

# Bestuursvoorstel

<b>Onderwerp:</b> Formele aanpassingen i.v.m. de invoering van de Rechtigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur vanaf 2025 <b>Nummer:</b> Z52735-148510	Agendapunt: 4
--	---------------

<b>DB:</b> Ja 18-3-2025	<b>BPL:</b> Nee	<b>FAZ:</b> Ja 2-4-2025	<b>VVSW:</b> Nee	<b>AB:</b> Ja 16-4-2025
----------------------------	-----------------	----------------------------	------------------	----------------------------

<b>Opsteller:</b>	<b>Opdrachtgever:</b> Klaas de Veen	<b>Portefeuillehouder:</b> Jakob Bartelds
-------------------	--	--

<b>Ondersteuning van de afdeling:</b> <input type="checkbox"/> Technisch <input checked="" type="checkbox"/> Juridisch <input type="checkbox"/> Financieel <input checked="" type="checkbox"/> Staf <input type="checkbox"/> Communicatie <input type="checkbox"/> ICT / Beveiliging
---

<b>Externe betrokkenen:</b>	<b>Reden:</b>

<b>Samenvatting:</b> Vanaf het verslagjaar 2025 is het dagelijks bestuur zelf verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording, die in de jaarstukken wordt opgenomen. Met ingang van 2025 zal het dagelijks bestuur zelf gaan toetsen op de rechtmatige naleving van het door het algemeen bestuur vastgestelde normenkader. Tot en met het verslagjaar 2024 is dit de taak van de accountant. Door de gewijzigde verantwoordelijkheid rondom de rechtmatigheidsverantwoording, de controle hierop en de gewijzigde voorschriften vanuit het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) moeten de financiële verordening (ex artikel 108 Waterschapswet), controleverordening (ex artikel 109 Waterschapswet) en het (accountants)controleprotocol worden geactualiseerd en door het algemeen bestuur worden vastgesteld. Ten opzichte van de in het verleden vastgestelde verordeningen c.a. zijn er nauwelijks wijzigingen verwerkt, afgezien van de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast moet het Normenkader 2025 voor de rechtmatigheidscontrole door het algemeen bestuur worden vastgesteld.
---

<b>Duurzaamheidsparagraaf:</b> Nee
------------------------------------

<b>Begrotingsaspecten:</b> Nee
--------------------------------

<b>AB-voorstel:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Intrekken van de Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2008;</li><li>- Vaststellen van de Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2025;</li><li>- Intrekken van de Controleverordening waterschap Hunze en Aa's 2008;</li><li>- Vaststellen van de Controleverordening waterschap Hunze en Aa's 2025;</li><li>- Intrekken van het Controleprotocol accountantscontrole jaarrekening 2018 e.v. m.i.v. boekjaar 2025;</li><li>- Vaststellen van het Controleprotocol 2025;</li><li>- Vaststellen van het Normenkader 2025 voor de rechtmatigheidscontrole.</li></ul>
---

<b>Bijlagen:</b>
------------------

# Bestuursvoorstel

- Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2025
- Controleverordening waterschap Hunze en Aa's 2025
- Controleprotocol 2025
- Normenkader 2025 voor de rechtmatigheidscontrole
- Achtergrondnotitie invoering rechtmatigheidsverantwoording

**Besluit/opmerkingen bestuur:**

**Paraaf Secretaris-directeur:**

## Inleiding

Vanaf het verslagjaar 2025 is het dagelijks bestuur zelf verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording, die in de jaarstukken wordt opgenomen. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre het waterschap rechtmatig heeft gehandeld. Met ingang van 2025 zal het dagelijks bestuur zelf gaan toetsen op de rechtmatige naleving van het door het algemeen bestuur vastgestelde normenkader. Tot en met het verslagjaar 2024 is dit de taak van de accountant.

Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar het bijgevoegde achtergrondnotitie over de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording (bijlage 6).

Voor de uitwerking moeten een aantal formele documenten worden aangepast en vastgesteld, te weten:

1. Financiële verordening (ex artikel 108 Waterschapswet)<sup>1</sup>.
2. Controleverordening (ex artikel 109 Waterschapswet)<sup>2</sup>.
3. Controleprotocol accountantscontrole.
4. Normenkader rechtmatigheidscontrole.

Voor de verordeningen ex artikel 108 en 109 Waterschapswet heeft de Unie van Waterschappen modelverordeningen opgesteld waarvan bij het opstellen gebruik is gemaakt.

## Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handeling in overeenstemming is met de van toepassing zijnde wetten, regels en besluiten. Rechtmatigheid in de breedste zin betekent dat alle handelingen ook moeten voldoen aan wet- en regelgeving zonder directe financiële gevolgen op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (Arbo), milieuwetgeving enzovoort.

Voor de financiële rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur heeft rechtmatigheid een minder brede scope. Met de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het dagelijks bestuur dat de baten, de lasten en de balansmutaties in de jaarrekening rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ofwel: alle financiële beheershandelingen die leiden tot de jaarrekening van Hunze en Aa's zijn in overeenstemming met de daarvoor geldende (financiële) wet- en regelgeving en de besluiten zoals opgenomen in het normenkader.

### 1. Financiële verordening

De financiële verordening wordt ook wel de 'Verordening artikel 108' genoemd en is wettelijk verplicht. Het is een verwijzing naar het artikel in de Waterschapswet dat deze verordening verplicht stelt. Het algemeen bestuur legt met de financiële verordening de kaders vast voor de financiële aangelegenheden binnen het waterschap Hunze en Aa's, voor zover daar beleidsvrijheid voor geldt binnen de wet- en regelgeving. De financiële verordening is een zogenoemde kapstokverordening waarbij het algemeen bestuur nadere invulling kan geven aan haar kaderstellende rol voor de

---

<sup>1</sup> Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2008

<sup>2</sup> Verordening controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van Waterschap Hunze en Aa's 2008

financiële functie van het waterschap. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De uitvoering van het in de verordening geformuleerde beleid is aan het dagelijks bestuur.

Het waterschap moet beschikken over een actueel kader voor het beheer van de waterschapsfinanciën. De huidige financiële verordening is in 2008 naar aanleiding van de invoering van de toen aangepaste Waterschapswet vastgesteld en moet worden aangepast naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving. De financiële verordening is met name aangepast aan de veranderde rol van de accountant en het dagelijks bestuur in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. Deze nieuwe situatie is van toepassing vanaf het verslagjaar 2025.

In hoofdstuk 2 van de financiële verordening is onze beleids- en verantwoordingscyclus formeel vastgelegd volgens onze huidige werkwijze. Op een aantal plaatsen dient als gevolg van de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording de huidige financiële verordening uit 2008 te worden aangepast. Hierbij is er voor gekozen om de artikelen inzake rechtmatigheid zoveel mogelijk te herschikken in een nieuw hoofdstuk 3: "rechtmatigheidsverantwoording". De introductie van de rechtmatigheidsverantwoording betreft de volgende artikelen:

- *Artikel 10 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording*

Als gevolg van de aanpassing van het Waterschapsbesluit is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) van toepassing en is de verantwoordingsgrens voor de getrouwheidsverantwoording door de accountant wettelijk op 2% gesteld van de totale lasten van het waterschap exclusief de toevoegingen aan reserves (ter illustratie, dit is op basis van de begroting 2025 € 2,25 mln.). Het algemeen bestuur van een waterschap kan zelf de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vaststellen.

Omwille van de eenvoud en om verwarring te voorkomen wordt voorgesteld om een verantwoordingsgrens te hanteren, die aansluit bij de grens die de accountant hanteert voor getrouwheid. Concreet betekent het dat zodra fouten en onzekerheden opgeteld meer dan 2% van de totale lasten bedragen, er geen goedkeurende rechtmatigheidsverklaring door het dagelijks bestuur kan worden afgegeven. Over de geconstateerde rechtmatigheidsfouten zal het dagelijks bestuur in de jaarrekening verantwoording afleggen.

Naast de verantwoordingsgrens, geldt tevens een rapportagegrens. Waar de verantwoordingsgrens wat zegt over de diepgang van de controle, is de rapportagegrens de grens waarboven gerapporteerd wordt. Op basis van de rapportagegrens kunnen geconstateerde afwijkingen (de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden) die lager zijn dan de vastgestelde verantwoordingsgrens in de paragraaf bedrijfsvoering worden toegelicht. Geadviseerd wordt de rapportagegrens gelijk te stellen aan de rapportagegrens die de accountant op grond van het accountantscontroleprotocol hanteert, te weten elke fout of onzekerheid groter dan 5% van de goedkeuringstolerantie (ter illustratie, dit is op basis van de begroting 2025 € 112.000,-).

- *Artikel 11, 12 en 13* betreffen een nadere definiëring van de op de uitgangspunten en de definities van de drie rechtmatigheidscriteria: te weten het voorwaarden criterium, het begrotings criterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium. Daarnaast wordt in artikel 12 lid 6 voorgesteld een aantal (begrotings)afwijkingen als niet onrechtmatig aan te merken. Bijvoorbeeld als er sprake is van een open einde regeling (bijvoorbeeld bij samenwerkingsverbanden waarbij de bekostiging achteraf door nacalculatie wordt vastgesteld).

De in artikel 12 opgenomen nadere afspraken rondom begrotingsrechtmatigheid zijn feitelijk een explicitering van de huidige werkwijze en informatieverstrekking aan de algemeen bestuur,

waarbij naast de tussentijdse rapportages en begrotingswijzigingen in de jaarrekening een uitvoerige analyse van voor- en nadelen t.o.v. de najaarsrapportage wordt gegeven. Ook wordt in de jaarrekening uitvoerig verslag gedaan over de stand van zaken rondom investeringen.

## 2. Controleverordening

Artikel 109 van de Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur bij verordening regels vast te stellen voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Hiermee stelt het algemeen bestuur de kaders voor de accountantscontrole, gebruik makend van de mogelijkheden die artikel 109 van de Waterschapswet en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) daartoe bieden. Het waterschap moet beschikken over een actueel kader voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De huidige verordening is in 2008 vastgesteld en moet worden aangepast naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving.

Vanaf het verslagjaar 2025 neemt het dagelijks bestuur een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in hoeverre het waterschap rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf het verslagjaar 2025 dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid. Door deze veranderde rol van de accountant in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording behoeft de controleverordening 2008 technische aanpassingen. De controleverordening 2008 behoeft alleen te worden aangepast in de definities, de informatieverstrekking en de rapportering. Inhoudelijk blijft de regeling hetzelfde. In lid 1 van dit artikel is de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur ten aanzien van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording verwoord.

## 3. Controleprotocol

Op grond van artikel 5 van de Verordening op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisaties is aangegeven dat het algemeen bestuur nadere aanwijzingen geeft over de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de accountantscontrole, alsmede de reikwijdte van het interne rechtmatigheidstraject. Deze staan in het controleprotocol.

Het algemeen bestuur verleent, conform artikel 109 van de Waterschapswet, de accountant de opdracht voor het controleren van de jaarrekening. De accountant doet hiertoe een onderzoek naar de getrouwheid van de jaarrekening (vanaf boekjaar 2025 zal het dagelijks bestuur een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening afleggen). Het algemeen bestuur omschrijft in het controleprotocol de specifieke opdracht en geeft in het normenkader de normen waaraan de rechtmatigheid van de jaarrekening getoetst dient te worden. Het controleprotocol dient als leidraad en opdracht voor deze controle en beschrijft de reikwijdte van het interne rechtmatigheidstraject.

Het huidige controleprotocol, vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van 14 februari 2018, is van toepassing op de controle vanaf de jaarrekening 2018 van het Waterschap Hunze en Aa's. In de afgelopen jaren is naar tevredenheid gewerkt met dit protocol.

Door de gewijzigde verantwoordelijkheid rondom de rechtmatigheidsverantwoording en de gewijzigde voorschriften vanuit het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) moet het controleprotocol worden geactualiseerd.

In het controleprotocol worden door het algemeen bestuur aan de accountant nadere aanwijzingen gegeven over:

- de reikwijdte van de accountantscontrole,
- de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarstukken vanaf 2025 van het waterschap Hunze en Aa's,
- de communicatie en de rapportage.

Het algemeen bestuur kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen (zoals opgenomen in het Waterschapsbesluit).

De huidige goedkeurings- en rapporteringstoleranties zijn gelijk aan het wettelijk minimumkader. Deze toleranties zijn (m.i.v. 2025) gewijzigd door wijziging van de wet- en regelgeving inzake de door de accountant te hanteren goedkeuringstolerantie (wijziging van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO)<sup>3</sup>). Het onderscheid tussen fouten en onzekerheden is vervallen en de verantwoordingsgrens voor de getrouwheidsverantwoording door de accountant is wettelijk op 2% gesteld (ter illustratie, dit is op basis van de begroting 2025 € 2,25 mln.).

Wat betreft de rapporteringstolerantie (de fouten waarover door de accountant moet worden gerapporteerd) wordt voorgesteld de huidige hoogte van de goedkeuringstolerantie aan te houden. Dit betekent dat elke fout of onzekerheid boven 5% van de goedkeuringstolerantie (ter illustratie, dit is op basis van de begroting 2025 € 112.000,-) door de accountant worden opgenomen in het verslag van bevindingen.

#### *Verantwoording specifieke uitkeringen (SPUK)*

De SPUK maakt geen deel uit van de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur verantwoordt immers niet aan het algemeen bestuur maar aan het Rijk, dat de uitkering onder voorwaarden heeft gesteld. De verantwoording van de SPUK's blijft onderdeel van de SISA-bijlage (Single Information Single Audit). De controle en oordeelsvorming door de accountant blijft daarom ongewijzigd toezien op de getrouw- en rechtmatigheid van de SISA-regelingen. Indien uit de controle van de accountant blijkt dat er onrechtmatig is gehandeld en de voorwaarden niet in acht zijn genomen, kan dit de oordeelsvorming door de accountant raken en leiden tot rapportering in het accountantsverslag. Dat kan ook leiden tot terugvordering van de SPUK door het Rijk. Als er sprake is van een onrechtmatigheid die niet alleen in strijd is met de subsidievoorwaarden van de SPUK, maar ook in strijd is met het normenkader van het waterschap, dan zal deze onrechtmatigheid ook door het dagelijks bestuur worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

#### **4. Normenkader**

Voor een goede totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is het belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het dagelijks bestuur 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 is het normenkader. Het normenkader verschaft een totaaloverzicht van relevante externe wetgeving en interne regelgeving, die daarmee het kader vormen voor de rechtmatigheidsbeoordeling van de financiële beheershandelingen van het waterschap. Het normenkader moet actueel en aangepast worden op basis van nieuwe wet- en regelgeving. De inventarisatie van regelgeving bestaat uit externe- en interne regelgeving. Onder

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 2 van de achtergrondnotitie invoering rechtmatigheidsverantwoording

interne regelgeving worden verordeningen en overige relevante algemeen bestuursbesluiten verstaan. Voor verordeningen geldt dat alle verordeningen onderdeel uitmaken van het normenkader voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Andere besluiten van het algemeen bestuur, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader. Zoals het delegatiebesluit.

Het normenkader van 2024 is als basis gebruikt voor het normenkader van 2025. Uit het oogpunt van het bereiken van efficiency en het leveren van kwalitatief goede informatie aan alle waterschappen, maken een aantal waterschappen jaarlijks gezamenlijk een inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving, op basis waarvan het extern normenkader is opgesteld.

In voorgaande jaren werd het normenkader na besluitvorming in het algemeen bestuur van het controleprotocol accountantscontrole jaarrekening jaarlijks geactualiseerd door het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur stelt met ingang van het verslagjaar 2025 jaarlijks het normenkader vast.

## Financiën

De controlekosten van zowel de externe accountant als het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording zijn geraamd in de begroting 2025. De nadere aanwijzingen en regels die in het controleprotocol accountantscontrole en het normenkader zijn gesteld ten aanzien van de controle leiden niet tot een bijstelling van deze raming.

## Communicatie:

De Financiële verordening 2025 en de Controleverordening 2025 wordt op de gebruikelijke wijze gepubliceerd. Binnen twee weken na vaststelling door het algemeen bestuur moet het dagelijks bestuur de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 109b Waterschapswet). Daarnaast zal de verordening worden gepubliceerd via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) (bekendmaking). De verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking).

Het vastgestelde Controleprotocol accountantscontrole en het vastgestelde Normenkader zullen aan de externe accountant ter beschikking worden gesteld.

## Privacy

De externe accountant neemt kennis van de achterliggende stukken die ten grondslag liggen aan de interne controlerapportage. Tevens neemt de externe accountant kennis van de achterliggende stukken die ten grondslag liggen aan de in de jaarrekening vermelde informatie. Waar door de accountant nodig geacht neemt de externe accountant kennis van onderliggende stukken en neemt deze soms op in zijn controledossier. De accountant maakt gebruik van een beveiligde omgeving en heeft te maken met geheimhoudingsplicht. Indien het waterschap documenten uitwisselt met de accountant gebeurt dit door middel van een beveiligde server. In onze privacy verklaring op de website is in algemene termen vermeld dat wij zo nodig persoonsgegevens delen met derden.

## Evaluatie

Aan de hand van het controleprotocol zal de accountant in het voorjaar van 2026 de eindejaarscontrole op de jaarrekening 2025 uitvoeren. De definitieve bevindingen voortkomend uit deze controle zullen naar verwachting voor de zomer van 2026 beschikbaar zijn. Bij het openbaar maken van de (concept) jaarstukken wordt de strekking van de rechtmatigheidsverantwoording over 2025 bekend.

## Voorstel

Besluiten tot het:

- intrekken van de Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2008;
- vaststellen van de Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2025;
- intrekken van de Controleverordening waterschap Hunze en Aa's 2008;
- vaststellen van de Controleverordening waterschap Hunze en Aa's 2025;
- intrekken van het Controleprotocol accountantscontrole jaarrekening 2018 e.v. m.i.v. boekjaar 2025;
- vaststellen van het Controleprotocol 2025;
- vaststellen van het Normenkader 2025 voor de rechtmatigheidscontrole.

namens het dagelijks bestuur,

Jelmer Kooistra  
Secretaris-directeur

Geert-Jan ten Brink  
Dijkgraaf