

Inleiding bij de rechtmatigheidsverantwoording

Achtergrond

De wetgever heeft beoogd dat vanaf de jaarrekening 2023 van de decentrale overheden (gemeenten en provincies) op grond van aangepaste wet- en regelgeving een verantwoording over de financiële rechtmatigheid (een zogenaamde rechtmatigheidsverantwoording) zou worden opgenomen. Deze wijziging komt voort uit het rapport *'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten'* van de commissie Depla. In dit rapport staat de vernieuwing van het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) centraal omdat ruim 10 jaar na intreding er diverse ontwikkelingen zijn geweest die vragen om vernieuwing van het BBV. Zo is het BBV geschreven in een tijd van betrekkelijk financieel economische rust. Nu leven we in een tijd van grotere noodzaak tot financieel inzicht om tijdig bij te kunnen sturen. Het advies van de commissie is erop gericht om de spelregels uit het BBV zo aan te passen dat begrotingen en jaarrekeningen voor grote groepen toegankelijk zijn en niet slechts voor een aantal specialisten. Om gemeenteraadsleden en inwoners echt inzicht en invloed te kunnen geven, is vergelijkbaarheid van cijfers en prestaties noodzakelijk. Niet omdat we allemaal hetzelfde zijn, maar om bestuurders uitleg te kunnen vragen over die verschillen. Het rapport beoogt dan ook om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken door meer en gemakkelijker inzicht in begroting en verantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording van het college is een van de instrumenten die daaraan moet bijdragen.

Vorig jaar was het eerste jaar dat het college de rechtmatigheidsverantwoording heeft afgelegd. Dat jaar hebben we vooral beschouwd als een oefen- en leerjaar door de onduidelijkheid over de wetgeving en de late berichtgeving over de wijzigingen. Het gaf een eerste beeld waar verbeteringen nodig waren om in de toekomst de beschreven begrotingsonrechtmatigheden te voorkomen. Over 2024 zien we een duidelijke verbetering: de onrechtmatigheid is verbeterd van 3,3% van de begroting in 2023 naar 1,7% van de begroting in 2024. Daarmee komen we dichterbij de 1% die we op dit moment hanteren als verantwoordingsgrens. Voor 2025 wordt deze grens overigens 2%, gelijk aan de nieuwe grens die de wetgever ook voor de accountantscontrole heeft bepaald (die grens was tot en met 2024 1% voor fouten, 3% voor onzekerheden).

In de volgende paragraaf worden de onderdelen van de rechtmatigheids-verantwoording toegelicht, daarna volgt het formele door de commissie BBV voorgeschreven model voor de rechtmatigheidsverantwoording. Tot slot, volgt de specifieke toelichting van de onderdelen uit de rechtmatigheidsverantwoording en de conclusie van het college.

Onderdelen in rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording van het college gaat over de volgende onderdelen:

- Begrotingsonrechtmatigheden (begrotingscriterium)
- Misbruik/oneigenlijk gebruik (M&O-criterium)
- Niet naleven van wet- en regelgeving (voorwaardencriterium)

Begrotingsrechtmatigheid

Bij dit onderdeel gaat het erom dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand dienen te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In ons geval gaat het dan om het niveau per programma en per investering.

Vooraf op dit onderdeel zijn de spelregels (achteraf) aanzienlijk anders. Waar in de oude situatie een overschrijding op de lasten mocht worden weggestreept tegen hogere baten, is dat nu niet automatisch meer zo. Daarnaast moet van elke overschrijding specifiek nagegaan worden wat de onderliggende oorzaak is. Een overschrijding op 1 onderdeel in een programma, mag niet zomaar worden weggestreept tegen een overschrijding op een ander onderdeel.

In de Kadernota rechtmatigheid is een stappenplan opgenomen hoe we hiermee moeten omgaan. Dat begint bij het verzamelen van alle relevante afwijkingen. In onderstaand schema staat globaal opgenomen hoe verschillen wel of niet meetellen als onrechtmatig:

Soort afwijking	Rechtmatig	Onrechtmatig
Overschrijding van lasten		X
Overschrijding van investeringen (kredieten)		X
Overschrijding van baten <i>tijdig gemeld</i>	X	
Onderschrijding van lasten <i>tijdig gemeld</i>	X	
Onderschrijding van baten <i>tijdig gemeld</i>	X	
Overschrijding van baten <i>niet-tijdig gemeld</i>		X
Onderschrijding van lasten <i>niet-tijdig gemeld</i>		X
Onderschrijding van baten <i>niet-tijdig gemeld</i>		X

Dit wordt ook wel de “bruto onrechtmatigheid” genoemd. Vervolgens is het de bedoeling om te analyseren of afwijkingen wel of niet “acceptabel” zijn. De acceptabele onrechtmatigheden worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording zonder verdere toelichting. De niet-acceptabele onrechtmatigheden worden opgenomen en toegelicht. Of afwijkingen wel of niet “acceptabel” zijn is uiteindelijk aan de raad. Overwegingen die hierbij een rol spelen zijn:

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
- Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;
- Er is wel/niet tijdig een voorstel ingediend om de begroting te wijzigen;
- De overschrijding past wel/niet binnen het door de raad geaccordeerde beleid;
- De raad is wel geïnformeerd, maar er is geen begrotingswijziging vastgesteld;
- De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage aan de raad.

Misbruik/oneigenlijk gebruik

Bij misbruik gaat het om 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. Bij oneigenlijk gebruik gaat het om in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving handelen maar in strijd met het doel en de strekking daarvan (dus naar de letter, maar niet naar de geest handelen en daardoor voordeel behalen). Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

Wanneer misbruik van overheidsgelden is geconstateerd en indien de omvang van dit misbruik samen met andere financiële rechtmatigheidsfouten bij de gemeente de verantwoordingsgrens heeft overschreden - moet dit misbruik van overheidsgelden worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Bij misbruik/oneigenlijk gebruik gaat het dus om *acties van derden* jegens ons als gemeente.

Niet naleven van wet- en regelgeving

Hierbij gaat het om financiële beheershandelingen van onszelf die in strijd zijn met relevante wet- en regelgeving. 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. Hiervoor stellen we jaarlijks het normenkader op, waarin de voor ons relevante onderdelen in staan. Het gaat hierbij om allerlei regels, van de gemeentewet, belastingwetgeving, cao's tot regels vanuit de raad zoals verordeningen, nota's e.d.. Maar ook staatssteun, Europese aanbestedingen, nieuwe aanbestedingswet en wet markt en overheid. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording gaat het om de overtredingen hiervan.

Bij het niet naleven van wet- en regelgeving gaat het dus om onze *eigen acties*, die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Dit is niet anders dan voorheen, toen de accountant dit controleerde.

Rechtmatigheidsverantwoording 2024

De commissie BBV heeft in de 'Kadernota rechtmatigheid 2024' het model opgenomen wat gebruikt moet worden voor de rechtmatigheidsverantwoording 2024. De tekst is voorgeschreven en laat weinig tot geen ruimte voor aanpassingen. Hieronder is de tekst van het model opgenomen.

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

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 30 juni 2025 vastgestelde normenkader¹ 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 1% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 1.520.237. De grondslag voor deze verantwoording is de Kadernota Rechtmatigheid 2024 van de Commissie BBV van oktober 2024.

Bevinding

Het college stelt vast dat de omvang van de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, **€ 22.184.700 bedraagt**. Hiervan is volgens het college een bedrag van € 19.570.485 acceptabel op basis van door de gemeenteraad vastgestelde afspraken.

Het deel dat als niet acceptabel onrechtmatig moet worden aangemerkt is € 2.614.215. Dit is met 1,7% hoger dan de grens van € 1.520.237 (1%).

De geconstateerde afwijkingen betreffen²:

Begrotingscriterium

1A. Overschrijding lasten programma's	€ 10.753.583
1B. Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten)	€ 2.269.432
2. Ongeautoriseerde reservemutaties	€ 0
3. Overschrijding van baten en/of onderschrijding van lasten en baten niet tijdig gemeld bij de raad	€ 8.796.006 +
Totaal begrotingsonrechtmatigheden (bruto):	€ 21.819.021
4. Totaal van begrotingsonrechtmatigheden (van onderdeel 1 en 2) dat past binnen het vooraf vastgestelde beleid en daarmee acceptabel is	€ 19.570.485

¹ Formeel wordt dit op 30 juni 2025 door de raad bepaald; in deze verantwoording zijn we uitgegaan van de grens van 1% voor fouten zoals die de afgelopen jaren (tenminste al vanaf 2016) voor onze gemeente heeft gegolden in het controleprotocol voor de accountant

² De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de volgende paragraaf worden vermeld.

5. Resterend saldo aan begrotingsonrechtmatigheden (netto) € 2.248.536

Voorwaardencriterium (onduidelijkheid) € 365.679

Inkopen ten onrechte niet Europees aanbesteed (inhoudelijk hier toelichten en in de paragraaf bedrijfsvoering).

Misbruik en oneigenlijk gebruik Geen bevindingen

Totaal onrechtmatigheden (€ 21.819.021 + € 365.679) € 22.184.700

Waarvan acceptabel € 19.570.485

Waarvan niet-acceptabel € 2.614.215

In de volgende paragraaf is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV 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.

Toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording

Zoals in de inleiding aangegeven, gaat de verantwoording van het college over drie soorten rechtmatigheidsaspecten. Bevindingen worden hierna per soort nader toegelicht. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Begrotingscriterium

In deze paragraaf van de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college een toelichting op de begrotingsonrechtmatigheden op programmaniveau. Met de nieuwe systematiek van de rechtmatigheidsverantwoording tellen alle afwijkingen van de begroting in principe mee als onrechtmatig. Dus ook wanneer er minder is uitgegeven dan begroot of wanneer er meer inkomsten zijn dan begroot. Alle afwijkingen worden verzameld en vervolgens wordt getoetst of deze tijdig zijn gemeld bij de raad.

Formeel hoeven in de rechtmatigheidsverantwoording alleen de niet-acceptabele onrechtmatigheden die de verantwoordingsgrens overschrijden toegelicht. Er is gekozen om nu een uitgebreidere toelichting te geven zodat de cijfers meer betekenis krijgen. Het gaat dus om zowel niet-acceptabele, als acceptabele afwijkingen. Onderstaand de tabel met afwijkingen en hoe deze zijn meegenomen in de verantwoording:

Bedragen in euro's	Onrechtmatigheid RMV (bruto)	Acceptabel	Niet-acceptabel (netto)
Programma 1	4.331.036	3.389.192	941.844
Programma 2	3.495.193	3.343.855	151.338
Programma 3	190.703	190.703	0
Programma 4	307.227	0	307.227
Programma 5	11.225.430	11.225.430	0
Investerings	2.269.432	1.421.305	848.127
Reservemutaties	0	0	0
Totaal	21.819.021	19.570.485	2.248.536
opgenomen in verantwoording onder:	1A, 1B, 2, 3	4	5

Overschrijding lasten programma's

Programma 1, 2, 4 en 5 hebben allemaal een overschrijding van de lasten op hun programmaniveau. Deze afwijkingen zijn hoger dan de verantwoordingsgrens van 1% en daarom opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording als bruto onrechtmatig.

De overschrijding van de lasten in programma 1 zijn na toetsing aan het begrotingscriterium aangemerkt als acceptabele onrechtmatigheden omdat deze in de bestuursrapportages zijn gemeld en omdat er tussentijds voorstellen aan de raad zijn gedaan waar het gaat om de grondexploitatie. De onrechtmatigheid van programma 2 op de lasten wordt aangemerkt als acceptabel omdat er sprake is van openeinde regelingen. De overschrijding van de lasten van programma 4 is niet gemeld en wordt ook niet gecompenseerd doordat er geen directe inkomsten tegenover staan. Deze onrechtmatigheid wordt dan ook meegeteld als *niet acceptabel* (netto-onrechtmatigheid). De overschrijding van de lasten van programma 5 zijn acceptabel omdat de afwijkingen zijn gemeld in de bestuursrapportages en omdat er directe inkomsten de overschrijdingen compenseren.

Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten)

Bij 33 investeringen is sprake van een overschrijding van het begrote krediet. Deze overschrijding bedraagt in totaal € 2.269.432. Een belangrijk deel hiervan is een overschrijding op goedgekeurde

investeringen (ongeveer € 783.000) en daarmee acceptabel. Een andere overschrijding die acceptabel is heeft te maken met een aankoop en grondruil bij een in ontwikkeling zijnde bedrijventerrein. Ook is een deel van de overschrijdingen acceptabel waar het gaat om een interne overboeking tussen balansposten van ongeveer € 134.000, die weliswaar niet was begroot, maar een investering uit het verleden betrof en daarmee voor 2024 niet onrechtmatig is. Een bedrag van zo'n € 126.000 betreft betaalde waarborgsommen die in de toekomst terugontvangen worden, ook dit is geen onacceptabele afwijking. Als laatste is bij een deelneming sprake geweest van een herstructurering van de financiering, de op grond daarvan gedane storting past binnen het bestaande beleid en is daarom acceptabel. Uiteindelijk resteert er een bedrag van ongeveer € 850.000 voor een strategische aankoop, waarvan de raad eerdaags na het collegebesluit door het college op de hoogte is gebracht. De raad heeft hierover niet vooraf kunnen besluiten en daarmee is dit formeel een niet acceptabele overschrijding van de investeringen.

Ongeautoriseerde reservemutaties

In de Kadernota Rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV is aangegeven dat ongeautoriseerde reservemutaties veelal ook getrouwe beeld fouten zijn die door de accountant worden geconstateerd. Deze kunnen in de jaarstukken nog aangepast worden. Voor nu zijn er vanuit de rechtmatigheidsverantwoording geen constatering dat er ongeautoriseerde reservemutaties zijn geweest die mee genomen moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

Overschrijding van baten en/of onderschrijding van lasten en baten niet tijdig gemeld bij de raad

Programma's 1, 2, 3 en 5 hebben allen onderschrijdingen van de lasten, waarbij programma's 1, 2 en 5 ook onder- en overschrijdingen op de baten hebben. In programma 1 is er een onderschrijding van de lasten en een overschrijding van de baten als het gaat om de afvalverwerking en de afvalstoffenheffing. Beiden worden in samenhang gezien vanwege de directe relatie tussen de afvalwerking en de heffing die daarvoor gerekend wordt. Deze afwijkingen zijn niet gemeld in de bestuursrapportages en daarom aangemerkt als *niet acceptabel*. Daarnaast is er in programma 1 een onrechtmatigheid voor een onderschrijding van de baten bij het rioolbeheer die niet gemeld is. Ook deze onrechtmatigheid is aangemerkt als *niet acceptabel*. De onderschrijding van de lasten in programma 2 wordt veroorzaakt door onderschrijdingen op de lasten van de combinatiefuncties/buurtsportcoaches en op de lasten van het vrijwilligerswerk en mantelzorg. Deze afwijkingen zijn niet gemeld en daarom zijn beiden aangemerkt als *niet acceptabel*. Ook is er in programma 2 sprake van onder- en overschrijdingen van de baten. Omdat er hier sprake is van opneemde regelingen zijn deze acceptabel. In programma 3 is er alleen een onderschrijding van de lasten bij het leerlingenvervoer. Deze is acceptabel doordat dit een opneemde regeling is. Programma 5 heeft diverse afwijkingen op onderdelen van het personeelsbudget waardoor er sprake is van onderschrijdingen van de lasten en over- en onderschrijdingen van de baten. Deze afwijkingen zijn acceptabel doordat ze in het totaal van hetzelfde taakveld vallen en doordat een aantal zijn gemeld bij de bestuursrapportages.

Niet naleving van wet- en regelgeving (voorwaardencriterium)

Er is een onrechtmatigheid in het kader van het naleven van wet- en regelgeving. Het gaat om de overeenkomst met Centric die niet Europees is aanbesteed. Hiermee wijken we af van de Europese aanbestedingsregels waardoor een bedrag van € 365.679 onrechtmatig is. Omdat we gegronde redenen hebben om af te wijken van deze regels merken we deze onrechtmatigheid alleen als onduidelijkheid aan en niet als 'fout'.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Er zijn geen bevindingen op het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Op dit moment ontbreekt het aan actueel (gemeentebreed) beleid rondom misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor de toekomst is het belangrijk dat de interne controles en evaluaties specifiek aandacht geven aan dit criterium zodat er voldoende aandacht is voor eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik en dit ook goed toetsbaar is voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Voorkomen onrechtmatigheden

Het eerste jaar 2023 hebben we beschouwd als oefen- en leerjaar met als doel om inzicht te krijgen uit welke elementen de rechtmatigheidsverantwoording bestaat en hoe daar invulling aan gegeven kan worden. Daarmee is ook een eerste beeld ontstaan waar verbeteringen nodig waren. Een belangrijke reden voor het ontstaan van onrechtmatigheden is het niet tijdig melden van afwijkingen, zowel op financieel, als inhoudelijk (beleidsmatig) gebied bij de raad. Zelfs wanneer er sprake is van hogere

inkomsten dan voorzien in de begroting worden deze als onrechtmatig aangemerkt als dit niet tijdig gemeld is bij de raad. Dit heeft alles te maken met het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad zoals verwoord in het advies van de commissie Depla. In de rechtmatigheidsverantwoording over 2024 is terug te zien dat de raad middels de twee bestuursrapportages over meerdere afwijkingen is geïnformeerd. Dit heeft een positief effect op de rechtmatigheid. Een verdere verbeterslag wordt verwacht wanneer de spelregels vastgelegd zijn in de financiële verordening. In samenspraak met de Auditcommissie wordt de financiële verordening op dit moment geactualiseerd. Hierin wordt in ieder geval een nieuwe paragraaf met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording toegevoegd met daarin de spelregels. Door onder andere deze actualisatie wordt beoogd om dit soort onrechtmatigheden nog meer te voorkomen.

In de rechtmatigheidsverantwoording over 2023 is aangegeven dat bij de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording er lang onduidelijkheid heeft bestaan hoe er mee om moest worden gegaan en wat de spelregels betekenden. Doordat dit pas halverwege 2024 bekend is geworden, heeft deze onduidelijkheid ook invloed op de rechtmatigheidsverantwoording die het college over 2024 moet afgeven. De commissie BBV heeft ook voor de rechtmatigheidsverantwoording 2024 een nieuwe kadernota³ opgesteld om meer duidelijkheid te geven aan gemeenten en provincies. We nemen de tijd om hierin te groeien en sluiten hierin aan bij onze ambities ten aanzien van het verbeteren van de interne beheersing.

Conclusie en nawoord college

In dit tweede jaar dat we de rechtmatigheidsverantwoording als college afgeven constateren we dat, ondanks de nasleep van de laat bekend geworden en fors aangescherpte spelregels in 2024, de onrechtmatigheid beperkt is gebleven tot zo'n 1,7% van de begroting. In vergelijking met het eerste (oefen)jaar 2023 zien we een flinke verbetering: de onrechtmatigheid is verbeterd van 3,3% van de begroting in 2023 naar 1,7% van de begroting in 2024. Hiermee komen we dichterbij de verantwoordingsgrens van 1%. Deze verbetering komt voor een groot deel doordat er een diepgaander onderzoek is uitgevoerd naar de afwijkingen. Gezien de verbetering die we zien, zijn we als college tevreden met deze uitkomst en hebben we vertrouwen in de vervolgstappen om tot een verdere verbetering te komen.

³ Kadernota rechtmatigheid 2024 – oktober 2024