

No. W04.24.00190/I

's-Gravenhage, 7 november 2024

Bij Kabinetsmissive van 23 augustus 2024, no.2024001883, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, het Waterschapsbesluit en het Besluit financiële verhouding 2001 in verband met het stellen van regels omtrent de rechtmatigheidsverantwoording, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit stelt nadere regels aan de verantwoording door decentrale overheden. In verband hiermee worden onder meer het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) gewijzigd. Voor een goedkeurende accountantsverklaring of de jaarrekening juist en volledig is, komt een tolerantiegrens van 2% te gelden. Verder is onder meer een definitie van financiële rechtmatigheid opgenomen en zijn hiervoor in de toelichting toetsingscriteria geformuleerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop de financiële rechtmatigheid is geregeld. In het bijzonder vraagt zij te verduidelijken hoe de definitie zich verhoudt tot de definitie op rijksniveau en welke toetsingscriteria wel en niet van toepassing zijn. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op het verplicht overleg dat is gehouden met de Algemene Rekenkamer. De Afdeling adviseert hier alsnog aandacht aan te besteden. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

## 1. Financiële rechtmatigheid

### a. *Definitie*

Het ontwerpbesluit introduceert een definitie van financiële rechtmatigheid die moet worden gehanteerd bij de controle op en de verantwoording over de rechtmatigheid door decentrale besturen.<sup>1</sup> In de consultatiefase deed de beroepsorganisatie voor accountants (NBA) een suggestie voor een andere definitie. Zij adviseerde de definitie aan te vullen in de zin dat ook voldaan moet zijn aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.<sup>2</sup> De toelichting gaat hier niet op in.

Ook de Algemene Rekenkamer maakte hier een opmerking over en wees er verder op dat de voorgestelde definitie voor decentrale overheden anders luidt dan de definitie voor de rijksoverheid in de rijksbegrotingsvoorschriften.<sup>3</sup> Zo leidt de voorgestelde definitie tot een beperktere reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing omdat voorwaarden in subsidiebesluiten niet onder deze definitie vallen. Verschillende definities kunnen vooral problematisch zijn bij specifieke uitkeringen die op

---

<sup>1</sup> Voorgesteld Artikel I (Besluit accountantscontrole decentrale overheden), onderdeel A, onder c en (gelijkluidend) Artikel II (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), onderdeel A, onder s.

<sup>2</sup> NBA, Consultatie wijziging BBV en Bado, brief van 28 juli 2023.

<sup>3</sup> Algemene Rekenkamer, brief inzake overleg op grond van artikel 7.40 CW 2016, 6 februari 2024. Zie voorts de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024, onder 'Begrippenlijst', p. 271.

verschillende overheidsniveaus relevant zijn.<sup>4</sup> Het gaat dan namelijk om die middelen (circa € 13 miljard) waarover niet alleen decentraal, maar ook centraal verantwoording moet worden afgelegd aan de Staten-Generaal.

De Afdeling merkt op dat de motivering van de keuze voor inhoud en reikwijdte van het begrip (financiële) rechtmatigheid niet volledig is. Bovendien besteedt de toelichting geen aandacht aan de vraag hoe de verschillende definities binnen de overheid zich tot elkaar verhouden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

b. *Criteria*

De toets op de financiële rechtmatigheid bestaat uit negen criteria die in de toelichting worden omschreven.<sup>5</sup> Drie van deze criteria<sup>6</sup> maken volgens de toelichting onderdeel uit van de rechtmatigheidsverantwoording. De overige criteria hebben alleen betrekking op het getrouwheidsoordeel door de accountant. Dit is een voortzetting van wat nu in nota's en handreikingen is beschreven.<sup>7</sup>

Dit roept de vraag op waarom het rechtmatigheidsoordeel beperkt is tot drie van de negen toetsingscriteria voor rechtmatigheid. Het feit dat over de financiële verantwoording volgens de overige criteria een getrouw beeld bestaat (dus dat de 'informatie juist en volledig' is), wil nog niet zeggen dat deze ook rechtmatig is (dus 'conform de relevante wet- en regelgeving etc.'). Dat dit een voortzetting is van een bestaande praktijk is op zichzelf een onvoldoende motivering.

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom de genoemde criteria voor rechtmatigheid niet allemaal betrokken worden bij de rechtmatigheidsverklaring.

2. Overleg Algemene Rekenkamer

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 heeft de minister van BZK overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer over dit ontwerpbesluit.<sup>8</sup> In dit kader is een eerdere versie van het ontwerpbesluit eind 2023 voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, die hier een uitgebreide reactie op heeft gegeven.<sup>9</sup> De nota van toelichting maakt geen melding van dit overleg en gaat niet in op de reactie van de Rekenkamer.

<sup>4</sup> Deze zijn geregeld in Hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet.

<sup>5</sup> Nota van toelichting, Algemeen, onder 'financiële rechtmatigheid'.

<sup>6</sup> Te weten: begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik & oneigenlijk gebruik-criterium.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de Commissie BBV, 2023, Kadernota rechtmatigheid, paragraaf 2.3 en de Commissie BADO, 2020, Notitie rechtmatigheidsverantwoording, paragraaf 4.1.2. Deze commissies stellen geen regelgeving op maar notities met een voorlichtend karakter. Volgens de nota van toelichting zal bij ministeriële regeling een format worden vastgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. Met het oog op de rechtszekerheid ligt het in de rede daarin ook de (te hanteren) toetsingscriteria op te nemen.

<sup>8</sup> Artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016. Dit overleg is verplicht indien voorgenomen wetgeving gevolgen heeft voor de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

<sup>9</sup> Brief Algemene Rekenkamer van 6 februari 2024 aan de minister van BZK.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat in een toelichting melding wordt gemaakt van de ontvangen reacties en hoe daarmee is omgegaan.<sup>10</sup> Dit geldt te meer als er een wettelijke plicht aan de consultatie ten grondslag ligt zoals hier het geval is.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>10</sup> Dit volgt ook uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving, aanwijzing 4.43 ('inhoud toelichting') onder k en aanwijzing 4.44 ('vermelding inbreng externe partijen').