

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Den Helder, houdende regels omtrent rechtmatigheid (Beleidskader rechtmatigheid 2025)

De raad van de gemeente Den Helder;

gelezen het raadsvoorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 oktober 2025;

kennis genomen hebbende van de voorbereidende vergadering van de Auditcommissie van 12 november 2025;

besluit:

1. het Beleidskader rechtmatigheid 2025 vast te stellen;
2. het Beleidskader rechtmatigheid zoals vastgesteld op 6 maart 2023 in te trekken.

Aldus besloten in de vergadering van 24 november 2025.

J.A. de Boer MSc.
voorzitter

mr. drs. M. Huisman
griffier

Beleidskader rechtmatigheid 2025

Inhoud

1. Rechtmatigheid: waar gaat het over?	3
1.1 Aanleiding en context	3
1.2 Wettelijk kader	4
1.3 Wat is rechtmatigheid?	4
2. Wat willen we bereiken?	4
2.1 Criteria en normen voor de rechtmatigheid	4
2.2. Normen voor het college bij de rechtmatigheidsverantwoording	6
2.3. Bepalen aanpak en inhoud van verantwoorden over de rechtmatigheid door het college	7
3. Wat mag het kosten?	9
4. Hoe kunnen we erop sturen?	9

1. Rechtmatigheid: waar gaat het over?

1.1 Aanleiding en context

Sinds verslagjaar 2023 legt het college van burgemeester en wethouders via de jaarstukken verantwoording af over de rechtmatigheid van het gevoerde financieel beheer, conform artikel 75, lid 2 van het

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Rechtmatigheid betekent dat alle financiële handelingen van de gemeente in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, gemeentelijke verordeningen en andere relevante kaders. Dit omvat onder meer de naleving van voorwaarden bij subsidies, Europese bestedingen en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het college van B&W blijft bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid binnen de organisatie. Echter krijgt het college een explicietere verantwoordelijkheid door het zelfstandig opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

De gemeenteraad gaat hierover in gesprek met het college en kan zo zijn controlerende rol beter vervullen. De gemeenteraad bepaalt tevens waar de grens ligt van waar de jaarrekening nog voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en wanneer niet. Ook bepaalt de raad in welke gevallen hij geïnformeerd wil worden: voor iedere afwijking of alleen boven een bepaald bedrag. Daarnaast moet worden vastgesteld vanaf welke omvang specifieke afwijkingen, zoals een afwijking van de aanbestedingsregels, moeten worden gerapporteerd. Deze zogeheten verantwoordings- en rapporteringgrens mag maximaal 2% procent van de lasten bedragen.

De accountant toetst of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, in overeenstemming met de werkelijkheid. Omdat de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel is van de jaarrekening, controleert de accountant ook of die verantwoording getrouw is. Afwijkingen moeten in de paragraf Bedrijfsvoering worden gerapporteerd. Voor de accountant verandert er inhoudelijk niet veel. De rol van de accountant wijzigt hierdoor beperkt; hij blijft verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening en verstrekt daarover een verklaring.

Vanwege het gegeven dat rechtmatigheid op een andere manier behandeld wordt, is het goed dat de kaders hiervoor worden vastgelegd in een beleidskader. De commissie BBV heeft in haar Kadernota rechtmatigheid¹ al redelijke gedetailleerde voorschriften voor de kaders bepaald. Die zijn in dit beleidskader op hoofdlijnen overgenomen.

De indeling van beleidskaders binnen de gemeente is vastgesteld om deze gestructureerd en effectief vorm te geven. Dat betekent dat de volgende vragen moeten worden beantwoord:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daar voor doen?
3. Wat mag het kosten?
4. Hoe kunnen we er op sturen?

In dit beleidskader vormen deze vragen de verdere indeling. Voor dit beleidskader is naast de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV ook gebruik gemaakt van de Notitie rechtmatigheidsverantwoording van het BADO.

In onderdeel 2.4. is een plan van aanpak opgenomen om invulling te geven aan de rechtmatigheidscontrole in 4 stappen.

1.2 Wettelijk kader

De rechtmatigheidsverantwoording is ingebed in de Gemeentewet, het BBV, het BADO, de richtlijnen van de Commissie BBV, de Controleverordening en de Financiële verordening van de gemeente Den Helder. Wijzigingen in BBV en BADO leiden tot een nieuwe manier van bepalen van de verantwoordingsgrens en de verantwoording van fouten en onzekerheden.

1.3 Wat is rechtmatigheid?

Rechtmatig handelen vormt een fundamenteel uitgangspunt voor het functioneren van een overheidsorganisatie. Een overheid dient te opereren binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving.

De commissie BBV² legt het begrip als volgt uit: 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,

1) Kadernota rechtmatigheid 2025 – Commissie BBV <https://commissiebbv.nl/page/view/88fe40d2-5c24-4f4d-9c71-7c0b5b125d18/kadernota-rechtmatigheid-2025>, geraadpleegd op 13 oktober 2025

2) Kadernota rechtmatigheid 2025 – Commissie BBV, <https://commissiebbv.nl/page/view/ef2ae91-96de-440a-aa39-17ebe43a90ea/3-de-rechtmatigheidsverantwoording>, geraadpleegd op 13 oktober 2025.

lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen. Kortom: rechtmatigheid in deze context betekent dat alle financiële handelingen binnen de gemeente in overeenstemming zijn met de geldende financiële regels en wetgeving.

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 door het college bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.

De modelverantwoording wordt verplicht voorgeschreven, tekstuele aanpassingen zijn alleen op de aangegeven plaatsen toegestaan.

2. Wat willen we bereiken?

Het **doel** van dit beleidskader is om vast te leggen aan welke regels en normen het college zich moet houden bij het afleggen van de rechtmatigheidsverantwoording. Het kader beschrijft op welke wijze en met welke inhoudelijke uitgangspunten deze verantwoording plaatsvindt. Daarnaast biedt dit beleidskader de gemeenteraad een handvat voor het uitoefenen van haar controlerende rol.

2.1 Criteria en normen voor de rechtmatigheid

In 2005 zijn negen regels (criteria) opgesteld om te bepalen of de gemeente op de juiste manier met geld omgaat. Het college moet in de jaarrekening uitleg geven over hoe het deze negen criteria heeft toegepast. De eerste zes regels gaan vooral over de juistheid en volledigheid van de cijfers in de balans en het overzicht van baten en lasten, terwijl de laatste drie specifiek gaan over of de gemeente zich aan de regels houdt.

De negen criteria zijn:

1. Juist berekend: De bedragen moeten kloppen (calculatiecriterium);
2. Betaling op tijd: Betalingen en verplichtingen moeten op het juiste moment gebeuren (valuteringscriterium);
3. Juist adres: Het geld moet bij de juiste ontvanger terechtkomen (adresseringscriterium);
4. Volledige inkomsten: Alle inkomsten moeten verantwoord worden (volledigheidscriterium);
5. Redelijke kosten: Uitgaven moeten passen bij wat de gemeente doet, en er moet een redelijke tegenprestatie zijn (aanvaardbaarheidscriterium);
6. Prestatie geleverd: De afgesproken dienst of goederen moeten geleverd zijn (leveringscriterium);
7. Binnen budget: Uitgaven moeten binnen de goedgekeurde begroting passen (begrotingscriterium);
8. Regels volgen: De gemeente moet zich aan de regels houden, zoals de voorwaarden bij subsidies (voorwaardencriterium);
9. Misbruik voorkomen: Er moet goed gecontroleerd worden om misbruik van regelingen te voorkomen (Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium).

In de rechtmatigheidsverantwoording legt het college verantwoording af over de volgende drie rechtmatigheidscriteria:

Begrotingscriteria (geld en budget)

Als het college meer geld besteedt dan de gemeenteraad heeft goedgekeurd met de begroting of afzonderlijke raadsbesluiten dan is sprake van een overschrijding. Dat is een begrotingsonrechtmatigheid. De gemeenteraad kan wel vooraf regels vaststellen die aangeven wanneer een overschrijding in vooraf bepaalde situaties wel of niet acceptabel is. Overschrijdingen die niet binnen de afspraken passen,

worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording. Hierover kan dan een debat in de raad plaatsvinden, waarbij de raad beslist of de onrechtmatigheden alsnog worden goedgekeurd. Wanneer de gemeente minder geld besteedt dan goedgekeurd met de begroting of afzonderlijke raadsbesluiten, doordat bijvoorbeeld doelen en activiteiten niet worden gerealiseerd of uitgevoerd of als sprake is van meer of minder inkomsten voor de gemeente dan begroot en dit wordt door het college niet tijdig aan de gemeenteraad gemeld of de begroting wordt hierop niet aangepast, dan noemen we dit eveneens begrotingsonrechtmatigheden. Het gaat hierbij om het niet tijdig melden aan de gemeenteraad. Deze begrotingsonrechtmatigheden worden eveneens toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording. Hierover kan dan een debat in de raad plaatsvinden, waarbij de raad beslist of de onrechtmatigheden alsnog worden goedgekeurd. Het is dus belangrijk dat het college en de raad goede afspraken maken over hoe ze met overschrijdingen in bepaalde situaties omgaan en wat onder tijdig melden wordt verstaan. In de regel is de planning & controlcyclus hierbij het uitgangspunt. Deze afspraken worden vastgelegd in de financiële regels waaronder de financiële verordening.

Voorwaardencriterium (regels volgen)

Dit criterium betekent dat de gemeente zich aan alle regels moet houden bij financiële handelingen, zoals bij subsidies, aanbestedingen en personeelskosten. Het gaat specifiek in 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 diverse aspecten zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (M&O) criterium

De gemeente moet voorkomen dat mensen en organisaties misbruik maken van regelingen, zoals subsidies of uitkeringen. Dit betekent dat de gemeente controleert of de maatregelen om misbruik te voorkomen, goed werken. Fraude door eigen medewerkers (bijvoorbeeld valse facturen) valt niet onder de definitie van misbruik en wordt dan ook niet in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. Maar de commissie BBV adviseert om fraude door medewerkers altijd te vermelden in de paragraaf bedrijfsvoering, waarin de gemeente uitlegt hoe zij het bestuur en de financiën beheert. De accountant besteedt bij de accountantscontrole ook aandacht aan fraude en getroffen maatregelen om fraude te voorkomen.

2.2. Normen voor het college bij de rechtmatigheidsverantwoording

De normen die gelden voor het bepalen of er sprake is van rechtmatigheid liggen in de toepassing van de begrotingscriteria, het voorwaardencriterium en het M&O-criterium bij de financiële beheershandelingen en transacties van de gemeente (inkopen, aanbesteden, subsidieverstreking etc.).

In de verantwoording moet stil worden gestaan bij afwijkingen van deze criteria. Daarbij zijn de volgende vragen leidend:

1. Welke verantwoordingsgrens moet worden aangehouden bij eventuele afwijkingen voor deze verantwoording?
2. Wordt voldaan aan de voorschriften en aanbevelingen van de commissie BBV zoals opgenomen in de Kadernota rechtmatigheid 2025³?

De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Binnen de rechtmatigheidsverantwoording zijn drie begrippen belangrijk:

1. **Afwijkingen:** Wanneer iets niet volgens de regels is gegaan (fouten) of wanneer het college niet zeker weet of iets wel volgens de regels is gegaan (onduidelijkheden).
2. **Onrechtmatigheden (Fouten):** Dit zijn duidelijke overtredingen van de regels bij financiële handelingen.
3. **Onduidelijkheden:** Het college kan soms ondanks zorgvuldig onderzoek en na het inwinnen van advies niet vaststellen of iets wel of niet volgens de regels is gegaan.

De verantwoordingsgrens is gebaseerd op de voorschriften/grondslagen die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).

³) Commissie BBV. *Kadernota rechtmatigheid 2025*. Laatst beschikbare online versie op het moment van raadpleging (13 oktober 2025). Geraadpleegd via <https://commissiebbv.nl/page/view/88fe40d2-5c24-4f4d-9c71-7c0b5b125d18/kadernota-rechtmatigheid-2025>

De gemeente hanteert voor de rechtmatigheidsverantwoording een verantwoordingsgrens van maximaal 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves. Deze grens is in lijn met de gewijzigde voorschriften en vormt tevens de bovengrens van de goedkeuringstolerantie die de accountant hanteert. Er wordt niet gekozen voor een lagere verantwoordingsgrens, omdat dit geen extra zekerheid biedt over de rechtmatigheid, maar wel leidt tot een verzwaarde controleomgeving en daarmee een hogere formatieve capaciteitsbehoefte op de bestaande administratieve processen.

Voor afwijkingen op postniveau waarover gerapporteerd moet worden, hanteren wij een minimumbedrag van € 100.000 voor zoals opgenomen in de financiële verordening van de gemeente Den Helder 2024, vastgesteld op 25 november 2024.

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, waarin de set van financiële regels en wetgeving wordt opgenomen die relevant zijn voor de rechtmatigheidsverantwoording, zoals Europese aanbestedingsregels of gemeentelijke verordeningen. Niet alle regels (zoals privacyregels) zijn hierbij van belang voor de rechtmatigheidsverantwoording, alleen die financiële regels die invloed hebben op de financiële beheersing.

Door de nieuwe regels in het kader van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording wordt verwacht dat een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college moet immers zorgen voor een goed functionerend systeem dat ervoor zorgt dat alle financiële handelingen en transacties volgens de wet gebeuren. Dit systeem helpt ook bij het maken van een overzicht van waar de regels niet zijn gevolgd. Het interne controlesysteem is tevens van belang bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid.

Daarnaast wordt verwacht dat het college vooruitkijkt en maatregelen neemt om fouten en onrechtmatigheden te voorkomen of te corrigeren. Het college moet zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de verantwoording, niet alleen de wethouder van financiën. Fouten en onduidelijkheden kunnen over allerlei onderwerpen gaan en zijn niet alleen de verantwoordelijkheid van één persoon.

2.3. Bepalen aanpak en inhoud van verantwoorden over de rechtmatigheid door het college

Deze uitwerking bevat de stappen die moeten worden genomen om daadwerkelijk de verantwoording te kunnen afleggen. Deze stappen vormen het plan van aanpak:



Stap 1 Normenkader

Om het normenkader effectief te kunnen gebruiken voor de interne beheersing, moet het worden geoperationaliseerd en jaarlijks geactualiseerd. Daarbij is het van belang dat helder is welke bepalingen van toepassing zijn op het rechtmatigheidsbeheer, met name die met financiële consequenties voor de gemeente.

Het operationaliseren en actualiseren van het normenkader is een taak van het college. Hierin wordt per wet, regeling of verordening aangegeven welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.

Het uiteindelijke doel is dat de gemeente aantoonbaar voldoet aan wet- en regelgeving.

Stap 2 Operationaliseren verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is het door de raad vastgestelde bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens bedraagt maximaal 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief toevoegingen aan de reserves. Fouten en onzekerheden worden bij elkaar opgeteld. Hiermee blijft het percentage binnen de bandbreedte van goedkeuringstolerantie die de accountant hanteert als gevolg van veranderde wet- en regelgeving hanteert; namelijk 2%.

Bij het vaststellen van de verantwoordingsgrens maakt de raad een afweging tussen de gewenste mate van inzicht en de inspanningen die dit vergt van de organisatie, met name van medewerkers die betrokken zijn bij de verbijzonderde interne controle. Dit overleg tussen raad en college is essentieel, omdat het besluit invloed heeft op de inrichting van de interne beheersing.

Bij het bepalen van de grens staat de informatiebehoefte van de raad centraal, waarbij ook factoren zoals het kwaliteitsniveau van de interne beheersing en ervaringen uit het verleden kunnen worden meegenomen.

Stap 3 Uitvoeren controle op rechtmatigheid

Gedurende het verslagjaar worden op basis van het toetsingskader, dat is afgeleid van het normenkader, de risico's in de processen van de gemeente bepaald. Op basis van de uitkomsten van deze risicobepaling wordt door middel van steekproeven en cijferanalyses vastgesteld of de financiële beheershandelingen van de gemeente rechtmatig zijn. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de onderwerpen die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van de *Kadernota Rechtmatigheid* van de commissie BBV (versie 2025, laatst geraadpleegd op 13 oktober 2025 via <https://commissiebbv.nl/page/view/ed722dba-ffb8-4ebe-9ac2-e19e2cd3015d/4-verantwoordingscriteria-rechtmatigheid>). De uitkomsten hiervan vormen input voor stap 4.

Stap 4 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. Daarnaast is de paragraaf bedrijfsvoering de plaats 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. Ook wordt daarin een nadere toelichting gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapporteringsgrens overschrijden. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met de raad (is bijvoorbeeld in de tussentijdse rapportages aandacht besteed aan afwijkingen) – of de reden waarom deze achterwege zijn gebleven – alsook de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

3. Wat mag het kosten?

Het beleidskader rechtmatigheid is leidraad voor de (verbijzonderde) interne controle van de gemeente. De uitvoering van de werkzaamheden vindt plaats binnen de bestaande formatie en beschikbare middelen. Bij de uitvoering wordt uitgegaan van de maximale verantwoordingsgrens van 2%. Het hanteren van een lagere grens biedt geen extra zekerheid over de rechtmatigheid van het financieel beheer, maar leidt wel tot een zwaardere controlelast waarbij uitbreiding van de formatie nodig zal zijn. Bij de evaluatie van de grenzen door de raad in 2026 kan dan worden nagegaan of de raad de grenzen wil aanpassen en/of de formatie daartoe moet worden aangepast. En dus of er meer middelen hiervoor beschikbaar moeten worden gesteld.

4. Hoe kunnen we erop sturen?

De gemeenteraad heeft er belang bij dat de uitvoering van gemeentelijke processen op een rechtmatige wijze plaatsvindt.

Met dit beleidskader stelt de gemeenteraad het kader vast waarbinnen het college uitvoering geeft aan het financieel beheer en de interne controle. De raad bepaalt hiermee de uitgangspunten en normen waar het college zich aan dient te houden (kaderstellende rol).

De raad stuurt op basis van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening, inclusief de toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering. Deze verantwoording biedt de raad een belangrijk instrument om toezicht te houden en, waar nodig, bij te sturen. Daarmee wordt de controlerende rol van de raad versterkt, vergelijkbaar met de wijze waarop de raad gebruikmaakt van de bevindingen en aanbevelingen van de accountant in zijn rapportages.

Verantwoording verslagjaar T		Raad	College	Ambtelijke organisatie	Concerncontrole / verbijzonderde interne controle
	Vooraf	• Neemt kennis van het normenkader en stelt deze vast. • Bepaalt ambitieniveau, verantwoordingsgrens en rapportering rechtmatigheid.	• Stelt normenkader op en legt deze aan de raad voor. • Geeft opdracht aan de organisatie om alle rechtmatigheidscriteria te controleren		
	Uitvoering		• Reactie op concept controle-verklaring en rapport van bevindingen	• Verantwoordelijk voor de borging van de rechtmatigheid en getrouwheid in het primaire proces.	• Voert verbijzonderde interne controle op de rechtmatigheid uit en rapporteert aan het college.
	Verantwoording	• Bespreekt uitkomsten jaarrekeningcontrole (getrouwheid) met de accountant. • Bespreekt bevindingen rechtmatigheid met college.	• Rapporteert bevindingen in de rechtmatigheids verantwoording • Gaat met de raad in gesprek over de bevindingen in de rechtmatigheids verantwoording.		• Rapporteert over de controle-bevindingen aan het college.