Gemeente Assen



notitie

Normenkader 2026

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 2026 Assen 7

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

3.3 Tabel toetsingskaders 8

1. Dit normenkader wordt opgesteld omdat...

1.1 ...er wetgeving is...

Dit normenkader vormt onderdeel van het financiële beheersings- en controlesysteem van de gemeente Assen en hangt samen met de financiële verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet.

Met ingang van verslagjaar 2023 legt het college van burgemeester en wethouders door middel van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening zelfstandig verantwoording af over de naleving van relevante wet- en regelgeving. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de gewijzigde[1] Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO), waarmee de rechtmatigheidsverantwoording is overgegaan van de accountant naar het college. De accountant beoordeelt daarbij niet langer zelfstandig de rechtmatigheid, maar controleert de getrouwheid van de door het college afgelegde rechtmatigheidsverantwoording.

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 2026 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 2026 en van het vermogen van de gemeente Assen op 31 december 2026 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 erop 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.

De gemeenteraad heeft voor de rechtmatigheidsverantwoording een verantwoordingsgrens vastgesteld conform de geldende bepalingen uit het BBV en het Bado. De nadere uitwerking van de verantwoordingsgrens, rapportagegrens en materialiteit is opgenomen in het Verbijzonderde Interne Controle plan (VIC plan) van de gemeente Assen. Geconstateerde fouten en onduidelijkheden worden beoordeeld overeenkomstig de landelijke richtlijnen en de gemeentelijke financiële kaders.

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

[1] De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van een bredere herziening van het toezicht- en verantwoordingsstelsel binnen decentrale overheden. In hetzelfde wetgevingstraject is tevens de Wet versterking decentrale rekenkamers in werking getreden, waarmee de onafhankelijke positie van de gemeentelijke rekenkamer is versterkt.

- **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

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.'

De notitie normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd door juridische zaken en interne audit. Meestal zijn de jaarlijkse aanpassingen minimaal. Voor 2026 is het normenkader geactualiseerd.

Indien wijzigingen in wet- en regelgeving, stellige uitspraken van de Commissie BBV of andere landelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, wordt het normenkader tussentijds aangepast.

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 al 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 (accountants)controle 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 het college 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 erop 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 bewerkstelligen 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. De gemeente Assen beschikt over een M&O-beleid en beheersmaatregelen gericht op het voorkomen en signaleren van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en middelen. De uitwerking hiervan is opgenomen in onderliggende beleidsdocumenten, interne controleplannen en procesgerichte beheersmaatregelen. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan frauderisico's en signalen van mogelijke onrechtmatigheden.

3. Operationalisatie

3.1 Criteria voor rechtmatigheid: normenkader jaarrekeningcontrole 2026 Assen

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

De feitelijke uitvoering van de rechtmatigheidscontrole vindt risicogericht plaats. De selectie van processen, geldstromen en beheersmaatregelen die jaarlijks worden getoetst, is opgenomen in het VIC plan. Hierbij wordt rekening gehouden met financiële materialiteit, frauderisico's, bevindingen uit voorgaande controles, wijzigingen in wet- en regelgeving en de uitkomsten van interne audits en verbijzonderde interne controles. Het college kan op basis van actuele risico-inschattingen aanvullende controles laten uitvoeren.

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 algemene (externe) en specifieke (interne) wet- en regelgeving opgenomen. Het normenkader wordt jaarlijks geëvalueerd en geactualiseerd.

De actualisatie vindt plaats door de teams Juridische Zaken en Interne Audit, waarbij wijzigingen in relevante externe en interne wet- en regelgeving worden beoordeeld op gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording en de interne beheersing. Relevante wijzigingen worden jaarlijks verwerkt in het normenkader en de toetsingskaders.

De rechtmatigheidscontrole richt zich limitatief 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 beheershandelingen 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.

De verantwoordelijkheid voor rechtmatig handelen ligt primair bij de lijnorganisatie. Het management is verantwoordelijk voor de naleving van relevante wet- en regelgeving en voor een toereikende inrichting van de interne beheersing binnen de processen. Verbijzonderde interne controle en interne audit ondersteunen het college bij monitoring, toetsing en evaluatie van de rechtmatigheid. Bevindingen uit controles en audits worden betrokken bij verdere actualisatie van het normenkader, de toetsingskaders en het VIC plan.

3.3 Tabel toetsingskaders

Algemeen Bestuur en ondersteunende processen	
Activiteit	**Algemeen financieel middelenbeheer**
Wetgeving extern	Grondwet Burgerlijk wetboek Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording Financiële-verhoudingswet Wet gemeenschappelijke regelingen Algemene Wet bestuursrecht Wet op de omzetbelasting Wet op het BTW-compensatiefonds Invorderingswet 1990 Wet WOZ Algemene wet inzake rijksbelastingen Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF) Wet Fido Ruddo Wet op de vennootschapsbelasting 1969 Wet Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen Wet Markt en Overheid Besluit markt en overheid Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers Alle van toepassing zijnde specifieke uitkeringen conform de SiSa-bijlage van het betreffende jaar
Regelgeving intern	Verordening collegeonderzoeken van de gemeente Assen 2017 Verordening Financieel Beleid, Beheer en Organisatie Gemeente Assen 2025 Controleverordening gemeente Assen 2023 voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie Incassoreglement gemeentelijke belastingen/heffingen van de gemeente Assen 2019 Verordening op de heffing en de invordering van onroerendezaakbelastingen 2026 Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing 2026 Verordening op de heffing en de invordering van toeristenbelasting 2026 Verordening op de heffing en de invordering van de riool en waterzorgheffing 2026 Verordening op de heffing en de invordering van de lijkbezorgingsrechten 2026 Verordening op de heffing en de invordering van marktgelden 2026 Treasurystatuut gemeente Assen 2019 Nota waarderings- en afschrijvingsbeleid 2023 Kadernota weerstandsvermogen en Risicomanagement 2020 Verordening gemeentelijke rekenkamer Assen 2023 Mandaatbesluit 2026 Budgethoudersregeling 2020 Verordening rechtspositie Raads- en commissieleden Assen 2019 Algemene subsidieverordening gemeente Assen 2021 Verordening op de accountantscommissie 2023 Nota voorkomen misbruik & oneigenlijk gebruik Legesverordening 2026
Activiteit	**Arbeidsvoorwaarden personeelsbeleid**
Wetgeving extern	Ambtenarenwet 2017 Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten CAO gemeenten 2025- 2027 Wet normering topinkomens Pensioenwet 2006 Wet arbeid en zorg 2001 Wet flexibel werken

Regelgeving intern	Regeling reis- en verblijfkosten Generatiepact gemeente Assen
Activiteit	**Inkopen, contractbeheer**
Wetgeving extern	Aanbestedingswet 2012 Aanbestedingsbesluit Uniform Europees Aanbestedingsdocument Aanbestedingsreglement werken 2016 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 op de heffing en de invordering van parkeerbelastingen 2026 Uitvoeringsregels parkeren gemeente Assen 2020 Aanwijsbesluit parkeren gemeente Assen 2024 Besluit mandaat en machtiging voor ontheffen nul-emissiezone Verkeersbesluit gemeente Assen 2026

Werken in Assen

Activiteit	**Sociale inkomensvoorzieningen en werkgelegenheid**
Wetgeving extern	Participatiewet 2015 IOAW IOAZ Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (bbz) Sociale en Fiscale wetgeving Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Suwi) Wet Sociale Werkvoorziening Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
Regelgeving intern	Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken WSW gemeente Assen 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 Beleidsregels integrale schuldhulpverlening gemeente Assen 2017 Beleidsregels brede ondersteuning toeslagenaffaire gemeente Assen 2025 Beleidsregels terugvordering van bijstand, bedrijfskapitaal, een IOAW- en een IOAZ-uitkering Assen 2025 Beleidsregels Terug- en invordering bedrijfskapitaal Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) gemeente Assen

Meedoen in Assen

Activiteit	Maatschappelijke zorg en welzijn
Wetgeving extern	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 Jeugdwet Wet publieke gezondheid
Regelgeving intern	Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Assen 2026 Verordening jeugdhulp gemeente Assen 2026 Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Assen 2026 Nadere regels jeugdhulp gemeente Assen 2026
Activiteit	**Kinderopvang**
Wetgeving extern	Wet kinderopvang Besluit kwaliteit kinderopvang
Regelgeving intern	Kwaliteitskader Peuteropvang Assen Subsidieregeling peuteropvang en voorschoolse educatie gemeente Assen 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 Wet op het voortgezet onderwijs 2020 Wet op de expertisecentra Leerplichtwet 1969 Wet van school naar duurzaam werk
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 schakelklassen gemeente Assen 2022

Aantrekkelijk Assen

Activiteit	Stedelijke Vernieuwing
Wetgeving extern	
Regelgeving intern	

Activiteit	Wonen
Wetgeving extern	Leegstandswet Woningwet Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) Omgevingswet Huisvestingswet Wet goed verhuurderschap
Regelgeving intern	Verordening Verzilverlening gemeente Assen Beleidsregels zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding 2022

	Nota Vereveningsfonds sociale woningbouw gemeente Assen 2023 Huisvestingsverordening 2023 Verordening Starterslening gemeente Assen Beleidsregels Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) Gemeente Assen Subsidieregeling Fonds extra subsidie verduurzaming woningen gemeente Assen Beleidsregels woningsplitsing en woningdelen gemeente Assen 2026 Beleidsregels voor tijdelijke woningen op particuliere erven gemeente Assen 2026