

## Statenvoorstel

Vergaderdatum GS: 14 november 2023  
Portefeuillehouder: Leeuwen van  
Uiterlijke beslistermijn: 13 december 2023  
Documentnummer: PZH-2023-843074426

### Onderwerp

Kaders rechtmatigheidsverantwoording

### Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Eind 2022 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' aangenomen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording bij provincies en gemeenten maakt ook onderdeel uit van deze wet. Ingangsdatum is het verslagjaar 2023. Dit betekent dat het college van Gedeputeerde Staten voor het eerst in de jaarrekening 2023 deze rechtmatigheidsverantwoording moeten opnemen. Hiermee legt het college verantwoording af over de vraag of de balansmutaties 2023 en de baten en lasten over 2023 in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen. Naast genoemde wetswijziging wordt ook onderliggende regelgeving hierop aangepast. Hierbij moet gedacht worden aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Naast de aanpassingen in genoemde externe regelgeving moeten ook intern bestaande kaders worden aangepast (lees: controleverordening) of nieuwe kaders door Provinciale Staten worden vastgesteld om het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording mogelijk te maken.

In zijn managementletter 2023 heeft de accountant een aantal onderwerpen genoemd die behoren tot de kaderstellende rol van Provinciale Staten en nog formeel door haar moeten worden vastgesteld. Tijdens de vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening (COR) van woensdag 29 november 2023 is deze aanbeveling met de accountant besproken. Naar aanleiding hiervan adviseren de leden van de COR Provinciale Staten de genoemde kaders vast te stellen zoals voorgesteld.

### Inhoud

Om met ingang van het verslagjaar 2023 de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole en het afleggen van de verantwoording over de uitkomsten daarvan mogelijk te maken voor Gedeputeerde Staten is het noodzakelijk dat Provinciale Staten een aantal specifieke kaders benoemd. Deze specifieke kaders hebben vooral betrekking op de informatie die door Gedeputeerde Staten moet worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording én op de toelichting die hierover moet worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Deze paragraaf maakt onderdeel uit van de provinciale jaarrekening en wordt door de accountant inhoudelijk beoordeeld.

De accountant heeft, in zijn hoedanigheid als huisaccountant van de Provincie Zuid-Holland, in zijn managementletter 2023 de aanbeveling opgenomen een aantal specifieke kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording door Provinciale Staten in 2023 te laten vaststellen. De door Deloitte genoemde kaders zijn:

1. Vaststellen van de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording.
2. Vaststellen van de rapporteringsgrens met betrekking tot de onrechtmatigheden.

3. Vaststellen van de onderwerpen die opgenomen moeten worden in de paragraaf Bedrijfsvoering als toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording.
4. Vaststellen van criteria voor het duiden van begrotingsonrechtmatigheden.

Deze kaders worden hierna verder toegelicht met daarbij het voorstel van de invulling van het desbetreffende kader.

#### Ad. 1

De verantwoordingsgrens is de grens waarboven het college van Gedeputeerde Staten de afwijkingen rapporteert in de rechtmatigheidsverantwoording. In haar vergadering van 16 juni 2021 hebben Provinciale Staten deze grens bepaald op 1% van de totale lasten van de Provincie Zuid-Holland, inclusief de dotaties aan de reserves. Met betrekking tot dit kader is verdere besluitvorming door Provinciale Staten niet nodig.

#### Ad. 2

De rapporteringsgrens is die grens waarboven alle geconstateerde afwijkingen op het gebied van de rechtmatigheid moeten worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering. Deze toelichting is inclusief de maatregelen die Gedeputeerde Staten gaan nemen om herhaling van deze afwijkingen te voorkomen. Zowel vanuit de wetgever als vanuit de beroepsgroep van accountants wordt geadviseerd de hoogte van de rapporteringsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording aan te laten sluiten op de rapporteringsgrens die geldt voor de controle op de getrouwheid die wordt uitgevoerd door de accountant. Deze rapporteringsgrens is formeel vastgelegd in de Controleverordening Provincie Zuid-Holland 2015. Naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt deze controleverordening gewijzigd. Eén van de wijzigingen betreft de vaststelling van de rapporteringsgrens voor de accountantscontrole. Deze grens is in de gewijzigde verordening vastgesteld op € 500.000. In aansluiting hierop zou de rapporteringsgrens met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole ook € 500.000 moeten bedragen.

**Voorgesteld wordt om de rapporteringsgrens met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole te bepalen op € 500.000.**

#### Ad.3

De paragraaf Bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van de provinciale jaarrekening. Naast diverse andere onderwerpen die betrekking hebben op bedrijfsvoering dient deze paragraaf ook als toelichting op de informatie die is opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. De commissie BBV heeft regelgeving opgesteld waaraan de inhoud van deze paragraaf, voor wat betreft het onderwerp 'rechtmatigheid' moet voldoen. Naast een aantal verplichte onderdelen noemt deze regelgeving ook een aantal niet-verplicht onderwerpen die opgenomen kunnen worden in genoemde paragraaf.

Tijdens de vergadering van de COR van 1 december 2021 en 16 februari 2022 is door Gedeputeerde Staten van gedachten gewisseld over de gewenste inhoud van deze paragraaf in relatie tot de rechtmatigheidsverantwoording. Deze gedachtewisseling heeft geleid tot de volgende afspraken:

Onderwerpen die verplicht zullen worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering:

1. Aanvullende informatie over de individueel geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de rechtmatigheidsgrens die zijn opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (hierbij rekening houdend met het onderscheid dat gemaakt is in acceptabele en niet-acceptabele afwijkingen met betrekking tot het begrotingscriterium (zie Ad.4 de punten 5 tot en met 10)).
2. Beschrijving van de acties die Gedeputeerde Staten ondernemen om afwijkingen op het gebied van financiële rechtmatigheid in de toekomst te voorkomen.
3. Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van de bepalingen in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet fido) en bijbehorende Regelingen.

Voor wat betreft de onderwerpen met betrekking tot rechtmatigheid die vrijblijvend (niet-verplicht) kunnen worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering is afgesproken de volgende onderwerpen daarbij te betrekken:

1. Verantwoording van fraudes die betrekking hebben op het getrouwe beeld van de jaarrekening.
2. Verantwoording van niet-financiële onrechtmatigheden.
3. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van (financiële) rechtmatigheid.
4. Verwachte problemen op het gebied van (financiële) rechtmatigheid.
5. Verwachte knelpunten op het gebied van (financiële) rechtmatigheid.
6. Omvangrijke posten op het gebied van de (financiële) rechtmatigheid
7. Bijzondere posten op het gebied van de (financiële) rechtmatigheid
8. Grote risico's op het gebied van de (financiële) rechtmatigheid (management by exception)

Met de leden van de COR is afgesproken de informatie met betrekking tot de niet-verplichte onderwerpen 1 en 2 structureel op te nemen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Met betrekking tot de niet-verplichte onderwerpen 3 tot en met 8 wordt een kwalitatieve toelichting opgenomen in deze paragraaf.

**Voorgesteld wordt om de gemaakte afspraken over het opnemen van de verplichte en niet-verplichte onderwerpen in de paragraaf Bedrijfsvoering te formaliseren.**

#### Ad.4

Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende ambities, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen. Met betrekking tot dit criterium gelden de volgende uitgangspunten:

1. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd.
2. Onderschrijding van de begrote lasten, onder- en overschrijding van de begrote baten zijn onrechtmatig, tenzij deze tijdig zijn gemeld bij Provinciale Staten.

3. Onder tijdige melding bij Provinciale Staten wordt verstaan: melding van de onder '2' genoemde afwijkingen via de tussentijdse rapportages (Voorjaarsnota, Najaarsnota) en/of de Jaarrekening.
4. In het geval de onder punt 2 gemelde afwijkingen van de begroting tijdig zijn gemeld bij Provinciale Staten zijn deze rechtmatig en hoeven daarmee niet vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording en niet nader toegelicht te worden in de paragraaf bedrijfsvoering.
5. Overschrijding van de lasten en/of investeringskredieten zijn onrechtmatig en worden als zodanig ook vermeld in de Rechtmatigheidsverantwoording. Daarbij wordt het onderscheid gemaakt in overschrijdingen die 'acceptabel' zijn en overschrijdingen die 'niet-acceptabel' zijn.
6. Onder 'acceptabele' overschrijdingen van de begrote lasten wordt verstaan:
  - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde baten de overschrijding compenseren.
  - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
  - c. De overschrijding is door Provinciale Staten geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
  - d. De afwijking past binnen het door Provinciale Staten geaccordeerde beleid en is kleiner dan de rapporteringsgrens.
7. Alle overschrijdingen van de begrote lasten die niet voldoen aan de voorwaarden van punt 6 worden als niet-acceptabel aangemerkt.
8. Begrotingsonrechtmatigheden die acceptabel zijn (zie punt 6) worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor de fouten of afzonderlijk voor onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
9. Begrotingsonrechtmatigheden die niet-acceptabel zijn worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor de fouten of afzonderlijk voor onduidelijkheden is overschreden), en worden nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
10. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.

**Voorgesteld wordt om genoemde uitgangspunten met betrekking tot het begrotingscriterium in relatie tot de rechtmatigheidsverantwoording formeel door Provinciale Staten te laten vaststellen.**

#### ***Formele bevoegdheid van Provinciale Staten***

Genoemde wijziging van de wet 'versterking decentrale rekenkamers' (en de doorvertaling daarvan in onderliggende regelgeving) legt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de rechtmatigheidscontrole en het verantwoorden hierover door middel van de rechtmatigheidsverantwoording expliciet bij Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten hebben de bevoegdheid om de kaders vast te stellen waarbinnen Gedeputeerde Staten deze werkzaamheden moeten uitvoeren.

#### Proces

- Commissie Onderzoek voor de Rekening (COR) 29 november 2023
- Provinciale Staten 13 december 2023

#### Procedure

In zijn managementletter 2023 heeft de accountant de aanbeveling gedaan om een aantal specifieke kaders door Provinciale Staten te laten vaststellen met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Gedeputeerde Staten hebben besloten op korte termijn invulling te willen geven aan deze aanbeveling. Hiervoor is een Statenvoorstel opgesteld dat in de vergadering van de COR van woensdag 29 november 2023 is besproken. De voorgestelde wijzigingen van de Controleverordening zijn voorgelegd aan en akkoord bevonden door de accountant. Vaststelling van deze specifieke kaders is geagendeerd voor de vergadering van Provinciale Staten van 13 december 2023.

Naar verwachting wordt in 2024 de Financiële Verordening van de provincie Zuid-Holland gewijzigd. Het voornemen is om hierbij de in dit Statenvoorstel genoemde onderwerpen specifiek op te nemen in deze verordening. In dat proces kunnen de ervaringen vanuit het jaarrekeningproces 2023 met deze onderdelen van het kader van de Rechtmatigheidsverantwoording gebruikt worden om mogelijke noodzakelijk wijzigingen hierin aan te brengen.

## Ontwerp-Besluit

Besluit van provinciale staten van 13 december 2023, tot vaststelling van kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording

Provinciale staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van 14 november 2023, met het besluitnummer PZH-2023-843074426;

Gelet op artikel 217, lid 1 van de Provinciewet;

Besluiten:

1. Vast te stellen, de rapporteringsgrens met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole op € 500.000.
2. Vast te stellen, de volgende onderwerpen met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording die verplicht moeten worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering:
  - a. Aanvullende informatie over de individueel geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de rechtmatigheidsgrens die zijn opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (hierbij rekening houdend met het onderscheid dat gemaakt is in acceptabele en niet-acceptabele afwijkingen met betrekking tot het begrotingscriterium (zie 5e tot en met 5j)).
  - b. Beschrijving van de acties die Gedeputeerde Staten ondernemen om afwijkingen op het gebied van financiële rechtmatigheid in de toekomst te voorkomen.
  - c. Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van de bepalingen in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet fido) en bijbehorende Regelingen.
3. Vast te stellen, de volgende onderwerpen met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording die niet-verplicht worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering:
  - a. Verantwoording van fraudes die betrekking hebben op het getrouwe beeld van de jaarrekening.
  - b. Verantwoording van niet-financiële onrechtmatigheden.
  - c. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van (financiële) rechtmatigheid.
  - d. Verwachte problemen op het gebied van (financiële) rechtmatigheid.
  - e. Verwachte knelpunten op het gebied van (financiële) rechtmatigheid.
  - f. Omvangrijke posten op het gebied van de (financiële) rechtmatigheid
  - g. Bijzondere posten op het gebied van de (financiële) rechtmatigheid
  - h. Grote risico's op het gebied van de (financiële) rechtmatigheid (management by exception)
4. Vast te stellen, de onder 3a en 3b genoemde onderwerpen structureel en de onder 3c tot en met 3h genoemde onderwerpen met een kwalitatieve toelichting op te nemen in de paragraaf Bedrijfsvoering.
5. Vast te stellen, de volgende uitgangspunten die gelden voor het begrotingscriterium als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording:

- a. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd.
- b. Overschrijding van de begrote lasten, onder- en overschrijding van de begrote baten zijn onrechtmatig, tenzij deze tijdig zijn gemeld bij Provinciale Staten.
- c. Onder tijdige melding bij Provinciale Staten wordt verstaan: melding van de onder 5b genoemde afwijkingen via de tussentijdse rapportages (Voorjaarsnota, Najaarsnota) en/of de Jaarrekening.
- d. In het geval de onder 5b gemelde afwijkingen van de begroting tijdig zijn gemeld bij Provinciale Staten zijn deze rechtmatig en hoeven daarmee niet vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording en niet nader toegelicht te worden in de paragraaf bedrijfsvoering.
- e. Overschrijding van de lasten en/of investeringskredieten zijn onrechtmatig en worden als zodanig ook vermeld in de Rechtmatigheidsverantwoording. Daarbij wordt het onderscheid gemaakt in overschrijdingen die 'acceptabel' zijn en overschrijdingen die 'niet-acceptabel' zijn.
- f. Onder 'acceptabele' overschrijdingen van de begrote lasten wordt verstaan:
  - Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde baten de overschrijding compenseren.
  - Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
  - De overschrijding is door Provinciale Staten geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
  - De afwijking past binnen het door Provinciale Staten geaccordeerde beleid en is kleiner dan de rapporteringsgrens.
- g. Alle overschrijdingen van de begrote lasten die niet voldoen aan de onder 5f vermelde voorwaarden worden als niet-acceptabel aangemerkt.
- h. Begrotingsonrechtmatigheden die acceptabel zijn (zie 5f) worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor de fouten of afzonderlijk voor onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
- i. Begrotingsonrechtmatigheden die niet-acceptabel zijn worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor de fouten of afzonderlijk voor onduidelijkheden is overschreden), en worden nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
- j. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.

Den Haag, 13 december 2023

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Wvd. Griffier  
Mr. M. Pe

Voorzitter  
drs. J. Smit

**Bijlagen:**

Den Haag, 14 november 2023

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris  
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter  
drs. J. Smit