

Een geslaagde Pilot rechtmatigheids

Dit artikel is een vervolg op een eerder artikel uit februari 2008. Ook dit artikel was geplaatst in dit magazine en had als titel: 'De invloed van de rechtmatigheidcontrole op de positie van de gemeenteraad'. Hierin probeerde ik een antwoord te geven op de volgende vraag: 'Is het gelukt om met de introductie van de rechtmatigheidcontrole in 2004 de positie van de raad te versterken?' Deze versterking was immers één van de belangrijkste redenen voor de introductie van de meer uitgebreide accountantscontrole. Het leek mij goed om ruim vier jaar na de introductie na te gaan of de versterking is geslaagd.

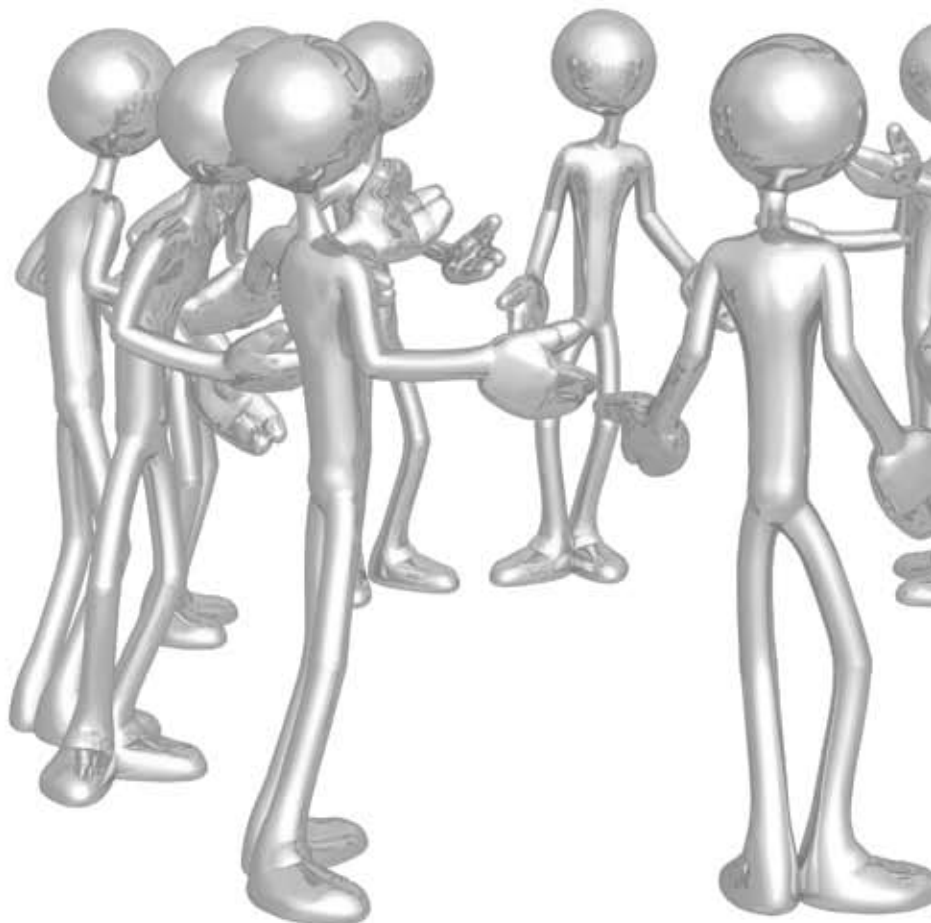
Melchior Kerklaan

Expertisecentrum Gemeentefinanciën VNG

In het artikel gaf ik aan twijfels te hebben. Het verantwoordingsdebat/ het behandelen van de jaarrekening is het moment voor de raad om een integraal oordeel te vellen over de door het college behaalde resultaten en het financieel presteren van de gemeente. Ondanks de introductie van de rechtmatigheidcontrole komt dit debat in veel gemeenten niet van de grond. Dit is deels verklaarbaar, immers politici kijken nu eenmaal liever vooruit dan terug en de hete hangijzers zijn veelal eerder aan de orde gesteld. Toch vindt het debat wel plaats, maar dan niet tussen college en raad, maar tussen college en accountant. Het is immers de accountant die een rechtmatigheidsoordeel moet geven bij de gemeentelijke jaarrekening.

Rapportage rechtmatigheid van het college en getrouwheidsoordeel van de accountant

Als middel om de gemeentelijke aandacht voor de rechtmatigheid te versterken, stelde ik voor om colleges in



Verantwoording!



hun jaarstukken te laten rapporteren over de financiële rechtmatigheid. De accountant beperkt zich vervolgens in zijn accountantsverklaring tot een getrouwheidsoordeel. Dit getrouwheidsoordeel heeft dan zowel betrekking op de (baten, lasten en balansmutaties in de) jaarrekening als op de rapportage rechtmatigheid van het college. Aan de accountantscontrole verandert verder niets. De accountant behoudt ook alle gelegenheid om ter toelichting van zijn verklaring aan de gemeenteraad te rapporteren over de financiële rechtmatigheid. Deze manier van werken onderstreept de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid en van de gemeenteraad voor de controle hiervan. Sinds enkele jaren legt ook bij de departementen de minister in de jaarstukken verantwoording af over de financiële rechtmatigheid.

Pilots

In een brief aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van juni 2008 kondigde de VNG aan een aantal pilots te starten naar deze vernieuwende wijze van verantwoorden door colleges. Op uitnodiging van de VNG namen vervolgens twaalf gemeenten en één provincie¹ aan de pilot deel. Sommige deelnemers kenden al (of werkten aan) een rapportage over de financiële rechtmatigheid in de jaarrekening. Voor andere gemeenten was dit een nieuw fenomeen. Verschillende accountantskantoren ondersteunden de pilot. Voor de beleving van de pilot door één van de deelnemers verwijs ik graag naar het artikel van Timon van Zessen in het februarinummer van dit magazine².

Kader

Na een tweetal verkennende bijeenkomsten, werd december vorig jaar door de pilotdeelnemers een minimum set van afspraken gemaakt over de

vormgeving van de rapportage rechtmatigheid³. Deze afspraken luiden als volgt:

- De rapportage rechtmatigheid wordt opgenomen in de jaarrekening of in (de bedrijfsvoeringsparagraaf van) het jaarverslag.
- De pilotgemeenten vragen aan hun accountant, zolang de pilots lopen, om de gehele rapportage rechtmatigheid op getrouwheid te beoordelen en hierover aan de raad te rapporteren⁴.
- De pilotgemeenten werken met een rapportage die bestaat uit drie delen:
 - een verwijzing naar door de raad vastgelegde uitgangspunten voor de rechtmatigheidscontrole;
 - de uitspraak dat de gemeente wel of niet binnen de landelijk en lokaal vastgelegde tolerantiegrenzen is gebleven;
 - een toelichting op deze uitspraak.
- Voor wat betreft de uitspraak over de financiële rechtmatigheid besluiten de pilotgemeenten de volgende tekst te gebruiken:
 - Wanneer binnen de tolerantiegrenzen wordt gebleven: De financiële beheershandelingen die tot uitdrukking komen in de jaarrekening zijn binnen de financiële rechtmatigheidskaders van de raad en de hogere overheden tot stand gekomen.
 - Wanneer niet binnen de tolerantiegrenzen wordt gebleven: De financiële beheershandelingen die tot uitdrukking komen in de jaarrekening zijn binnen de financiële rechtmatigheidskaders van de raad en de hogere overheden tot stand gekomen, met uitzondering van...
- Zowel in de situatie dat binnen de kaders van de financiële rechtmatigheid is gebleven als de situatie dat dit niet het geval is, dient het college dit toe te lichten.
- Onderwerpen die in de toelichting aan de orde moeten komen: de door de raad gewenste rapporteringen en oorzaken waarom de gemeente niet binnen de tolerantiegrenzen (kaders) is gebleven⁵.

De Ervaringen

Begin oktober 2009 kwamen vertegenwoordigers van de twaalf gemeenten en de provincie in de raadzaal van de gemeente Zoetermeer bijeen om de resultaten van de pilot te bespreken. Hier bleek dat één van de gemeenten, Leiden, het nog een jaar te vroeg vond. Deze gemeente wilde pas met een eigen rapportage over rechtmatigheid komen wanneer deze gebaseerd was op een zelfstandig uitgevoerd onderzoek naar de financiële rechtmatigheid. Dit lukte over 2008 nog niet. Van een rapportage mede gebaseerd op controles door de accountant zag de gemeente af.

Tekst Rapportage

De overige gemeenten en provincie hadden in hun jaarstukken wel een rapportage opgenomen. Den Haag deed dit in de jaarrekening (van de betreffende dienst). De andere gemeenten en de provincie namen de rapportage op in het jaarverslag: in de bedrijfsvoeringparagraaf of in een aparte rechtmatigheidparagraaf.

Sommige gemeenten baseerden de rapportage rechtmatigheid volledig op eigen onderzoek. Andere gemeenten steunden in meer of in mindere mate op de controle van de accountants. Bij deze laatste groep gemeenten leeft doorgaans wel de wens om binnen enkele jaren de rapportage zelfstandig op te kunnen stellen.

Op een enkele uitzondering na hebben de pilotdeelnemers zich gehouden aan de eerder afgesproken tekst over het al dan niet overschrijden van de tolerantiegrenzen.

Wat opvalt is het verschil in de mate van toelichting bij deze tekst. Deze loopt uiteen van zeer summier tot zeer uitgebreid. Zo gaat de gemeente Doetinchem in een rechtmatigheidparagraaf van maar liefst tien pagina's uitgebreid in op de pilot, de normstelling van de raad, de organisatie van de controlfunctie (Het Huis van Control) en de bevindingen op de drie rechtmatigheidscriteria: voorwaardencriterium, begrotingscriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

De bevindingen van de Accountants

Bij de meeste pilotdeelnemers besteedde de ook de controlerend accountant aandacht aan de pilots. Dit gebeurde op twee manieren. Bij vijf pilotdeelnemers beperkte de accountant zich tot enkele opmerkingen in zijn rapportage. Hierin geeft hij of zij aan de pilots te steunen. Wel is een enkele accountant kritisch over de toelichting door het college in de rapportage. Deze zou nog te weinig inzicht bieden in de regels waarop de gemeente toetst en de opzet en uitvoering van de controlewerkzaamheden.

Bij vijf andere pilotdeelnemers heeft de accountant naast de verklaring "oude stijl" ook, pro forma, een aangepaste verklaring afgegeven. Deze is vergelijkbaar met de verklaring die na een wetwijziging zou worden afgegeven. De aangepaste verklaring is een getrouwbeeldverklaring met betrekking op zowel de jaarrekening als de rapportage rechtmatigheid. Logischer wijze ontbreekt in deze verklaring de zelfstandige uitspraak van de accountant over de rechtmatigheid.

Het aardige van het verstrekken van deze pro forma verklaring is dat betrokken partijen, met name ook de gemeenteraadsleden, een goede vergelijking kunnen maken tussen de oude en gewijzigde systematiek.

Ten behoeve van het inzicht zou het nog beter zijn geweest indien de accountant van de pilotdeelnemers met deze aangepaste verklaring hadden kunnen volstaan. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wilde hier echter niet aan. Voor de pilotdeelnemers geldt de bestaande wetgeving onverkort en moet ook bij de gemeentelijke jaarrekening een accountantsverklaring oude stijl worden afgegeven.

Evaluatie

Om het succes te kunnen beoordelen is aan alle deelnemers gevraagd om de pilot te evalueren. Hiervoor kon gebruik worden gemaakt van een speciaal hiervoor opgesteld evaluatieformulier dat een viertal vragen bevatte:

- 1 Bent u van mening dat een rapportage over rechtmatigheid de verantwoordelijkheid van het col-**



lege voor de rechtmatigheid verheldert/onderstreept?

De overgrote meerderheid antwoordde hierop positief. De rapportage verbetert de bewustwording van het college voor de uitvoeringsverantwoordelijkheid.

2 Vergroot de rapportage rechtmatigheid de transparantie voor de raad in de bedrijfsvoering?

Ook nu is het antwoord in meerderheid positief. Wel wordt door sommige raadsleden aangegeven, dat ze de informatie van hun college aan de summiere kant vinden. In één gemeente vormde de pilot aanleiding voor ambtenaren van de afdeling financiën om een aantal geïnteresseerde raadsleden nader uitleg te geven over de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole. Voor de raadsleden bleek het hierbij verkregen inzicht in de doorwerking van de eigen regelgeving een eye-opener.

3 Versterkt de rapportage rechtmatigheid van het college het verantwoordingsdebat tussen raad en college over de gemeentelijke jaarrekening?

Het beantwoorden van deze vraag gaf een zeer verdeeld beeld te zien. Dit blijkt het duidelijkst uit de beantwoording van deze vraag door de gemeente Cromstrijen: zes maal ja, zes maal nee en zes maal geen mening. Hoewel er bij raadsleden dus wel interesse is voor de werking van de (interne) controle, blijft het verantwoordingsdebat een ondergeschoven kindje ten opzichte van het begrotingsdebat. Kenmerkende uitspraken: 'Het is geen politiek item' 'Het is meestal een hamerstuk vanuit de commissie' of 'De houding was niet kritischer dan anders'.

4 Vindt u een door de accountant gecontroleerde rapportage rechtmatigheid van het college, een verbetering?

De pilotdeelnemers vonden van wel. Hierbij werd wel een drietal kanttekeningen geplaatst:

- een aantal raadsleden gaf aan dat het niet veel uitmaakte: *Als de accountant er maar een keer naar gekeken heeft*.

- door enkele gemeenten werd opgemerkt, dat ze voortaan van het college wel meer inzicht verwachten in bijvoorbeeld de opzet en uitvoering van de controle werkzaamheden en de belangrijkste bevindingen (en de overwegingen van het college hierbij).
- de huidige accountantsverklaring dient dan wel te worden aangepast en niet langer in te gaan op de rechtmatigheid.

Hoe nu verder?

Betrokken gemeenten en provincie spraken zich aan het slot van de evaluatiebijeenkomst uit voor een wetswijziging waarbij het college in de jaarstukken rapporteert over de financiële rechtmatigheid en de accountant hierbij een getrouwheidsverklaring afgeeft. Deze wetswijziging zal overigens niet op korte termijn (voor 2010) zijn gerealiseerd. Ook is BZK is niet bereid om voor de pilot gemeenten een uitzondering te maken. De gemeenten en provincie hebben aangegeven wel door te willen met de rapportage en te werken aan verdere verbetering.

De VNG beschouwt de pilot als een succes:

Volgens de deelnemers verheldert/onderstreept de rapportage rechtmatigheid de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid. Hoewel geen wonderen worden verwacht voor het debat over de jaarrekening (politici zijn toch meer van het vooruitkijken) kan wel worden vastgesteld dat met de pilots bij het merendeel van de deelnemende gemeenten het inzicht van de raad in de bedrijfsvoering is vergroot. Raden blijken hier vanuit hun controlerende taak ook behoefte aan te hebben al is het maar op hoofdlijnen. Sommige colleges zouden hierbij nog wel een zetje kunnen gebruiken.

Geconcludeerd kan worden dat bij de meeste gemeenten, mede door te participeren in de pilot, de aandacht voor de rechtmatigheid verder is versterkt.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de resultaten van de pilot betrekken bij een zojuist

gestarte evaluatie van de financiële functie. Wat de pilotdeelnemers en de VNG betreft hoeft de evaluatie op dit punt niet lang te duren.

Noot:

- 1 Het betreft de gemeenten: Almere, Apeldoorn, Cromstrijen, Den Haag (één dienst), Doetinchem, Gorinchem, Hardenberg, Helmond, Leiden, Roermond, Zoetermeer, Zuidhorn en de provincie Gelderland.
- 2 De psychologie van de bestuurdersverklaring
- 3 Werkdocument Rapportage Rechtmatigheid versie 16 december
- 4 De accountant zal echter ook conform eerdere jaren een rechtmatigheidsoordeel moeten afgeven. De wetgeving is op dit punt immers niet aangepast. Feitelijk bestaan er bij de pilotgemeenten twee methoden naast elkaar.
- 5 Onderwerpen die in de toelichting aan de orde kunnen komen zijn o.a: de programma's waar het goed en minder goed loopt, de omvang van fouten en onzekerheden ten opzichte van eerdere jaren, ingezette verbeteracties door college/management. Maar mogelijk ook: via welke controles het college tot het oordeel is gekomen, de speerpunten in de controle in het afgelopen jaar en de mate waarin bij het oordeel gesteund is op de controles van de accountant.