

Rechtmatigheidsprotocol Omgevingsdienst Brabant Noord

Hoofdstuk 1: Algemeen

1.1 Inleiding

Voor de voorbereiding en de uitvoering van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening stelt het algemeen bestuur nadere regels vast omtrent de wijze van uitvoering van de verantwoording. Dit vindt op hoofdlijnen plaats in dit protocol. Dit rechtmatigheidsprotocol wordt voor onbepaalde tijd vastgesteld, wat betekent dat dit van kracht blijft tot het door het Algemeen Bestuur weer wordt gewijzigd.

1.2 Doelstelling

Dit rechtmatigheidsprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan het dagelijks bestuur over de reikwijdte van de verantwoording, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

1.3 Wettelijk kader

In september 2022 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'Versterking decentrale rekenkamers' aangenomen. Naast het regelen van uitbreiden van diverse bevoegdheden voor de rekenkamers van gemeenten en provincies, regelt deze wet de verschuiving van de rechtmatigheidsverantwoording van accountant naar Dagelijks Bestuur.

In artikel 75, lid 2 van het Besluit Begroting en Verantwoording is gesteld dat de Commissie BBV 'zorgdraagt voor een eenduidige uitvoering en toepassing van dit besluit, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van ... gemeenschappelijke regelingen.'

In deze verantwoordelijkheid brengen ze een Kadernota rechtmatigheid uit. In de Kadernota rechtmatigheid 2023 is de verschuiving van de verantwoording ook beschreven. Voor de uitvoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt verwezen naar de meest recente kadernota rechtmatigheid.

Hoofdstuk 2: Algemene uitgangspunten voor de rechtmatigheid

De getrouwheid van de jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant. De controle door en de inhoud van de controle door de accountant is in artikel 217 van de Provinciewet geregeld.

In lid 4 van artikel 217 van de Provinciewet is vervolgens bepaald welke bevindingen het verslag van bevindingen moet bevatten, namelijk:

- De vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- Onrechtmatigheden in de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 van de Gemeentewet, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), evenals de Handleiding Regelgeving Accountancy (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden door de accountant.

Hoofdstuk 3: Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Het dagelijks bestuur accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. Het dagelijks bestuur controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties

3.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis van de af te geven controleverklaring.

Goedkeuringstolerantie

Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle (% lasten)

Goedkeurend

≤ 2%

Dit percentage past binnen de wettelijke kaders, zoals opgenomen in het Bado. Het genoemde percentage wordt steeds genomen op basis van de totale lasten, exclusief stortingen in de reserves. Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

3.2 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie kennen we ook de rapporteringstolerantie. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in de jaarrekening.

Voor de rapporteringstolerantie stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat het dagelijks bestuur elke fout of onzekerheid boven € 50.000 rapporteert, die in het kader van de controle op de rechtmatigheidesignaleerd wordt. Hiermee sluit de rapportagegrens aan bij die van het controleprotocol.

3.3 Single Information Single Audit (SiSa)

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over specifieke uitkeringen (artikel 58a BBV), voor zover voor de ODBN van toepassing. In het kader van Single Information Single Audit (SiSa) zijn door het Ministerie van BZK rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden zal rapporteren die afzonderlijk op regelingsniveau de voorgeschreven rapporteringstolerantie overtreffen. Dit in aanvulling op de eerder door het Algemeen Bestuur vastgestelde rapporteringstoleranties.

3.4 Niet in de balans opgenomen verplichtingen (NIBOV)

In de toelichting op de balans wordt vermeld de niet in de balans opgenomen belangrijke financiële verplichtingen waaraan de ODBN voor toekomstige jaren is verbonden. In verband met de relevantie worden uitsluitend de belangrijkste contracten opgenomen, waarbij de resterende verplichting een totale waarde van € 250.000 overstijgt.

Hoofdstuk 4: Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Bado dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend, namelijk:

1. het begrotingscriterium,
2. het voorwaardencriterium,
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O),
4. het calculatiecriterium,
5. het valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheidscriterium,
9. het leveringscriterium.

Bij het getrouwheidsonderzoek wordt getoetst aan de laatste zes criteria. Als onderdeel van het getrouwheidsonderzoek wordt de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording vastgesteld. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- I. Het begrotingscriterium;
- II. Het voorwaardencriterium;
- III. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O). Hierna worden de drie criteria nader toegelicht.

4.1 Begrotingscriterium

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten en investeringen zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - sprake van onrechtmatige uitgaven, maar kan acceptabel zijn als de overschrijdingen passen binnen de met het Algemeen Bestuur afgesproken spelregels. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van het Algemeen Bestuur. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur.

De begrotingsrechtmatigheid dient beoordeeld te worden op het totaal van de begroting en niet per programma.

Bij de controle op het begrotingscriterium geldt het volgende afwegingskader. Daarbij geldt dat het woord “passend” aangeeft dat de desbetreffende last past binnen het door het Algemeen Bestuur geformuleerde beleid.

Bij de controle op het begrotingscriterium geldt het volgende schema uit de kadernota rechtmatigheid 2024, waarin de afwijkingen van het Begrotings- en investeringsbudget en de rechtmatigheidsverantwoording te zien zijn:



4.2 Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door de Omgevingsdienst zijn aan de voorwaarden uit het normenkader verbonden waarop door het dagelijks bestuur moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, besluiten van het Algemeen Bestuur, verordeningen, richtlijnen, protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie). De gestelde voorwaarden hebben betrekking op het toetsingskader en financiële verordening met beschrijvingscriterium.

4.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium)

Een gemeenschappelijke regeling dient misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De aard van de activiteiten van de ODBN maakt dat het vaststellen van het beleid hieromtrent in een specifieke nota niet passend is. Misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen door in de verschillende regelingen en procedures passende maatregelen te voorzien. Voor bestaande procedures en interne controlemaatregelen op de naleving daarvan moet worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen.

Hoofdstuk 5: De naleving van interne en externe (wettelijke) kaders

De controle op rechtmatigheid voor de kalenderjaren waar dit protocol betrekking op heeft maakt gebruik van het normen- en toetsingskader dat bij dit protocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de controle relevante wet- en regelgeving van hogere overheden en van de ODBN zelf en is limitatief gericht op:

- De naleving van externe wettelijke kaders
- De naleving van interne kaders van de Omgevingsdienst Brabant Noord

5.1 Naleving van externe wettelijke kaders

De wettelijke kaders zijn alleen van toepassing voor zover deze directe financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen. Het normenkader is opgenomen in bijlage 2.

5.2 Naleving van interne kaders

Naast wettelijke kaders gelden ook intern vastgestelde regels zoals:

- De begroting
- De financiële verordening
- De controleverordening;
- Overige kaders zoals opgenomen in bijlage 2 van dit protocol.

Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directie financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne kaders uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheer handelingen, tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening. Het normenkader voor deze interne kaders van de ODBN is weergegeven in de bijgevoegde bijlage 2, normenkader voor interne regelingen.

Het eigen inkoopbeleid maakt geen onderdeel uit van het normenkader derhalve ook niet van de rechtmatigheidscontrole.

5.3 Besluiten van het Dagelijks Bestuur

Indien en voor zover bij de controle materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door het Algemeen Bestuur of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van het Dagelijks Bestuur naar de ambtelijke organisatie c.q. besluiten van het Dagelijks Bestuur vallen daar in beginsel buiten. Voor zover de interne regels een noodzakelijke uitwerking zijn van Rijks- of door het Algemeen Bestuur vastgestelde regelgeving en de besluiten financiële gevolgen hebben, worden besluiten van het Dagelijks Bestuur wel in de controle van de rechtmatigheid betrokken. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het Dagelijks Bestuur om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

5.4. Single information single audit (SiSa)

Ingaande 2007 is het principe van Single information single audit ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het Rijk. Voor SiSa-verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsingsvoorwaarden. Voor zover deze deel uitmaken van de jaarrekening zijn ook de bepalingen zoals vermeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol van toepassing. In de Circulaire SiSa van het Ministerie van BZK is nadere regelgeving verstrekt over de wijze van verantwoorden over specifieke uitkeringen.

Hoofdstuk 6: Rapportage door het Dagelijks Bestuur

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert het Dagelijks Bestuur, conform hetgeen in de wet bepaald is, in de jaarstukken haar bevindingen van de rechtmatigheidscontrole.

6.1 Rechtmatigheidsverklaring

In de rechtmatigheidsverklaring wordt op de wettelijk voorgeschreven wijze de uitkomsten van de controle weergegeven. De verklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

6.2 Rapportage van bevindingen

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt een rapportage van bevindingen opgenomen, conform de notitie Paragraaf Bedrijfsvoering van de Commissie BBV.

- Wat wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering;
- De wijze waarop de rechtmatigheidsverantwoording tot stand is gekomen;

Bevindingen onder de verantwoordingsgrens die niet in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, maar welke relevant om het Algemeen Bestuur over te informeren;

- Nadere toelichting op bevindingen welke opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording;
- Beheersmaatregelen die zijn genomen ten aanzien van geconstateerde fouten en onduidelijkheden uit de rechtmatigheidscontroles.

Aldus besloten in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Brabant Noord in haar vergadering van 5 november 2025 te 's-Hertogenbosch.

De secretaris, De voorzitter,

Jan Lenssen Kees van Rooij

Bijlage Toetsingskader

Het normenkader wordt hier verder uitgewerkt in een toetsingskader. Dit wordt gebruikt bij het uitvoeren van de interne controles.

Wetgeving extern	Recht	Hoogte	Duur
Grondwet;	Hoofdstuk 4, art. 104, 105, 106		
Burgerlijk wetboek	Boek 6 (verbintenissenrecht) en boek 7 (bijzondere overeenkomsten)		
Financiële verhoudingswet	Gehele wet		
Algemene Wet Bestuursrecht;	Hoofdstuk 10, titel 10.1 (mandaat, delegatie en attributie)		
Wet gemeenschappelijke regelingen;	Hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 7		
Gemeentewet	Titel IV (gemeentelijke financiën), artikelen 186 t/m 257		
Provinciewet	Titel IV (provinciale financiën), artikelen 187 t/m 252		
Besluit begroting en verantwoording voor provincies en gemeenten (inclusief stellige uitspraken in de notities van het BBV)	Gehele wet		
Europese aanbestedingsregels	Gehele wet		
Aanbestedingswet 2012	Gehele wet		
Gids Proportionaliteit	Gehele gids		
Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado)	Gehele wet		
Regeling informatieverstrekking SiSa	Gehele wet		
Ambtenarenwet;	Hoofdstuk III (integriteit en gedrag) en hoofdstuk IX (Klachtbehandeling en onderzoek)		
Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	Hoofdstuk 1 en 2	Hoofdstuk 1 en 2	Hoofdstuk 1 en 2
Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 2
Wet minimumloon (WML)	Gehele wet		
Sociale verzekeringswetten;	Gehele wet		
Arbeidsomstandighedenwet;	Gehele wet		
Cao SGO;	Gehele wet		
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)	Gehele wet		
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	Gehele wet		
Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)	Gehele wet		
Wet op de vennootschapsbelasting 1969	Gehele wet		
Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen;	Gehele wet		
Kadernota rechtmatigheid (Commissie BBV);	Gehele wet		
Wet op de omzetbelasting 1968	Gehele wet		
Wet op het BTW-compensatiefonds	Gehele wet		
Uitvoeringsregeling BTW-compensatiefonds	Gehele wet		
Wet op de loonbelasting 1964 (inclusief werkkostenregeling)	Gehele wet		
Wet inkomstenbelasting 2001	Gehele wet		
Algemene Verordening Gegevensbescherming;	Art. 5, 6, 9, 32, 35		
Pensioenwetgeving (o.a. Wet privatisering ABP, Wet arbeid en zorg (Wazo))	Gehele wet		
Wet financiering decentrale overheden;	Art. 2	Art. 3	Art. 4
Regeling uitzetten derivaten decentrale overheden (Ruddo)	Art. 2, 3 en 4		
Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden	Art. 2	Art. 2	Art. 3
Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden;	Art. 3, 4, 7	Art. 6	
Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF)	Gehele wet		
Besluit leningsvoorwaarden decentrale overheden	Art. 1, 2, 4, 5		Art. 3
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)	Art. 106-108		
Uitvoeringsregeling invorderingswet 1990	Art. 2, 3, 4, 7, 8, 9		