

De rechtmatigheidsverantwoording

3 april 2025

drs. Neil van Engelen RA

Agenda

- ▶ Inleiding
- ▶ Stand van zaken rondom de rechtmatigheidsverantwoording
- ▶ Basis uitgangspunten
- ▶ Begrotingscriterium
- ▶ Misbruik en oneigenlijk gebruik



Inleiding

LAATSTE NIEUWS

- ONZE INTERPRETATIE VAN LAATSTE STAND VAN ZAKEN
- DE RANDVOORWAARDEN DIE WIJ ALS VNG AAN BZK HEBBEN MEEGEGEVEN

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

—VANAF 2021—

EN DUS NIET MEER VAN DE ACCOUNTANT!

UPDATE

OCTOBER 2019

KOERS BEKEND!

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

WAT KUNNEN GEMEENTEN ALVAST DOEN?

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

VERVOLGPROCES?

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

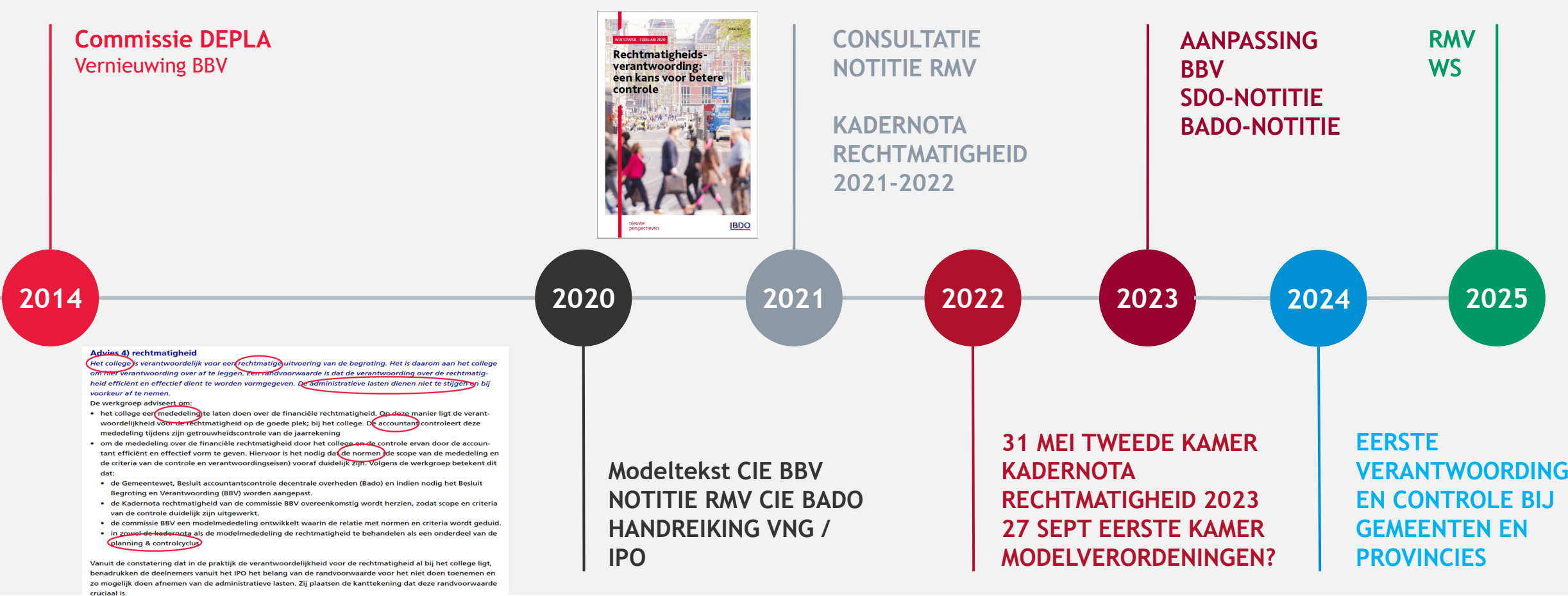
DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VAN HET COLLEGE... ... AAN DE RAAD

2 HARDE RANDVOORWAARDEN VANUIT VNG MEEGEGEVEN:

- 1 FLANKEREND BELEID VANUIT BZK OM IMPLEMENTATIE TE ONDERSTEUNEN
- 2 EEN 'BADO'-NOTITIE DIE INZICHT GEEFT IN WAT GEMEENTEN MOETEN DOEN & WAT ACCOUNTANTS GAAN DOEN, OM DISCUSSIES OP LOKAAL NIVEAU TE VOORKOMEN

Waar is het ook alweer begonnen?

Historie



Waarom een rechtmatigheidsverantwoording?

De doelstelling

- Een expliciete (financiële) rechtmatigheidsverantwoording door het DB onderstreept de **politieke aanspreekbaarheid** van het DB door het AB op die verantwoordelijkheid.

En

- heeft naar verwachting een **kwaliteit verhogend effect** op de financiële bedrijfsvoering en interne beheersing.

Advies 4) rechtmatigheid

Het college is verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting. Het is daarom aan het college om hier verantwoording over af te leggen. Een randvoorwaarde is dat de verantwoording over de rechtmatigheid efficiënt en effectief dient te worden vormgegeven. De administratieve lasten dienen niet te stijgen en bij voorkeur af te nemen.

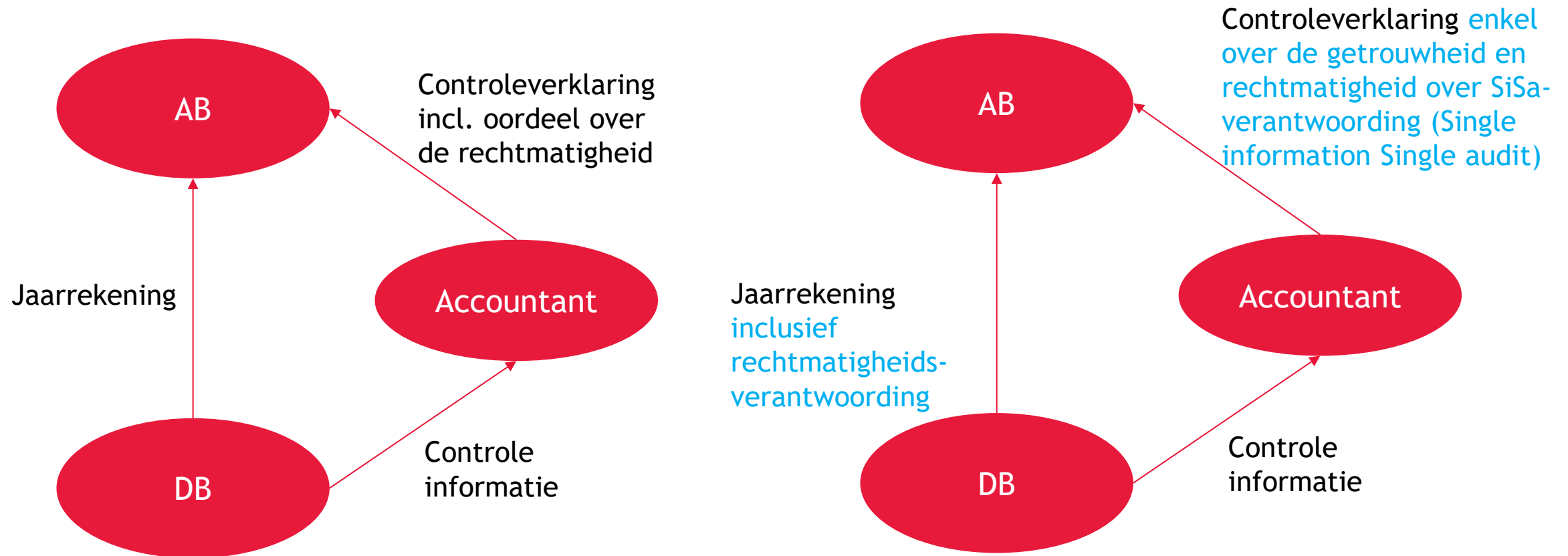
De werkgroep adviseert om:

- het college een mededeling te laten doen over de financiële rechtmatigheid. Op deze manier ligt de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid op de goede plek; bij het college. De accountant controleert deze mededeling tijdens zijn getrouwheidscontrole van de jaarrekening
- om de mededeling over de financiële rechtmatigheid door het college en de controle ervan door de accountant efficiënt en effectief vorm te geven. Hiervoor is het nodig dat de normen (de scope van de mededeling en de criteria van de controle en verantwoordingseisen) vooraf duidelijk zijn. Volgens de werkgroep betekent dit dat:
 - de Gemeentewet, Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en indien nodig het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) worden aangepast.
 - de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV overeenkomstig wordt herzien, zodat scope en criteria van de controle duidelijk zijn uitgewerkt.
 - de commissie BBV een modelmededeling ontwikkelt waarin de relatie met normen en criteria wordt geduid.
 - in zowel de kadernota als de modelmededeling de rechtmatigheid te behandelen als een onderdeel van de planning & controlcyclus

Vanuit de constatering dat in de praktijk de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid al bij het college ligt, benadrukken de deelnemers vanuit het IPO het belang van de randvoorwaarde voor het niet doen toenemen en zo mogelijk doen afnemen van de administratieve lasten. Zij plaatsen de kanttekening dat deze randvoorwaarde cruciaal is.

Was...wordt

Rechtmatigheidsverantwoording verschuift, controle blijft



Rollen en verantwoordelijkheden

Wijzigingen

Samenvattend

Ongewijzigd:

- ▶ Het DB blijft verantwoordelijk voor de borging van de financiële rechtmatigheid dus inclusief de begrotingsrechtmatigheid. Dit is ongewijzigd.

Wat gaat er veranderen:

- ▶ Het AB stelt het normenkader vast. Mandatering aan het DB is niet toegestaan.
- ▶ Het DB legt in de jaarstukken expliciet verantwoording af over de financiële rechtmatigheid.
- ▶ Het AB stelt hiervoor de verantwoordingsgrens (3%, € 364K) en een rapportagegrens (10%, €36K) vast.
- ▶ De accountant controleert de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening.

Stand van zaken rondom de rechtmatigheidsverantwoording

De stand van zaken

Landelijk

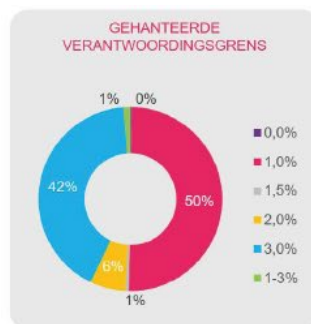
- ▶ Gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen hebben op basis van de eisen van de financiële verordening en de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de jaarrekening 2023.
- ▶ In de paragraaf bedrijfsvoering zijn afwijkingen nader toegelicht.
- ▶ De accountantscontrole over het verslagjaar 2023 heeft geleid tot een oordeel over de rechtmatigheidsverantwoording bij gemeenten en provincies als onderdeel van de jaarrekening geheel.

Hoe verder?

- ▶ Aanpassing van de wetgeving (het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden) ligt bij de Raad van State.
- ▶ Het ministerie van Binnenlandse Zaken evalueert het beeld rondom de rechtmatigheidsverantwoording op basis van de jaarrekeningen van gemeenten.
- ▶ Invoering van de rechtmatigheidsverantwoording bij waterschappen per begrotingsjaar 2025.

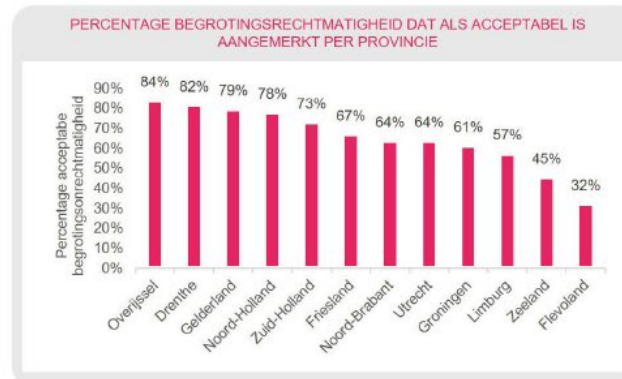
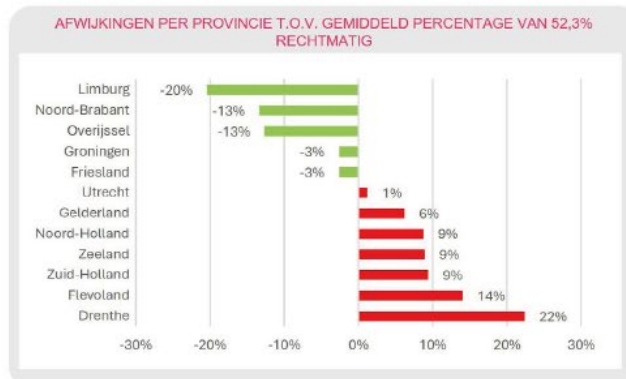
Uitkomsten rechtmatigheidsverantwoording 2023

Bron: Benchmark rechtmatigheidsverantwoording Exilo



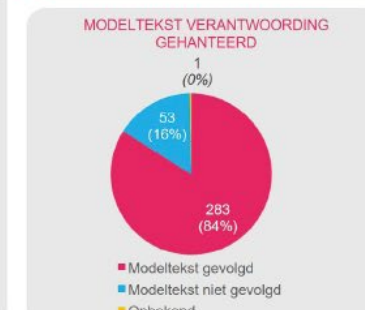
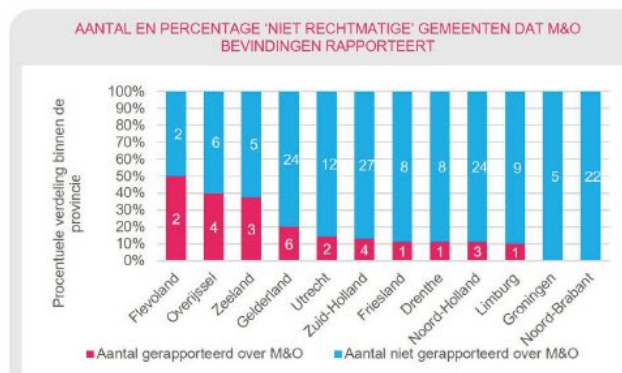
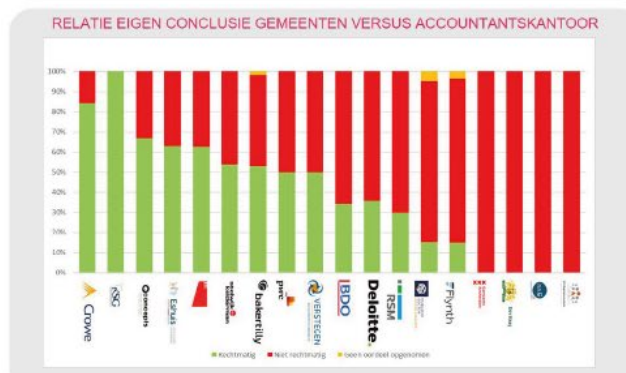
CONSISTENTIE TUSSEN BEVINDINGEN EN RECHTMATIGHEIDSVANTWOORDING

	Aantal	In % van totaal
Aantal gemeenten waarbij ten onrechte rechtmatig wordt geconcludeerd	55	16,3%
Aantal gemeenten waarbij ten onrechte niet rechtmatig wordt geconcludeerd	2	0,6%
Aantal gemeenten dat zelf geen conclusie heeft opgenomen	3	0,9%
Aantal gemeenten waarbij oordeel niet consistent is met bevindingen	60	17,8%



€3,0 Miljard is 'gerepareerd'

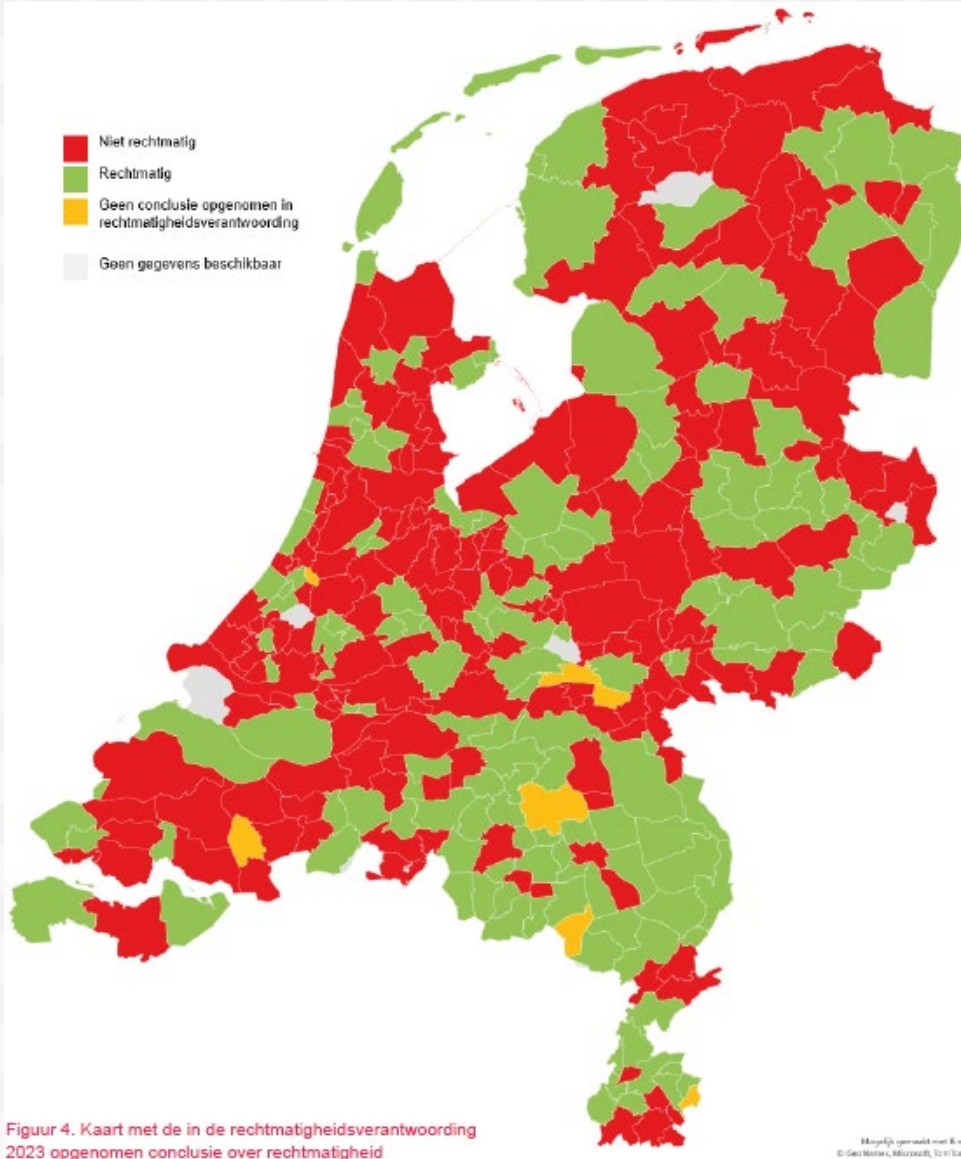
Zouden we de gerapporteerde overschrijdingen van baten en lasten en overschrijdingen van baten extrapoleren over alle gemeenten dan zouden we een gerapporteerde onrechtmatigheid van €3,6mld. verwachten. Aangezien de feitelijk gerapporteerde onrechtmatigheid €0,6mld. bedraagt kunnen we inschatten dat voor circa €3,0mld. aan onrechtmatigheden is voorkomen door aanvullende afspraken tussen raad en college.



Uitkomsten rechtmatigheidsverantwoording 2023

Bron: Benchmark rechtmatigheidsverantwoording Exilo

- ▶ Begrotingscriterium voornaamste veroorzaker van de conclusie “niet rechtmatig”.
- ▶ Daarnaast € 609 mln. aan onrechtmatige aanbestedingen gerapporteerd.
- ▶ 85% van de 180 gemeenten waarbij de verantwoordingsgrens is overschreden, rapporteert niets over Misbruik & Oneigenlijk gebruik.



Uitkomsten rechtmatigheidsverantwoording 2023

Beeld provincies

- ▶ De totale begrotingsomvang van de provincies is €6,6 miljard. Voor 2023 werd voor €352 miljoen aan begrotingsonrechtmatigheden geconstateerd.
- ▶ In totaal wordt gerapporteerd dat voor €8,2 miljoen aan inkoopcontracten ten onrechte niet Europees aanbesteed is.
- ▶ Elke provincie is uniek in de uitwerking van de paragraaf bedrijfsvoering.



De essentie

Essentie

Rechtmatig handelen is voor een overheidsorganisatie belangrijk; BSR hoort te voldoen aan wet- en regelgeving. De bedoeling van de rechtmatigheidsverantwoording is om over de financiële rechtmatigheid transparant te rapporteren aan het AB.

Belangrijke uitgangspunten voor de financiële verslaggeving zijn hierbij:

- ▶ De rechtmatigheidsverantwoording van het DB bevat het totaal aan afwijkingen voor zover die (samen met eventuele andere financiële onrechtmatigheden) boven de door het AB vastgestelde verantwoordingsgrens uitkomen.
- ▶ Het DB geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
- ▶ Voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving c.q. het getrouwe beeld van de jaarrekening worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.
- ▶ Begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van het AB passen (acceptabel), moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

Modelverantwoording (verplicht)

De rechtmatigheidsverantwoording

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 <datum> [vastgestelde normenkader](#) 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 <x>% ([maximaal 3](#)) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>. 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 bedrag € <Y> bedraagt. Dit is lager/hoger dan de daarvoor gestelde grens van € <X>. Van de niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties is volgens het college overigens een bedrag van € <Z> acceptabel op basis van door de gemeenteraad vastgestelde afspraken.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

..

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad 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.

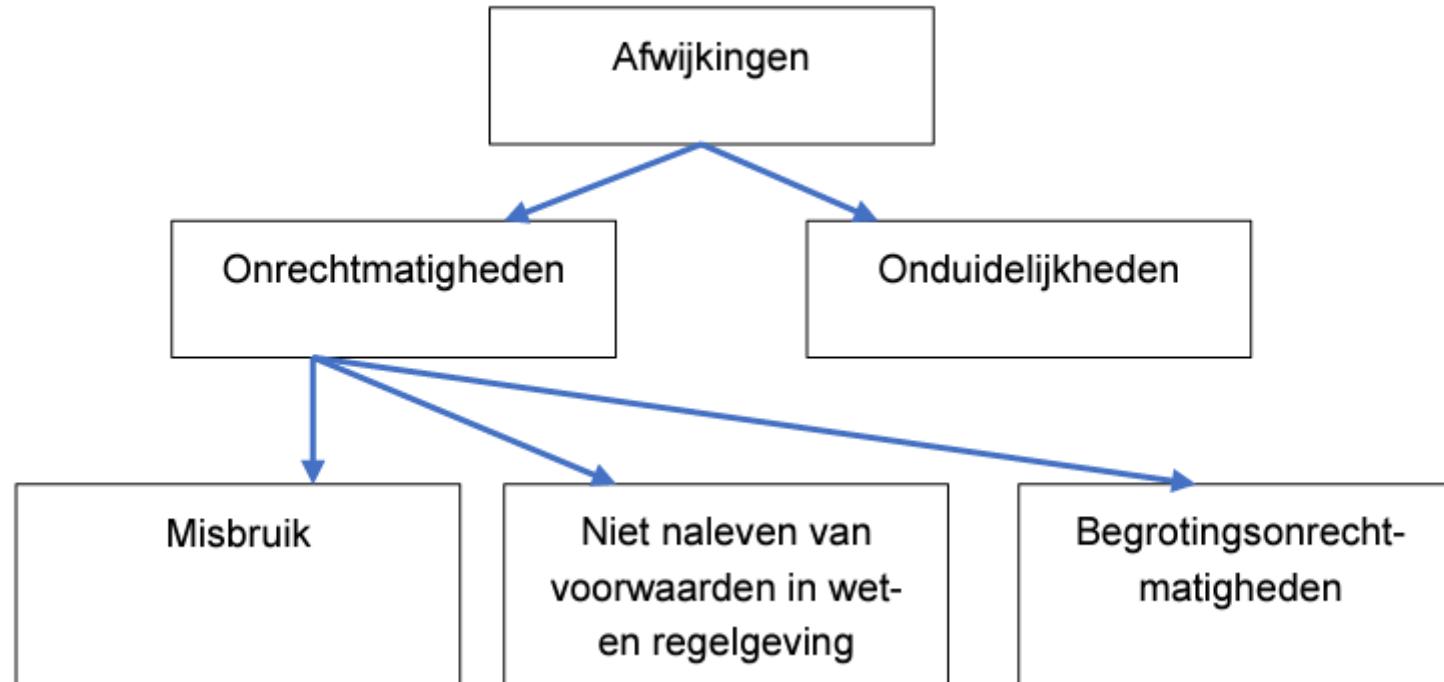
Relevante kaders en begrippen op hoofdlijnen

De rechtmatigheidsverantwoording

- ▶ **Begrotingsrechtmatigheid:** de baten en lasten dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting.
- ▶ **Voorwaardencriterium:** baten en lasten komen tot stand binnen de eisen van diverse interne en externe regelgeving en deze eisen hebben betrekking op aspecten als recht, hoogte en duur. Bijvoorbeeld de eisen aan een verstrekte subsidie.
- ▶ **Misbruik en oneigenlijk gebruik:** ziet toe op het adequaat functioneren van interne beheersmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gelden voor derden.

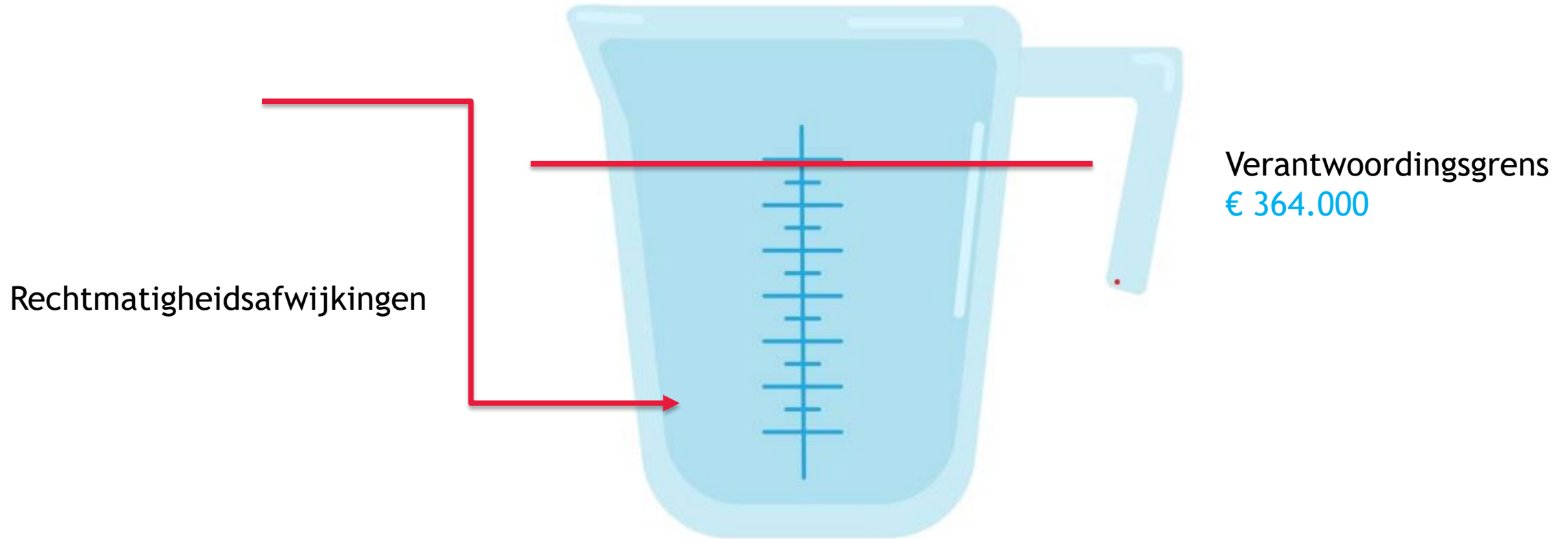
Belangrijke uitgangspunten

De rechtmatigheidsverantwoording



Hoe werkt de verantwoordingsgrens?

De rechtmatigheidsverantwoording



Het begrotingscriterium

**STELLING: IEDERE AFWIJKING TEN OP ZICHTE VAN DE
BEGROTING IS ONRECHTMATIG?**

Begrotingsonrechtmatigheid

Artikel 189 lid 3 Gemeentewet als uitgangspunt

Ten laste van de gemeente kunnen slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.



Artikel 12 Verordening financieel beleid

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
- Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage of de overschrijding van de lasten is gemeld middels een rapportage/memo die ter informatie is verstrekt aan het algemeen bestuur vóór de vaststelling van de jaarrekening.



Begrotingsonrechtmatigheid - overschrijdingen van baten

Artikel 189 lid 3 Gemeentewet als uitgangspunt

Ten laste van de gemeente kunnen slechts lasten en andere uitgaven overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.



Spelregels op basis van de Q&A van de commissie BBV

Andere begrotingsafwijkingen zoals overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten en baten zijn op zichzelf niet onrechtmatig. Deze kunnen alleen onrechtmatig zijn als die [niet tijdig](#) tot een begrotingswijziging hebben geleid of te laat aan het AB zijn gemeld.

Dit tijdig melden raakt immers ook het directe budgetrecht en daarmee de kaderstellende rol van het AB. Immers het AB had op basis van tijdig verstrekte informatie (mogelijk) een aanvullend (ander) besluit kunnen nemen.

[Niet tijdig](#) betreft een afspraak tussen het AB en het DB.

Zesde lid

Onderschrijdingen van lasten en/of investeringsbudgetten zijn rechtmatig als deze tijdig zijn gemeld aan het algemeen bestuur. Hetzelfde geldt voor overschrijdingen en onderschrijdingen van baten. Meldingen van deze afwijkingen, die bij de jaarrekening worden gedaan en toegelicht, worden geacht tijdig te zijn verricht.

Achtergrond bij verschillende scenario's

Budgetrecht ligt bij het AB

Overschrijding op lasten en investeringskredieten (budgettekort)

- ▶ Volgens de wet is het alleen toegestaan om geld uit te geven of te investeren tot aan het bedrag dat is vastgelegd in de goedgekeurde begroting/investeringskrediet. Dus **elke uitgave** of investering die **hoger** is **dan het goedgekeurde bedrag**, is automatisch onrechtmatig.
- ▶ Het AB moet **voor het jaar afloopt de wijzigingen** van de begroting goedkeuren/besluiten.
- ▶ Het **kan acceptabel zijn** om meer uit te geven of te investeren dan begroot, mits dit overeenkomt met **de afspraken** die zijn gemaakt en vastgelegd met het AB.

Overschrijding van baten of onderschrijding van lasten (budget over)

- ▶ Het AB heeft het recht om te beslissen wat er gebeurt met het geld dat niet wordt uitgegeven volgens de vastgestelde begroting (dus bij meer baten of minder lasten dan verwacht). Het budgetrecht is immers in handen van het AB.
- ▶ Het is de verantwoordelijkheid van het DB om de AB **vroeg genoeg te informeren** over het budgetoverschot, **zodat het AB erover kan beslissen**. De termijn voor het melden hangt af van de P&C-cyclus, extra afspraken tussen het DB en het AB, **gebruikelijke manier** van communiceren, etc.

Achtergrond bij verschillende scenario's

Het AB staat centraal

Onderschrijding van baten (te weinig dekking voor geplande uitgaven)

- ▶ De wet regelt niet wat de consequenties zijn als de baten lager uitvallen dan begroot, maar dit kan samen met de uitvoering van de lasten volgens de begroting een negatief saldo veroorzaken. Dus uitgaven waar **geen dekking** voor is.
- ▶ Als de baten lager uitvallen dan begroot, betekent dit dat er minder financiële ruimte is dan verwacht. In dat geval moeten de lasten worden aangepast aan de beschikbare middelen. Ook hier geldt dat het van belang is om het AB **tijdig** te informeren zodat deze in staat worden gesteld om **budgetten eventueel te her alloceren** voordat er ongedekte lasten ontstaan.
- ▶ De termijn voor het melden hangt af van de Planning&Control-cyclus, extra afspraken tussen het DB en het AB, **gebruikelijke manier** van communiceren, etc.

Begrotingscriterium samengevat

Paragraaf 4.2.2 Kadernotarechtmatigheid 2025



Misbruik en oneigenlijk gebruik

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Rechtmatigheidsverantwoording

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte subsidies of -bijdragen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

- ▶ Het is aan BSR om [effectieve maatregelen](#) te nemen om Misbruik & Oneigenlijk (M&O) gebruik te voorkomen.
- ▶ Wanneer het DB concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het DB dit in de [paragraaf bedrijfsvoering](#).
- ▶ Daadwerkelijke [afwijkingen](#) als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de [rechtmatigheidsverantwoording](#).

Stellige uitspraak commissie BBV:

Geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het door BSR geconstateerde misbruik.

Welke vragen spelen er bij u?



www.bdo.nl

BDO is een op naam van Stichting BDO te Amsterdam geregistreerd merk.

In deze publicatie wordt BDO gebruikt ter aanduiding van de organisatie die onder de merknaam 'BDO' actief is op het gebied van de professionele dienstverlening (accountancy, belastingadvies en advisory).

BDO Accountants & Adviseurs is een op naam van BDO Holding B.V. te Eindhoven geregistreeerde handelsnaam en wordt gebruikt ter aanduiding van een aantal met elkaar in een groep verbonden rechtspersonen, die ieder afzonderlijk onder de merknaam 'BDO' actief zijn op een bepaald terrein van de professionele dienstverlening (accountancy, belastingadvies en advisory).

BDO Holding B.V. is lid van BDO International Ltd, een rechtspersoon naar Engels recht met beperkte aansprakelijkheid, en maakt deel uit van het wereldwijde netwerk van juridisch zelfstandige organisaties die onder de naam 'BDO' optreden.

BDO is de merknaam die wordt gebruikt ter aanduiding van het BDO-netwerk en van elk van de BDO Member Firms.



Contactgegevens



DRS. NEIL VAN ENGELEN RA
DIRECTOR ADVISORY

06 28 69 77 91
Neil.van.Engelen@bdo.nl

Belangrijke uitgangspunten samengevat

De rechtmatigheidsverantwoording in perspectief

- ▶ De rechtmatigheidsverantwoording betreft de **financiële rechtmatigheid**.
- ▶ De rechtmatigheidsverantwoording ziet enkel toe op de zuivere rechtmatigheidscriteria begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik en oneigenlijk.
- ▶ Het AB bepaalt het normenkader en stelt de verantwoordingsgrens (0% - 3%) vast.
- ▶ De RMV is een toelichting in de jaarrekening.
- ▶ Indien het totaal van rechtmatigheidsafwijkingen van de financiële rechtmatigheid **individueel en / of gezamenlijk hoger** is dan de verantwoordingsgrens licht het DB deze afwijkingen toe in de rechtmatigheidsverantwoording.
- ▶ Indien het totaal van onduidelijkheden ten aanzien van de financiële rechtmatigheid **individueel en / of gezamenlijk hoger** is dan de verantwoordingsgrens licht het DB deze onduidelijkheden toe in de rechtmatigheidsverantwoording.
- ▶ Vervolgens kan in de paragraaf bedrijfsvoering (jaarverslag) een verdere uitwerking/toelichting worden opgenomen. Voor de paragraaf bedrijfsvoering geldt de afgesproken rapportagegrens.
- ▶ De onderbouwing komt vanuit de organisatie / onderliggende bedrijfsprocessen (**dossiervorming**), interne beheersing en interne toetsingen.