

De invloed van de rechtmatigheidscontrole op de positie van de gemeenteraad

Melchior Kerklaan expertisecentrum gemeentefinanciën van de VNG

Volgend op de dualisering kreeg de gemeentelijke financiële functie ingaande 2004 een aanzienlijke facelift. Één van de belangrijkste doelen: versterking van de positie van de raad.

Een onderdeel vormde de invoering van de rechtmatigheidscontrole.

Dit artikel blikt eerst kort terug op de invoering en schetst de belangrijkste plus- en minpunten, om vervolgens een antwoord te formuleren op vraag:

Is de positie van de raad door de rechtmatigheidscontrole inderdaad versterkt?

De introductie van de rechtmatigheidscontrole per 2004 leverde nauwelijks of geen protesten op. Het is toch vanzelfsprekend dat een college zich aan de regels wil houden en dit ook aan raad en de burgers wil laten zien. Het operationaliseren van de regelgeving over de rechtmatigheidscontrole bleek echter minder eenvoudig. Het BAPG, Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten, is een besluit op hoofdlijnen. Een platform van het Rijk, accountants, gemeenten en provincies is nog steeds nodig om tot een nadere uitwerking te komen in een jaarlijks te verschijnen Kadernota¹.

Gemeenten pakten de rechtmatigheidscontrole snel op. Nog meer dan voorheen was er aandacht voor het naleven van hogere en eigen regelgeving. Dat gemeenten voortvarend te werk gingen blijkt ondermeer uit (de bovenverwachting snelle stijging van) het aantal goedkeurende accountantsver-

klaringen. Zeker wanneer je dit vergelijkt met de aanloopproblemen bij het Rijk toen daar de accountantscontrole werd verbreed. Veel gemeenten kregen bij de jaarrekening 2006 pas voor de tweede keer te maken met de rechtmatigheidscontrole. Toch behaalde zo'n 65% van de gemeenten een goedkeurend oordeel.² Dit aantal zal over 2007 ongetwijfeld verder zijn gegroeid. Gesteld kan dan ook worden dat meer dan twee van de drie gemeenten hun zaakjes in hoge mate op orde hebben als het gaat om de naleving van regelgeving. De (Europese) aanbestedingsregels vormen nog het grootste probleem.

Regelgeving gesaneerd

De introductie van de rechtmatigheidscontrole was voor een aantal gemeenten de aanleiding om de eigen regelgeving nader op orde te brengen.

Welke regels zijn er nu precies in het verleden allemaal gesteld en zijn die regels allemaal wel nodig? Gedateerde regelgeving werd ingetrokken en vernieuwd. Er was in sommige gemeenten wel heel veel geregeld en werkende weg was men tot een andere, meer praktische invulling gekomen. Om paarse krokodillen voor te zijn, werd de regelgeving gesaneerd en werd aan colleges via hardheidsclausules de noodzakelijke afwegingsruimte gegeven. Veel gemeenten zien de doorgevoerde opschoningsoperatie van de eigen regelgeving als het grootste winstpunt van de rechtmatigheidscontrole.

Een andere positieve ontwikkeling betreft Sisa, het meelopen van de controle van de specifieke uitkeringen in de reguliere controle van de jaarrekening. Ministeries behoeven niet langer een aparte accountantsverklaring bij een specifieke uitkering. Deze specifieke uitkeringen zijn immers financiële be-

De gemeenteraad zou moeten oordelen over de rechtmatigheid van begrotingsafwijkingen



FOTO: HOLLANDE-HOOGTE

heershandelingen die ook in de jaarrekening terugkomen. Ministeries kunnen er nu op rekenen dat de accountant de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen meeneemt bij de jaarrekeningcontrole. Als extra “service” aan het Rijk is als bijlage bij de jaarrekening een tabel opgenomen met een aantal kengetallen.

Toegenomen controledruk

Een duidelijk minpunt is de sterke toename van de controledruk op gemeenten. Oorzaak is niet alleen de introductie van de rechtmatigheidscontrole, maar zijn natuurlijk ook de vele wetten en regels waar gemeenten (ook door eigen toedoen) mee te maken hebben. Colleges willen voorkomen dat de accountantscontrole tot grote verrassingen leidt. Dus het al dan niet naleven van de vele wetten en regels wordt scherp gecontroleerd. Steeds meer ambtenaren houden zich hiermee bezig. Arbeidstijd die ook zou kunnen worden ingezet voor het verlenen van zorg of het bestrijden van onveiligheid. In veel gevallen ontbreekt het aan vol-

doende eigen ambtenaren om de controletaken op te vangen. Externen worden ingehuurd. Soms betreft het hierbij voormalige gemeenteambtenaren die nog maar net voor zichzelf zijn begonnen en nu voor een aanzienlijk hoger bedrag dan hun voormalige salaris worden ingehuurd. Dit allemaal nog los van de grote bedragen die aan accountants moeten worden betaald voor het uitvoeren van de jaarrekeningcontrole. Het is dan ook interessant de discussie te volgen die momenteel op Rijksniveau plaats vindt, geïnitieerd door de minister van Financiën, over meer focus in de verantwoording en aanpassing van de controletoleranties³. Ook hier wordt de controledruk als (te) hoog ervaren.

Debat ontbreekt

Tegenover de voordelen van de opschoning van regelgeving en het mogelijk maken van Sisa staat dus een toegenomen controledruk die wel heel veel tijd en geld vraagt. Maar hoe zit het nu met de belangrijkste reden voor de introductie? Is het gelukt om door

middel van de rechtmatigheidscontrole de positie van de raad te versterken? De theorie is duidelijk. De raad kan aan de hand van de resultaten van de controle nagaan of de financiële beheershandelingen die door het college zijn aangegaan volgens de regels zijn uitgevoerd. Over eventuele onrechtmatigheden wordt bij de behandeling van de jaarrekening gedebatteerd.

Wat blijkt, in de praktijk ontbreekt in heel veel gemeenten dit debat. Het vindt veelal eerder plaats en niet tussen raad en college, maar tussen college en accountant. Wat is hier de reden voor? Naar mijn mening wordt dit door de regelgeving in de hand gewerkt. Het is immers volgens de Gemeentewet aan de accountant om een accountantsoordeel te vellen over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties in de gemeentelijke jaarrekening. In het BAPG is dit nader uitgewerkt. Hij moet hierbij niet alleen wegen of het college zich houdt aan bijvoorbeeld de aanbestedingsregels of de subsidieverordening (het voorwaarden criterium). Hij gaat ook na of het college binnen de beleidsmatige en de financiële ka-

ders van de raad (het begrotingscriterium) is gebleven. Met name dit laatste blijkt moeilijk voor accountants. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met een subsidie-regeling met een open einde? Hoe rechtmatig zijn verstrekte subsidies die het begrote budget te boven gaan? Of, een ander voorbeeld: Valt de subsidie aan dat opvangproject nu wel of niet binnen het beleid van de gemeente? Vragen die (bijna) politieke antwoorden behoeven. Er is naar mijn mening ook maar één orgaan dat deze antwoorden echt kan geven: de raad. Het is dan ook onterecht dat de accountant het begrotingscriterium in de rechtmatigheidscontrole moet betrekken.

In de gemeentelijke praktijk ontstaat dan ook regelmatig discussie tussen accountant en college over allerlei "twijfelgevallen" die nog voor de behandeling van de jaarrekening aan de raad worden voorgelegd. Vallen deze overschrijdingen nog binnen de kaders van de raad? Pas na een raadsuitspraak, bestaat er bij de accountant voldoende zekerheid voor het afgeven van een verklaring. De behandeling van de jaarrekening is in veel gemeenten vervolgens in een vloek en een zucht gebeurd. Enerzijds verklaarbaar: immers, politici kijken liever vooruit, de accountant heeft er naar gekeken en verschillende items zijn in de raad reeds voor de behandeling van de jaarrekening aan de orde gesteld. Anderzijds is dit ook weer jammer omdat alleen bij het behandelen van de jaarrekening een integraal oordeel kan worden geveld over de door het college behaalde resultaten en het financieel presteren door de gemeente. Dit valt toch echt onder de controlerende taak van de raad en geeft de raad input voor het stellen van kaders in de begroting. Een raad mag hier dan ook niet van weglopen.

Rechtmatigheidsoordeel bij de raad

Een oplossing zou een overgang zijn naar een model dat ook door Verheij en Van Vugt in B&G van juli/augustus 2007 (Begrotingsrechtmatigheid: spiegel van het budgetrecht) bepleiten. In dit model wordt door de accountant geen rechtmatigheidsoordeel uitgespro-

ken over begrotingsafwijkingen. Een dergelijk oordeel komt toe aan de gemeenteraad. In de regelgeving is reeds opgenomen (artikel 28 BBV) dat het college in de toelichting op de programmarekening een analyse geeft van de afwijkingen tussen de begroting en de programmarekening. De accountant hoort dit overzicht reeds te betrekken in zijn getrouwheidscontrole. Laat nu de raad en niet de accountant zich vervolgens verder buigen over de overschrijdingen en de rechtmatigheid en/of eventuele verwijtbaarheid ervan.

Op deze wijze krijgt het debat tussen college en raad over de jaarrekening weer echte ruimte en verkleint de kans dat de déchargeverlening een hamerstuk is in de gemeenteraad dat automatisch volgt op een goedkeurende accountantsverklaring. In dit kader zou het (her)introduceren van de slotwijziging, zoals bij het Rijk, ook overwogen moeten worden. Via de slotwet worden eventuele begrotingswijzigingen alsnog geautoriseerd. Op deze wijze vermindert de noodzaak voor colleges om over allerlei specifieke cases tussentijds een rechtmatigheidsuitspraak van de raad te vragen.

Rijksmodel als uitgangspunt

Een meer fundamentele stap die naar mijn mening ook moet worden gemaakt is een overstap naar het rechtmatigheidsmodel van het Rijk (of een hiermee vergelijkbaar model). Bij het Rijk verantwoordt de minister/het management in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de rechtmatigheid. Indien dit correct gebeurt geeft de departementale accountantsdienst er een goedkeurende verklaring bij af. Accountants blijven overigens "gewoon" de rechtmatigheid controleren. Aan het einde van hun controle stellen ze een overzicht op van geconstateerde fouten en onzekerheden. Mede aan de hand van dit overzicht wordt de verantwoording in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgesteld. Deze wijze van omgaan met de verantwoording over rechtmatigheid maakt heel duidelijk dat rechtmatigheid geen accountants-hobby is, maar dat uiteindelijk het college aan de raad moet laten zien in welke mate in een jaar financieel rechtmatig

is gewerkt. Dit vormt een betere start voor een debat over de jaarrekening tussen raad en college dan de huidige werkwijze.

De VNG heeft voor de invoering van de rechtmatigheidscontrole de minister van BZK verzocht in afwachting van de introductie van het Rijksmodel dit zelfde model al bij de gemeenten te introduceren. De minister stond er toen afwijzend tegenover. Voor koudwatervrees lijkt nu geen reden meer. Bij de overgrote meerderheid van de gemeenten verloopt het proces rond de rechtmatigheidscontrole positief en bij het Rijk bestaan weinig problemen met het daar bestaande model.

Hoewel de impact van de invoering van de rechtmatigheidscontrole op de gemeenten dus groot is ben ik van mening dat het niet gelukt is om de positie van de raad ermee te versterken. Integendeel, de regelgeving heeft er toe geleid dat de accountant in de zetel van het raadslid terecht is gekomen. Veel raden (raadsleden) geloven het verder wel. Door een overstap naar een model waarbij het college verantwoordt over rechtmatigheid en de accountant deze verantwoording op getrouwheid controleert, kan het debat over de rechtmatigheid weer terug naar de raadszaal. Hierbij zal de raad in de financiële verordening (ex. artikel 212) moeten aangeven hoe het college een dergelijke verantwoording vorm moet geven. Dit is aan de raad en niet aan het Rijk!

Noot:

- 1 Zie www.platformrechtmatigheid.nl
- 2 Zie onderzoek van Haute Consulting: Groei in rechtmatigheid, Onderzoek rechtmatigheid 2006
- 3 Zie brief van de minister van Financiën Bos van 20 december 2007 aan de Tweede Kamer, kenmerk: BZ 2007-726 U