

Dualisering doorgevoerd in rechtma

Met de rechtmatigheidscontrole wordt voor de gemeenteraad* de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals die door B&W in de jaarrekening van de gemeente wordt gepresenteerd, getoetst. Daarbij wordt nagegaan, of het college zich heeft gehouden aan wet- en regelgeving én hetgeen de gemeenteraad daartoe heeft vastgelegd in raadbesluiten, zoals verordeningen, de begroting en beleidsnota's. Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole op het (financieel) beheer door het College van Burgemeester en Wethouders bestaat derhalve in eerste aanleg uit de externe wet- en regelgeving, alsmede de door de gemeenteraad genomen raadbesluiten. De rechtmatigheidstoets is vooral een instrument in handen van de controlerende functie van de gemeenteraad.

**S. (SYTZO) VAN DER SCHAAF RA,
DRS. R.M.J. (REIN-AART) VAN VUGT
RA en F.A.J. (FRANK) VAN KUIJCK
RA RO EMIA**

Alle drie werkzaam bij Deloitte Accountants

Naast de besluiten opgelegd door externe partijen en de raad neemt het College van Burgemeester en Wethouders ook (aanvullend) zelfstandig besluiten. Het duidelijke onderscheid in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het college, de gemeenteraad en externe partijen heeft er toe geleid dat het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) in de Kadernota 2006 een duaal standpunt inzake de rechtmatigheidscontrole op collegebesluiten heeft geformuleerd. Het PRPG onderscheidt twee soorten collegebesluiten.

1 Uitvoerende collegebesluiten t.b.v. het dagelijkse bestuur. Uitvoerende besluiten vallen voor zover deze betrekking hebben op baten, lasten dan wel balansmutaties altijd al onder de getrouwheidscontrole en rechtmatigheidscontrole voor een aantal (financiële) aspecten.

2 Collegebesluiten bestaande uit voorschriften met algemene werking voor de ambtenaren, bijvoorbeeld via te hanteren beleidsregels en toegekende bevoegdheden (mandaten). Deze meer kaderstellende collegebesluiten zijn bedoeld om de dagelijkse uitvoering binnen de gemeente goed te regelen en/of zijn richtinggevend voor de uitvoerende collegebesluiten. Dit zijn dan ook zaken die het college zelfstandig kan en mag regelen voor de ambtenaren zonder dat de gemeenteraad en/of een hogere wetgever dat hoeft goed te keuren. Met de invoering van de dualisering is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenteraad en die van het college. Daardoor maken dergelijke meer kaderstellende collegebesluiten in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole ten behoeve van de gemeenteraad. Deze besluiten betreffen immers de eigen bevoegdheden van het college. Toch kunnen ook collegebesluiten getoetst worden in het kader van de rechtmatigheidscontrole voor de gemeenteraad. Deze collegebesluiten behoren

dan ook tot het normenkader. Dit is aan de orde bij:

- a Wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten.
- b Door de gemeenteraad opgedragen kaderstellende collegebesluiten.
- c Aanvullende rechtmatigheidscontrole.

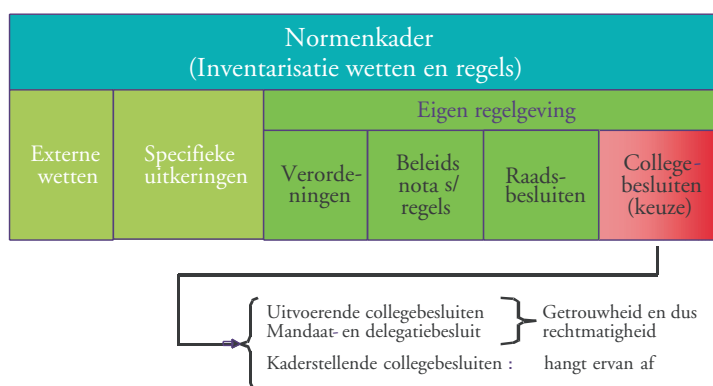
a Wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten

Soms schrijft de hogere wetgever voor dat het college ten behoeve van de uitvoering de lokale visie en/of de te hanteren procedures nader moet vastleggen in beleidsregels. Dit doet zich voor bij specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld eigen uitvoeringsregels inzake toepassing hardheidsclausule). Vaak is dan ook aangegeven welke beleidspunten verder moeten worden uitgewerkt. Uiteraard moet zo'n lokale beleidsregel van het college dan passen binnen hetgeen daartoe is toegestaan dan wel voorschreven door de hogere wetgever. Het nemen van dergelijke kaderstellende collegebesluiten ter naleving van die regelgeving wordt daarom wel via de rechtmatigheidscontrole getoetst. Want die hogere regelgeving behoort immers tot het normenkader.

Natuurlijk kan de externe wetgever de juiste naleving van een verplicht door het college te formuleren beleidsregel zo belangrijk vinden dat deze expliciet aanvullend onder de rechtmatigheidscontrole wordt gebracht. De externe wetgever neemt de rechtmatigheidscontrole op de juiste naleving van een verplicht door het college te formuleren beleidsregel veelal op in een controleprotocol, zoals bijvoorbeeld in het toetsingskader van Single Information Single Audit (Sisa). Die 'aanvullende' extern opgelegde rechtmatigheidscontrole is vaak niet gebaseerd op de wet- en regelgeving zelf, maar wordt via de toekenningsbeschikking als een contractvoorwaarde opgelegd. De mogelijke financiële gevolgen van het al dan niet naleven van zo'n contractvoorwaarde zijn overigens ook al in het kader van de getrouwheidscontrole relevant.

rechtmatigheidscontrole

Figuur 1 Normenkader rechtmatigheidscontrole



Figuur 2 Kaderstellende collegebesluiten en rechtmatigheidscontrole



b Door de gemeenteraad opgedragen kaderstellende collegebesluiten

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen ook verplicht zijn gesteld door raadsbesluiten c.q. -verordeningen. Indien de gemeenteraad het college opdraagt bepaalde collegebesluiten te nemen, zal de accountant onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is genomen. De accountant zal dan niet de inhoudelijke naleving toetsen. Wanneer de gemeenteraad ook nog nadere eisen voor de precieze inhoud van het collegebesluit heeft geformuleerd dan wordt tevens gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat.

c Aanvullende rechtmatigheidscontrole

Natuurlijk kan de gemeenteraad ook de juiste naleving van een verplicht door het college te formuleren beleidsregel (collegebesluit) zo belangrijk vinden dat deze expliciet aanvullend onder de rechtmatigheidscontrole wordt gebracht. De beleidsnotitie van het college wordt dan bijvoorbeeld door de gemeenteraad vastgesteld en daarmee een raadsbesluit dat tot het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole behoort. Of het kaderstellende collegebesluit wordt door de gemeenteraad gewoon aanvullend in het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole opgenomen. Overigens adviseert het PRPG de rechtmatigheidscontrole op collegebesluiten niet direct in het normenkader op te nemen, maar in de vorm van een aanvullend bijzonder onderzoek te laten uitvoeren. Het risico is immers aanwezig dat met betrekking tot de naleving van collegebesluiten onrechtmatigheden worden geconstateerd die, bij opname in het normenkader, de strekking van de accountantsverklaring kunnen beïnvloeden. Een accountantsverklaring met een afkeurend oordeel inzake rechtmatigheid als gevolg van het niet naleven van collegebesluiten kan dan dus het gevolg zijn.

Sommige collegebesluiten, vooral betreffende delegatie & mandaat, hebben invloed op het financieel beheer van de gemeente. Deze besluiten kunnen daarom gevolgen hebben voor het getrouwe beeld. In die zin worden deze besluiten wel meegenomen met de accountantscontrole ten behoeve van de getrouwheid. Door het ontbreken of niet naleven van verplichte collegebesluiten kan het financieel beheer on-

controleerbaar worden en daardoor kan de getrouwheid en de rechtmatigheid in gevaar komen.

Wijziging ten opzichte van kadernota 2005

Ten opzichte van de kadernota 2005 van het PRPG is vooral de wijziging inzake collegebesluiten ten aanzien van aanbestedingen en subsidies opvallend. De kadernota 2005 gaf nog aan dat deze collegebesluiten verplicht onder de rechtmatigheidscontrole vielen. Deze verplichting is in de kadernota 2006 vervallen. De relevantie van de wijziging laat zich het beste zien bij bijvoorbeeld de nota inkoop- en aanbesteding. Wanneer de nota inkoop- en aanbesteding op basis van de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet door het college is vastgesteld, zal de accountant alleen toetsen of de nota door het college is vastgesteld. De accountant zal, in tegenstelling tot 2005, de naleving van de nota niet specifiek toetsen in het kader van de rechtmatigheidscontrole. Wanneer de gemeenteraad echter de nota inkoop- en aanbesteding vaststelt of opneemt in het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole zal de accountant de naleving van de nota uiteraard wel moeten toetsen. De accountant zal overigens de naleving van de Europese aanbestedingsregels natuurlijk altijd moeten toetsen. Dat is immers externe regelgeving.

De accountant zal daarbij uiteraard in belangrijke mate steunen op het voorwerk gedaan door het systeem van interne beheersing en interne controle met betrekking tot het inkoopproces. De kans dat zonder een adequaat werkend systeem van interne beheersing dit proces foutloos verloopt lijkt min.

Verantwoordelijkheid en bevoegdheid college

Dat de ambtenaren de externe wet- en regelgeving, de raadsbesluiten en de daartoe genomen (kaderstellende) collegebesluiten kunnen en zullen naleven is de verantwoordelijkheid van het college. Veel van de door het college genomen kaderstellende besluiten inzake te hanteren beleidsregels/procedures en toegekende bevoegdheden zullen in algemene zin relevant zijn voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer en een getrouwe ver-

antwoording daarover. De naleving van dergelijke kaderstellende collegebesluiten zal dus voor zover relevant reeds in de gewone interne en externe (getrouwheids)controle worden betrokken. Hier wijzigt de rechtmatigheidscontrole dus niets aan.

De autorisatie van eventuele geconstateerde afwijkingen van deze kaderstellende collegebesluiten ligt bij het college voor zover e.e.a. binnen de externe wet- en regelgeving en de terzake geldende raadsbesluiten blijft. Als die hogere regels echter worden overtreden dan ligt de bevoegdheid tot sanctioneren van die dan onrechtmatige handelingen niet meer bij het college, maar voor zover bevoegd, bij de gemeenteraad of de externe toezichthouder/wetgever. Wanneer collegebesluiten door de gemeenteraad onder de rechtmatigheidscontrole zijn gebracht – door deze collegebesluiten bijvoorbeeld zelf vast te stellen of op te nemen in het normenkader –, kunnen de geconstateerde al dan niet van een motivatie door het college voorziene onrechtmatigheden alleen door de gemeenteraad worden gesanctioneerd. Dit is analoog aan de geconstateerde

onrechtmatigheden met betrekking tot de raadsbesluiten. Wanneer deze sanctionering plaatsvindt vóór de afgifte van de accountantsverklaring, dan hoeft de accountant deze onrechtmatigheden niet meer te betrekken bij de oordeelsvorming inzake de strekking van de accountantsverklaring. De gemeenteraad is dan immers al op de hoogte van het niet naleven van deze regels, verbindt er (achteraf) geen consequenties aan en dus hoeven deze onrechtmatigheden niet mee te wegen bij de accountantsverklaring. Het is overigens het college dat altijd een actieve informatieplicht jegens de Raad heeft wanneer er relevante afwijkingen met betrekking tot genomen besluiten worden geconstateerd. Deze verplichting geldt zeker indien het besluiten betreft die door de Raad, al dan niet vanuit een externe verplichting, onder het normenkader van de rechtmatigheidscontrole zijn geplaatst.

Noot

* Met gemeenten worden ook de provincies bedoeld.

..... AANDACHTSPUNTEN VOOR DE GEMEENTERAAD

Bij de opdrachtverstrekking en het vaststellen van het normenkader voor de accountantscontrole 2007 is cruciaal dat de gemeenteraad nadenkt over de volgende vragen:

- Willen wij de naleving van facultatieve, niet wettelijk voorgeschreven, collegebesluiten betrekken bij de rechtmatigheidscontrole?
- Welke collegebesluiten willen wij bij de rechtmatigheidscontrole betrekken?
- Op welke wijze formaliseren wij de uitbreiding van het minimum normenkader. Dit kan door het opnemen in het normenkader, collegebesluiten als gemeenteraad 'overnemen' en vaststellen, regelen via een verordening of raadsbesluit of het laten uitvoeren van een bijzonder onderzoek.
- Op welke wijze en wanneer willen wij geïnformeerd worden over geconstateerde onrechtmatigheden?
- Willen wij geconstateerde onrechtmatigheden inzake eigen regelgeving (raads- en collegebesluiten) voor afgifte van de accountantsverklaring sanctioneren?