

Benchmark rechtmatigheidsverantwoording *OMGEVINGSDIENSTEN*

Wij maken het helder, jij geeft het betekenis.

Inleiding

Omgevingsdiensten vervullen een belangrijke maatschappelijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en dragen daarmee direct bij aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Hun besluiten en werkzaamheden raken inwoners, bedrijven en de fysieke leefomgeving dagelijks. Dit maakt een rechtmatige, zorgvuldige en beheerste uitvoering van hun taken en een transparante verantwoording daarover van groot belang.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2023 is de verantwoordelijkheid voor het expliciet verantwoorden van rechtmatigheid nadrukkelijker bij het dagelijks bestuur komen te liggen. Inmiddels hebben omgevingsdiensten meerdere jaren ervaring met deze manier van verantwoorden.

Sinds de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording voeren wij jaarlijks een benchmark uit naar de wijze waarop deze verantwoording bij publieke organisaties in de praktijk wordt vormgegeven. Voor 2025 richten wij onze benchmark op twee typen organisaties waarvoor de rechtmatigheidsverantwoording een belangrijk onderdeel van de jaarrekening vormt: omgevingsdiensten en waterschappen. In dit rapport presenteren wij de resultaten voor de omgevingsdiensten.

Wat hebben we onderzocht?

We hebben de openbare jaarstukken en andere publiek beschikbare informatie van alle 27 omgevingsdiensten geanalyseerd. Omdat alle 27 omgevingsdiensten zijn onderzocht, geeft de benchmark een integraal beeld van de huidige praktijk binnen de sector.

Van vergelijken naar leren

Deze benchmark is niet bedoeld om omgevingsdiensten als 'goed' of 'fout' te kwalificeren. Verschillen kunnen verschillende oorzaken hebben en zeggen niet zonder meer iets over de kwaliteit van de bedrijfsvoering of interne beheersing. De meerwaarde zit juist in het zichtbaar maken van de praktijk: wat doen anderen, waar komen vergelijkbare aandachtspunten terug en welke ontwikkelingen zien we?

De benchmark is op eigen initiatief door Exilo uitgevoerd en niet in opdracht van de omgevingsdiensten. Met de uitkomsten willen wij bijdragen aan het gesprek over rechtmatigheid, transparantie en beheersing binnen de sector. De resultaten bieden omgevingsdiensten, bestuurders en toezichthouders aanknopingspunten om de eigen praktijk te spiegelen en waar relevant verder te ontwikkelen.

We nodigen u uit om in de uitkomsten te ontdekken waar de sector staat, welke verschillen zichtbaar zijn en welke lessen we daaruit kunnen trekken.



Erik Koster
partner

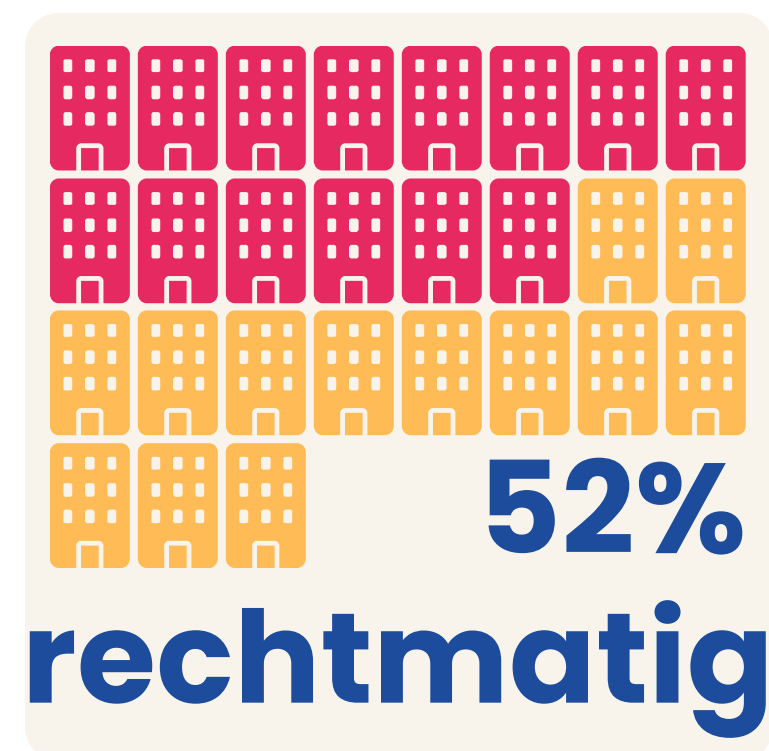


Rogier Schumer
partner

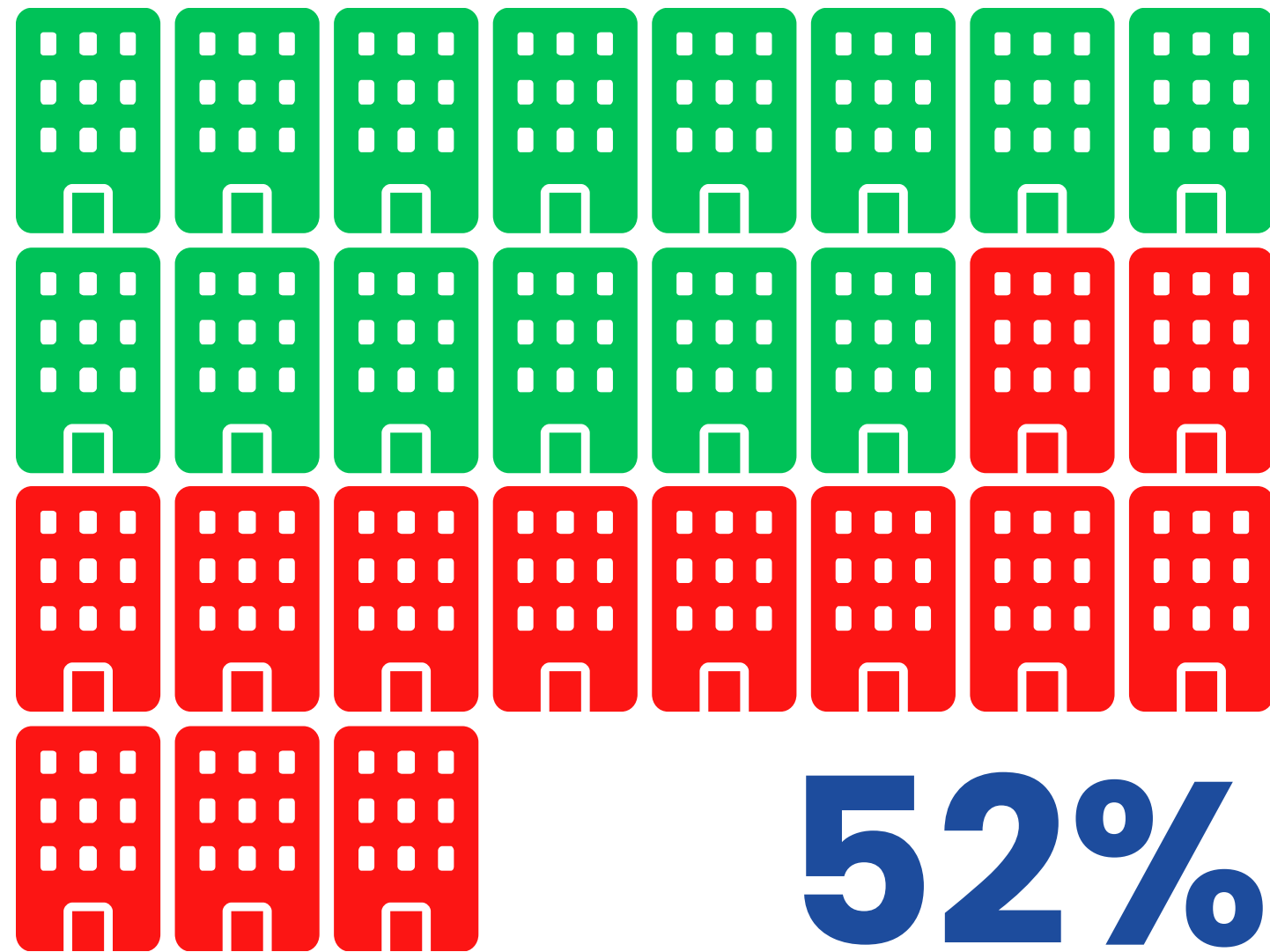


Ricardo Kok
partner

Samenvatting van de uitkomsten



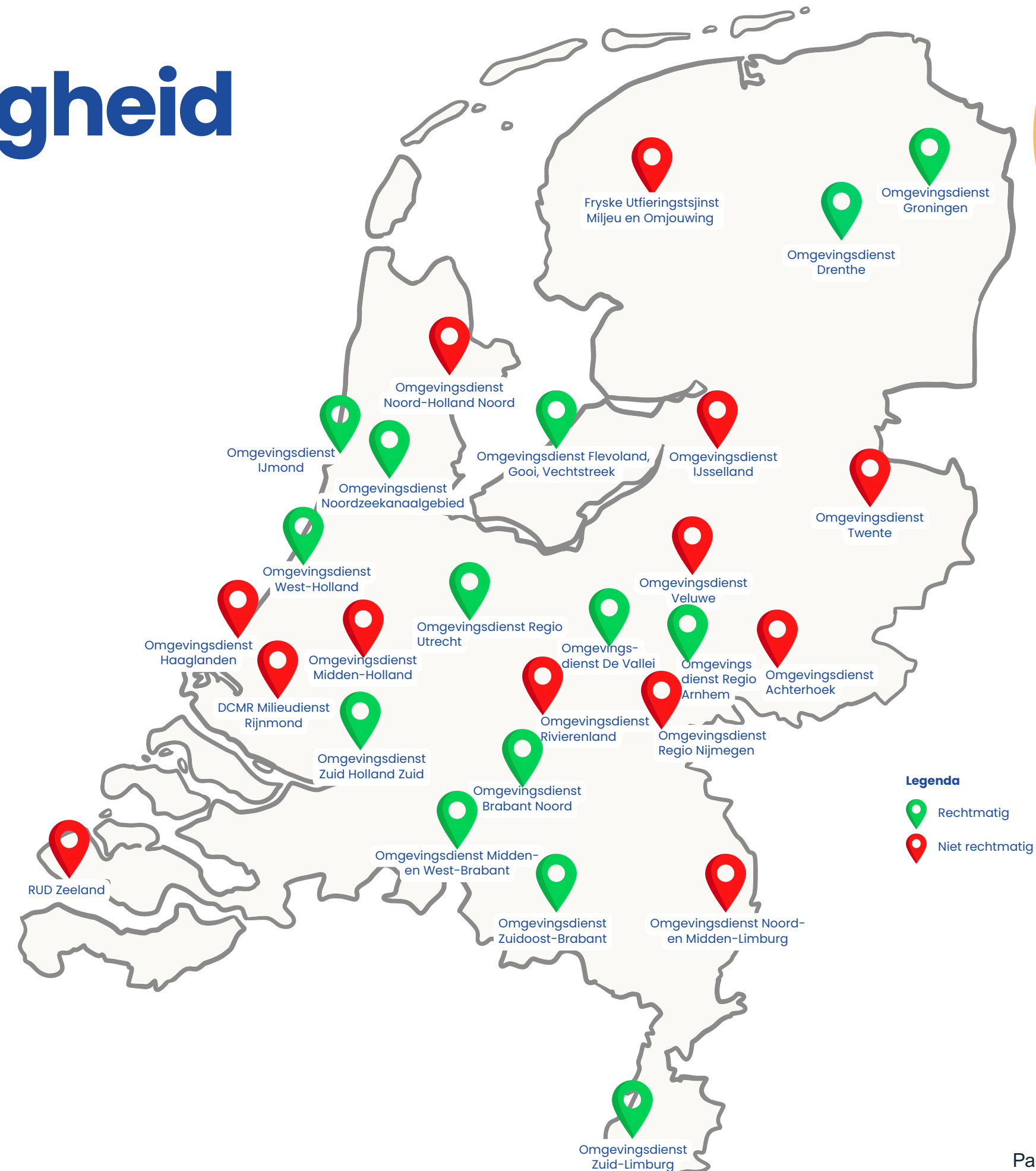
Eindoordeel rechtmatigheid



52%

rechtmatig

N.b.: Een omgevingsdienst is geclassificeerd als rechtmatig wanneer de rechtmatigheidsbevindingen onder de verantwoordingsgrens zijn gebleven.



Reflectie vanuit een omgevingsdienst

“Als concerncontroller heb ik de rechtmatigheidsverantwoording benut om het onderwerp steviger binnen de organisatie te positioneren en de verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid nadrukkelijker bij onszelf te beleggen. Tegelijkertijd hebben we bewust externe expertise ingezet, omdat rechtmatigheid specifieke kennis en ervaring vraagt. Die expertise helpt ons om zorgvuldig te werken en scherp te blijven, maar vervangt niet onze eigen verantwoordelijkheid. Waar we in het verleden sterker leunden op de accountant, zijn we nu meer zelf aan zet. Dit heeft geleid tot een verdere professionalisering van onze werkwijze ten aanzien van rechtmatigheid.

Ik merk dat dit ons anders naar rechtmatigheid laat kijken. We zijn steeds beter in staat om zelf het gesprek te voeren over waar we staan, welke risico's we zien en hoe we rechtmatigheid structureel kunnen borgen in onze processen.

Voor mij ligt de volgende stap in het verbinden van de rechtmatigheidsverantwoording aan de bredere interne beheersing. De vraag verschuift daarmee van ‘hebben we rechtmatig gehandeld?’ naar ‘hebben we onze processen zo ingericht dat rechtmatigheid vanzelfsprekend onderdeel is van onze bedrijfsvoering?’ Daarmee is de rechtmatigheidsverantwoording voor mij geen eindpunt, maar juist een kans om onze control verder te versterken.”



Arnold Jousma

Concerncontroller Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied



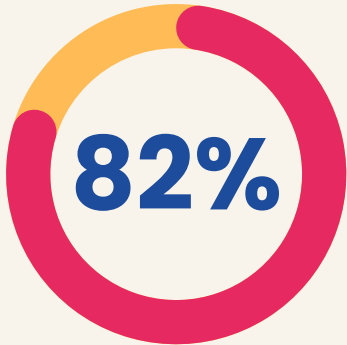
Specificatie totale onrechtmatigheid (1/2)

De rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties wordt getoetst op basis van 3 criteria:

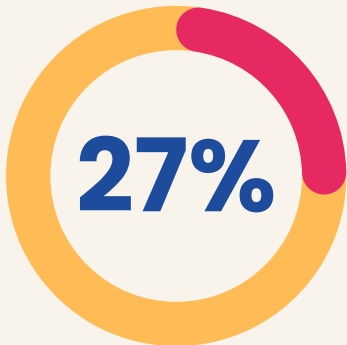
- het begrotingscriterium
- het voorwaardencriterium
- het misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

In onze benchmark hebben wij beoordeeld hoe de gerapporteerde onrechtmatigheden zich tot deze 3 criteria verhouden. Let op: 5 omgevingsdiensten rapporteren geen onrechtmatigheden. De percentages in deze paragraaf zijn dus gebaseerd op de overige 22 omgevingsdiensten.

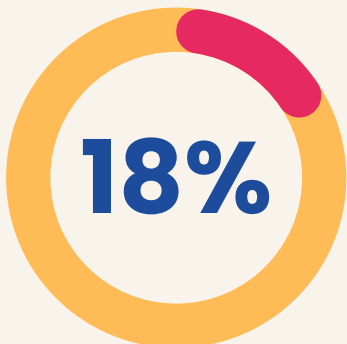
Criterium	Bedrag onrechtmatig	
	Bedrag x€1.000	% van totaal
Begrotingscriterium	19.895	58%
• waarvan acceptabel	16.229	82%
Voorwaardencriterium	14.676	42%
• waarvan (EU)aanbestedingen	14.676	100%
M&O criterium	0	0%
Totaal	34.572	100%



In totaal zijn er 22 omgevingsdiensten die onrechtmatigheden rapporteren. Bij 82% hiervan (18 omgevingsdiensten) is sprake van bevindingen op het begrotingscriterium.



Van de 18 omgevingsdiensten die onrechtmatigheden rapporteren op het begrotingscriterium rapporteren 12 omgevingsdiensten daarnaast ook onrechtmatigheden op het voorwaardencriterium. Dat betekent dat 27% (6 omgevingsdiensten) van de 22 omgevingsdiensten met bevindingen alleen bevindingen op het begrotingscriterium heeft.



Van de 22 omgevingsdiensten die onrechtmatigheden rapporteren zijn er 16 die bevindingen rapporteren op het voorwaardencriterium. Van deze 16 omgevingsdiensten zijn er 12 die ook bevindingen op het begrotingscriterium hebben. Dat betekent dat 18% (4 omgevingsdiensten) van de 22 omgevingsdiensten met bevindingen alleen bevindingen op het voorwaardencriterium heeft.



De bevindingen op het voorwaardencriterium bestaan voor 100% uit onrechtmatige (EU)aanbestedingen. Het gemiddelde bedrag aan onrechtmatige aanbestedingen dat wordt gerapporteerd is € 917.000.



Specificatie totale onrechtmatigheid (2/2)

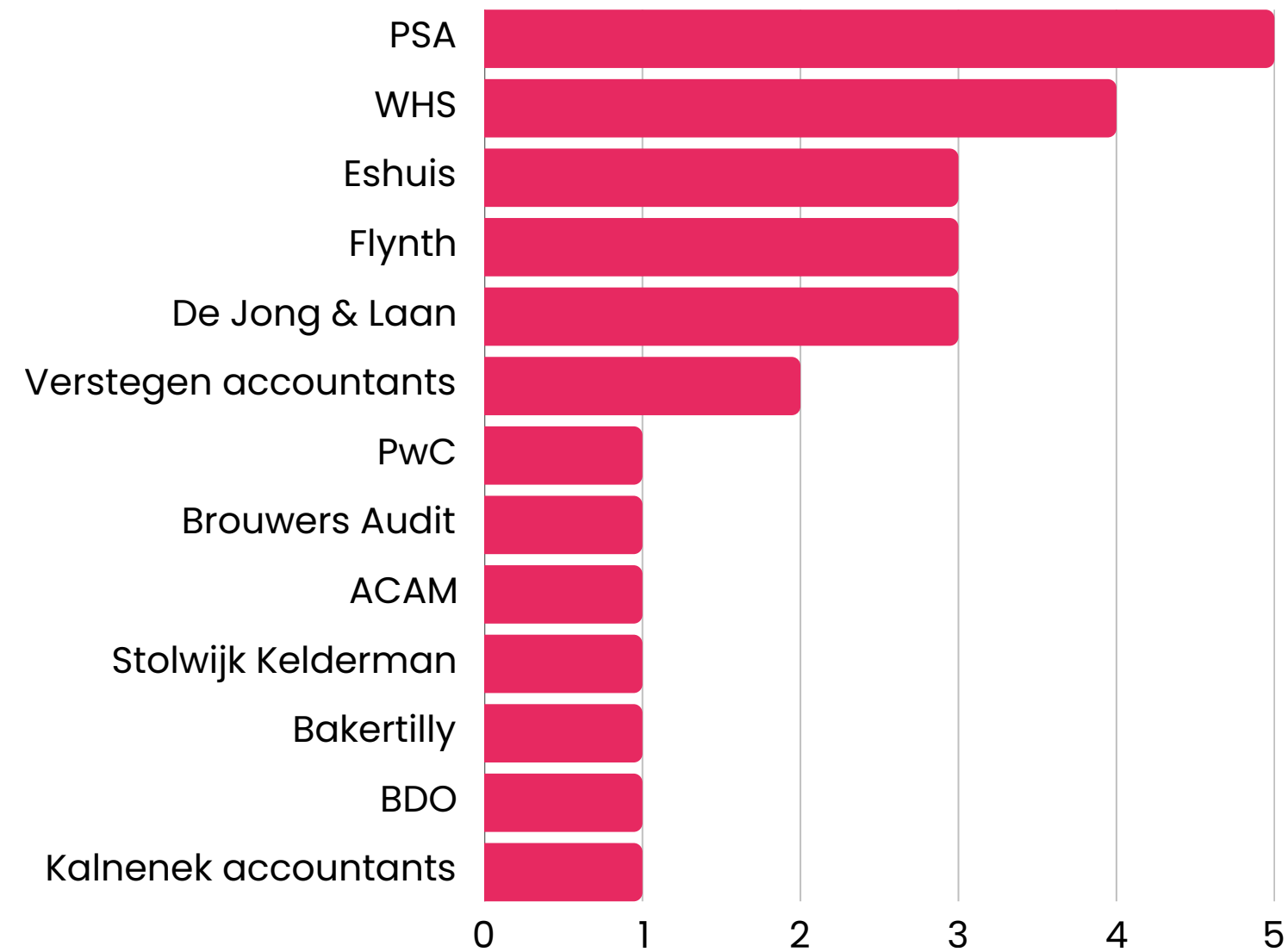
Omgevingsdienst	Eindconclusie	Bevindingen gerapporteerd op het criterium van:		
		Begroting	Voorwaarden	M&O
DCMR Milieudienst Rijnmond	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Omgevingsdienst Achterhoek	Onrechtmatigheden boven de grens	●		
Omgevingsdienst Brabant Noord	Rechtmatig	●	●	
Omgevingsdienst de Vallei	Rechtmatig	●		
Omgevingsdienst Drenthe	Rechtmatig	●	●	
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi, Vechtstreek	Rechtmatig			
Omgevingsdienst Groningen	Rechtmatig		●	
Omgevingsdienst Haaglanden	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Omgevingsdienst IJmond	Rechtmatig			
Omgevingsdienst IJsselland	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	Rechtmatig	●	●	
Omgevingsdienst Midden-Holland	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg	Onrechtmatigheden boven de grens	●		
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	Onrechtmatigheden boven de grens	●		
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Rechtmatig		●	
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Rechtmatig			
Omgevingsdienst Regio Utrecht	Rechtmatig		●	
Omgevingsdienst Rivierenland	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Omgevingsdienst Twente	Onrechtmatigheden boven de grens	●	●	
Omgevingsdienst Veluwe	Onrechtmatigheden boven de grens	●		
Omgevingsdienst West-Holland	Rechtmatig			
Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid	Rechtmatig	●	●	
Omgevingsdienst Zuid-Limburg	Rechtmatig			
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	Rechtmatig	●		
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	Niet rechtmatig	●	●	
RUD Zeeland	Niet rechtmatig		●	
Totaal		18	16	0



Accountantsoordeel

Accountantskantoren actief in de sector

Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van de accountants die actief zijn in de sector en hoeveel jaarrekeningen van Omgevingsdiensten zij voorzien hebben van een goedkeurende controleverklaring.



Wel nog een aantal 'slordigheden'

Bij het doornemen van de accountantsverslagen en controleverklaringen hebben wij nog een aantal 'slordigheden' geconstateerd:

- Materialiteit in de controleverklaring is niet gelijk aan 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan reserves (en het betreft geen afronding);
- Inconsistenties tussen de materialiteit in de controleverklaring en het accountantsverslag;
- Bedrag rechtmatigheidsafwijkingen zoals genoemd in het accountantsverslag sluit niet aan op de bedragen zoals opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

N.b.: de onderstaande afbeeldingen van accountantsverslagen zijn willekeurig en hoeven niet direct te relateren aan de hierboven genoemde opmerkingen



Gebruik modelverantwoording (1/2)

Van de door ons beoordeelde 27 Omgevingdiensten hebben er 4 niet de volledige tekst van de modelverantwoording gehanteerd. Wij zien dat de gehanteerde rechtmatigheidsverantwoordingen soms nog oude teksten vanuit de kadernota 2023 zijn opgenomen.

Tekst in de rechtmatigheidsverantwoording:

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door het Algemeen Bestuur bepaald en bedraagt 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 398.000.

Het Dagelijks Bestuur is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten en ook de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

Ontbrekende tekst uit de modelverantwoording:

is daarmee vastgesteld op € <x>. De grondslag voor deze verantwoording is de Kadernota Rechtmatigheid 2025 van de Commissie BBV van september 2025.

Het college stelt vast dat de omvang van de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen bedrag € <Y> bedraagt. Dit is lager/hoger dan de daarvoor gestelde grens van € <X>. Van de niet

N.b.: de opgenomen tekst in de rechtmatigheidsverantwoording van de Omgevingsdienst sluit aan bij de model rechtmatigheidsverantwoording 2023. Met ingang van de kadernota rechtmatigheid 2024 is deze tekst aangepast naar bovenstaande tekst.

Tekst in de rechtmatigheidsverantwoording:

Conclusie

Het dagelijks bestuur is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

Juiste tekst uit de modelverantwoording:

Het college stelt vast dat de omvang van de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen bedrag € <Y> bedraagt. Dit is lager/hoger dan de daarvoor gestelde grens van € <X>. Van de niet

N.b.: de opgenomen tekst in de rechtmatigheidsverantwoording van de Omgevingsdienst sluit aan bij de model rechtmatigheidsverantwoording 2023. Met ingang van de kadernota rechtmatigheid 2024 is deze tekst aangepast naar bovenstaande tekst.

Gebruik modelverantwoording (2/2)



Tekst in de rechtmatigheidsverantwoording:

Deze grens is door de algemeen bestuur bepaald en bedraagt 2% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 290.682.



Juiste tekst uit de modelverantwoording

Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 2) van de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

N.b.: dit betreft alleen een tekstuele fout ("inclusief toevoegingen aan de reserves". De opgenomen verantwoordingsgrens is juist berekend (exclusief toevoegingen aan reserves).

Bij één omgevingsdienst zien we dat in de rechtmatigheidsverantwoording aanvullende toelichtende paragrafen zijn opgenomen. Dit is niet in overeenstemming met de verplichte modelverantwoording. Wij zien wel dat deze paragrafen extra toelichting geven voor het bestuur die helpend kan zijn om de rechtmatigheidsverantwoording te begrijpen.

In de rechtmatigheidsverantwoording is afgeweken van de modelverantwoording. Zo is de paragraaf over de verantwoordingsgrens aangepast en zijn de volgende aanvullende paragrafen toegevoegd:

- Goedkeuringstolerantie en verantwoordingsgrens
- Rapporteringstolerantie
- Begrotingscriterium
- Kaders begrotingscriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik
- Voorwaardencriterium

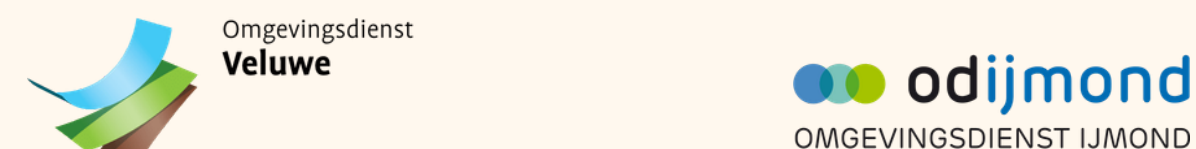


Verantwoordingsgrens

Verantwoordingsgrens 2%

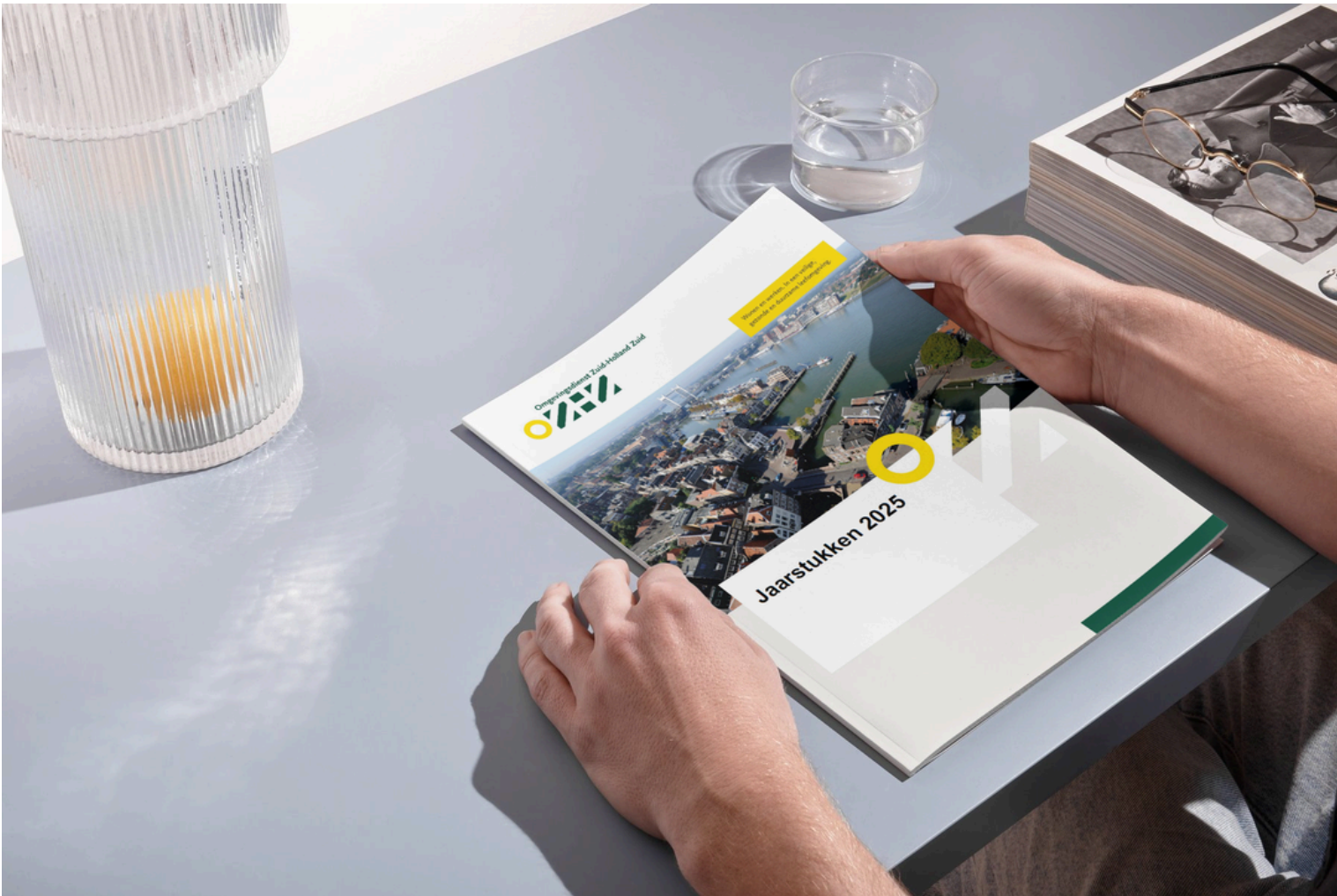


Verantwoordingsgrens 1%

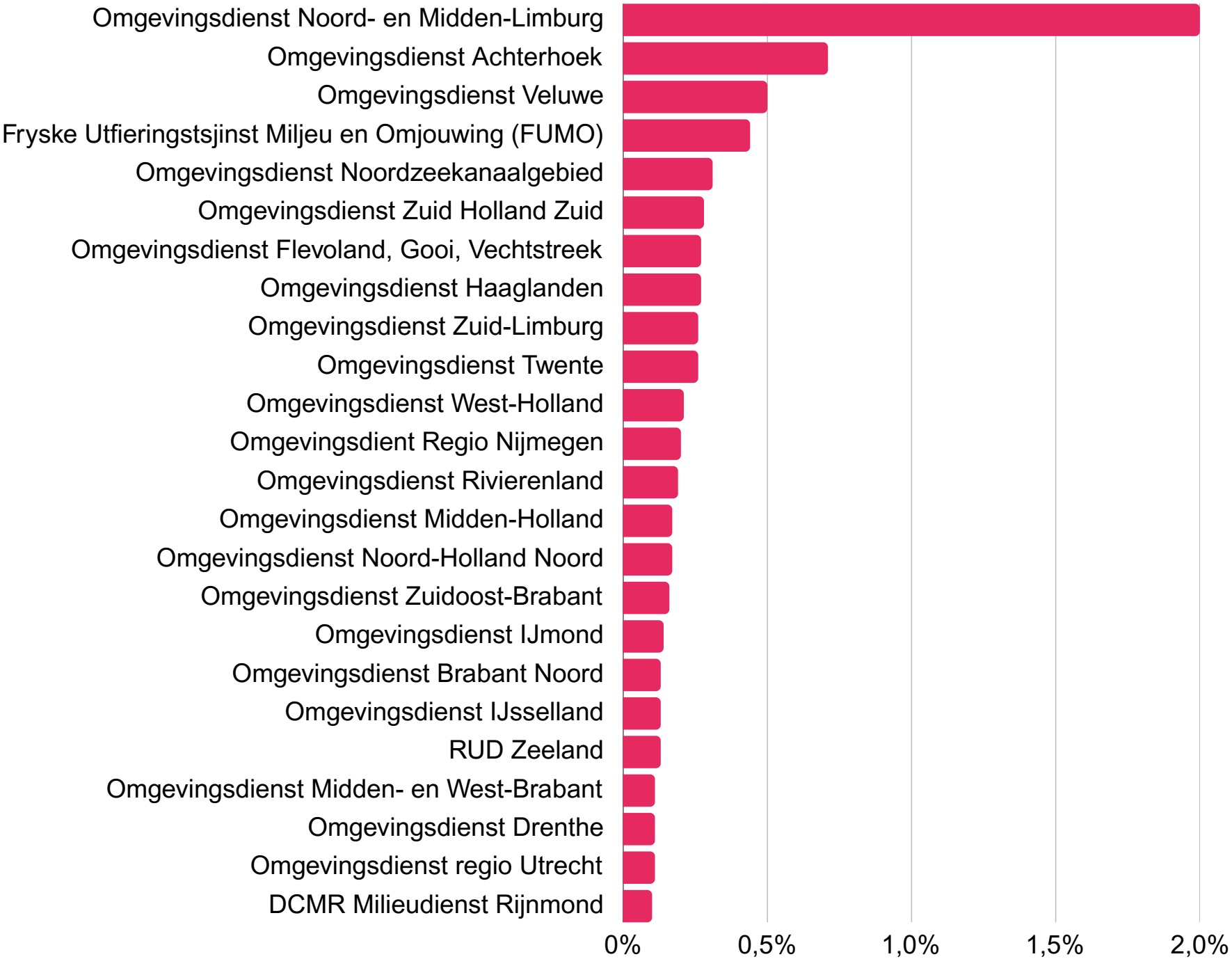


Overige (1/3)

Naast de geijkte onderdelen hebben wij tevens gebruik gemaakt van de mogelijkheid om twee aanvullende aspecten te beoordelen. Zo hebben wij gekeken naar de rapporteringstolerantie en naar de omvang van de jaarstukken. Dit laatste meer om indicatief te laten zien of en zo ja hoeveel verschil hierin zit.



Rapporteringstolerantie in % van totale lasten excl. toevoegingen reserves



Overige (2/3)

Totale lasten exclusief toevoegingen reserves en rapporteringstolerantie in €

Omgevingsdienst	Totale lasten excl. toevoegingen reserves (x €1.000)	Rapporteringstolerantie in €	Opmerkingen
Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg	3.406	68.000	
Omgevingsdienst Achterhoek	14.136	100.000	
Omgevingsdienst Veluwe	18.060	90.301	
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)	22.637	100.000	
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	86.650	268.000	
Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid	35.723	100.000	
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi, Vechtstreek	22.144	60.000	Voor begrotingsrechtmatigheden geldt een separate rapporteringstolerantie van €25.000.
Omgevingsdienst Haaglanden	37.397	100.000	
Omgevingsdienst Zuid-Limburg	19.170	50.000	
Omgevingsdienst Twente	19.288	50.000	
Omgevingsdienst West-Holland	24.215	50.000	
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	24.886	50.000	
Omgevingsdienst Rivierenland	26.296	50.000	
Omgevingsdienst Midden-Holland	29.117	50.000	
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	29.494	50.000	
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	31.140	50.000	
Omgevingsdienst IJmond	17.562	25.000	
Omgevingsdienst Brabant Noord	37.194	50.000	
Omgevingsdienst IJsselland	18.770	25.000	
RUD Zeeland	19.137	25.000	
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	43.680	50.000	
Omgevingsdienst Drenthe	26.508	30.000	
Omgevingsdienst Regio Utrecht	23.376	25.000	
DCMR Milieudienst Rijnmond	92.155	92.000	

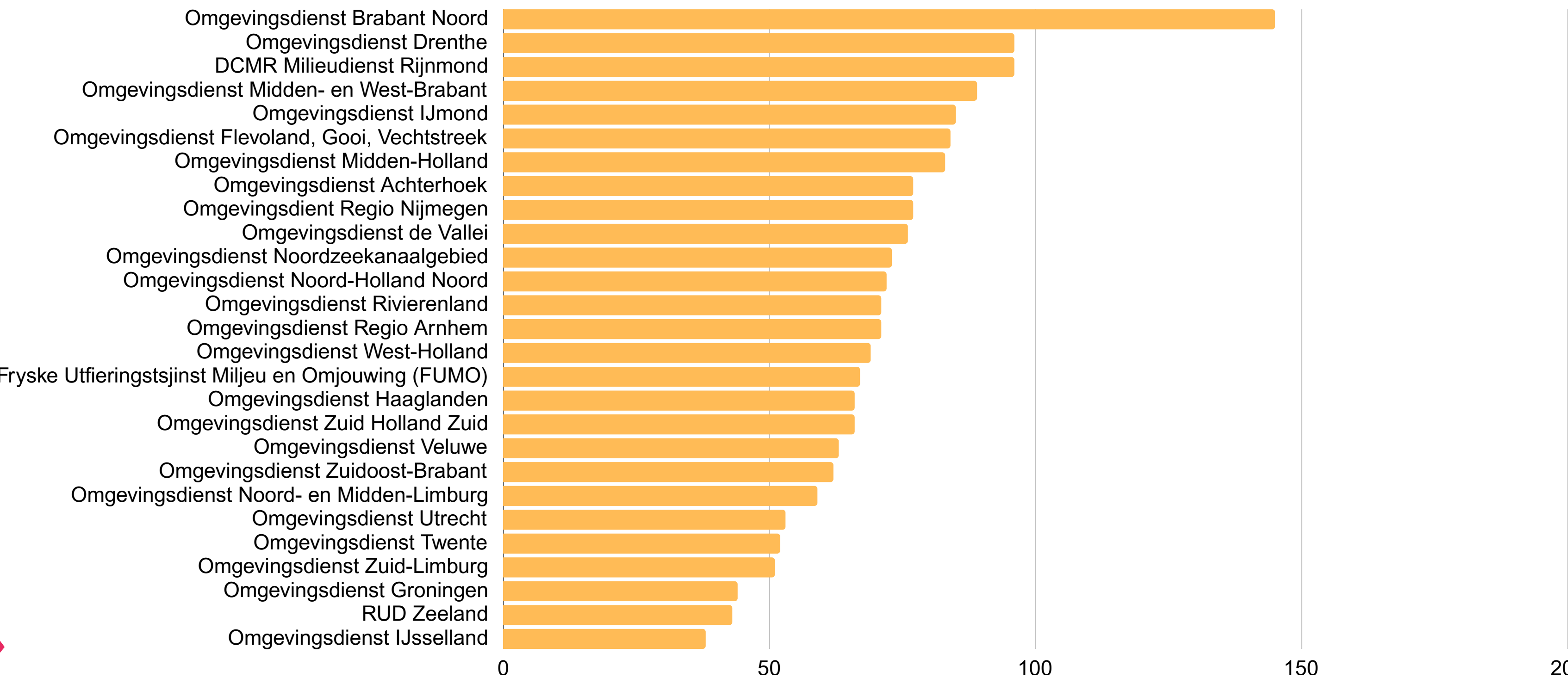


Voor 3 omgevingsdiensten kan op basis van de jaarstukken niet worden vastgesteld wat de rapporterings-tolerantie is. Dit betreft:

- Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Regio Arnhem
- Omgevingsdienst De Vallei

Overige (3/3)

In onderstaande grafiek is per omgevingsdienst het aantal pagina's van de jaarstukken weergegeven:



Onze bespiegelingen



Aanbestedingsonrechtmatigheden voeren de boventoon

Het naleven van de aanbestedingsrichtlijnen is ook voor omgevingsdiensten een belangrijk aandachtspunt. Bij 16 van de 27 omgevingsdiensten worden aanbestedingsonrechtmatigheden gerapporteerd. Dit sluit aan bij het beeld dat wij zien in de rechtmatigheidsverantwoording van bijvoorbeeld de gemeenten.

De rapporteringstolerantie laat forse verschillen zien

Wij zien grote verschillen in de gehanteerde rapporteringstolerantie: deze varieert van € 25.000 tot € 268.000 en van 0,1% tot 2% van de totale lasten. Waar een beperkt aantal omgevingsdiensten een percentage hanteert, werken de meeste met een vast bedrag. Wij adviseren een schaalafhankelijke methodiek, waarbij een percentage van de totale lasten wordt gecombineerd met een minimum- en eventueel maximumbedrag. Dit sluit beter aan bij de omvang van de organisatie en voorkomt dat de tolerantie bij zeer kleine of grote organisaties onbedoeld te laag of te hoog uitvalt.

Compacte jaarstukken?

De jaarstukken van omgevingsdiensten zijn relatief compact in vergelijking met andere publieke organisaties. Gemiddeld zijn de jaarstukken van een omgevingsdienst 71 pagina's. Eén omgevingsdienst valt op met jaarstukken van 145 pagina's. Hier is geen direct waardeoordeel aan te verbinden, maar we vonden het een leuke 'bijvangst' van ons onderzoek om te laten zien dat er relatief veel variatie bestaat in het aantal pagina's.

De rechtmatigheidsverantwoording biedt ruimte voor bredere informatie

Omgevingsdiensten vervullen een belangrijke maatschappelijke rol bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Uit onze benchmark blijkt dat de omgevingsdiensten in de jaarstukken 2025 op een goede wijze rapporteren over de verplichte onderdelen van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het vergunningenproces maakt echter niet vanzelfsprekend onderdeel uit van de financiële rechtmatigheidsverantwoording. Wanneer de financiële stromen rondom vergunningverlening en leges niet in de jaarrekening van de omgevingsdienst worden verantwoord, bestaat vanuit financieel perspectief geen directe aanleiding om hierover in de rechtmatigheidsverantwoording te rapporteren.

Tegelijkertijd heeft het vergunningenproces een groot maatschappelijk belang. Wij adviseren besturen daarom om expliciet te bepalen of zij, naast de financiële rechtmatigheidsverantwoording, inzicht willen hebben in de rechtmatigheid en kwaliteit van dit proces. Deze informatie kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering of in een afzonderlijke bestuursrapportage. Zo blijft de financiële rechtmatigheidsverantwoording gericht op haar doel, terwijl het bestuur wel zicht houdt op relevante uitvoerings- en maatschappelijke risico's.

Deze benchmark is met de grootste zorgvuldigheid opgesteld. In enkele gevallen waren alleen conceptstukken aanwezig en zijn onze bevindingen daarop gebaseerd. De benchmark heeft niet tot doel om een discussie te starten over de juistheid of getrouwheid van rechtmatigheidsverantwoording van één of meerdere omgevingsdiensten en is alleen ter lering voor de toekomst.

Aan de benchmark kunnen derhalve geen rechten worden ontleend.

Het is niet toegestaan deze rapportage, geheel of gedeeltelijk, te kopiëren, reproduceren, verspreiden, publiceren, voor commerciële doeleinden te gebruiken of op andere wijze openbaar te maken zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Exilo en zonder nadrukkelijke bronvermelding.

Voor vragen kunt u contact opnemen met Exilo via:

- E-mail: info@exilo.nl
- Telefonisch: 085-05 12 890

Wij maken het helder, jij geeft het betekenis.