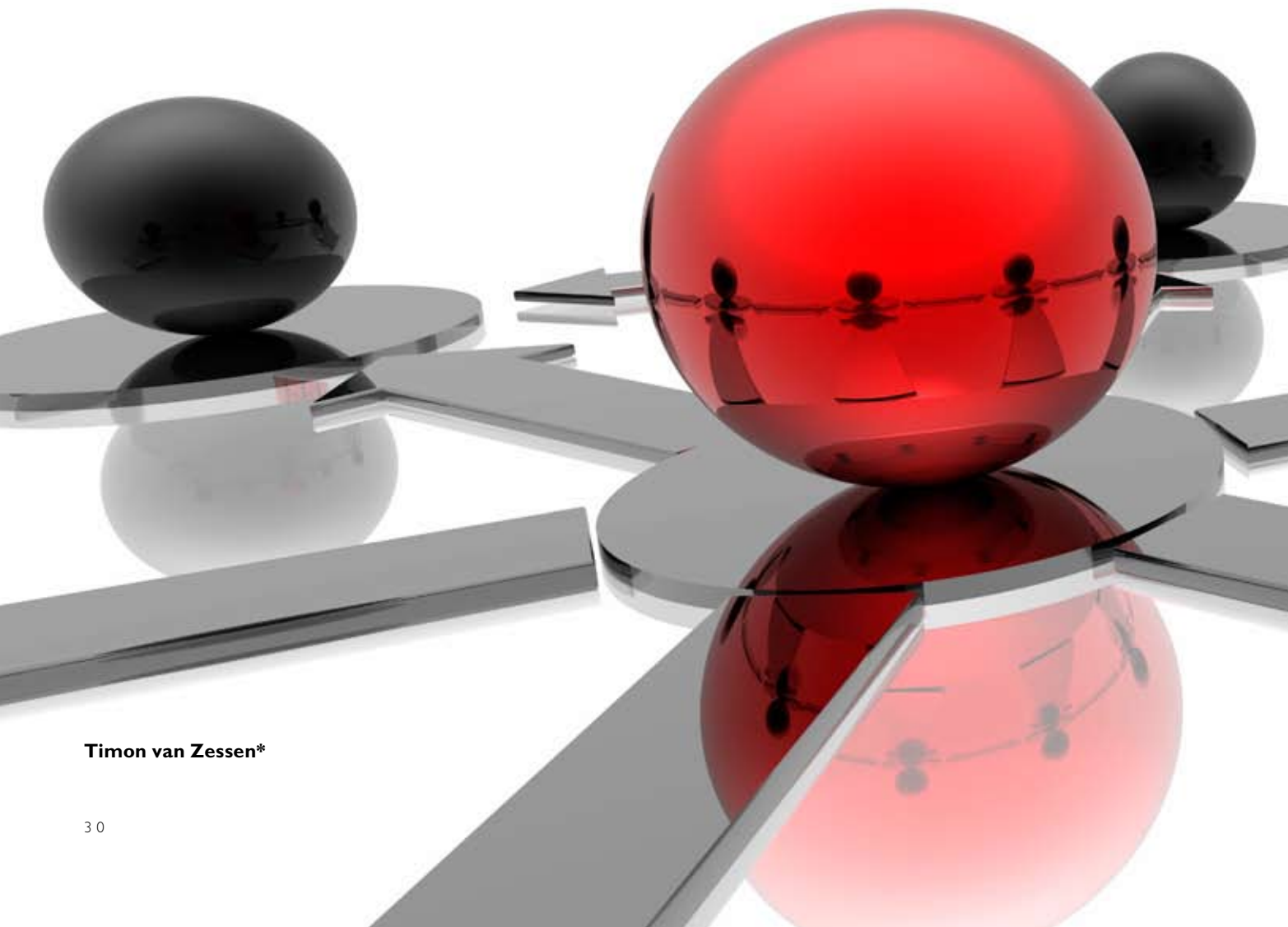


De psychologie van de bestuurdersverklaring

In 2004 is de accountantscontrole in gemeenteland verbreed. Ook rechtmatigheid valt naast het getrouwe beeld onder de controle. De controlerende rol van de raad en de verantwoordende rol van het college zou daardoor worden versterkt. Het zou nieuwe brandstof leveren voor het verantwoordingsdebat, het debat over het programmaverslag. De VNG stelt de vraag of het doel bereikt is. Gesteld kan worden dat de rechtmatigheidscontrole nauwelijks heeft bijgedragen aan een versterking van het verantwoordingsdebat.



Timon van Zessen*

De VNG heeft in dit verband in een brief aan de staatssecretaris een pleidooi gehouden voor het aanpassen van de regelgeving over de rechtmatigheidscontrole. Dit in de vorm van een zogeheten bestuurdersverklaring waarin het college expliciet zelf aan de raad verantwoording aflegt over de financiële rechtmatigheid en hierover met de raad in debat wil treden. Dit kan een impuls geven aan het debat over de verantwoording. De bestuurdersverklaring van het college komt op termijn (2008 is een overgangsjaar) in de plaats van de huidige rechtmatigheidsverklaring en komt naast de bestaande getrouw beeld verklaring. Dit artikel is op te vatten als een oproep aan de landelijke wetgever om de bestuurdersverklaring een wettelijke grondslag te geven. De kern is dat het college zichzelf een oordeel moet geven over de rechtmatigheid/bedrijfsvoering.

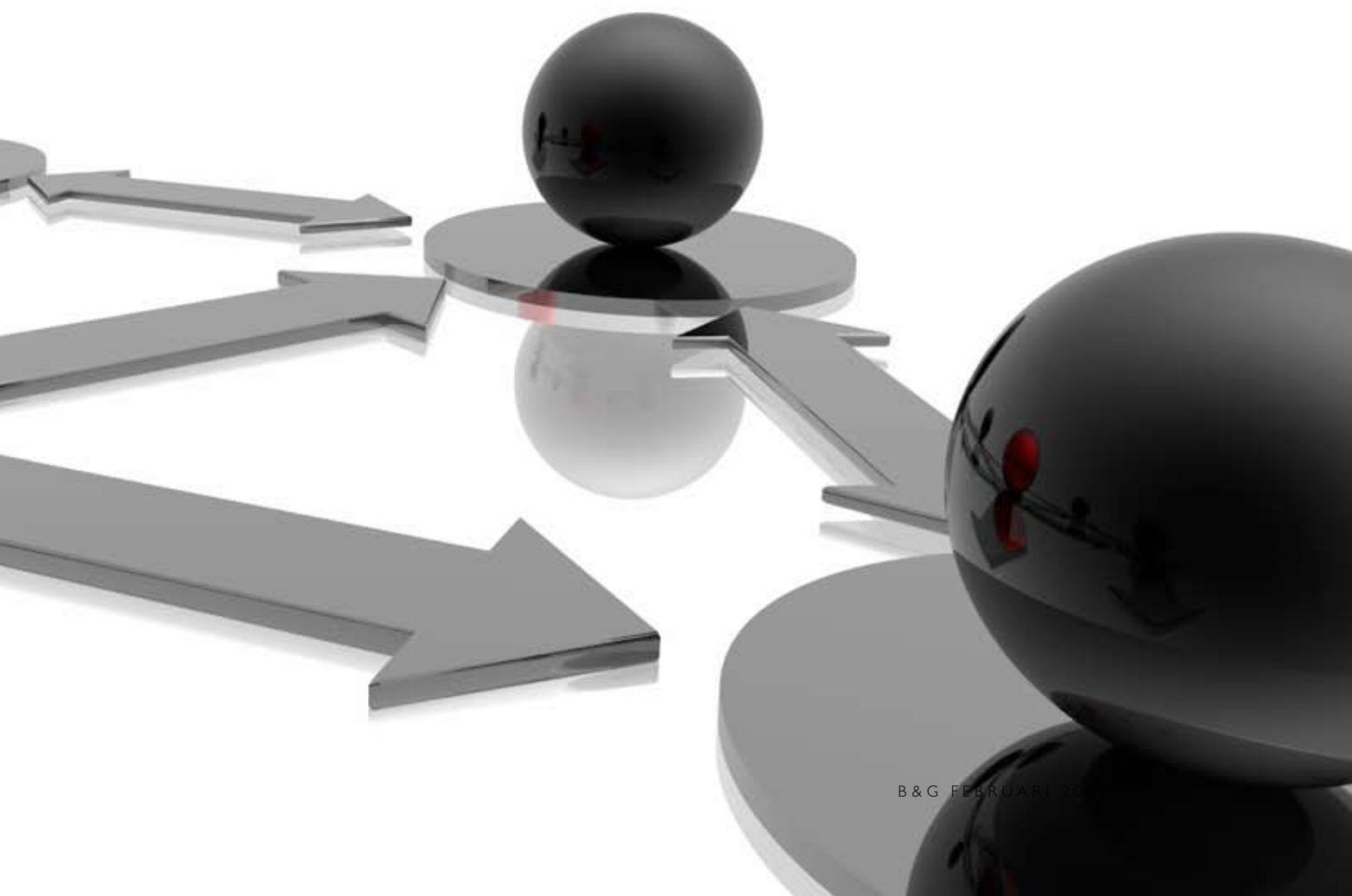
In september 2008 is de landelijke VNG werkgroep (in het vervolg: de werkgroep) in het leven geroepen waarin de VNG, accountantsbureaus (adviesrol aan de werkgroep), een provincie

en een aantal gemeenten, waaronder Gorinchem, participeren. De werkgroep heeft het karakter van een pilot rechtmatigheid vanuit de gedachte 'van onderop naar boven'. De werkgroep is twee keer bij elkaar geweest en heeft stilgestaan bij de bedoeling en de opzet van de rechtmatigheidsverklaring van het college. Ook is stilgestaan bij het feit dat de rolverheldering en de transparantie van het college naar de raad door de verklaring bevorderd kan worden. Gesproken is over 'de psychologie van de bestuurdersverklaring' en de gefragmenteerde verantwoordingsinformatie aan de raad.

In dit artikel komen een aantal ervaringen van de werkgroep aan de orde en wordt ingegaan op de psychologie van de bestuurdersverklaring, de positieve prikkel die de verklaring voor de organisatie en het bestuur kan hebben. Ik doel dan op de leerprocessen die in gang worden gezet en de verbetering van de interne bedrijfsprocessen en het afschaffen van de uitwassen van de bureaucratie van rechtmatigheid. Uiteindelijk gaat het om verbeteringen die passen in de bestuurlijke cultuur

van een gemeente.

Het centrale element van de aanpak van Gorinchem inzake begrotingsrechtmatigheid is de relatie met de culturele context waarin rechtmatigheid kan gedijen. De reden hiervoor is om onnodig gekissebis over financiële overschrijdingen in de raad te voorkomen. Het is dan ook van groot belang dat de raad en het college spelregels met elkaar afspreken over begrotingsrechtmatigheid. Het college in Gorinchem heeft een redelijke mate van vrijheid bij het slagvaardig besturen van de stad, mits de raad tijdige en adequate informatie ontvangt. Dit wordt het Gorcums (besturings) model genoemd. De bestuurdersverklaring is te beschouwen als een aanvullend instrument om tijdige en adequate verantwoordingsinformatie aan de raad te verstrekken. De verklaring kan terugkomen in het programmaverslag, onderdeel paragraaf Bedrijfsvoering en past zoals gezegd in het Gorcumse model. De verklaring is niet een doel op zich, maar een hulpmiddel voor de verdere verfijning van de verantwoording door het college dat past in het besturingsmodel van een gemeente.



Huidige model	Gewenste model
Accountantsverklaring getrouw beeld	Accountantsverklaring getrouw beeld
Incl. verklaring van accountant over rechtmatigheid	Incl. getrouw beeld over bestuurdersverklaring
	Bestuurdersverklaring college, rechtmatigheidsverklaring accountant komt op termijn te vervallen.
	Het jaar 2008 is een jaar van zowel accountantsverklaring getrouw beeld + rechtmatigheid en bestuurdersverklaring als proef.

Gorcums model

Streven om bestuurdersverklaring in te bedden in bestuurscultuur, verklaring is geen doel op zich.

Samenwerkingsdualisme raad - college.

Het college is primair verantwoordelijk voor de verantwoording over de bedrijfsvoering/rechtmatigheid.

Bestuurdersverklaring is aanvullend instrument om tijdige en adequate informatie aan de raad te verstrekken. Ingebed in financieel afwijkingenbeleid / budgetspelregels.

De volgende vragen zijn relevant in dit artikel:

- wat is het bestuurlijk kader?;
- wat is het doel van de VNG-bestuurdersverklaring rechtmatigheid?;
- wat moet worden gerapporteerd in de verklaring van het college?;
- op welke plaats kan de verklaring terugkomen?

Wat is het bestuurlijk kader?

1. De Wet Dualisering gemeentebestuur 2002. De rechtmatigheidscontrole was bedoeld om de controlerende rol van de raad en de verantwoordende rol van het college te versterken;
2. Het BBV, de begrotingsvoorschriften en het Besluit Accountantscontrole Provincie en Gemeenten (BAPG). In het BAPG is aangegeven dat het gaat om financiële rechtmatigheid, de rechtmatige totstandkoming van de lasten, baten en balansmutaties. Het onderscheid tussen financiële rechtmatigheid (euro's) en rechtmatigheid is niet altijd helder. Moet de accountant wat vinden van een bouwvergunning die niet conform de verorde-

ning is verstrekt? In de Staat van de dualisering, dit is een evaluatie van het ministerie van BZK uit 2008, is aangegeven dat het onderscheid tussen financiële rechtmatigheid en andere vormen van rechtmatigheid helderder moet;

3. Het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën. In de brief van de VNG van 2008 legt de vereniging een parallel met de paragraaf Bedrijfsvoering, de in control statement bij het Rijk. Het gaat hierbij om een uitzonderingsrapportage gericht op een meer doelmatige communicatie over de bedrijfsvoering met de Staten Generaal. Niet alleen om melding te maken van knelpunten, maar ook om in te gaan op belangrijke kwaliteitsverbeteringen om het leerproces te stimuleren;
4. Het rapport 'de Eerste overheid' afkomstig van de commissie Van Aartsen uit 2007. De gemeente is de eerste overheid, aldus de commissie. De horizontale verantwoording van het college naar de raad neemt hierdoor toe en de verticale verantwoording van gemeente naar het Rijk neemt af. In dit licht past dan ook de bestuurdersverklaring

waarbij de accountant de beweringen van het college toetst. Oftewel: de huidige wijze van verantwoording en de rolverdeling verandert, een meer prominente verantwoordende rol van het college;

5. Het specifieke gemeentelijke beleid. De gemeente Gorinchem kent sinds 2005 een zogeheten financieel Afwijkingenbeleid en een raadsnotitie bedrijfsvoering. Het kenmerk van het afwijkingenbeleid in Gorinchem is dat de raad vooraf geïnformeerd moet worden bij een financiële afwijking inzake volkomen nieuw beleid. Als de afwijking past binnen de vastgestelde beleidskaders is achteraf – goedkeuring via de planning en controlcyclus voldoende. Gorinchem kent 8 soorten van financiële afwijkingen, bijvoorbeeld onontkoombare kostenstijgingen. In de raadsnotitie Bedrijfsvoering zijn de domeinen van de raad en het college van de bedrijfsvoering beschreven.

Wat is het doel van de verklaring?

De oorspronkelijke bedoeling van de rechtmatigheidscontrole was om de controlerende rol van de raad en de verantwoordende rol van het college te versterken. Dit is niet geheel uit de verf gekomen. Het onderwerp 'rechtmatigheid' leeft in algemene zin niet echt onder bestuurders, raadsleden en het ambtelijk apparaat. Het spreekt natuurlijk voor zich dat het college bij besluitvorming het criterium 'het aantonen dat men handelt in overeenstemming met de wet- en regelgeving' in acht neemt.

De neiging is dat bij sommige gemeenten informatie over rechtmatigheid vrij gedetailleerd en technisch wordt uitgewerkt met als valkuil onnodige verantwoordingsbureaucratie. 'Als de accountant het goed vindt' is een veel gehoorde uitspraak. Het leggen van verantwoording over beslissingen van financiële aard, is een taak van het college. De doelen van de VNG bestuurdersverklaring zijn:

- het verhelderen van de verantwoordelijkheden van het college en de raad inzake rechtmatigheid; het vergroten van de transparantie, het zuiveren

- verder maken van de verantwoordelijkheden;
- het explicieter maken van de collegeafwegingen inzake bedrijfsvoering/rechtmatigheid;
- het versterken van de integrale verantwoording door het college en de controle door de raad;
- het afschaffen van onnodige controlebureaucratie ('de uitwassen').

Dit betekent dat op termijn de rechtmatigheidsverklaring komt te vervallen en het college zelf de rechtmatigheid van de genomen beslissingen aantoont. De accountantsverklaring beperkt zich op termijn tot de getrouw beeld weergave. Het is overigens niet de bedoeling dat de colleges hun problemen gaan opsparen tot de jaarrekening. Het college kent nu al het instrument actieve informatieplicht. Het is gebruikelijk dat de verantwoordingsinformatie zoveel mogelijk via de planning en controlcyclus loopt. Het is van belang dat in de bestuurdersverklaring nadrukkelijk stuurinformatie wordt opgenomen waar de raad haar controlerende rol mee kan versterken. Dus geen allerhande financiële details.

Psychologie van de bestuurdersverklaring

De regelgeving betreffende de accountantsverklaring over het jaar 2008 verandert niet. Dan geldt zowel de verklaring getrouw beeld en rechtmatigheid van de accountant als de bestuurders-

verklaring van het college. De pilot gemeenten draaien met de bestuurdersverklaring als het ware 'schaduw' naast de reguliere accountantscontrole.

Het betekent wel dat het college haar verantwoordende rol explicieter maakt. Dit heeft te maken met de psychologie van de bestuurdersverklaring. Het college is de eerst verantwoordelijke voor de gang van zaken bedrijfsvoering, niet de accountant. Dat was natuurlijk al zo. De accountant heeft een ondersteunende rol in de richting van de raad en het college. Door de dualisering, de complexiteit van de verslaggevingsregels (Besluit Begroting en Verantwoording; BBV) en de rechtmatigheidscontrole is de invloedssfeer van de accountant stevig gegroeid.

In mijn opinie heeft de accountant als het ware de verantwoordende rol van het college en de controlerende rol van de raad betreffende de rechtmatigheid door het karakter van de accountantsverklaring 'overgenomen'. De verantwoording (over de gerealiseerde lasten en baten) is echter het domein van het college en de controle erop is het domein van de raad. Het is de kunst dat het college en de raad deze rollen nog explicieter vervullen. De bestuurdersverklaring is een hulpmiddel om de verschillende rollen verder te verhelderen en de accountant te 'verlossen' van zijn wat oneigenlijke positie om een oordeel over de rechtmatigheid uit te spreken in zijn verklaring. Hij moet aangeven dat de verantwoordingsinformatie (dus ook die over de rechtmatig-

heid van baten, lasten en balansmutaties) van het college waar de raad een oordeel over moet geven, een getrouwe weergave geeft.

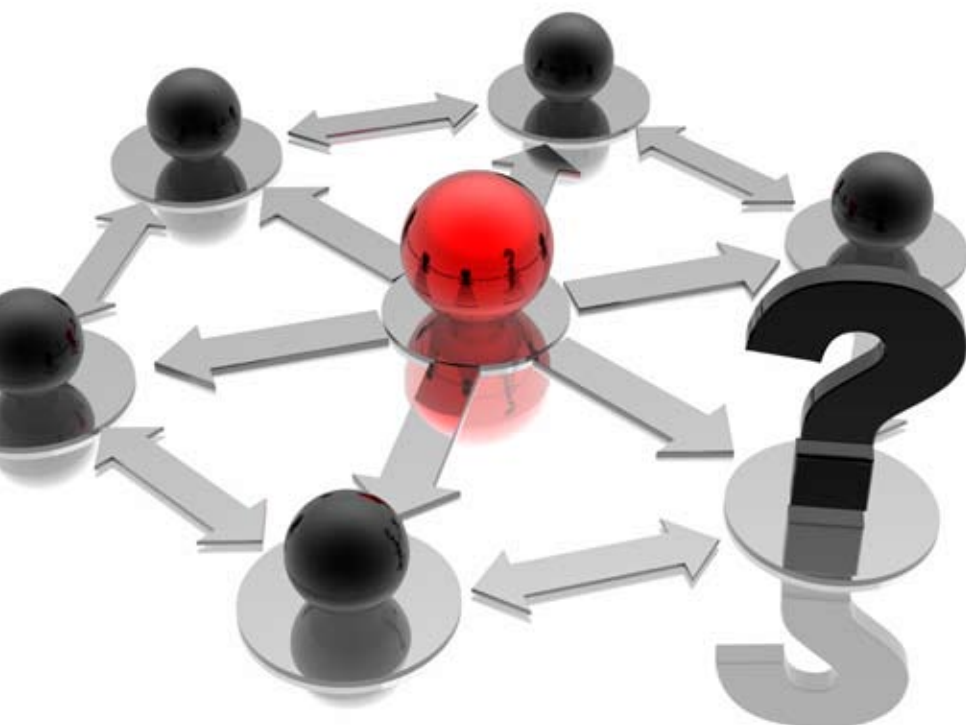
Als het college zelf expliciet verantwoording over bedrijfsvoeringszaken aflegt en die door de accountant zijn getoetst, wordt de alertheid en verantwoordingsbewustzijn van het college verder geprikkeld. Het vraagt van het college een zelfverzekerde houding richting de raad. Het college wordt meer in positie gebracht om zich expliciet te verantwoorden over het gevoerde beleid en de ondersteunende middelen. Het college is hierop aanspreekbaar. Negatief geformuleerd: men kan zich niet verschuilen achter een accountantsverklaring, positief geformuleerd: de geconstateerde knelpunten, die vaak nu onderwerp van gesprek zijn tussen het management en de accountant, worden expliciet benoemd en voorzien van oplossingen en verbetertrajecten van het management.

Kortom: de onderscheidende rollen van de raad, het college, het management en de accountant worden helderder. De bestuurdersverklaring levert een bijdrage aan het verhelderen van de domeinen raad – college – management op het terrein van de bedrijfsvoering. Het college is nog nadrukkelijker aan zet. De bestuurdersverklaring moet dan ook niet gezien worden als 'oude wijn in nieuwe zakken'. Het gaat om de verantwoordende rol van het college die overigens al bij de diverse programma's, de paragrafen en de jaarrekening in de jaarstukken nu al tot uitdrukking komt.

De bestuurdersverklaring past in de gedachte van de gemeente als eerste overheid en ondersteunt de horizontale verantwoording van het college aan de raad. Door de bestuurdersverklaring geven gemeenten een serieus signaal af naar het Rijk dat zij de gedachte van de eerste overheid oppakken.

Rekkelijken en preciezen

Welke informatie kan terugkomen in de verklaring van het college? Wat moet worden gerapporteerd? In de werkgroep is hierover nadrukkelijk gesproken. Welke onderwerpen komen



hierin terug, wat zijn de consequenties voor de raad, het college, voor de controle en dergelijke. Hoe pakt het Rijk dit aan? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen met het Rijk? In de werkgroep is aangegeven dat de verklaring vooral het karakter heeft van een afwijkingenrapportage. Als de bedrijfsvoering in brede zin op orde is, zal de rapportage rechtmatigheid beknopt zijn en kunnen uitgroeien tot een verklaring die gaat over rechtmatigheid in brede zin (dus niet alleen over euro's). Van groot belang hierbij zijn de bestaande afspraken inzake de budgetspelregels en de heersende bestuurscultuur. Heeft een gemeente een traditie waarin over elke cent en plus of min gesproken wordt of heeft men op basis van budgetspelregels een meer fundamentele discussie over de gepresenteerde financiële afwijkingen? In dit verband wil ik een relatie leggen met de rekkelijken en de preciezen. De vraag van wat er gerapporteerd moet worden in de bestuurdersverklaring heeft een relatie met de interpretatievraag van de Gemeentewet, het budgetrecht en het BBV en is in die zin contextafhankelijk, afhankelijk van de bestuurlijke en politieke cultuur.

In de werkgroep is het volgende naar voren gekomen als het gaat om de vraag wat moet worden gerapporteerd. De pilotgemeenten, de gemeenten van de werkgroep, werken met een rapportage die bestaat uit drie delen:

1. Een verwijzing naar door de raad vastgelegde uitgangspunten voor de financiële rechtmatigheidscontrole. Verwezen wordt naar de raadsdocumenten waarin het normenkader en de toleranties zijn opgenomen. Afhankelijk van de gemeente kan dit bijvoorbeeld betreffen de financiële verordening 212 Gemeentewet en de controleverordening 213 Gemeentewet of de jaarlijkse afspraken in het najaar die het college met de raad maakt over de controle- en rapporteringstolerantie, bijvoorbeeld dat de accountant alleen afwijkingen toelicht die groter dan € 100.000 zijn. Een verwijzing naar landelijke kaders hoeft niet want die zijn voor alle gemeenten identiek.

2. De uitspraak dat de gemeente wel of niet binnen de tolerantiegrenzen is

gebleven, zoals deze in landelijke regeling zijn geformuleerd en eventueel zijn aangescherpt door de raad. Uit het oogpunt van transparantie en vergelijkbaarheid heeft de werkgroep met betrekking tot de uitspraak van het college over de financiële rechtmatigheid, de voorkeur voor een standaardtekst waar iedere gemeente gebruik van maakt in de rapportage. De accountants studeren op een begeleidende tekst.

In de werkgroep is ook gesproken over de te hanteren tekst over de uitspraak vanuit het college over financiële rechtmatigheid. De pilotgemeenten gaan de volgende tekst te gebruiken:

Wanneer binnen de tolerantiegrenzen, controle plus rapportage, wordt gebleven:

'De financiële beheershandelingen die tot uitdrukking komen in deze jaarrekening zijn binnen de financiële rechtmatigheidskaders van de raad en hogere overheden tot stand gekomen.'

Wanneer niet binnen de tolerantiegrenzen wordt gebleven:

'De financiële beheershandelingen die tot uitdrukking komen in deze jaarrekening zijn binnen de financiële rechtmatigheidskaders van de raad en mede overheden tot stand gekomen, met uitzondering van nog nader te benoemen zaken.'

3. Een verplichte toelichting

De bestuurdersverklaring is bedoeld om de verantwoordende rol van het college en de controlerende rol van de raad te versterken. Dit moet leiden tot een versterking van het horizontale toezicht van de raad op het college. De werkgroep is van mening dat het alleen doen van een uitspraak over de financiële rechtmatigheid geen verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Zowel in de situatie dat binnen de kaders van de financiële rechtmatigheid is gebleven als in de situatie dat dit niet het geval is, dient het college dit toe te lichten. Vanzelfsprekend kan indien er veel goed gaat in de gemeente, de toelichting beperkt van omvang blijven. Het vertrekpunt van de hieronder geplaatste tabel is dat de raad zowel de jaarrekening als het jaarverslag vaststelt. Het oordeel van de raad over rechtmatigheid maakt in de visie van de auteur bij het vaststellen van de jaarrekening integraal onderdeel uit van het raadsbesluit.

De voorbeelden die terug kunnen komen in de verklaring zijn, gezien vanuit financiële rechtmatigheid:

- afwijkingen ten opzichte van de subsidieverordening als het gaat om geld en indiening termijnen,
 - afwijkingen Europese aanbestedingen,
 - BBV en de omgang met reserves, moment van besluitvorming in de raad en dergelijke,
 - interne controle proces Wet maatschappelijke ondersteuning,
 - collegebesluiten genomen aan het einde van het jaar die niet in een tussentijdse rapportage aan de raad zijn meegenomen,
 - optioneel, rechtmatigheid in brede zin: beginselen van deugdelijk overheidsbestuur als openheid, integriteit, lerend vermogen, doelgerichtheid, rechtmatigheid, rechtvaardigheid en verantwoording. Het ministerie van BZK definieert rechtmatigheid als beslissingen die het openbaar bestuur mag nemen en waartoe het openbaar bestuur bevoegd is. De principes van deugdelijk overheidsbestuur zijn actueel.
- Niet alleen in Nederland, ook in Amerika. Zelfs de nieuw gekozen president Obama spreekt geregeld over het belang van een 'verantwoordelijke en transparante overheid'. De bestuurdersverklaring kan men zien als instrument ter invulling van enkele beginselen van deugdelijk overheidsbestuur.

Op welke plaats?

In de werkgroep is gediscussieerd waar de bestuurdersverklaring in het programmaverslag opgenomen kan worden. Daarover is in de werkgroep het volgende afgesproken. De pilotgemeenten zullen de bestuurdersverklaring opnemen in het onderdeel jaarrekening /balans of in de paragraaf Bedrijfsvoering uit het programmaverslag. De pilotgemeenten vinden het interessant om in de pilotfase beide wijzen van rapporteren 'uit te testen'. Mocht de rechtmatigheidsrapportage worden ingevoerd, dan heeft het de voorkeur om met één variant door te gaan. De pilotgemeenten vragen aan hun accountant, zolang de pilots lopen, om de

Onderwerpen bestuurdersverklaring vooral gezien vanuit het Gorcums model	Domein raad	Domein college	Domein management
I Verplichte onderwerpen			
Door de raad gewenste rapporteringen onder andere overschrijding van door de raad nader bepaalde rapporteringtoleranties	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ verantwoorden
Oorzaken waarom de gemeente niet binnen de tolerantiegrenzen (kaders) is gebleven	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ verantwoorden
II Facultatieve onderwerpen: afhankelijk van besturingsmodel			
Oorzaken financiële afwijkingen in relatie tot het financieel afwijkingenbeleid	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ verantwoorden
Programma's / beleidsterreinen waar het goed en minder goed loopt gezien vanuit financiële rechtmatigheid	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ verantwoorden
Omvang van fouten en onzekerheden ten opzichte van eerdere jaren	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ verantwoorden
Ingezette verbeteracties door college/ management	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ Verantwoorden
Toepassing van hardheidsclausules	Oordelen	Vaststellen	Voorbereiden/ Verantwoorden
III Eventueel ook: afhankelijk van besturingsmodel			
Via welke controles het college tot het oordeel is gekomen;	Kennismemen/ vaststellen	Vaststellen	Voorbereiden/ Verantwoorden
Speerpunten in de controle het afgelopen jaar	Kennismemen/ vaststellen	Vaststellen	Voorbereiden/ Verantwoorden
De mate waarin de accountant heeft kunnen steunen op de gemeentelijke controles bij het verkrijgen van zijn oordeel.	Kennismemen/ vaststellen	Vaststellen	Voorbereiden/ Verantwoorden

gehele rapportage rechtmatigheid op getrouwheid te beoordelen en hierover aan de raad te rapporteren.

De argumenten voor de opname van de rapportage in de paragraaf Bedrijfsvoering in het programmaverslag zijn volgens de werkgroep:

De hoofdgebruiker van de jaarrekening, het raadslid, maakt vooral gebruik van de nota van aanbidding en het programmaverslag/paragrafen. Het ligt daarom voor de hand de bestuursverklaring te integreren in de paragraaf Bedrijfsvoering. De bestuurlijke strekking van de rapportage en eventuele opvallende zaken hierin zouden in de nota van aanbidding in het programmaverslag terug kunnen komen. De auteur van dit artikel is van mening dat het programmaverslag vooral voor een raadslid bedoeld is en dat de paragraaf een dwarsdoorsnede is en daardoor het meest voor de hand ligt dat de bestuur-

dersverklaring in de paragraaf Bedrijfsvoering geïntegreerd wordt.

De bestuurdersverklaring bij het Rijk is ook opgenomen in het programmaverslag. De accountantsverklaring, getrouwheidsverklaring bij het Rijk is hierop aangepast en geeft naast een oordeel over de jaarrekening ook een oordeel over de bestuurdersverklaring in het jaarverslag. In veel paragrafen Bedrijfsvoering is nu als informatie over rechtmatigheid opgenomen. ik merk hierbij op dat de bestuurdersverklaring uit kan groeien tot een brede verklaring waarin de algemene beginselen van deugdelijk overheidsbestuur centraal staan. Het is dan denkbaar dat een aparte paragraaf ontwikkeld wordt.

De argumenten voor opname van de verklaring in het programmaverslag zijn volgens de werkgroep onder andere de aansluiting bij het BBV. Eén van de

artikelen uit het BBV luidt: De toelichting op de programmarekening bevat ten minste: voor alle onderdelen een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening. Deze toelichting kan worden uitgebreid met een rapportage over de andere rechtmatigheidsaspecten zoals het voorwaardencriterium en een eindoordeel over de rechtmatigheid.

Het voordeel van de plaatsing in de jaarrekening en aansluiting bij het BBV is dat volgens de werkgroep alles over de rechtmatigheid op één plek staat. Bij een keuze voor de rapportage in de bedrijfsvoeringparagraaf staan rechtmatigheidsaspecten verspreid in het programmaverslag. In de praktijk zal dit waarschijnlijk met een verwijzing worden opgelost. In de huidige praktijk is dit nu ook het geval. De informatie over rechtmatigheid treffen raadsleden terug in de bestuurlijke nota van aan-

bieding. Bij de programma's is informatie opgenomen over financiële afwijkingen en er is ook nog een technische bijlage rechtmatigheid. Het is een teken van kracht als de bestuurdersverklaring kan bijdragen aan het integreren van de informatie over begrotingsrechtmatigheid in het programmaverslag.

De bedoeling is dat de ervaringen van de diverse pilotgemeenten gebundeld aan het ministerie van BZK en het landelijke platform rechtmatigheid aangeboden gaan worden. Dit gebeurt na het moment dat diverse programmaverslagen medio 2009 in de raden behandeld zijn. Het is van belang dat de wetgever in kennis gesteld wordt van de pilot ervaringen. Immers bij de wettelijke invoering van de bestuurdersverklaring vervalt de rechtmatigheidsverklaring van de accountant. Dit artikel moet dan ook gezien worden als een pleidooi voor het geven van een wettelijke grondslag van de bestuurdersverklaring.

Conclusies

1. De bestuurdersverklaring is een aanvullend instrument om tijdige en adequate verantwoordingsinformatie voor de raad te verstrekken. De bestuurdersverklaring komt op termijn in de plaats van de rechtmatigheidsverklaring. De rechtmatigheidsverklaring door de accountant komt te vervallen. De accountant geeft louter een getrouwheidsoordeel incl. een oordeel over de bestuurdersverklaring. De landelijke wetgeving dient hierop wel aangepast te worden. Dit ter versterking van de controlerende rol van de raad;
2. De bestuurdersverklaring gaat in de pilotfase in op de verantwoording over financiële rechtmatigheid. Ook speelt volgens de werkgroep het voorwaarden criterium (zoals bij subsidies) en het Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium. In de toekomst kan de verklaring volgens mij aandacht geven aan de gehele bedrijfsvoering;
3. De psychologie van de bestuurdersverklaring is gelegen in de gedachte dat het college als eerst verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering

nadrukkelijker in positie wordt gebracht om de verantwoordende rol richting de raad vorm te geven. Het is merkwaardig dat de accountant, wiens rol de laatste jaren stevig is gegroeid, de verantwoordende rol met de huidige tekst van de verklaring lijkt over te nemen;

4. De bestuurdersverklaring bevat een verwijzing naar door de raad vastgestelde uitgangspunten voor de financiële rechtmatigheidscontrole. Ook bevat de verklaring een uitspraak dat de gemeente wel of niet binnen de tolerantiegrenzen is gebleven. De verklaring bevat een verwijzing naar al bestaande toelichtingen op rechtmatigheid in het programmaverslag. In het artikel is aangegeven dat er een relatie ligt met de discussie over de rekkelijken en de preciezen;
5. Een plek voor de bestuurdersverklaring is volgens de auteur de paragraaf Bedrijfsvoering met een bestuurlijke samenvatting in de aanbiedingsbrief bij het programmaverslag. De pilotgemeenten zijn overigens vrij in de keuze van de plek ervan in het programmaverslag. Als de bestuurdersverklaring uitgroeit tot een brede verklaring waarin de beginselen van deugdelijk overheidsbestuur centraal staan, is de auteur van mening dat er een grondslag is voor een zelfstandige nieuwe paragraaf omdat het dan niet alleen over de bedrijfsvoering gaat. De toekomst zal uitmaken of de bestuurdersverklaring een daadwerkelijke bijdrage levert aan een in termen van Obama een verantwoordelijke en transparante overheid!

* Over de auteur:

Timon van Zessen is bestuurskundige. Hij is beleidscontroller en adjunct-griffier a.i. bij de gemeente Gorinchem. Hij is deelnemer van de VNG-werkgroep bestuurdersverklaring. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Hij bedankt Melchior Kerklaan (VNG), Herman van Santen (wethouder Gorinchem) en Rein-Aart van Vugt (Deloitte) voor reacties.

Noot:

- 1 VNG - brief Aanpassing regelgeving over rechtmatigheidscontrole d.d. 3 juni 2008.
- 2 De auteur houdt het begrip "bestuurdersverklaring van het college" aan. Een andere term is hiervoor de rapportage rechtmatigheid van het college aan de raad. Het gaat om de verantwoording over de begrotingsrechtmatigheid.
- 3 Deelnemers werkgroep, VNG, 12 gemeenten, 1 provincie, accountantsburo's (adviesrol).
- 4 T.L. van Zessen, stoeien met budgetrecht, begrotingsrechtmatigheid in Gorinchem, tijdschrift B&G januari 2006
- 5 Beleidsconclusies van de VNG uit de Staat van de Dualisering, congresuitgaven ministerie van BZK, december 2008
- 6 F.A.J. van Kuijk, Rechtmatigheidsverantwoording, tijdschrift B&G december 2008
- 7 Zie www.gorinchem.nl rubriek Bestuur en organisatie, overzicht raadsbeleidskaders.
- 8 Eenzelfde redenering valt ook op te zetten voor de gemeentelijke rekenkamer. De rekenkamer is een hulpmiddel om de raad te ondersteunen in de controlerende rol van de raad en mag niet op de stoel van de raad gaan zitten. Op Rijksniveau speelt de discussie over de controlerende rol van de Tweede Kamer. Zie bijvoorbeeld het artikel "Het parlement moet zichzelf serieus nemen" uit Trouw d.d. 11 oktober 2008. Strekking artikel: minder de waan van de dag, minder hysterie.
- 9 Werkdocument VNG rapportage rechtmatigheid eind 2008.
- 10 Ter verduidelijking voor de raad kan er voor worden gekozen om niet alleen te verwijzen, maar een aantal uitgangspunten te vermelden. Dit is afhankelijk van al bestaande afspraken budgetrecht tussen de raad en het college.
- 11 Ministerie van BZK, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, 7 oktober 2008. Zie ook tijdschrift Binnenlands Bestuur, 24 december 2008, berichtgeving over de Staat van de dualisering. Denk ook aan het landelijke Governance model, het besturingsmodel dat de uitgangspunten van goed bestuur verwoord.
- 12 Zie ook <http://obamaspeeches.com>. De auteur realiseert zich dat de politieke context een geheel andere is dan in Nederland. Neemt niet weg dat de essentie van het afleggen van verantwoording aan burgers en transparant handelen van het bestuur de kern vormen van goed bestuur.
- 13 De accountant zal echter ook nog conform eerdere jaren een rechtmatigheidsoordeel moeten afgeven. De wetgeving is op dit punt immers niet aangepast. Feitelijk bestaan er dan twee modellen naast elkaar.
- 14 Eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen dan wel voorzieningen / middelen.