

Advies inzake rechtmatigheidsverklaring en accountantsverklaring CNB

Aan Beleidsadviseurs CNB
Van Divisie Havenmeester
Datum 6 mei 2025

Inhoudsopgave

SAMENVATTING EN ADVIES.....	1
1. INLEIDING EN JURIDISCH KADER	2
2. SCENARIO 1: VOLLEDIGE EIGEN CONTROLE CNB	2
3. SCENARIO 2: RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING VIA PORT OF AMSTERDAM N.V.	3
4. SCENARIO 3: CNB ALS “LEGE HULS”	4
5. VERGELIJKING VAN DE SCENARIO’S.....	5
6. BEOORDELING EN VERVOLGSTAPPEN	6
7. CONCLUSIE.....	6
BIJLAGE: PLAN VAN AANPAK – SCENARIO 3	7

Samenvatting en advies

Centraal Nautisch Beheer (CNB) moet op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen jaarlijks een begroting, jaarrekening en een verklaring over de rechtmatigheid van de bestedingen opstellen. In de praktijk voert Port of Amsterdam (PoA) echter alle uitvoerende en financiële taken uit namens het CNB. Hierdoor betalen de deelnemende gemeenten voor een aparte CNB-controle onevenredig veel geld, terwijl het extra inzicht beperkt is. Er zijn drie scenario’s verkend om hier efficiënter mee om te gaan:

1. **Scenario 1: Volledige eigen controle van CNB:** CNB brengt eigen jaarrekening uit met alle ontvangsten (gemeentelijke bijdragen) en uitgaven (via PoA). Een externe accountant controleert deze cijfers en de rechtmatigheidsverklaring van het CNB-bestuur.
2. **Scenario 2: Rechtmatigheid via PoA:** CNB beperkt zich tot een jaarrekening met verwijzing naar de controle van PoA. PoA voert een gecombineerde controle uit en draagt resultaten over aan CNB.
3. **Scenario 3: CNB als ‘lege huls’:** CNB kent geen eigen inkomsten en uitgaven meer. De jaarrekening wordt op nul opgesteld, met alleen een tekstverslag over beleid en prestaties. Alle financiële stromen en bijbehorende controle lopen via PoA. Het CNB-bestuur houdt via een inhoudelijk jaarverslag verantwoording.

Na weging van juridische houdbaarheid, uitvoeringslast en risicobeheersing adviseren wij **scenario 3** verder uit te werken. Dit past bij de feitelijke situatie: de uitgaven blijven transparant doordat PoA in zijn jaarstukken de kosten voor CNB-taken specificeert, en het CNB-bestuur legt op basis daarvan verantwoording af. Tegelijk levert dit scenario grote besparingen op in tijd en geld (nagenoeg geen aparte

auditkosten voor CNB meer). Het CNB Beleidsoverleg en de provincie (als toezichthouder) hebben aangegeven dit idee in principe steunbaar te vinden.

Voor de structurele invoering van scenario 3 moet de Gemeenschappelijke Regeling (GR) van het CNB worden aangepast of nader ingevuld. Naar aanleiding van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de GR van het CNB in 2024 aangepast – deze is inmiddels voor zienswijze aangeboden aan de gemeenteraden. In de aangepaste GR is echter de noodzakelijke aanpassing ten behoeve van de structurele invoering van scenario 3 niet opgenomen. Dat betekent dat de GR van het CNB opnieuw gewijzigd moet worden én het traject richting de gemeenteraden opnieuw doorlopen moet worden. Daarom stellen we voor om nu alvast conform scenario 3 te werken, en de GR later formeel bijstellen. Wettelijk is een GR-wijziging niet strikt verplicht zolang CNB zijn jaarrekening (met nulbedragen) vaststelt en het bestuur verantwoording aflegt. Toch verdient verduidelijking in de regeling de voorkeur om onzekerheid te voorkomen.

Het CNB-bestuur wordt aanbevolen om scenario 3 bestuurlijk vast te stellen, zodat het per jaarrekening 2026 kan ingaan. Dit betekent dat CNB al in 2025 ervoor zorgt dat de beoogde taakverdeling en verantwoording juridisch en administratief zijn geborgd.

1. Inleiding en juridisch kader

De Wgr verplicht CNB sinds 2023 tot een jaarrekening met een ‘rechtmatigheidsparagraaf’. Deze wijziging in de wet was bedoeld om de democratische controle te versterken. Het doel van de rechtmatigheidsverklaring is om transparant te maken of de bestedingen volgens de regels zijn verlopen. Bestuursorganen moeten hiermee inzicht geven aan gemeenteraden en provincie.

In de praktijk is het financiële belang van CNB echter erg klein. De bijdragen van de deelnemende gemeenten variëren slechts van enkele duizenden euro’s per jaar. Tegelijk voert de Port of Amsterdam (Havenbedrijf Amsterdam N.V.) alle nautische taken uit en betaalt daarvoor de kosten. CNB heeft zelf geen medewerkers of andere uitgavenposten. Hierdoor ontstaat een discrepantie: de wet schrijft een complete verantwoordingseis voor, terwijl het budgettaire risico voor gemeenten verwaarloosbaar is. De afgelopen jaren heeft geen enkele raad bij de verantwoording vragen gesteld. Dit suggereert dat een intensieve controle vooral bureaucratie oplevert zonder inhoudelijk meerwaarde voor de gemeenten.

Het uitgangspunt blijft dat CNB de wet moet naleven – of in ieder geval de geest ervan. Dit betekent dat de informatie over CNB-taken transparant beschikbaar moet blijven voor de raden en de provincie. Tegelijk moeten onnodige kosten en administratieve lasten worden vermeden. Het onderzoek naar verschillende scenario’s moet een oplossing bieden die beide doelen dient: voldoen aan de wet (of de bedoeling van de wet) én een doelmatige uitvoering mogelijk maken.

2. Scenario 1: Volledige eigen controle CNB

Wat houdt het in? CNB stelt zelf een begroting en jaarrekening op met alle inkomsten (gemeentelijke bijdragen) en uitgaven (via PoA). Een externe accountant controleert de jaarrekening en toetst of de rechtmatigheid klopt. Het CNB-bestuur geeft een formele verklaring dat alles rechtmatig is, en de accountant geeft een controleverklaring bij de jaarstukken.

Impact op rechtmatigheid en accountant: Dit scenario voldoet volledig aan de letter van de wet. Het CNB-bestuur levert een echte rechtmatigheidsverklaring af over alle transacties. De accountant voert een volledig onderzoek uit naar de correcte vastlegging van baten en lasten. Alle cijfers worden gecontroleerd, inclusief de bijdragen die PoA voor CNB-taken ontvankelijk heeft en de uitgaven die PoA daarmee doet. In

de praktijk zullen deze kasstromen ook in de jaarrekening van PoA terugkomen (als ontvangsten van CNB en uitgaven voor CNB-taken), omdat PoA de werkzaamheden uitvoert.

Rol van het CNB-bestuur: Het bestuur blijft volledig verantwoordelijk voor de financiële verantwoording. Het moet de begroting en jaarrekening voorbereiden, verantwoording afleggen en de rechtmatigheidsparagraaf opstellen.

Invloed op transparantie: Transparantie is hier het hoogst. Gemeenteraden krijgen de complete CNB-jaarstukken (bestuursverslag met rechtmatigheidsparagraaf en accountantsverklaring) te zien. Zij kunnen inhoudelijk vragen stellen. Hierdoor is maximaal inzicht in alle financiële feiten.

Voordelen: Volledig in overeenstemming met wet en toezicht. Weinig juridisch risico – de provincie zal een goedkeurende controleverklaring en een rechtmatigheidsverklaring ontvangen, zoals de regels voorschrijven. Er is maximale zekerheid dat alle fouten of onregelmatigheden wordenesignaleerd.

Nadelen: Zeer hoge lasten. Een jaarlijkse accountantscontrole kost naar schatting €40.000–75.000. Bovendien gaat veel tijd zitten in het verzamelen en klaarzetten van gegevens bij PoA en CNB. Dit staat niet in verhouding tot het financiële belang. Voor de kleinste deelnemer kan het auditbedrag meer dan tien keer zoveel zijn als de eigen bijdrage. Behalve geld kost het veel ambtelijke capaciteit, die elders nuttiger ingezet kan worden. Het risico is dat gemeenten dit als bureaucratisch en overbodig ervaren.

Kortom: scenario 1 is strikt juridisch haalbaar en geeft maximale controle. Maar het is ondoelmatig gezien de beperkte praktijk. De bestuurlijke en publieke opinie kan negatief zijn over de hoge kosten voor weinig extra opbrengst.

3. Scenario 2: Rechtmatigheidsverantwoording via Port of Amsterdam N.V.

Wat houdt het in? CNB stelt een beperkte jaarrekening op waarin wordt verwezen naar de financiële controle van Port of Amsterdam N.V. (PoA). PoA voert alle financiële transacties uit en laat deze controleren door een externe accountant. CNB neemt de uitkomsten van deze controle over voor de eigen verantwoording. De CNB-jaarrekening bevat geen gedetailleerde eigen cijfers, maar wel een verklaring dat de rechtmatigheid is geborgd via de audit van PoA. Daarmee is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid: PoA beheert de middelen, en CNB verwijst voor de rechtmatigheid naar de interne processen en externe controle bij PoA.

Invloed op rechtmatigheid en accountant: Dit scenario biedt een pragmatische oplossing waarbij CNB de formele verantwoordelijkheid behoudt, maar deze onderbouwt met de controle-informatie van PoA. De accountant van PoA voert zijn controle uit over de totale jaarrekening van PoA, waarin ook de kosten voor CNB-taken zijn opgenomen. CNB neemt deze controle-informatie als onderbouwing voor haar eigen rechtmatigheidsverklaring. Er hoeft dus geen aparte accountantscontrole bij CNB plaats te vinden, mits de accountant van PoA bereid is relevante gegevens te delen of een specifieke verklaring voor CNB af te geven.

Rol van het CNB-bestuur: Het bestuur blijft formeel verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverklaring, maar baseert zich op de processen en het oordeel bij PoA. CNB legt verantwoording af op basis van de informatie die PoA aanlevert. Het bestuur moet zorgen voor heldere afspraken met PoA over de beschikbaarstelling van relevante financiële gegevens.

Invloed op transparantie: De transparantie wordt deels behouden via de rapportage van PoA. Wel is de informatievoorziening aan de raden en de provincie minder direct dan bij scenario 1. Raden moeten erop

vertrouwen dat PoA de uitgaven rechtmatig heeft verantwoord en dat CNB die informatie correct overneemt. De controle is hiermee minder zichtbaar dan bij een eigen audit.

Voordelen: Scenario 2 beperkt de administratieve en financiële lasten ten opzichte van scenario 1. Er wordt geen dubbele audit uitgevoerd: PoA's audit geldt (deels) ook voor CNB. Dit leidt tot lagere kosten en minder inzet vanuit CNB. Het scenario is bovendien verdedigbaar richting de toezichthouder, mits deze akkoord gaat met de werkwijze.

Nadelen: De constructie leunt op vertrouwen en goede afstemming met PoA. Omdat PoA een NV is, is zij formeel niet verplicht rechtmatigheidsverantwoording af te leggen conform gemeentelijke BBV-normen. Dit maakt het juridisch kwetsbaarder dan scenario 1 of 3. Bovendien bestaat het risico dat eventuele afwijkingen in de PoA-jaarrekening – die niets met CNB te maken hebben – ook een negatieve invloed hebben op de CNB-verantwoording. De provincie heeft momenteel begrip voor deze aanpak, maar dat kan in de toekomst veranderen.

Kortom: Scenario 2 biedt een tussenweg die lasten vermindert, maar blijft afhankelijk van de bereidheid van PoA en van coulance bij de toezichthouder. De controlefunctie wordt grotendeels uitbesteed, wat efficiënt is, maar minder zekerheid en transparantie biedt dan de andere scenario's.

4. Scenario 3: CNB als “lege huls”

Wat houdt het in? CNB heeft formeel geen eigen inkomsten en uitgaven meer. Het laat alle financiële taken over aan PoA, zoals al feitelijk het geval is. CNB stelt slechts een jaarrekening met 0 euro lasten en baten vast. In plaats daarvan richt het CNB-bestuur zich op een inhoudelijke jaarverantwoording (beleidsjaarverslag) over de nautische uitvoering en resultaten. Alle inkopen, betalingen en financiële administratie verlopen via PoA.

Invloed op rechtmatigheid en accountant: Juridisch is dit een ongebruikelijke maar verdedigbare optie, mits zorgvuldig vormgegeven. CNB voldoet nog steeds formeel aan de eisen: er wordt een jaarrekening gemaakt (al is deze alleen een “0-verklaring”) en het bestuur ondertekent een rechtmatigheidsverklaring – waarin wordt verklaard dat er geen onrechtmatige uitgaven zijn gedaan (want CNB heeft niets zelf uitgegeven). De accountant hoeft geen aparte controle op CNB uit te voeren. Hij kijkt mee in de reguliere accountantscontrole van PoA. Voor de feitelijke cijfers is PoA verantwoordelijk; de accountant beoordeelt in hoeverre de rechtmatigheid van de CNB-gerelateerde uitgaven via de PoA-processen is geborgd. Eventueel kan bij de overgang één keer een accountantscheck plaatsvinden op de nul-basis.

Rol van het CNB-bestuur: Het bestuur houdt politieke verantwoording via het jaarverslag. Daarin legt het uit hoe de middelen (geborgd bij PoA) besteed zijn en welke doelen behaald zijn. Het CNB-bestuur blijft formeel dé instantie die de verantwoordelijkheid draagt, maar alle praktische uitvoering en geldstromen liggen bij PoA. De raden kunnen hun controle uitvoeren op basis van dit jaarverslag en de detailinformatie die PoA levert.

Invloed op transparantie: Transparantie blijft behouden, maar via een andere route. PoA zal in haar jaarrekening (of een bijlage) specificeren welke kosten en investeringen zijn gedaan voor CNB-taken (bijvoorbeeld het Havenafvalplan en andere nautische uitgaven). Hierdoor hebben gemeenten alsnog inzicht in de besteding van hun gelden. CNB-bestuur kan op basis van die informatie in zijn jaarverslag rapporteren of alles rechtmatig en doelmatig is besteed. De provincie ziet nu voornamelijk een ‘0-jaarrekening’, maar heeft bij goedkeuring aangegeven begrip te hebben zolang de geldstromen helder zijn geregeld. Aangezien Amsterdam (de grootste financier) 100% aandeelhouder is van PoA en deelnemer in het CNB-bestuur, is er indirecte zeggenschap en toezicht via haar rol.

Voordelen: Scenario 3 sluit het beste aan bij de realiteit¹ en is doelmatig. Gemeenteraden behouden hun informatiepositie (via PoA-jaarstukken en CNB-verslag) en kunnen nog steeds vragen stellen of een zienswijze indienen. Het toezicht van provincie en gemeenten blijft bestaan (zij bewaken via PoA).

Nadelen: Het grootste risico is dat de rechtmatigheidsfunctie “ledig” wordt als het niet goed wordt georganiseerd. Een formele CNB-verantwoording met alleen nullen kan leeg lijken. Daarom is het cruciaal dat PoA echt transparant rapporteert over de CNB-bestedingen. In het overleg is afgesproken dat PoA die informatie zal leveren. Daarnaast moet duidelijk zijn op welke manier CNB-taakkennis en -verantwoording juridisch worden belegd, bijvoorbeeld via een dienstverleningsovereenkomst tussen PoA en de deelnemende gemeenten, waarin ook afspraken over rapportage en verantwoording worden vastgelegd. Als de formele omkadering (in GR of bestuursbesluiten) ontbreekt, ontstaat onduidelijkheid. De provincie heeft daarop gewezen en gevraagd om uitwerking. Er moet bijvoorbeeld vastgelegd worden dat gemeenten hun bijdrage voortaan direct aan PoA betalen of dat deze overbodig is. Zolang dit goed wordt ingericht, blijft de essentie van de rechtmatigheidscontrole overeind: de uitgaven worden rechtmatig gehouden in de reguliere controle bij PoA en het beleid wordt via het jaarverslag geverifieerd.

Kortom: scenario 3 is juridisch verdedigbaar en het meest efficiënt, mits aan de details gewerkt wordt. Het sluit aan bij de feitelijke geldstromen en voorkomt onnodig dubbel werk. De transparantie blijft gewaarborgd doordat PoA gedetailleerd verantwoording aflegt en het CNB-bestuur daarover rapporteert. Het risico dat de rechtmatigheid ‘uitholt’ kan worden beheerst door heldere afspraken over rapportage en toezicht.

5. Vergelijking van de scenario's

Voor de overzichtelijkheid zetten we de belangrijkste kenmerken kort op een rij:

Aspect	T1: Volledige eigen controle	T2: Rechtmatigheid via PoA	T3: CNB als 'lege huls'
Invloed op rechtmatigheid en accountant	Volwaardige controle: CNB stelt rechtmatigheidsverklaring op; externe accountant controleert jaarrekening én rechtmatigheid.	Rechtmatigheid wordt onderbouwd met controle door accountant van PoA. CNB maakt eigen verklaring, maar controle is indirect.	Geen eigen uitgaven; CNB verklaart nul-transacties. Rechtmatigheid is geborgd via reguliere PoA-controle.
Rol van het CNB-bestuur	Volledig verantwoordelijk voor begroting, jaarrekening en rechtmatigheidsverklaring.	Verantwoordelijk voor verantwoording, maar afhankelijk van rapportage en controle door PoA.	Richt zich op beleidsverantwoording via inhoudelijk jaarverslag. Financiële verantwoordelijkheid is formeel behouden, maar operationeel belegd bij PoA.
Invloed op transparantie	Hoog: volledige jaarrekening + controle-informatie beschikbaar voor raden en provincie.	Redelijk: transparantie afhankelijk van beschikbaarheid en duidelijkheid van PoA-informatie.	Transparantie loopt via PoA-jaarrekening en CNB-jaarverslag; vereist goede afspraken over rapportage en detailniveau.
Voordelen	Maximale juridische zekerheid en formele naleving. Provincie ontvangt alle vereiste documenten.	Minder kosten dan scenario 1; bestaande controleprocessen van PoA worden benut.	Sluit aan op feitelijke situatie; doelmatig; nauwelijks kosten; behoud verantwoording via beleidsverslag en PoA-specificaties.

¹ Dit scenario is ook in overeenstemming met de overeenkomst die in 2013 gesloten is met alle bij de verzelfstandiging betrokken partijen. Hierin is vastgelegd dat PoA ervoor zorgt dat de DHM altijd zijn werk onafhankelijk kan doen – en daarvoor betaalt. Daarbij is niet alleen afgesproken dat deze afspraak geldt voor het werk dat DHM voor de gemeente Amsterdam of de NV doet, maar voor de hele publieke taak.

Aspect	T1: Volledige eigen controle	T2: Rechtmatigheid via PoA	T3: CNB als 'lege huls'
Nadelen	Zeer hoge structurele kosten en ambtelijke inzet. Disproportioneel t.o.v. financieel belang CNB.	Juridisch minder robuust; leunt sterk op bereidheid PoA. Risico op onduidelijkheid of negatieve invloed door PoA-audit buiten CNB-context.	'Lege' verantwoording kan bij onzorgvuldige inrichting transparantie en legitimatie onder druk zetten. Juridische basis vereist aanpassing van GR en contractuele afspraken met PoA.
Kortom	Juridisch waterdicht, maar weinig doelmatig. Grote kans op negatieve perceptie bij raden en bestuurlijke kritiek op kosten.	Pragmatisch alternatief, maar kwetsbaar bij veranderende houding van PoA of toezichthouder.	Efficiënt, realistisch en uitvoerbaar model – mits zorgvuldig juridisch en bestuurlijk geborgd.

6. Beoordeling en vervolgstappen

Gezien de beperkte financiële omvang van CNB en de wensen tot doelmatigheid, verdient scenario 3 de voorkeur. Dit voorstel is eerder besproken in het CNB-beleidsoverleg en ook met de provinciale toezichthouder. Er is brede steun voor een pragmatische oplossing: de accountant heeft dit model eerder aangestipt als praktisch bruikbaar. Een definitieve goedkeuring door het accountantsbureau volgt na nadere uitwerking in 2025.

We adviseren het CNB-bestuur dan ook om scenario 3 bestuurlijk vast te stellen en in 2025 juridisch en administratief uit te werken. Belangrijke punten voor de implementatie:

- Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling: hoewel de wet strikt genomen niet verbiedt om een GR zonder eigen begroting te hebben, verdient het aanbeveling de GR te herzien. De huidige GR bevat nog geen bepalingen voor de nieuwe taakverdeling met PoA. Een concrete wijziging of addendum kan duidelijk maken dat CNB zijn (publieke) taken laat uitvoeren door PoA, en dat alle betalingen rechtstreeks via PoA verlopen. Dit voorkomt misverstanden en toont bestuurlijke transparantie.
- Aanpassing dienstverleningsovereenkomst: leg in een aangepaste of nieuwe overeenkomst vast op welke wijze PoA de publieke taken namens CNB uitvoert, hoe verantwoording plaatsvindt, en hoe de financiële beheersing geborgd is. Dit draagt bij aan juridische helderheid en bestuurlijke transparantie.
- Voorlopige werkwijze: zolang de GR niet is aangepast, kan het CNB-bestuur besluiten om “in de geest van scenario 3” te werken. Dat betekent: geen eigen begrote uitgaven, wel een jaarverslag. Tegelijk wordt gewerkt aan de formele aanpassing van de GR. Hierdoor kunnen gemeenten en raden meedenken en wordt onrust voorkomen.
- Nader overleg: houd contact met de provincie en de accountant over de uitwerking. De provincie wil zien dat de geldstromen duidelijk blijven. De accountant zal beoordelen of de gekozen constructie voldoende waarborgen biedt voor rechtmatigheid.

7. Conclusie

De verplichte rechtmatigheidscontrole van CNB kan eenvoudiger en goedkoper door te schuiven naar de bestaande bedrijfsvoering bij de Port of Amsterdam. Scenario 3 (CNB zonder eigen geldstromen) is hiervoor het meest geschikte model. Het voldoet aan de wet – of beter gezegd: aan de bedoeling van de wet om transparantie te waarborgen – en voorkomt onnodige administratieve lasten. Het CNB-bestuur moet de bestuursrechtelijke verantwoording wel goed waarborgen met duidelijke afspraken. Daarmee blijven de gemeenteraden en provinciale toezichthouder effectief geïnformeerd. We raden aan dit voorstel in bestuurlijk overleg vast te leggen en in 2025 te formaliseren, zodat het per jaarrekening 2026 kan ingaan.

Bijlage: Plan van Aanpak – Scenario 3

1. Bestuurlijke keuze: CNB-bestuur kiest formeel voor scenario 3.
2. Communicatie: Informeer deelnemende gemeenten en provincie over de keuze.
3. Juridische voorbereiding: Laat een jurist uitwerken wat er in GR/dienstverleningsovereenkomst moet worden aangepast.
4. Toetsing: Leg het aangepaste model voor aan accountant en provincie.
5. Aanpassing GR: wijzig GR of voeg addendum toe.
6. Vaststelling GR: laat aangepaste GR (of besluit) vaststellen door raden.
7. Inrichting administratie: opzetten O-boekhouding en opzet jaarverslag i.p.v. jaarrekening.
8. Informatieverstrekking: Maak afspraken met PoA over detailinformatie voor raden.
9. Evaluatie: Evalueer werkwijze na eerste jaarrekening met O-jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag.

Noot: eventueel kunnen stappen 5 en 6 op een later moment gezet worden, en kan al eerder conform scenario 3 gewerkt worden.