Normen- en toetsingskader 2024 Gemeente Hilversum

A. Normen- en toetsingskader t.b.v. begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de bedragen voor baten en 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 juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Van begrotingsonrechtmatigheden is sprake als het College van B&W bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten op programmaniveau of vastgestelde investeringskredieten overschrijdt (1), toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld (2) en als bij onderschrijdingen van lasten op programmaniveau of vastgestelde investeringskredieten en/of lagere of hogere baten op programmaniveau dan begroot de begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast (3).

Wat niet tijdig concreet betekent wordt bepaald door de 'spelregels' tussen de Gemeenteraad en het College van B&W over het informeren en vaststellen van begrotingswijzigingen. De algemene gedragslijn in Hilversum is dat afwijkingen gedurende het jaar idealiter op 2 rapportagemomenten leiden tot een begrotingswijziging. Er zijn twee reguliere moment voor een begrotingswijziging gedurende het jaar en dat is over alle afwijkingen zoals bekend t/m 1e kwartaal van het lopende jaar in de Voorjaarsrapportage en over alle afwijkingen zoals bekend t/m 3e kwartaal van het lopende jaar in de Eindejaarsrapportage waarbij de raad de gewijzigde begroting vaststelt. Voor afwijkingen van de begroting als gevolg van overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten, investeringen en baten die ontstaan na de Eindejaarsrapportage en 31 december kan het melden en verantwoorden in de jaarrekening als tijdig worden geduid. Ook investeringskredieten worden geactualiseerd voor het lopende jaar, de structurele financiële doorwerking daarvan wordt bij de Voorjaarsrapportage dan wel Programmabegroting meegenomen.

Tussen de Eindejaarsrapportage en de jaarrekening wordt in principe geen begrotingswijziging gemaakt voor begrotingsafwijkingen in het lopende jaar.

Afwijkingen na de Eindejaarsrapportage worden gemeld in de jaarrekening of eerder via bijvoorbeeld een Raadsinformatiebrief, wensen en bedenkingen of mondeling in de commissievergadering.

In dit normenkader voor het begrotingscriterium wordt vastgesteld welke begrotingsafwijkingen als acceptabel (dus wel onrechtmatig, maar acceptabel) mogen worden bestempeld en welke als niet acceptabel. In de jaarstukken (bedrijfsvoeringsparagraaf) worden de afwijkingen in een apart hoofdstuk begrotingsrechtmatigheid verantwoord en toegelicht op grond van het controleprotocol en geconcludeerd welke niet acceptabele afwijkingen, met in achtneming van de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen.

Begrotingsafwijkingen die passen binnen het bestaande beleid van de raad en als acceptabel zijn aangemerkt, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Normenkader begrotingscriterium

1. Begrotingsafwijkingen welke passen binnen het beleid

Acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen als gevolg van bestaand beleid die in de Voorjaarsrapportage en/of Eindejaarsrapportage zijn toegelicht of waarover de raad na deze bestuursrapportages via een Raadsinformatiebrief, wensen en bedenkingen of mondeling in een commissievergadering is geïnformeerd.
- Begrotingsafwijkingen zijnde kostenoverschrijdingen die gecompenseerd worden door direct gerelateerde inkomsten;
- Begrotingsafwijkingen zijnde kostenoverschrijdingen op een open-einde regeling;
- Begrotingsafwijkingen die ontstaan zijn door een gewijzigde regelgeving ten opzichte van de begroting.

Niet acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen die ten onrechte niet eerder aan de raad zijn gemeld.

2. Begrotingsafwijkingen welke niet passen binnen het beleid

Acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen die voorafgaand aan het uitvoeren van het beleid met instemming van de gemeenteraad (idealiter d.m.v. een separaat raadsvoorstel) tot stand zijn gekomen.

Niet acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen die niet voorafgaand aan de vaststelling van het beleid de instemming van de gemeenteraad hebben of ter kennis van de gemeenteraad zijn gebracht.

3. Administratieve fouten

Acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen veroorzaakt door een administratieve fout of autonome ontwikkeling, die na correctie per saldo geen begrotingsafwijking binnen Programma's dan wel over Programma's heen opleveren.

Niet acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen door het verantwoorden in een verkeerd boekjaar.

4. Grondexploitaties

Acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen die geen afwijking veroorzaken in de totale kosten en opbrengsten van de laatst vastgestelde exploitatieopzet door de raad.

Niet acceptabel zijn:

- Begrotingsafwijkingen die een afwijking veroorzaken in de totale kosten en opbrengsten van de laatst vastgestelde exploitatieopzet en daarin opgenomen konden worden.

5. Investeringen

Acceptabel zijn:

- Hogere afschrijvings- en financieringslasten in volgende jaren;
- Kostenoverschrijding op investeringskredieten door aanbestedingen, indexering of andere marktomstandigheden bij gelijkblijvend beleid.

Niet acceptabel zijn:

- Kostenoverschrijding op investeringen door wijziging in beleid.

Toetsingskader begrotingscriterium

De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma. De investeringskredieten worden afzonderlijk of met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd. Dit betekent dat toetsing aan de begrotingscriteria bij de interne controle, de tussentijdse rapportages en de controle van de jaarrekening ook op dit niveau plaatsvindt.

In de jaarrekening wordt per programma een toelichting op overschrijdingen en/of onderschrijdingen op taakveldniveau opgenomen conform de financiële verordening. Dit is een toelichting op een dieper verantwoordingsniveau binnen het programma, dat kan dienen ter ondersteuning/onderbouwing van de verantwoording van begrotingsonrechtmatigheden op programmaniveau in het aparte hoofdstuk begrotingsrechtmatigheid, waarin verantwoording wordt afgelegd van het totaal van de baten en het totaal lasten op programmaniveau. Het aparte hoofdstuk begrotingsrechtmatigheid wordt opgenomen in de bedrijfsvoering paragraaf.

B. Normen- en toetsingskader met betrekking tot het voorwaardencriterium

Bij de toetsing aan het voorwaardencriterium controleert de accountant of de financiële beheershandelingen rechtmatig, dus in overeenstemming met (in- en externe) wet- en regelgeving, zijn verricht. Om dit mogelijk te maken is een overzicht van de in de gemeente Hilversum geldende wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen opgesteld, het normenkader. Er is een verbijzonderde interne controleplan opgesteld waarin vermeld staat welke processen aan de interne regelgeving worden getoetst. Dit plan wordt jaarlijks met de accountant afgestemd. Het huidige beleid wordt bekrachtigd en met name jegens derden worden niet met terugwerkende kracht strengere normen toegepast.

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen. Bepalingen met termijnen, waarin een relatie met derden wordt gelegd, worden in de praktijk niet als 'fatale termijnen' gezien, omdat getracht wordt de maatschappelijke effecten, zoals bedoeld in de programmabegroting, te bereiken. Dit houdt in dat er ook geen financiële consequenties aan worden verbonden. Om deze reden wordt alleen getoetst op recht, hoogte en duur.

Programma	Proces	Naam
Bestuur	Bezwaar/kwijtschelding	Verordening commissie bezwaarschriften Hilversum 2018
	Personeel	Verordening outplacement gewezen wethouders 2008
Financiën en grondexploitaties	Belastingbaten	Verordening op de heffing en de invordering van de Precariobelasting 2024 Hilversum
		Verordening op de heffing en de invordering van de Afvalstoffenheffing 2024 Hilversum
		Verordening op de heffing en de invordering van de Marktgelden 2024 Hilversum
		Verordening op de heffing en de invordering van de onroerende-zaakbelastingen 2024, Hilversum
		Verordening op de heffing en de invordering van de Rioolheffing 2024 Hilversum
		Verordening op de heffing en invordering van het Havengeld 2024, HILVERSUM
		1e wijziging Verordening op de heffing en invordering van de Parkeerbelasting 2024 HILVERSUM
		Verordening op de heffing en invordering van de Parkeerbelasting 2024 HILVERSUM
	GREX	Exploitatieverordening gemeente Hilversum 2003
		Nota grond- en vastgoedbeleid 2020-2023
		Nota actualisatie grondexploitaties 2024 Hilversum
	Leges	Verordening op de heffing en de invordering van de Leges 2024, Hilversum
		2e wijziging Verordening op de heffing en de invordering van de Leges 2024, Hilversum
	Verantwoording	Financiële verordening gemeente Hilversum 2022 (incl. Addendum bij de financiele verordening 2022)
Werken	Sociale uitkeringen + Reintegratie	Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken Wet sociale werkvoorziening Gemeenschappelijke Regeling Tomingroep 2008
		Verordening Schuldhulpverlening Hilversum 2021
		Verzamelverordening inkomensvoorzieningen Hilversum 2023
Wonen en leven	Omgevingsvergunning (WABO)	Bouwverordening Hilversum 2009
		Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) Hilversum (2024)
	Onderwijs	Verordening voorziening Huisvesting onderwijs Hilversum 2022
	Parkeervoorzieningen	Parkeerverordening Hilversum 2023
	Subsidieverleningen	Subsidieverordening restauratie gemeentelijke monumenten in Hilversum 2017
		Verordening Hilversums Restauratiefonds 2017
	Wonen	Verordening Stimuleringsfonds Startersregeling
		Verordening Stimuleringslening Maatschappelijk Vastgoed gemeente Hilversum 2016
		Verordening Duurzaam Wonen Lening 2024 gemeente Hilversum
		Verordening Stimuleringsregeling kleinere & grotere VvE's Hilversum 2024
Zorg	Jeugdwet	Verordening jeugdhulp gemeente Hilversum 2018
	Subsidieverleningen	Algemene Subsidieverordening Hilversum 2021 (ASV)
		Verordening Inburgering gemeente Hilversum 2022
		Verordening leerlingenvervoer Hilversum 2015
		Verordening materiële financiële gelijkstelling 2012
	WMO	Verordening eigen bijdrage maatschappelijke opvang en vrouwenopvang gemeente Hilversum 2014
		Verordening maatschappelijke ondersteuning Hilversum 2023

C. Normen- en toetsingskader met betrekking tot het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen.

Onder misbruik wordt verstaan 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.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan 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.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren. De in- en externe controle is erop gericht om dit vast te stellen. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen en dat de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Om dit te bewerkstellingen is een mix van maatregelen nodig.

Misbruik is onrechtmatig. Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijkgesteld worden met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen als fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Oneigenlijk gebruik is niet onrechtmatig, maar wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. In dat geval moet de wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijk worden. De beheersmaatregelen die daarbij passen: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualiseren wet- en regelgeving.

M&O beleid wordt meegenomen in de rechtmatigheidscontrole. Voor wat betreft het M&O-criterium wordt voor bestaande procedures getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

Het beschikken over een overkoepelend M&O-beleid is aan te bevelen omdat de visie en kaders van de gemeenteraad ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik hiermee expliciet naar voren komen. Noodzakelijk is het echter niet. Relevant is dat de in verordeningen en nadere besluiten die daaruit voortkomen voldoende preventieve en repressieve maatregelen zijn opgenomen, alsmede dat de toetsing op deze maatregelen is opgenomen in de interne beheersingsorganisatie. Ook in de Kadernota Rechtmatigheid is het opstellen van een overkoepelend M&O-beleid niet verplicht gesteld. Het ontbreken ervan hoeft derhalve niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat de er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet is nageleefd, dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, worden betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. In de externe en interne regelgeving zijn diverse bepalingen opgenomen zijn die erop zijn gericht om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en waar nodig te sanctioneren. Tevens heeft de VIC (Verbijzonderde Interne Controle) de toets op het misbruik en oneigenlijk gebruik impliciet opgenomen in interne controleplannen.

D. Operationalisering normenkader

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor interne beheersing en accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. De regelgeving wordt daartoe nader uitgewerkt in kaders, richtlijnen en beheersmaatregelen. De vertaalslag van normenkader naar beheersmaatregelen vindt direct plaats, door vanuit het normenkader de beheersorganisatie in te richten. Het college draagt zorg voor het inrichten van de beheersorganisatie vanuit het normenkader. Het gaat hierbij om maatregelen van interne controle, procesbeschrijvingen, dossiervorming waarbij het resultaat is dat de gemeente Hilversum op het gebied van de rechtmatigheidscontrole structureel zichtbaar en aantoonbaar “in control” is. Het verbijzonderde interne controleplan en het uitvoeringsprogramma (in de vorm van controlewerkplannen) voor de uitvoering van (verbijzonderde) interne controle geven aan wat relevant is voor het rechtmatigheidsbeheer.

E. Verantwoordingsgrens

Naast de accountant-technische toleranties moet de verantwoordingsgrens worden onderkend. Deze wordt als volgt gedefinieerd: “De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves”.

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen, wordt door de raad bepaald en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt

hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

Voor de jaarrekeningen 2023 - 2026 heeft de gemeenteraad bij het vaststellen van het controleprotocol 2023-2026 de verantwoordingsgrens vastgesteld op 1%.

F. Rapporteringsgrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf, indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college hecht er waarde aan om het gesprek te voeren over bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting op overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering. In deze paragraaf beschrijft het college ook welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Voor de jaarrekeningen 2023 - 2026 heeft de gemeenteraad bij het vaststellen van het controleprotocol 2023-2026 de rapportagegrens vastgesteld op € 150.000.