

Elk jaar opnieuw zijn er gemeenten die het zonder goedkeurende accountantsverklaring op rechtmatigheid moeten doen. Doorgaans zit daar weinig schokkends achter. Over 2023 moet het college zelf verantwoording afleggen over de rechtmatigheid.

Verantwoorden rechtmatigheid gemeentelijke uitgaven

'2024 wordt een spannend jaar'



Het was even schrikken in de gemeente Rhenen toen de accountant over het jaar 2022 een beperking ten aanzien van de rechtmatigheid signaleerde. 'We waren dat niet gewend, we hadden altijd een goedkeurende accountantsverklaring op getrouwheid en rechtmatigheid', zegt Dick Roodbeen, financieel adviseur van de gemeente. 'Het was balen, want als organisatie wil je kwaliteit leveren.' De beperking was voor de gemeentesecretaris aanleiding om een extern onderzoek in te stellen. 'Daar zitten we nu middenin', aldus Roodbeen. 'We kijken welke acties moeten plaatsvinden om weer een goedkeurende verklaring te krijgen.'

De beperking in de rechtmatigheid in Rhenen zat hem in de inhuur van personeel en de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers. Er was geen rechtmatig proces gevolgd. Volgens Roodbeen komt dat door een samenloop van factoren. In de afgelopen drie jaar is door verloop het personeelsbestand bijna voor de helft gewijzigd. In die periode werden veel mensen tijdelijk ingehuurd. 'Je maakt een inschatting van de inhuurperiode, maar als het langer duurt om een vacature te vervullen, moet je de inhuur verlengen. Dat hebben we niet goed aangegeven. Daar hebben we nu neus gestoten ten aanzien van de rechtmatigheid.' Wat volgens Roodbeen ook meespeelde is dat de gemeente bezig is met een overstap van een hiërarchische organisatie naar een meer zelforganiserende organisatie. Ook wordt er meer hybride gewerkt. 'Alles bij elkaar gaf dat druk op de kwaliteit van de interne controles.' Tussentijd zette de externe accountant een nieuw controleteam op de jaarrekening. 'Dat was toeval, maar het was wel een aanman dat scherp in de wedstrijd zat. Het is nu niet meer een verwijt, want wij moeten natuurlijk voldoen aan wet- en regelgeving', zegt hij. 'Maar een nieuw team doet wel goed. Nieuwe bezems vegen schoon.' Middels is de gemeente druk bezig om de toekomst weer verklaringen zonder beperking te krijgen. 'Daar hechten we belang aan. Niet voor niets hebben we direct een onderzoek ingesteld', zegt Roodbeen. Een aandachtspunt is dat we nu zoveel jonge mensen in de organisatie hebben. Die verjonging is goed. Het geeft

een nieuwe dynamiek. Maar jongeren zijn vaak minder op de hoogte van alle afspraken en wet- en regelgeving. We moeten dus zorgen voor opleidingen en instructies. Op het moment dat er minder verloop is en een stabiele organisatie met mensen die weten wat ze moeten doen, is de kans op onrechtmatigheden veel kleiner.'

PERSONEELSTEKORT

Is het voor gemeenten lastig om een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen? Dat lijkt mee te vallen. Volgens het *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2023* van het ministerie van Binnenlandse Zaken hadden slechts 4 gemeenten een beperking ten aanzien van de getrouwheid en was er geen enkele gemeente met een afkeurend oordeel over de getrouwheid. Wat betreft de rechtmatigheid had ruim 11 procent van de gemeenten een beperking en 2 procent een afkeurend oordeel. 'De resultaten vallen niet tegen', vindt Erik Koster van Exilo, een adviesbureau voor control, financiën en bedrijfsvoering voor gemeenten en publieke organisaties. 'Gemeenten hebben zich

een mondelinge toelichting is het goed genoeg. Terwijl ze nu zeggen: laat het zien, bewijs het.'

Ook het personeelstekort waar veel gemeenten mee kampen kan het volgens Kok lastiger maken om een goedkeurende verklaring te krijgen. 'Het is lastig om personeel te vinden. Dat heeft ook weerslag op de interne organisatie. En hoe kleiner de organisatie, hoe moeilijker het allemaal te organiseren is. Een inkoper die alle inkooptrajecten moet begeleiden heeft het niet makkelijk.'

De cijfers laten zien dat gemeenten goed scoren op getrouwheid. Als er al iets schort aan de jaarrekening, zit hem dat in de rechtmatigheid. Kok zegt: 'Stel dat je een schoonmaakcontract met een contractwaarde boven de drempelwaarde van de EU-aanbestedingsregels één op één kunt aan een schoonmaakbedrijf. Als je dat netjes in de jaarrekening verwerkt, met de juiste lasten in het juiste jaar, dan is de jaarrekening getrouw. Maar het is onrechtmatig, want het is niet gegaan volgens de Europese aanbestedingsregels.' Uit het *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten*

'Jongeren zijn vaak minder op de hoogte van alle afspraken en wet- en regelgeving'

hersteld', zegt zijn collega Ricardo Kok. Hij verwijst naar de dip in 2015. Over dat jaar kreeg minder dan de helft van de gemeenten een goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van de rechtmatigheid. 'Dat was het eerste jaar dat het sociaal domein bij gemeenten terechtkwam', aldus Kok. Accountants vonden dat gemeenten onvoldoende grip op het proces hadden. Ze hadden onvoldoende zekerheid over de prestaties van zorgaanbieders. Hoe kon een gemeente weten dat zorg die gefactureerd werd ook geleverd was? Hiervoor werd een nieuw verantwoordingsprotocol ontwikkeld en in 2016 en zeker in 2017 werden er weer overwegend goedkeurende accountantsverklaringen verstrekt. Sindsdien is het beeld stabiel, al is het wel zo dat het niveau van 2013 en 2014 niet meer wordt gehaald. Toen gaven de accountants vrijwel uitsluitend goedkeurende verklaringen af. 'Misschien zijn de maatschappelijke normen veranderd', oppert Kok. 'Dat zie je dan ook terug bij de accountant. Misschien zei de accountant tien jaar geleden: we hebben nog niet alle informatie, maar met

2023 blijkt dat het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijn de voornaamste oorzaak is van niet-goedkeurende verklaringen op rechtmatigheid.

OUDE AANBESTEDINGEN

Sommige gemeenten hebben jaar in jaar uit geen goedkeurende verklaring. 'Dat heeft vrijwel altijd te maken met Europese aanbestedingen en met langlopende contracten. Vaak gaat het ook om heel grote bedragen, zoals een contract voor software. Dat kun je niet in twee drie oplossen. Je lost het probleem pas op als je een nieuw contract afsluit', zegt Koster. Volgens hem is zo'n onrechtmatigheid bestuurlijk gezien goed uitlegbaar. 'Zolang je maar bewust een afweging maakt. Je weet dat het contract onrechtmatig is, maar als je nu gaat aanbesteden, ligt bijvoorbeeld je hele financiële administratie op zijn gat. Dus accepteer je dat je nog een paar jaar aan die onrechtmatige keuze vast zit.'

Westerkwartier is een van de gemeenten waar de accountant al jaren een beperking ten aanzien van de rechtmatigheid consta- ▶



teert. 'Dat is een erfenis uit het verleden', zegt Harrie Koning, directeur financiën en sociaal domein. De Groningse gemeente bestaat sinds 1 januari 2019. Het is een fusiegemeente van Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en een deel van de gemeente Winsum. Drie van deze gemeenten hadden al een beperking ten aanzien van de rechtmatigheid, dezelfde beperking waarmee Westerkwartier nu moet dealen. 'Het heeft ons tijd gekost om een goed inzicht en overzicht te krijgen. Het ging om onrechtmatigheden in oude aanbestedingen, die een substantieel bedrag vormden', aldus Koning. 'Sommige fouten liepen af en door meer aandacht voor het aanschrijven van afspraken rondom inkooptrajecten is de omvang van de beperking afgenomen.' Nu betreft de beperking met name de afvalinzameling, die niet conform de regels was aanbesteed. 'Dit blijft spelen totdat we een nieuwe aanbesteding doen voor de afvalinzameling en daarmee de fout corrigeren', stelt hij. Om nu van de beperking af te komen, zou de gemeente het contract moeten verbreken. 'Dat is geen optie', zegt Koning. 'Het college en de raad kennen de situatie. Wij kunnen onze contractpartner niets verwijten, want we hebben het zelf als opdrachtgever niet goed gedaan. We hadden ons aan de aanbestedingsregels moeten houden.' 'Soms worden er bestuurlijke afwegingen gemaakt ten aanzien van rechtmatigheid', zegt Kok. 'Daar is niets mis mee. Het uitgangspunt is natuurlijk dat je conform wet- en regelgeving handelt, maar hoe erg is het als je een keer bewust onrechtmatig handelt als daar een goede reden voor is? Er is een groot verschil tussen bewust onrechtmatig handelen en geen idee hebben. Maar je moet dat gesprek natuurlijk niet met de raad voeren bij de jaarrekening, maar op het moment dat dit vraagstuk zich voordoet.'

JURIDISCH OERWOUDE

Als het aan Derk Reneman ligt worden er helemaal geen accountantsverklaringen meer gevraagd. Bestuurskundige Reneman, voorheen wethouder van financiën in Haarlemmermeer en nu in Hogeveen, zegt: 'Het is een belachelijk instrument. Bizar. Het rijkt ons om een accountantsverklaring, maar het rijkt

'Het is een belachelijk instrument. Bizar.'

zelf heeft geen accountantsverklaring nodig. Zij doen het met een interne auditdienst.' Hij vervolgt: 'Het rijkt wil een accountantsverklaring om te weten waar we het geld aan hebben uitgegeven. Nou, dat kunnen we hen zelf ook wel vertellen. Bij alle gemeenten in Nederland zit het goed met de getrouwheid. Er zijn checks en balances en interne controles. En de raad kan nagaan of we alle inkoop- en aanbestedingsregels hebben gevolgd. Een accountantsverklaring voegt niets toe aan onze eigen controles. Gemeenten hebben verreweg de meeste substantiële onrechtmatigheden in het vizier en dragen die zelf aan bij de accountant. De controles van de accountant leveren vervolgens niet meer op dan een dossiertje dat niet volledig is of een prestatieverklaring die niet door de juiste persoon ondertekend is.' Overigens heeft Hogeveen sinds jaar en dag goedkeurende accountantsverklaringen. Reneman krijgt deels zijn zin. Over het jaar 2023 moet het college van burgemeester en wethouders zelf verantwoording afleggen aan de raad over de rechtmatigheid. Dit is een onderdeel van de wet Versterking decentrale rekenkamers. Met de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het college aan de raad dat het rechtmatig heeft gehandeld. Bij de jaarrekening over 2023 zit straks de rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad. In de paragraaf bedrijfsvoering staat vervolgens wat er nog meer geconstateerd is en wat dat zegt over de processen. Kok: 'Het is raar dat de raad toezicht moet houden, maar dat de raad met de accountant moet praten over rechtmatigheid, zoals dat tot op heden gebeurde. Maar straks verandert dat en legt het college verantwoording af aan de raad en gaat met de raad in gesprek over de uitkomsten.' Koster zegt: '2024 wordt een spannend

jaar. Het is voor een ambtelijke organisatie heel lastig om te analyseren of de rechtmatigheidsverantwoording goed tot stand ge-

komen is. Bijvoorbeeld hoe je in het kader van de EU-aanbestedingen moet omgaan met categorisering van inkoop. Zijn het dezelfde inkoop, zijn ze aanbestedingsplichtig, welke grenzen gelden er? Het is een juridisch oerwoud waarin je manoeuvreert en dan moet je maar hopen dat je de juiste conclusie trekt. Ik vond dat vroeger zelf als accountant ook lastig omdat je geen jurist bent.'

ONZIN

Toch komt ook de externe accountant er uiteindelijk nog aan te pas. Die moet beoordelen of de manier waarop de rechtmatigheidsverantwoording tot stand gekomen is correct is. Heeft de gemeente de juiste zaken beoordeeld om tot een rechtmatigheidsverantwoording te komen? Volgens Kok en Koster is nog niet duidelijk waar de accountants straks precies naar gaan kijken. Kok zegt: 'Als ik accountants spreek, merk ik dat er terughoudendheid is. Wat moet er getoetst worden? Wat gaat hun eigen afdeling vaktechniek hun opleggen? En stel dat de gemeente naar het oordeel van de accountant onvoldoende heeft gedaan, kun je dat dan samen herstellen? Iedereen is nog zoekende.' VVD-Wethouder Reneman vindt ook die laatste toets door de accountant onzin. Hij stelt dat het goed is dat de raad vraagt naar de rechtmatigheid van het handelen van het college en dat het college daar verantwoording over aflegt. 'Maar een goed college heeft onrechtmatigheden vooraf al met de raad besproken. Als je een aanbesteding hebt die ingaat tegen beleidskaders, heb je een actieve informatieplicht richting raad. Voor de opvang van daklozen wil ik toch echt het Leger des Heils hebben, want die doen dat al jaren en ze doen het goed. Dat is onrechtmatig. Als bestuurder moet ik rechtmatigheid afwegen tegen doelmatigheid. Als ik een Europese aanbesteding moet doen en daklozen moet laten opvangen door een Italiaans bedrijf, ben ik ver van huis en die daklozen ook. Dus kies ik hier voor een onrechtmatige oplossing. Daarover wil ik verantwoording afleggen aan de democratie, niet aan een accountant.' ●

