

BEDRIJFSVOERINGS-PARAGRAAF GEMEENTEN

Verbetering debat raad en college?

Op de derde woensdag van mei 2008 publiceerden de ministeries hun jaarverslag. Sinds vorig jaar bevatten deze een bedrijfsvoeringsparagraaf inclusief 'een verantwoording over de rechtmatigheid'. Menigeen bepleit om zo'n verantwoording ook bij gemeenten op te nemen, voor een betere start van het debat tussen raad en college over de jaarrekening. Enkele haken en ogen.

TEKST CHRISTIANNE DEN HOUTING | BEELD NADIA GONZÁLEZ

De rechtmatigheid waarover ministers in de departementale bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteren, betreft de financiële rechtmatigheid. De minister wordt geacht te rapporteren over de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden.

De praktijk wijst uit dat de rapportage over de financiële rechtmatigheid is gebaseerd op de controle door de departemen-

'Departementale audit-diensten verkeren in een ongewenste dubbelrol.'

tale auditdienst. Dat is merkwaardig, want de bedrijfsvoeringsparagraaf en in het bijzonder 'de verantwoording over de rechtmatigheid' waren juist bedoeld om de verantwoordelijkheid en rol van het departementale management te versterken (zie kader 'Interdepartementaal beleidsonderzoek').

Blijkbaar is het management niet in staat zonder hulp van de departementale auditdienst de gevraagde verantwoording op te leveren. Als gevolg daarvan verkeren de departementale auditdiensten in een ongewenste dubbelrol. Enerzijds leveren zij de noodzakelijke informatie over de financiële rechtmatigheid aan, anderzijds toetsen zij diezelfde informatie en voorzien deze van een oordeel.

VEEL VRAGEN

Verder valt bij deze 'verantwoordingen over de rechtmatigheid' op dat zij summier zijn en wellicht zelfs summierder zijn dan de term 'verantwoording' doet vermoeden (zie kader 'Enkele voorbeelden').

Deels is dit te verklaren door de focus op de financiële rechtmatigheid. Daarnaast zal meespelen dat er na ruim twintig jaar rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid nauwelijks meer sprake is van

Voorbeeld Europees aanbesteden

Bij een publieke organisatie die een bouwproject ten onrechte niet Europees aanbesteedt is sprake van onrechtmatige kosten. Over welke kosten precies onrechtmatig zijn, kan worden gediscussieerd. De kosten van het bouwproject in het jaar waarin men vaststelt dat ten onrechte niet Europees is aanbesteed? De kosten van het gehele bouwproject? Of de kosten die men had kunnen besparen indien wel Europees was aanbesteed? Belangrijker dan hierover te discussiëren, is echter het treffen van maatregelen die waarborgen dat in voorkomende gevallen wel Europees wordt aanbesteed, en dat men zich hierover verantwoordt.

structurele onrechtmatigheden.

Ook valt op dat bijvoorbeeld de minister van SZW over rechtmatigheidsfouten rapporteert die onder de geldende tolerantiegrens blijven. Dat is bijzonder, omdat de bedrijfsvoeringparagrafen bij

de rijksoverheid uitzonderingsrapportages zijn: over wat goed is wordt niet en over wat niet goed is wordt wel gerapporteerd. Daarbij leidt de door de minister van SZW gegeven toelichting op de fouten tot vragen: wie nam de besluiten om geldende regels niet correct toe te passen en wat zou er anders met de continuïteit van de bedrijfsvoering zijn gebeurd? Ook bij de tekst van de minister van Buitenlandse Zaken rijst een vraag: waarom is de foutenanalyse nog niet afgerond? Verder brengen de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Konink-

Interdepartementaal beleidsonderzoek

Binnen de Nederlandse publieke sector is rechtmatigheidsonderzoek ruim twintig jaar gemeengoed. Van begin af aan heeft deze toets op het naleven van wet- en regelgeving zich echter sterk gefocust op toetsing achteraf door de accountant. De aandacht richtte zich niet of nauwelijks op de verantwoordelijkheid en rol van de bestuurder.

Om dit te ondervangen werd in het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Regeldruk en controletoren' voorgesteld om in het jaarverslag van een ministerie een bedrijfsvoeringsparagraaf op te nemen waarin de verantwoordelijke minister aan de Tweede Kamer verantwoording aflegt over de bedrijfsvoering inclusief de rechtmatigheid.

Enkele voorbeelden uit de bedrijfsvoeringparagrafen 2007

- **Minister van Buitenlandse Zaken** - "(...). De begrotingsuitvoering in 2007 is binnen de formele tolerantiegrenzen gerealiseerd. De omvang van de fouten is echter ten opzichte van vorig jaar toegenomen. Daar staat tegenover dat het volume van de afgewikkelde voorschotten met één miljard is toegenomen. Op basis van een foutenanalyse zullen de aard en de aanleiding van de fouten worden bezien en zullen eventuele aanvullende beheersmaatregelen worden getroffen."
- **Minister van Justitie** - "Het aantal fouten en onzekerheden in de uitgavensfeer zijn gedurende het jaar 2007 binnen de gestelde toleranties gebleven. Daarnaast geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering."
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** - "In 2007 zijn de tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid niet overschreden. Er is sprake van een getrouwe weergave."
- **Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap** - "Ik verklaar dat de onder mijn verantwoording aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten en de daarbij horende standen in de jaarrekening met redelijke zekerheid conform Europese regelgeving, Nederlandse Wetten, AmvB's en ministeriële regelingen tot stand zijn gekomen. (...)"
- **Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** - "In 2007 deed zich een aantal rechtmatigheidsfouten bij SZW voor. Met betrekking tot het contractbeheer en de (Europese) aanbestedingen deed zich een aantal rechtmatigheidsfouten voor met overlopende contracten uit eerdere jaren. Daarnaast werden in enkele gevallen besluiten genomen om de geldende regels niet of niet geheel correct toe te passen. Dit was nodig in het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering. Gedetailleerd en diepgaand onderzoek leidt ertoe dat er voor circa € 6,5 miljoen aan onrechtmatigheden op artikel 98 (ruim € 187 miljoen) is geconstateerd. Onrechtmatigheid die in belangrijke mate herleidbaar is tot fouten in het verleden. Voor de geconstateerde fouten zijn beheersmaatregelen benoemd, die ertoe moeten leiden dat deze verdwijnen. De onrechtmatigheden blijven binnen de tolerantiegrenzen (€ 15 miljoen)."

rijksrelaties en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (zeer) verschillend onder woorden dat de rechtmatigheid binnen de gestelde toleranties is gebleven.

GEMEENTELIJKE BEDRIJFSVOERINGS- PARAGRAAF

Allesoverheersende vraag is of deze 'verantwoording over de rechtmatigheid' in gemeenteland zou gaan leiden tot de gewenste betere start voor het debat tussen raad en college over de jaarrekening.

'Belangrijk is om departementale rechtmatigheidsverantwoording niet simpelweg te kopiëren naar gemeenten.'

Indien men daadwerkelijk besluit deze ook bij gemeenten verplicht te stellen, dan moet men zich realiseren dat dit wellicht tot complicaties gaat leiden. Bijna geen enkele gemeente beschikt over een eigen audit- of accountantsdienst en men

kan zich daarom in alle redelijkheid afvragen of het verantwoordelijk management van gemeenten wel zelf in staat is te bepalen of de geldende rechtmatigheidstoleranties zijn overschreden.

Niet alleen is het rechtmatigheidsonderzoek in de huidige vorm misschien te complex (zie kader 'Europees aanbevelen'), ook zal bij gemeenten naar verwachting nog vaker dan bij de rijksoverheid sprake zijn van (onzekerheid over de) rechtmatigheid. Dat laatste is als gevolg van het feit dat rechtmatigheids-

onderzoek dat moet leiden tot een totaaloordeel bij gemeenten pas sinds 2004 verplicht is en bij de rijksoverheid al ruim twintig jaar wordt uitgevoerd.

ANDERE FOCUS

Een mogelijke oplossing is om de focus bij gemeenten minder te richten op de financiële rechtmatigheid, en meer op de processen die waarborgen dat conform wet- en regelgeving wordt gehandeld. Dus

'Men kan zich afvragen of het management van gemeenten zelf in staat is te bepalen of rechtmatigheidstoleranties zijn overschreden.'



Duidelijke verantwoordelijkheden nodig

In het artikel wordt een aantal terechte opmerkingen gemaakt. Hoewel nog niet altijd gerealiseerd, is het mede vanuit governance-perspectief belangrijk dat het bestuur zich in het jaarverslag getrouw verantwoordt over zijn verantwoordelijkheden, waaronder dus ook het voor de publieke sector - inclusief gemeenten - belangrijke bedrijfsvoeringsaspect van (financiële) rechtmatigheid. De accountant kan hierover vervolgens een getrouw-beeldverklaring geven. De (financiële) verantwoording verbreedt dan, de accountantsverklaring blijft hetzelfde. De bestuurder kan een afweging maken met ander kwaliteitsaspecten van de publieke sector, namelijk doelmatigheid en doeltreffendheid. Aan deze laatste twee aspecten wordt op dit moment in de verantwoording nog minder aandacht besteed.

Een en ander zal wel betekenen dat de verdeling van verantwoordelijkheden en de taken van de bestuurder, controller en accountant met betrekking tot de (financiële) rechtmatigheid in de loop van de tijd zullen moeten veranderen, zodat er geen ongewenste zelftoetsing optreedt.

Het college van Burgemeester en Wethouders is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en zal hiervoor samen met de controller geëigende aanpassingen moeten doorvoeren in de beheersmaatregelen (AO/IB) en het management control-systeem, teneinde de benodigde informatie te verkrijgen. De accountant op zijn beurt kan de hieruit resulterende getrouwe (financiële) rechtmatigheidsverantwoording controleren op basis van de (op de rechtmatigheidscriteria gebaseerde) verantwoordingseisen.

Voorbeeld Zorgsector

Een aantal jaren geleden werd bij ziekenhuizen de regeling Administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) Diagnose Behandelcombinaties (DBC's) ingevoerd. Doel: waarborgen dat bepaalde wet- en regelgeving over DBC's juist wordt nageleefd.

Ziekenhuizen verantwoorden zich jaarlijks over de aan derden in rekening gebrachte DBC's, en de externe accountant geeft daarbij een verklaring af. Met ingang van 2005 stelde men een min of meer vergelijkbare regeling verplicht bij onder andere verpleeg- en verzorgingshuizen: de kaderregeling AO/IC AWBZ productieregistratie en facturering. Voor de invoering stelde de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport destijds € 25 miljoen beschikbaar. De regeling bleek echter eigenlijk niet uitvoerbaar, omdat men geen rekening had gehouden met het feit dat ziekenhuizen op een groot aantal punten (sterk) verschillen van verpleeg- en verzorgingshuizen. De kaderregeling is dan ook na twee jaar opgevolgd door een drastisch aangepaste en nu 'op maat gemaakte' regeling: de regeling AO/IC AWBZ-zorgaanbieders.

geen uitputtend onderzoek naar de exacte omvang van de onrechtmatigheid, maar actief bezig zijn met het treffen van maatregelen en het daarover periodiek rapporteren, zeker in gevallen waarin sprake is van structurele onrechtmatigheden.

In februari 2008 zijn in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' nieuwe afspraken vastgelegd over het financieel toezicht op de gemeenten door het Rijk en de provincies. Het zou logisch zijn om de discussie over het invoeren van 'een verantwoording over de rechtmatigheid' bij de gemeenten, te voeren in combinatie met die ontwikkelingen bij het financieel toezicht, en desgewenst de functie en inhoud van paragraaf over de bedrijfsvoering in zijn geheel te evalueren.

In ieder geval moet voor alle betrokkenen helder zijn welk doel wordt gediend met 'een verantwoording over de rechtmatigheid' in de bedrijfsvoeringsparagraaf. En of deze verantwoording daadwerkelijk leidt tot een verbetering van het toezicht en van de verantwoordings- en controle-systematiek bij gemeenten. Eveneens

moet helder zijn wat bij 'de verantwoording over de rechtmatigheid' de rol is van betrokkenen, in het bijzonder de gemeenteraad, het management en de accountant. Tot slot moet men er zeker van kunnen zijn dat het debat tussen raad en college over de jaarrekening er inderdaad door verbetert.

NIET KOPIËREN

Belangrijk is om niet de fout te begaan de departementale rechtmatigheidsverantwoording simpelweg te kopiëren naar gemeenten (zie kader 'Zorgsector'). En let wel: invoering van een gemeentelijke bedrijfsvoeringsparagraaf analoog aan die bij departementen bedrijfsvoeringsparagraaf betekent weliswaar dat de (externe) accountant geen rechtmatigheidsverklaring meer afgeeft, maar niet dat gemeenten af zijn van het huidige rechtmatigheidsonderzoek! □

NOOT

* Christianne den Houting is zelfstandig werkzaam en richt zich daarbij vooral op organisaties in de publieke sector