

# De rechtmatigheidsverantwoording

- 1 | Inleiding
- 2 | Toelichting en veranderingen
- 3 | Keuzes van het bestuur
- 4 | Toekomstige stappen
- 5 | Voorbeelden toepassing verantwoordingsgrens

commissie Algemene Zaken en Middelen  
06-06-2024

Ronald Lelij  
Senior Beleidsadviseur Intern Audit



# 1 | Inleiding

## Rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatig handelen is handelen overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving, regels en besluiten. Met de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het DB dat de baten, de lasten en de balansmutaties in de jaarrekening rechtmatig zijn. Rechtmatigheid heeft hier betrekking op financiële rechtmatigheid.

## Meerwaarde voor het hoogheemraadschap:

- Rechtmatigheidsverantwoording door DB, waardoor, los van de accountantsverklaring, het goede gesprek kan plaatsvinden over het belang voor de organisatie van het realiseren van de doelstellingen binnen de daarvoor ter beschikking gestelde middelen en (wettelijke) kaders.
- Controlerende en kader stellende rol van het AB wordt beter vervuld.
- Impuls kwaliteit interne controle functie (Verbijzonderde Interne Controle - VIC)

## Invoering:

- Met ingang van boekjaar 2025 in werking (verantwoording in 2026).

## Status:

- Voor gemeenten is een tussenoplossing gevonden voor de rechtmatigheidsverantwoording
- De gemeentewet is gewijzigd, BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en BADO (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) zijn nog niet aangepast
- Basis voor accountant is de BADO, verklaring moet nog worden afgegeven over de getrouwheid en rechtmatigheid
- Voor waterschappen is de wettelijke grondslag, het Waterschapsbesluit al vastgesteld.



## 2 | Toelichting en veranderingen

- Het aspect rechtmatigheid ziet toe op 1) begrotings-, 2) voorwaarde- en 3) misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

| Huidige situatie                                                                                                                                                                                           | Beoogde situatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Normenkader wordt vastgesteld</li><li>• Externe accountant toetst aan normenkader</li></ul>                                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Normen kader wordt vastgesteld</li><li>• DB toetst aan normenkader</li></ul>                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Accountant rapporteert over getrouwe beeld en rechtmatigheid</li><li>• Onzekerheden en rechtsmatigheidsfouten onderdeel van strekking controleverklaring</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• DB legt op basis uitkomsten interne controles verantwoording of over naleving financiële rechtmatigheid in de jaarrekening</li><li>• DB rapporteert over rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden</li><li>• Accountant betreft rechtmatigheidsverantwoording bij het oordeel over getrouwheid</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• AB spreekt met accountant over bevindingen rechtmatigheid</li></ul>                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• AB spreekt met DB over bevindingen rechtmatigheid</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                              |



## 2 | Verantwoordelijkheden en consequenties algemeen bestuur en dagelijks bestuur

| Wie                      | Verantwoordelijkheden m.b.t. rechtmatigheidsverantwoording                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Algemeen bestuur</b>  | <ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>Vaststellen van het normenkader *</i></li><li>2. Vaststellen verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording</li><li>3. Kaders meegeven aan het DB over de paragraaf bedrijfsvoering m.b.t. rechtmatigheid</li><li>4. Bespreking bevindingen rechtmatigheidsverantwoording met het DB</li><li>5. Vaststellen van de rechtmatigheidsverantwoording</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Dagelijks bestuur</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>Bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid *</i></li><li>2. Bepalen van het ambitieniveau van de rechtmatigheidsverantwoording</li><li>3. <i>Opstellen van het normenkader *</i></li><li>4. <i>Toetsingskader vaststellen (indien gewenst). In een toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing *</i></li><li>5. <i>Controle op rechtmatig handelen van het hoogheemraadschap, dient te kunnen steunen op de opzet, bestaan en werking van maatregelen t.b.v. de interne beheersing en de controle op rechtmatig handelen van het hoogheemraadschap *</i></li><li>6. Het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening op basis van deze controles</li><li>7. Het in de rechtmatigheidsverantwoording opnemen van afwijkingen boven de gestelde verantwoordingsgrens</li><li>8. Het geven van toelichting op de feiten in de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering (onderdeel jaarverslag). Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.</li></ol> |

\* De blauwe cursieve regels betreffen verantwoordelijkheden die in de huidige situatie al van toepassing zijn



## 2 | Consequenties voor de organisatie

| Onderdeel                       | Consequenties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Organisatie en besturing</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aanpassing financiële verordeningen (<i>4 financiële verordeningen</i>)</li><li>• Inrichting en afstemming volgens "three lines of defence"<br/><i>Zie hoofdstuk 5.2. van de <a href="https://overheid.nl">BADO notitie rechtmatigheidsverantwoording (overheid.nl)</a></i></li><li>• Vaststellen verantwoordelijkheden en rollen 1e en 2e lijn</li><li>• Ondersteuning werkzaamheden tweede lijn door interne audit</li><li>• Commitment en inrichting interne controles door de eerste lijn incl. rapportering</li></ul>                                                     |
| <b>Beleid en verordeningen</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Nieuwe verordening/ notitie rechtmatigheidsverantwoording</li><li>• Aanpassing bestaande financiële verordeningen</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Mens en cultuur</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>• Zichtbaar en traceerbaar vastleggen van rechtmatig handelen inclusief gemaakte afwegingen</li><li>• Zorgdragen voor voldoende capaciteit voor uitvoering (VIC) werkzaamheden</li><li>• Commitment en steun vanuit de ambtelijke top</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Processen en procedures</b>  | <p>Uitdagingen in het proces van totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Beschrijving van de werkzaamheden van de VIC-rol, concern control en concernaudit</li><li>• bepaling van de tolerantie materialiteit en uitvoeringsmaterialiteit</li><li>• Evaluatie van de bevindingen (fouten en onduidelijkheden)</li><li>• Opstelling van de rechtmatigheidsverantwoording.</li><li>• Agendering van gesprekken met DB en AB</li><li>• Doorlopende afstemming met de externe accountant over aanpak en uitvoering van de rechtmatigheidsverantwoording</li></ul> |
| <b>IT Systemen</b>              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Digitalisering interne controles, gebruik maken van data analyse</li><li>• Voldoende beveiliging en betrouwbaarheid van de IT-systemen (inclusief privacy)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |



### 3 | Keuzes van het bestuur

#### Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

Drempel waarboven rechtmatigheidsafwijkingen (fouten en onduidelijkheden) door het DB dienen te worden gerapporteerd in de rechtmatigheidsverantwoording.

| Onderdeel                                                 | Huidige situatie en wetgeving                                                             | Verwachte situatie en wetgeving (2025)                                                    |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording</b> | Tussen de 0% tot 3% van de totale lasten                                                  | Tussen de 0% en 2% van de totale lasten                                                   |
| <b>Goedkeuringstolerantie externe accountant</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>• 1% - Fouten</li><li>• 3% - Onzekerheden</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 2% - Fouten</li><li>• 2% - Onzekerheden</li></ul> |
| <b>Op basis van begroting 2024</b>                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• € 1.280.000</li><li>• € 3.850.000</li></ul>       | <ul style="list-style-type: none"><li>• € 2.560.000</li></ul>                             |

#### Keuze om verantwoordingsgrens aan te sluiten bij goedkeuringstolerantie accountant:

- Veel decentrale overheden sluiten aan op tolerantie van de accountant.
- Deloitte geeft aan dat dit de meest optimale keuze is voor efficiency interne en externe controle
- Minder discussie met de accountant
- Minder inefficiëntie werkzaamheden
- Ingroei-benadering, evaluatie na 2 jaar om zowel verantwoordingsgrens als goedkeuringstolerantie te verlagen
- Damping impact invoering rechtmatigheidsverantwoording



### 3 | Keuzes van het bestuur

#### Rapportagegrens

| Onderdeel           | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rapportagegrens     | Het algemeen bestuur kan vragen dat geconstateerde afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens, door het dagelijks bestuur in de paragraaf bedrijfsvoering wordt toegelicht. De rapporteringsgrens bepaalt de diepgang van de toelichting van het dagelijks bestuur in de paragraaf bedrijfsvoering. |
| Keuze               | Het vaststellen van de rapportagegrens                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Wie                 | Algemeen bestuur                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Huidige situatie    | € 100.000 (Elke afwijking boven dit bedrag moet worden gerapporteerd)                                                                                                                                                                                                                                           |
| Impact van de keuze | Hoe lager de grens hoe vaker rapportering van details in de paragraaf bedrijfsvoering                                                                                                                                                                                                                           |



### 3 | Keuzes van het bestuur

#### Begrotingsonrechtmatigheid

| Onderdeel                                                                                | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Begrotingscriterium                                                                      | Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en de hiermee samenhangende programma's en kredieten.                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Begrotingsonrechtmatigheid                                                               | <ul style="list-style-type: none"><li>• het DB bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door het AB vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten overschrijdt;</li><li>• toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet het AB zijn vastgesteld;</li><li>• overschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot en die niet tijdig met de begrotingswijzigingen zijn aangepast.</li></ul> |
| Overschrijdingen van de lasten en overschrijdingen van investeringsbudgetten (kredieten) | Deze zijn altijd onrechtmatig, ook al zijn deze tijdig gemeld. Indien de overschrijding van de lasten past binnen de vooraf vastgestelde afspraken met de raad dan zijn de begrotingsonrechtmatigheden vooraf als acceptabel bestempeld.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten en baten                   | Deze zijn op zichzelf niet onrechtmatig en kunnen alleen onrechtmatig zijn als die niet tijdig aan het AB zijn gemeld.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Te maken afspraken                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Acceptabel</b>   Wat zijn de gemaakte afspraken met het AB over welk deel van overschrijdingen van de lasten en overschrijdingen van investeringsbudgetten (kredieten) als acceptabel worden aangemerkt.</li><li>• <b>Tijdigheid</b>   Wat is geregeld met het AB over wat als tijdig melden kan worden beschouwd en op welke wijze dient melding plaats te vinden.</li></ul>                                                                           |



### 3 | Keuzes van het bestuur

#### Ambitie van het bestuur t.a.v. de scope rechtmatigheid



| Ambitieniveau                                                 | Voordelen                                                                                                                                               | Nadelen                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wettelijke norm</b>                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>Gelijk aan huidige situatie</li><li>Minste impact op organisatie, capaciteit en middelen</li></ul>                | <ul style="list-style-type: none"><li>Geen extra impuls voor versterking interne beheersing voor het realiseren van doelen</li></ul>                                |
| <b>Financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>Versterking interne beheersing op bepaalde processen en thema's</li></ul>                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>Vereist meer van de organisatie, ICT processen en cultuur op gebied van registratie, interne controle en rapportage</li></ul> |
| <b>In control statement (ICS)</b>                             | <ul style="list-style-type: none"><li>De risico's die de realisatie van doelen bedreigen zijn aantoonbaar effectief beheerst door maatregelen</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Vergaande impact op organisatie, ICT systemen, processen en cultuur.</li><li>Vergt veel capaciteit en middelen</li></ul>      |



## 4 | Toekomstige stappen

- Voorstel te maken afspraken en keuzes rechtmatigheidsverantwoording (september 2024)
- Vaststellen nieuwe en aangepaste verordeningen in verband met de rechtmatigheidsverantwoording (november 2024)
  - Controleprotocol accountantsverklaring
  - Controleverordening
  - Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie
  - Verordening rechtmatigheidsverantwoording



## 5 | Voorbeelden toepassing verantwoordingsgrens

Ter illustratie van hoe om te gaan met afwijkingen (onrechtmatigheden en onduidelijkheden) alsmede de verantwoordings- en rapportage grens zijn hieronder een aantal voorbeelden opgenomen. De bedragen in de voorbeelden zijn fictief. De uitgangspunten waar de voorbeelden mee zijn uitgewerkt zijn op basis van de begroting 2024, een verantwoordingsgrens 2% en de huidige rapportagegrens:

- **Begrote lasten 2024** € 128.369.000
- **Verantwoordingsgrens** € 2.560.000
- **Rapportagegrens** € 100.000

| Casus                                                                 | Rechtmatigheidsverantwoording                                                                                                                                                                          | Paragraaf bedrijfsvoering                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rechtmatigheidsfouten   € 3.000.000<br>Onduidelijkheden   € 300.000   | <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Afzonderlijk opnemen, deze liggen boven de verantwoordingsgrens.<br><b>Onduidelijkheden:</b> Niet opnemen, deze liggen onder de verantwoordingsgrens                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Afzonderlijk opnemen, Deze liggen boven de verantwoordingsgrens (indien niet acceptabel)</li><li>• <b>Onduidelijkheden:</b> Vermelding van de individuele onduidelijkheden voor zover boven de € 100.000</li></ul> |
| Rechtmatigheidsfouten   € 2.200.000<br>Onduidelijkheden   € 300.000   | <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Niet opnemen, deze liggen onder de verantwoordingsgrens.<br><b>Onduidelijkheden:</b> Niet opnemen, deze liggen onder de verantwoordingsgrens                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Vermelding van de individuele rechtmatigheidsfouten voor zover boven de € 100.000</li><li>• <b>Onduidelijkheden:</b> Vermelding van de individuele onduidelijkheden voor zover boven de € 100.000</li></ul>        |
| Rechtmatigheidsfouten   € 95.000<br>Onduidelijkheden   € 10.000       | <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Niet opnemen, deze liggen onder de verantwoordingsgrens.<br><b>Onduidelijkheden:</b> Niet opnemen, deze liggen onder de verantwoordingsgrens                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Geen vermelding verplicht, rechtmatigheidsfouten liggen onder rapportagegrens</li><li>• <b>Onduidelijkheden:</b> Geen vermelding verplicht, onduidelijkheden liggen onder rapportagegrens</li></ul>                |
| Rechtmatigheidsfouten   € 2.900.000<br>Onduidelijkheden   € 3.100.000 | <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Afzonderlijk opnemen, het bedrag is hoger dan de verantwoordingsgrens.<br><b>Onduidelijkheden:</b> Afzonderlijk opnemen, het bedrag is hoger dan de verantwoordingsgrens | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Rechtmatigheidsfouten:</b> Afzonderlijk opnemen, Deze liggen boven de verantwoordingsgrens</li><li>• <b>Onduidelijkheden:</b> Afzonderlijk opnemen, Deze liggen boven de verantwoordingsgrens</li></ul>                                       |