

Het is nog steeds wennen aan het duale stelsel. Het vraagt een groot aanpassingsvermogen van alle betrokkenen. Los van de inhoud, gaat het veelal om vragen als: wat is mijn precieze verantwoordelijkheid: wanneer mag ik iets wel en wanneer niet? Het duale stelsel heeft ook anderszins aanzienlijke gevolgen.

Een nog relatief onderbelicht onderwerp is de verplichting nog dit jaar een aantal verordeningen over onder meer financieel beheer, controle en doelmatigheid vast te stellen. Die verordeningen lijken wellicht vrij technisch, maar hebben verstrekkende gevolgen en bieden ook kansen voor optimale vernieuwing en verbetering van 'vastgeroeste' gewoontes.

DRS. A.H.M. VAN HELDEN,
DRS. G.H. HUISMAN en
DRS. R.E. VAN UNEN
Senior adviseurs bij Bestuur en
Management Consultants

Regels en piketpalen i



n het duale stelsel

In het huidige duale stelsel heeft het College van Burgemeester en Wethouders nu bestuursbevoegdheden. Hierdoor heeft de gemeenteraad de ruimte om zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie te verstevigen. De eindverantwoordelijkheid van de raad – als volksvertegenwoordiging – is ook in het duale stelsel onverkort gehandhaafd. Het verschil ten opzichte van het voormalige monistische stelsel bestaat uit het feit dat de raad de rol van (mede)bestuurder vervulde.

Om de verschillende taken goed te kunnen uitvoeren, zijn diverse instrumenten beschikbaar. Zo is er onder meer de ondersteuning van de raad door de griffier, een informatieplicht van het college, de verplichting om de jaarrekening van het vorige jaar eerder ter beschikking te hebben (nu 15 juli in plaats van 15 september) en het voorzitterschap van commissies dat nu door raadsleden wordt vervuld.

In dit artikel wordt aandacht besteed aan het instrument dat ingaat op kaderstelling voor sturing en beheersing van de organisatie. Tot nu toe was al voorgeschreven, dat iedere gemeente moet beschikken over een door de raad vastgestelde Middelenverordening (ex artikel 212) en een Controleverordening (ex artikel 213). In de nieuwe Gemeentewet worden drie nieuwe veror-

deningen voorgeschreven, deels gebaseerd op de oude, maar die ook diverse nieuwe elementen bevatten.

De verordeningen ex artikel 212 en artikel 213 hadden uiterlijk op 15 november 2003 moeten zijn vastgesteld; de verordening ex artikel 213a had in eerste instantie reeds op 7 maart 2003 van kracht moeten zijn, maar vele gemeenten hebben gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om deze datum met maximaal één jaar uit te stellen.

Wat houdt het allemaal in? ¹

Artikel 212 Gemeentewet

Op grond van artikel 12 van de Gemeentewet, stelt de raad een verordening op over het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. Het doel van het artikel 12 is vastlegging van de uitgangspunten voor de uitvoering van de financiële functie en daarmee van de kaders waarbinnen het college, en dus ook de ambtelijke organisatie, opereren. Het artikel heeft daarmee een veel beleidsmatiger karakter gekregen dan het voorgaande.

Op basis van het oude artikel 212 hebben de meeste gemeenten vooral bepalingen opgenomen over het financiële beheer en over de verantwoordelijkheden van enkele financiële functionarissen. Kaders voor het financiële beleid en voor de financiële bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle leidinggevenden, dus niet alleen die op financiële functies, ontbreken veelal. Het is de uitdaging die uitgaat van de dualisering om de raad meer aandacht te laten besteden aan die kaderstellende functie. Die kaders zijn bovendien een noodzakelijke randvoorwaarde om een goede invulling te geven aan de controlerende taak van de raad.

De crux bij de concrete invulling van de verordening is dat voorop dient te staan *wie waarvoor verantwoordelijk is*. Qua opzet valt te denken aan een piramide: eerst alle hoofdlijnen op concernniveau, dan die op het niveau van directeurs/afdelingshoofden, vervolgens omlaag in de organisatie. Uitwerkingen van de hoofdlijnen volgen daarna, waarbij geschikte, reeds bestaande

processen kunnen worden ondergebracht (zoals bijvoorbeeld het handboek P&C). Wezenlijk is de beknoptheid: iedereen moet snel de hoofdlijnen van zijn verantwoordelijkheid kunnen vinden, begrijpen en onthouden.

Een goede analyse van het geheel is van belang. Een goede sturing en beheersing vereist immers samenhang in het geheel. Strikt formeel gesproken, valt vervolgens een onderscheid te maken welke regels de raad vaststelt en welke regelgeving onder de bevoegdheid valt van het college. Zo is het college in beginsel bevoegd tot het vaststellen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het personeel. De raad zal hoe dan ook wel zicht moeten krijgen op de materiële invulling van het geheel.

Belangrijk is dat in de verordening ook de handhaving wordt geregeld. Zonder handhaving zullen nieuwe regels hetzelfde lot beschoren zijn als veel bestaande regels. Wie toetst waarop en rapporteert daarover aan wie? Het gaat niet om het instellen van een controletoeren, maar om het zekerstellen dat regels *regels* zijn en afspraken *afspraken*.

Tot slot is van belang om bij het onderdeel financiële organisatie goed te hebben nagedacht over de prikkels: verantwoordelijken zullen moeten worden gestimuleerd hun verantwoordelijkheid te nemen en ontmoedigd die te ontduiken, af te schuiven, etc. Het stelsel zal zoveel mogelijk 'zelfsturend' moeten zijn. Formele handhaving kan op deze manier dan ook worden geminimaliseerd.

Artikel 213 Gemeentewet

Het nieuwe artikel 213 is aanzienlijk aangepast. De veranderingen en uitbreidingen zijn aangebracht om de controlerende taak van de raad te versterken. Het gaat bij deze verordening uitsluitend om de financiële controle. Dit betreft in de eerste plaats de accountantcontrole,² maar kan en zal idealiter ook de hoofdlijnen van de interne controle omvatten.

De eerste verandering is het feit dat in het duale stelsel is vastgesteld dat de accountant door de raad in plaats van door het college wordt aangewezen. Het ligt dus voor de hand dat de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen ook aan de raad worden aangeboden.

Een belangrijke wijziging is vervolgens dat de accountant niet langer alleen een oordeel over het getrouwe beeld van de financiën geeft, maar over

Verordening	Onderwerp in hoofdlijnen
212	Uitgangspunten voor: <ul style="list-style-type: none">• het financiële beleid• het financiële beheer• de inrichting van de financiële organisatie
213	Regels voor de controle op het financiële beheer en op de financiële organisatie
213a	Regels voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur.

het getrouwe beeld en de rechtmatigheid tezamen. Een getrouw beeld wil zeggen, dat de jaarrekening niet dusdanige fouten en/of onzekerheden bevat, dat het oordeel van de gebruiker er door wordt beïnvloed. Bij de rechtmatigheid gaat het erom, dat baten en lasten en de balansmutaties in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving en relevante raads- en collegebesluiten tot stand zijn gekomen. Hierbij moet wel worden opgemerkt, dat onrechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole iets anders is dan fraude. Bij fraude is er immers altijd sprake van opzet.

Een laatste verandering betreft de mate van strengheid die de accountant moet betrachten bij de controle. In het zogenoemde Besluit accountantscontrole gemeenten zijn normen opgenomen voor te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties. Het nieuwe artikel 213 bepaalt dat de raad kan besluiten bijvoorbeeld lagere goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring vast te stellen of een lagere rapporteringstolerantie (waarboven de accountant afwijkingen en onvolkomenheden in het verslag van bevindingen aan de raad moet rapporteren). Daarnaast kan de raad ook voor bepaalde posten van de jaarrekening of voor bepaalde gemeentelijke functies of organisatieonderdelen de rapporteringstoleranties verder aanscherpen. Dit betekent dat straks, bij het opstellen van het programma van eisen voor de betrokken jaarverantwoording, hierover goed moet worden nagedacht.

Artikel 213a Gemeentewet

Dit artikel verplicht tot het periodiek verrichten van onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de rekenkamer (functie), gaat het hierbij om een 'zelfonderzoek': het college onderzoekt het eigen bestuur, zoals uitgevoerd door de ambtelijke organisatie.

Trefwoorden hierin zijn periodiek, alsmede doelmatigheid en doeltreffendheid. Het betreft een algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. De raad geeft de kaders aan waarbinnen het college deze opdracht uitvoert.

Met de instelling van deze onderzoeken wordt beoogd de transparantie van het gemeentelijk handelen te vergroten en de publieke verantwoording daarover te versterken.

Het college moet voortaan bijvoorbeeld periodiek toetsen of bij uitvoe-

ring van het gemeentelijk beleid, zoals inzake milieu, leefbaarheid, openbaar vervoer, huisvesting wordt voldaan aan de eisen van doelmatig en doeltreffend bestuur. Te denken valt aan het meten van de effecten van begrotingsprogramma's aan de hand van tevoren bepaalde indicatoren. Dat kunnen meetbare prestaties zijn. Ook kan worden gedacht aan meningspeilingen in enigerlei vorm en andere 'zachtere' meetmethoden. Efficiënt gebruik van middelen kan bijvoorbeeld worden onderzocht door te benchmarken.

Ook dient het college periodiek te onderzoeken of de inrichting van de gemeentelijke organisatie in brede zin aan de gestelde eisen voldoet. Het betreft hier zowel de primaire gemeentelijke functies, gericht op de toegevoegde waarde voor de burgers, organisaties en bedrijven, als de ondersteunende functies, zoals P&O, financiën, informatievoorziening, e.d.

Al met al betekent dit dat systematisch moet worden onderzocht of bereikt wordt wat de gemeente voor ogen had (doeltreffendheid) en of dit tegen zo laag mogelijke kosten is gebeurd (doelmatigheid). Bij veel gemeenten bestaat nu geen praktijk van dergelijk periodiek en systematisch onderzoek. Dit zal dan ook een groei-proces moeten zijn, waarbij de nadruk eerst ligt op het verbeteren op hoofdlijnen van beleids- en bedrijfsprocessen en het prioriteren van onderzoeken. Een belangrijk handvat daarbij kan zijn dat onderzoeken:

- worden opgevat als stimulerend voor verbeteringen;
- in eerste instantie zoveel mogelijk worden gericht op concernbrede verbetermogelijkheden en risicovolle processen;
- aansluiten op lopende ontwikkeltrajecten.

Wat zijn de praktische implicaties voor de korte en langere termijn?

Door de VNG zijn zogenoemde modelverordeningen opgesteld. Iedere verordening bevat diverse bepalingen waaraan een individuele gemeente een specifieke invulling kan geven, bijvoorbeeld met betrekking tot de frequentie van uit te brengen rapportages en de te verrichten onderzoeken.

Het is overigens niet verplicht de artikelen uit de modelverordeningen letterlijk over te nemen. Wel moet worden voldaan aan het gestelde in de

Gemeentewet en moet de beoogde scheiding in taken en verantwoordelijkheden tussen raad en college, zoals bedoeld in het duale stelsel, zichtbaar zijn.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, komt er een heel scala aan nieuwe uitdagingen op gemeenten af. Achter ogenschijnlijk eenvoudige bepalingen zit een hele wereld van vereisten en verplichtingen, maar vooral ook van mogelijkheden tot het verbeteren van de organisatie. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om integrale sturing en beheersing van gemeentelijke processen en niet slechts om financieel-administratieve en -controleactiviteiten. Het betreft het vastleggen van financiële beleidslijnen en van de hoofdlijnen van de bijbehorende werkprocessen. Denk aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond budgetten, geldstromen, begrotingsprocessen, onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, interne controle, etc. Geen sinecure om dit allemaal op een goede manier te doen. De verordeningen zullen hun invloed doen gelden op de werkwijze en onderlinge samenwerking tussen bestuur en management en binnen de ambtelijke organisatie.

Gemeenten moeten zich realiseren (en doen dit vermoedelijk al) dat een ingrijpende nieuwe wettelijke verplichting en tevens een organisatorische uitdaging voor de deur staat. In eerste instantie doen gemeenten er goed aan hieraan een betrekkelijk eenvoudige invulling te geven – gebaseerd op de modelverordeningen – en ervaring op te doen met de uitvoering ervan. Tegelijkertijd kan worden gewerkt aan een nadere invulling van deze verordeningen en daarnaast tevens een invulling worden gegeven aan de rekenkamer (functie). Bij dit laatste gaat het om onderzoek door de raad naar het bestuur zoals gevoerd door het college. Dat moet uiterlijk op 1 januari 2006 zijn geregeld. Vanwege de wenselijkheid van samenhang tussen het onderzoek door het college en dat door de raad, is het raadzaam daarmee niet te wachten tot 2005, maar hier eerder mee te beginnen.

Noten

- 1 De precieze formulering van de artikelen is te vinden op de websites van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (zie ook www.vernieuwingsimpuls.nl).
- 2 In de beroepsgroep van accountants is een uitgebreide discussie geweest over de wijze waarop accountants met de vereisten van rechtmatigheid moeten omgaan. Op deze discussie wordt in dit artikel niet ingegaan.