



RECREATIE  
MIDDEN-  
NEDERLAND.



PLASSENSCHAP  
LOOSDRECHT.



RECREATIESCHAP  
STICHTSE  
GROENLANDEN.

# Plan van aanpak rechtmatigheids- verantwoording 2021

Recreatie Midden-Nederland, Plassenschap Loosdrecht en  
Recreatieschap Stichtse Groenlanden

*Datum: 14 oktober 2020*

*Versie: 1.0*

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	2
2	Wat gaat er veranderen voor RMN? .....	2
2.1	Wat is de rechtmatigheidsverantwoording?.....	2
2.2	De vijf belangrijkste ontwikkelingen .....	3
3	Ambitie ten aanzien van control .....	3
4	Huidige werkwijze ten opzichte van de gewenste werkwijze .....	4
4.1	Rollen, taken en verantwoordelijkheden .....	6
4.1.1	Algemeen bestuur .....	6
4.1.2	Dagelijks bestuur .....	6
4.1.3	Directie .....	6
4.1.4	Accountant .....	7
5	Informatievoorziening aan directie, dagelijks bestuur en algemeen bestuur .....	7
6	Samenvatting van de planning .....	8
7	Randvoorwaarden voor het plan van aanpak .....	8
	Bijlage 1 - Verwachte urenbesteding .....	9

# 1 Inleiding

Waar het op dit moment nog gebruikelijk is dat de accountant een rechtmatigheidsoordeel afgeeft bij de jaarrekening, zal zeer waarschijnlijk vanaf boekjaar 2021 een verschuiving plaatsvinden naar het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur zal vanaf dat moment in het voorjaar van 2022 een rechtmatigheidsverantwoording moeten verstrekken over het boekjaar 2021. Op deze wijze legt het dagelijks bestuur verantwoording af over het naleven van wet- en regelgeving binnen Recreatie Midden-Nederland. Het vaststellen van het getrouwe beeld - waaronder de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording - blijft onderdeel van de jaarrekeningcontrole door de accountant. De accountant blijft de rechtmatigheid toetsen en beoordeelt of de rechtmatigheidsverantwoording en de in de paragraaf Bedrijfsvoering opgenomen bevindingen over de rechtmatigheid van het dagelijks bestuur getrouw is.

Aangezien dit een belangrijke wijziging is voor Recreatie Midden-Nederland is er voor gekozen om een plan van aanpak op te stellen. In dit plan van aanpak worden diverse onderwerpen behandeld inclusief een voorgenomen planning zodat het dagelijks bestuur vanaf boekjaar 2021 in staat is om de rechtmatigheidsverantwoording af te geven.

## 2 Wat gaat er veranderen voor RMN?

In 2016 is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een schrijven verstrekt aan de Tweede Kamer waarin is aangegeven dat de Stuurgroep Vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) instemt met het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Het doel van deze verantwoording is het uit de controleverklaring halen van de controle op de rechtmatigheid, en de verantwoordelijkheid van de primaire controle over de rechtmatigheid terug te brengen naar het dagelijks bestuur. Het doel is het gesprek over de rechtmatigheid terug te halen naar tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur en niet tussen de accountant en het dagelijks bestuur/algemeen bestuur.

### 2.1 Wat is de rechtmatigheidsverantwoording?

Middels de rechtmatigheidsverantwoording zal het dagelijks bestuur vanaf boekjaar 2021 verantwoorden dat zij rechtmatig heeft gehandeld. De rechtmatigheidsverantwoording heeft betrekking op de baten en lasten in de jaarrekening alsmede de balansmutaties. Financieel rechtmatig handelen bestaat uit een drietal deelaspecten:

- **Het voorwaardencriterium:** alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving.
- **Het begrotingscriterium:** Alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (incl. wijzigingen) zoals door het algemeen bestuur is goedgekeurd. Een aantal begrotingsoverschrijdingen is niet verwijtbaar aan het dagelijks bestuur, bijvoorbeeld omdat ze niet voorzienbaar waren of omdat er ook hogere baten aan ten grondslag liggen.
- **Het misbruik & oneigenlijk gebruik criterium:** het dagelijks bestuur heeft voldoende waarborgen genomen om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen zijn verleend of een te laag dan wel geen bedrag aan heffingen aan RMN is betaald.

Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat rechtmatigheid breder is dan bovengenoemde 3 criteria. De andere 6 criteria (calculatie, valuering, adressering, volledigheid, aanvaardbaarheid en levering) blijven bestaan en vallen onder de bestaande werkwijze. Dat betekent dat deze worden afgedekt door het getrouw beeld en de accountant hier haar oordeel over zal blijven

geven. Het dagelijks bestuur zal dus niet verplicht worden om hier afzonderlijk over te rapporteren.

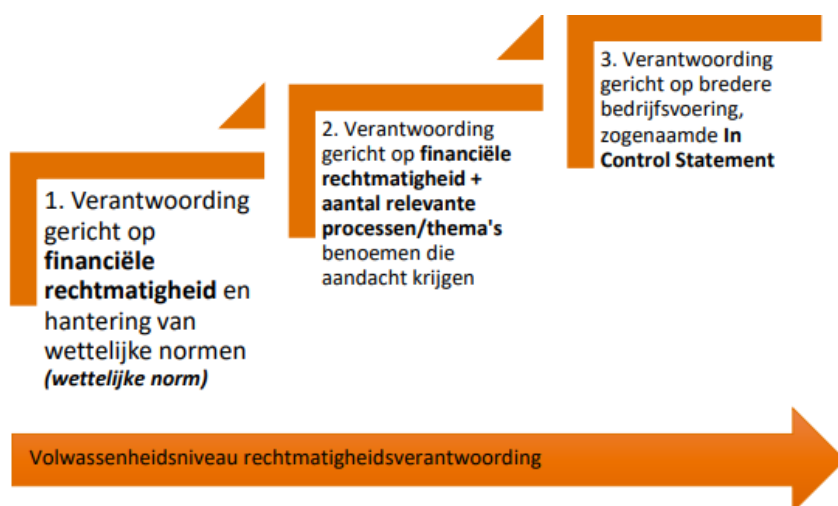
## 2.2 De vijf belangrijkste ontwikkelingen

De voorgenomen wetswijzigingen gaan in een aantal veranderingen resulteren, de belangrijkste betreffen:

1. De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid van de jaarrekening verschuift van accountant naar het dagelijks bestuur.
2. De grens waarboven afwijkingen én onzekerheden in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door het dagelijks bestuur bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten. In de huidige situatie is het maximale percentage nog 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Dat betekent dat de bandbreedte ruimer gaat worden. Op dit moment zijn we in afwachting van nadere handvatten van onder andere de VNG en IPO ten aanzien van de overwegingen om voor een hoger of lager percentage te kiezen. Het is de verantwoordelijkheid van het Dagelijks bestuur in de paragraaf Bedrijfsvoering – eventuele - fouten die onder de verantwoordingsgrens te rapporteren.
3. Voor Recreatie Midden-Nederland, het Plassenschap Loosdrecht en het recreatieschap Stichtse Groenlanden geldt dat op dit moment nog geen interne controle wordt uitgevoerd. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent daarom dat (bij voorkeur zelf of anders via inhuur dan wel uitbesteding) een interne controle op baten, lasten en balansmutaties moet worden opgezet en uitgevoerd.
4. De accountant geeft vanaf 2021 alleen nog maar een getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening (overigens omvat dat oordeel ook de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording).
5. Nu is het zo dat alle getrouwheidsfouten per definitie ook een rechtmatigheidsfout waren. Dat is na de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording niet meer zo. Een getrouwheidsfout kan of worden gecorrigeerd in de jaarrekening of telt mee voor het oordeel van de accountant, maar hoeft niet gerapporteerd te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Een rechtmatigheidsfout die opgenomen is in de verantwoording telt niet mee in het getrouwheidsoordeel aangezien de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft.

## 3 Ambitie ten aanzien van control

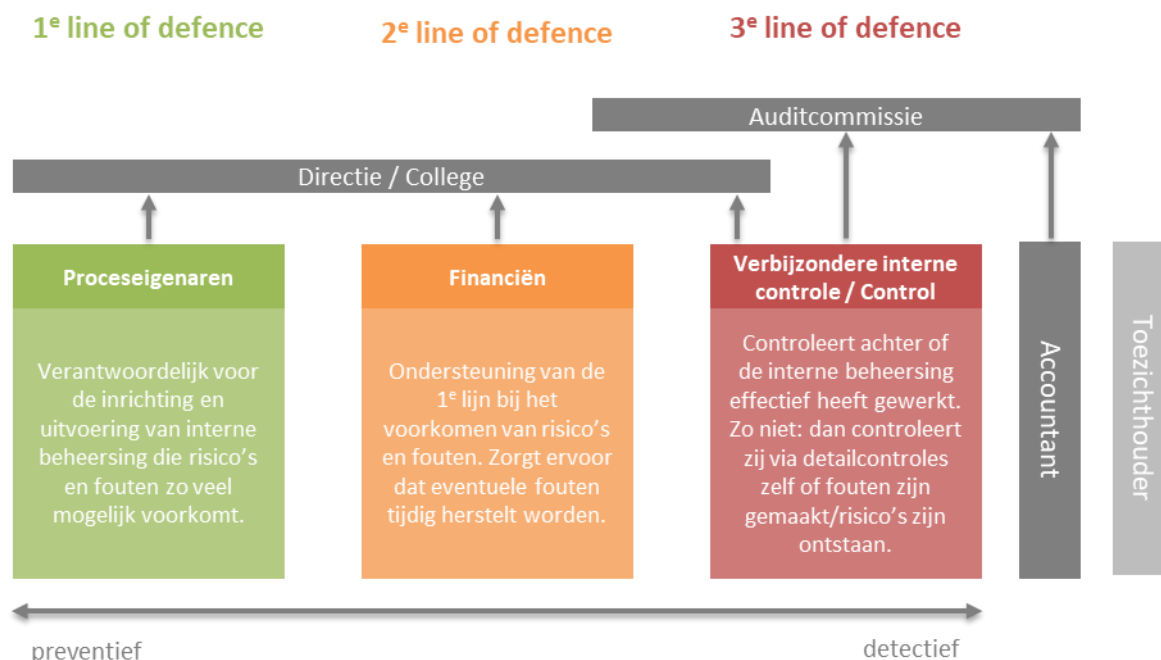
Een veel gehoord misverstand ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording is dat deze gelijk staat aan een in control statement, dit is niet het geval. De rechtmatigheidsverantwoording zoals het dagelijks bestuur per 2021 moet gaan afgeven ziet toe op een verantwoording op het gebied van de financiële rechtmatigheid. Dit ligt in lijn met de huidige werkwijze waarbij de accountant een verklaring afgeeft bij de rechtmatigheid. Het afgeven van een in control statement ziet daarentegen toe op het doen van een uitspraak over de gehele functioneren (inclusief de doeltreffendheid en de doelmatigheid) van Recreatie Midden-Nederland, het Plassenschap Loosdrecht en het recreatieschap Stichtse Groenlanden en daarmee over de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen en ICT-systemen. Zie ook het volgende figuur uit de notitie rechtmatigheidsverantwoording van commissie BADO:



Kijkend naar de huidige stand van zaken ten aanzien van het in control zijn, de onzekerheid rondom de organisatieontwikkeling met betrekking tot RMN in transitie en de financiële afweging is het voorstel om uit te gaan van het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording conform de eerste (minimale) variant. Wanneer een besluit over de toekomst is genomen kan deze ambitie eventueel opnieuw worden vastgesteld, in lijn met het gekozen scenario.

#### 4 Huidige werkwijze ten opzichte van de gewenste werkwijze

In de door de commissie BADO uitgebrachte notitie inzake de rechtmatigheidsverantwoording maakt men gebruik van het 3 lines of defence model, dit is ook het model zoals (in vereenvoudigde vorm) gebruikelijk binnen Recreatie Midden-Nederland. Kort samengevat ziet het model er als volgt uit:



Het verschil tussen de gedefinieerde linies is als volgt:

- **1<sup>e</sup> lijn:** de interne controlemaatregelen die belegd zijn in de lijnorganisatie onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaren;
- **2<sup>e</sup> lijn:** ondersteunt de 1<sup>e</sup> lijn, adviseert, coördineert en toetst intern of de interne controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd.

Deze interne toetsingswerkzaamheden worden meestal uitgevoerd door interne controlefunctionarissen, die (in meer of mindere mate) een objectief oordeel kunnen vellen over de afdeling en/of processen die zij toetsen;<sup>1</sup>

- **3<sup>e</sup> lijn:** De verbijzonderde interne controle. Deze ontbreekt op dit moment bestaat door het op onderdelen invullen van checklisten ten behoeve van de accountantscontrole. Hierbij is het overigens wel van belang om kennis te nemen van de randvoorwaarden zoals worden beschreven in hoofdstuk 7 van dit plan van aanpak. Daarnaast is binnen Recreatie Midden-Nederland, Plassenschap Loosdrecht en recreatieschap Stichtse Groenlanden geen sprake van een auditcommissie, maar wordt het voltallige bestuur geïnformeerd/betrokken.

In de notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden' heeft de commissie BADO een aantal varianten ten aanzien van de invulling gegeven. Binnen Recreatie Midden-Nederland wordt de verbijzonderde interne controle voor Recreatie Midden-Nederland, Plassenschap Loosdrecht en recreatieschap Stichtse Groenlanden gepositioneerd bij financiën in de afdeling bedrijfsvoering, dat betekent dat wij gebruik maken van variant 1:

*'Bij deze variant wordt alle interne controlecapaciteit centraal gepositioneerd. De betreffende afdeling (bijvoorbeeld de afdeling Concerncontrol) schrijft jaarlijks een intern controleplan, de werkprogramma's en planning worden opgesteld, de deelwaarnemingen worden uitgevoerd en er wordt richting de proceseigenaren en richting de directie gerapporteerd. Interne controlemedewerkers voeren bij voorkeur geen andere taken uit binnen de decentrale overheid.'*

In het verleden is de verbijzonderde interne controle, als gevolg van de beperkte omvang van de organisatie voor een belangrijk deel uitgevoerd door de accountant. In de nieuwe werkwijze rondom de rechtmatigheidsverantwoording kan deze taak niet meer door de accountant worden uitgevoerd, maar dient deze conform de notitie rechtmatigheidsverantwoording van de commissie BADO van het ministerie van BZK:

- De organisatie deze zelf uit te voeren; of
- De organisatie hiervoor iemand in te huren die de verbijzonderde interne controle uitvoert; of
- De verbijzonderde interne controle in zijn geheel uit te besteden aan een organisatie anders dan de controlerende accountant.

Vooralsnog is het uitgangspunt dat alle maatregelen worden uitgevoerd bij team financiën en dat binnen het team financiën één of meerdere functionarissen de verbijzonderde interne controle zullen uitvoeren. Deze functionaris dient niet betrokken zijn bij de uitvoering van de controlemaatregelen zelf. Waar nodig zal de verbijzonderde interne controle aanvullende werkzaamheden verrichten om het dagelijks bestuur in staat te stellen de verantwoording over 2021 af te geven. Hiermee gaan we werken conform de variant zoals opgenomen in bovengenoemde notitie.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat, vanwege de compenserende werkzaamheden door de accountant, de huidige inrichting van de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijn waarschijnlijk nog onvoldoende is om op te kunnen steunen (mede gebaseerd op de rapportages van de accountant van afgelopen jaren). Daarnaast is, gegeven het transitie waarin RMN zich bevindt, niet de verwachting dat de processen in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn op korte termijn sterk zullen verbeteren.

---

<sup>1</sup> Voor RMN geldt dat op dit moment geen interne controleafdeling of -functie is ingericht.

Gelet op de wijze waarop één en ander in het verleden is uitgevoerd zullen op korte termijn de volgende acties moeten worden verricht:

- 1) Aan het dagelijks en algemeen bestuur zal een voorstel worden gedaan inzake de vast te stellen verantwoordingsgrens. Dit voorstel zal gebaseerd zijn op de afwegingen zoals genoemd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording van de commissie BADO.
- 2) Voor alle processen die geraakt worden door rechtmatigheid zal een werkprogramma ontwikkeld moeten worden voor de controle van de rechtmatigheid.
- 3) Team financiën zal in het eerste kwartaal van 2021 een (verbijzonderd) intern controleplan 2021 aanleveren welke aangeboden kan worden aan het dagelijks bestuur ter vaststelling. Dit plan zal de basis zijn voor de over 2021 af te geven rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur.
- 4) Dit plan van aanpak, het voorstel inzake de verantwoordingsgrens alsmede het interne controleplan 2021 zullen worden afgestemd met de accountant.

Bijkomend voordeel van een goede afstemming met de accountant is dat deze ook in toenemende mate kan steunen op de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de organisatie. Daarmee vervalt naar verwachting ook een deel van rechtmatigheidscontroles zoals nu uitgevoerd door de accountant, hetgeen leidt tot kostenbesparingen. Vanuit deze kostenbesparing kan de extra inspanning voor de uitvoering van de rechtmatigheidscontroles (deels) gedekt worden.

## **4.1 Rollen, taken en verantwoordelijkheden**

### **4.1.1 Algemeen bestuur**

Het algemeen bestuur stelt vanuit haar controlerende rol vast of de in de begroting opgenomen afspraken door het dagelijks bestuur op doelmatige en rechtmatige wijze zijn uitgevoerd. Het normenkader voor de rechtmatigheid waaraan wordt getoetst wordt door het algemeen bestuur vastgesteld. Op dit moment toetst de accountant en rapporteert deze hierover aan het algemeen bestuur in hoeverre er rechtmatig is gehandeld. Vanaf boekjaar 2021 legt het dagelijks bestuur zelf door middel van de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording af over het rechtmatig handelen aan het algemeen bestuur.

Het algemeen bestuur bepaalt in overleg met het dagelijks bestuur de verantwoordingsgrens van de rechtmatigheidsverantwoording. Zoals hiervoor opgenomen zal de organisatie het dagelijks en het algemeen bestuur via een voorstel informeren over de mogelijkheden die zij hebben ten aanzien van deze besluitvorming inclusief de voor- en nadelen.

### **4.1.2 Dagelijks bestuur**

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting. Waar het op dit moment nog gebruikelijk is dat de accountant de controle uitvoert en hierover rapporteert aan het algemeen bestuur zal het dagelijks bestuur dit vanaf boekjaar 2021 zelfstandig doen door middel van de rechtmatigheidsverantwoording.

### **4.1.3 Directie**

De directie draagt samen met het MT de eindverantwoordelijkheid voor de middelenfuncties en de integrale bedrijfsvoering. De directie is in sturende rol verantwoordelijk voor de uitvoering van de dagelijkse bedrijfsvoering binnen de kaders (op basis van landelijke en Europese wet- en regelgeving alsmede de interne verordeningen van RMN/SGL/LSD)

#### 4.1.4 Accountant

Op dit moment stelt de accountant vast in hoeverre jaarrekening rechtmatig en getrouw is. Vanaf boekjaar 2021 verschuift het vaststellen van de rechtmatigheid naar het dagelijks bestuur. De accountant blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van het getrouwe beeld van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording en de in de paragraaf Bedrijfsvoering opgenomen resultaten van de interne rechtmatigheidscontrole. Tussen RMN (team financiën) en de accountant vindt regelmatig afstemming plaats over het op elkaar afstemmen van werkzaamheden. Ook in het licht van de rechtmatigheidsverantwoording zal er afstemming met de accountant plaatsvinden. Wat ons betreft dus een integrale samenwerking en samen optrekken.

## 5 Informatievoorziening aan directie, dagelijks bestuur en algemeen bestuur

De implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording is vanwege de beperkte omvang van de organisatie bij financiën belegd, vanuit de expertise een logische stap. Het is hierbij van belang om te onderkennen dat de rechtmatigheidsverantwoording iets is van de gehele organisatie, informatievoorziening is dan ook cruciaal. Dat betekent dat er actief gestuurd moet worden op het bewust zijn bij de verschillende partijen, vanuit dit plan van aanpak stellen wij de volgende werkwijze voor:

- 1) **Management Team**, zij worden periodiek geïnformeerd in het MT over dit plan van aanpak, het controleplan, de voortgang van de verbijzonderde interne controle en de uitkomsten.
- 2) **Directie**, met de directeur zal regelmatig overleg plaatsvinden over de voortgang van de implementatie rechtmatigheidsverantwoording.
- 3) **Dagelijks bestuur**, als onderdeel van het plan van aanpak zal een informerende sessie met het dagelijks bestuur worden belegd waarin de het team financiën het dagelijks bestuur informeert over de wijzigingen die op hen afkomen inclusief de voorgenomen aanpak om te komen tot de verantwoording..
- 4) **Algemeen bestuur**, Het algemeen bestuur wordt via dit plan van aanpak geïnformeerd over de acties die door het Algemeen bestuur genomen moeten worden, in het bijzonder de vast te stellen verantwoordingstoleranties. In overleg met de secretaris zal hiervoor een bestuursvoorstel geagendeerd worden.

## 6 Samenvatting van de planning

Uit voorgaande hoofdstukken blijken diverse acties, in dit hoofdstuk zijn deze vertaald in een integrale planning inclusief belangrijke mijlpalen. Achterhaald schema ?

Datum/periode	Mijlpaal	Gremium
oktober 2020	Bespreking van plan van aanpak met directie inclusief bepaling eventuele aanpassingen van het plan.	Directie
november 2020	Afstemming plan van aanpak met accountant	Accountant
Januari 2021	Algemeen bestuur (op voordracht van het dagelijks bestuur) laten vaststellen van de verantwoordings toleranties voor 2021 op basis van een bestuursvoorstel inclusief onderliggende documentatie voor de besluitvorming.	Algemeen bestuur
Januari 2021	Opstellen integraal intern controleplan 2021 door de verbijzonderde interne controle.	Financiën
februari 2021	Bespreking van intern controleplan 2021 met accountant	Accountant
Februari 2021	Bespreking van het intern controleplan 2021 met directie inclusief bepaling eventuele aanpassingen van het plan.	Directie
Februari 2021	Bespreking van het intern controleplan 2021 met dagelijks bestuur inclusief bepaling eventuele aanpassingen van het plan.	Dagelijks bestuur
3 <sup>e</sup> kwartaal 2021	Uitvoering interne controlewerkzaamheden over het 1 <sup>e</sup> halfjaar kwartaal: de detailplanning hiervoor zal opgenomen worden in het intern controleplan 2021.	Financiën
1 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Uitvoering interne controlewerkzaamheden over het 2 <sup>e</sup> halfjaar kwartaal: de detailplanning hiervoor zal opgenomen worden in het intern controleplan 2021.	Financiën
1 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Integrale rapportage door team financiën teneinde dagelijks bestuur in staat te stellen de rechtmatigheidsverantwoording af te geven bij de jaarrekening 2021.	financiën
1 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur.	Dagelijks bestuur
2 <sup>e</sup> kwartaal 2022	Controle door de accountant op de jaarrekening 2021 inclusief de rechtmatigheidsverantwoording	Accountant

## 7 Randvoorwaarden voor het plan van aanpak

In dit plan van aanpak zijn diverse acties en mijlpalen genoemd, om het plan van aanpak tot een succes te maken zijn er een aantal belangrijke randvoorwaarden of risico's. Op dit moment is er binnen RMN geen invulling gegeven aan de functie verbijzonderde interne controle. In dit plan van aanpak is verondersteld dat deze functie wordt geïntegreerd binnen team financiën. Dit leidt tot een uitbreiding van het takenpakket van de medewerkers binnen dit team, zowel op het gebied van coördinatie van werkzaamheden als op het gebied van uitvoeren van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. Er dient onderzocht te worden of deze uitbreiding binnen het team kan worden opgevangen.

## Bijlage 1 - Verwachte urenbesteding

Een globale inschatting van de extra tijdsbesteding hebben wij hieronder opgenomen. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat deze werkzaamheden nu (deels) ook worden uitgevoerd in voorbereiding op de controle door de externe accountant. Desalniettemin is sprake van groot aantal extra stappen voor de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording. Deze uren zijn onderstaand inzichtelijk gemaakt:

	RMN	SGL	LSD	Totaal
Opstellen interne controleplan	8	8	8	24
Scoping (Wat moet er gecontroleerd worden?)	8	4	4	16
Risicoanalyse	16	4	4	24
Controle (globale inschatting):				-
- aanbestedingen (EU-aanbestedingen + eigen inkoopbeleid)	24	24	20	68
- salarissen	24	-	-	24
- balansposten	8	12	12	32
- huur- en pachttopbrengsten	-	16	16	32
- kosten/investeringen	32	16	16	64
- treasury (schatkistbankieren, FIDO/Ruddo, treasurystatuut)	8	16	16	40
- begrotingscriterium	8	8	8	24
- M&O criterium	4	8	8	20
Uitkomsten (evalueren bevindingen + opstellen verantwoording)	8	8	8	24
<b>Totaal</b>	<b>148</b>	<b>124</b>	<b>120</b>	<b>392</b>
<i>Waarvan nu ook reeds besteed</i>	<i>36</i>	<i>45</i>	<i>42</i>	<i>123</i>
<b>Extra belasting</b>	<b>70-100 uur</b>	<b>65-100 uur</b>	<b>65-100 uur</b>	<b>200 - 300 uur</b>