtmatigheidsoordeel 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 per 1 januari 2023 doorgevoerde wetswijziging. Dit betekent dat met ingang van de jaarrekening 2023 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. Zie verder paragraaf 2.5.

2.2 Definitie

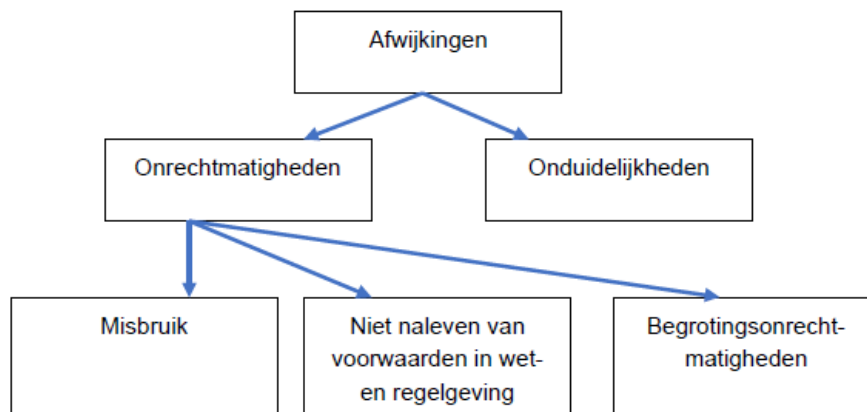
Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Dit begrip is van toepassing op alles wat een gemeente qua taken op zich neemt. Dit betekent dat alle handelingen van een gemeente moeten voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (Arbo), aanbestedingen, omgevingswet, subsidievoorwaarden, raadsbesluiten enzovoort. Van een overheidsorganisatie mag immers verwacht worden dat zij conform wet- en regelgeving handelt. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter 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.

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 rechtmatigheidsverantwoording 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: Rechtmatigheidsfouten 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 rechtmatigheidsfout 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.

De rechtmatigheidsverantwoording door het college gaat dus primair om de (gevolgen van) financiële beheershandelingen. In deze kadernota ligt daar dan ook het zwaartepunt en wordt aangegeven waar dan aandacht aan moet worden geschonken en welke gevolgen er zijn wanneer het financieel beheer op dit terrein niet op orde is. De verantwoording conform het verplicht toe te passen standaardmodel (zie verder 2.4 en bijlage 1) moet gezien worden als de minimaal vereiste verantwoording. Colleges kunnen in hun ambities verder willen gaan en een zogenaamd ‘in control statement’ willen afgeven. Gemeenteraden kunnen in hun kaderstellende rol ook aangeven of zij vinden dat het college over meer dan alleen de financiële rechtmatigheid een verantwoording moet afgeven.

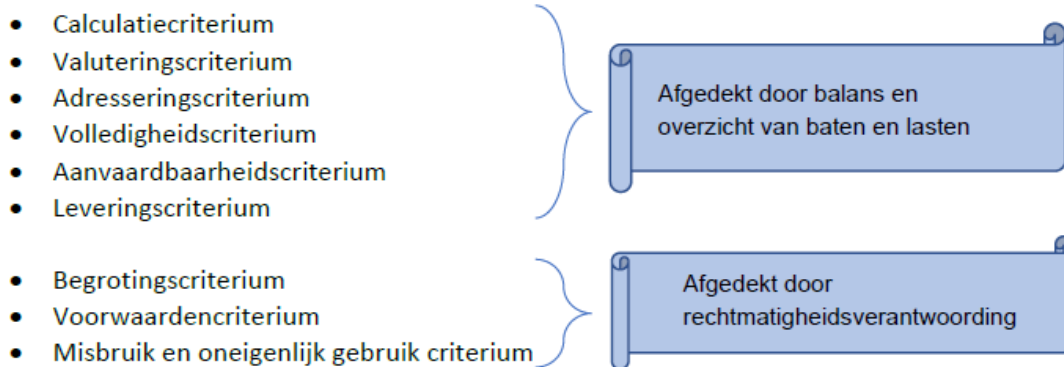
2.3 Criteria

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 rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. 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 houdt in dat:

1. er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
2. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringcriterium);
3. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;
4. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;

5. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium);
6. de levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als 'prestatielevering');
7. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
8. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
9. er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).



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. 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 verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

De raad bepaalt zelf op welk niveau de budgetten in de begroting en investeringen worden geautoriseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Bij hogere lasten dan was begroot, wordt bijvoorbeeld beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere baten. Een voorbeeld van een niet binnen het beleid passende afwijking is het doen van een investering buiten het investeringskader van een gemeente (bijvoorbeeld zonder budget (krediet)besluit). 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. Voor de afwijkingen die passen binnen de gemaakte afspraken tussen de raad en het college wordt vervolgens verwezen naar de programma's. De afwijkingen tussen begroting en jaarrekening maken immers onderdeel uit van de toelichting van de programma's onder de derde W-vraag. Daarnaast wordt een totaaloverzicht van afwijkingen opgenomen in de jaarrekening als toelichting op het overzicht van baten en lasten. In de rechtmatigheidsverantwoording worden

vervolgens alleen de afwijkingen toegelicht die niet passen in de afspraken tussen de raad en het college en waar mogelijk het (politieke) verantwoordingsdebat over gaat in de raad. Uiteindelijk stemt de raad, al dan niet, in met deze afwijkingen bij de behandeling van de jaarrekening, op basis van een eventuele indemniteitsprocedure. Kern van de verantwoording van het college is dat deze de afwijkingen benoemd waarbij de door de raad vastgestelde grens is overschreden.

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. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig. Een mogelijk uitgangspunt hiervoor is het opstellen van een gemeentelijke nota M&O. Het is overigens niet verplicht om voor het voeren van het M&O-beleid een overkoepelende nota vast te stellen. Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn en voldoende zijn afgestemd op de meest recente wetgeving en de praktijk.

Het college dient een uitspraak te doen in hoeverre het M&O beleid ook feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern uitgevoerde controles en evaluaties.

Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

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. Het gaat hier om derden die misbruik maken van (gemeentelijke) regelingen. Dit misbruik en oneigenlijk gebruik moet wel duidelijk worden onderscheiden van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening door de accountant.

De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraudes omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Een voorbeeld is het betalen van valse facturen waarbij één of meerdere personen binnen de gemeente betrokken zijn. Dit type fraudes is een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant en wordt daarom niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Als de gemeente deze fraude op een juiste manier heeft verwerkt in de jaarrekening, dan kan deze toegelicht worden in de paragraaf bedrijfsvoering, maar er is geen verplichting.

2.4 Verantwoording college

De verantwoording die het college aflegt is gebaseerd op een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd (zie bijlage 1). De verantwoording bevat de elementen die in dit hoofdstuk 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. De wethouder van financiën kan hierbij wellicht een coördinerende rol vervullen binnen het college, maar de fouten en onduidelijkheden (ieder afzonderlijk) kunnen betrekking hebben op het brede beleidsterrein van de gehele gemeente. Dit laatste benadrukt de noodzaak van een daadkrachtig collegiaal bestuur.

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. De beoordeling van de getrouwheid door de controlerend accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. Het is feitelijk juist en volledig, maar de uitlatingen die opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording komen geheel voor rekening van het college.

Voorts wordt in de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant geen separaat oordeel meer gegeven worden over de rechtmatigheid. Het ziet uitsluitend nog op de getrouwheid. Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten en gemelde onduidelijkheden in de rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke rechtmatigheidsfouten opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit laatste moet voor de raad uiteraard geen belemmering zijn, om met het college een kritisch gesprek te

voeren over de rechtmatigheidsfouten. Hetzelfde geldt uiteraard voor in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen omvangrijke onduidelijkheden in de rechtmatigheid.

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. Daarin staan immers de (financiële) spelregels waaraan de gemeente zich moet houden. Bijvoorbeeld wat de grens is voor investeringen die worden geactiveerd. Omdat alle gemeenten verschillend zijn is het belangrijk dat hier maatwerk wordt geleverd. Want waar voor de ene gemeente een investering van € 100.000 een klein bedrag is, is voor een andere gemeente een investering van € 25.000 een groot bedrag.

Bij het vaststellen van kaders hoort ook het vaststellen van de verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer deze boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien deze boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Voor iedere gemeente (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat de raad een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn, aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden.

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, zoals bijvoorbeeld Europese aanbestedingsrichtlijnen en niet de wettelijke bepalingen rond bijvoorbeeld naleving van privacyregels. Uiteraard moet de gemeente deze regels ook naleven, maar bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording spelen deze geen rol. Voor verordeningen geldt dat alle gemeentelijke verordeningen voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen onderdeel uitmaken van het normenkader. Ook andere besluiten van de raad met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn een verplicht onderdeel van het normenkader (begroting, raadsbesluiten over investeringsvoorstellen, beleidsnota's).

Controleren

Na de kaderstellende rol komt de controlerende rol van de raad aan bod. Deze komt met name aan de orde bij het vaststellen van de jaarstukken, maar heeft ook betrekking op andere documenten die aan de raad ter beoordeling worden voorgelegd. 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.