Gert Urff
[inwoner gemeente Duiven,
contactgegevens bekend bij de griffier]

7 juni 2018

Open brief

Aan de gemeenteraad van Duiven

afschrift aan:
- accountantskantoor Stolwijk Kelderman;
- het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland;
- de rekenkamer van de gemeente Duiven;
- redactie De Gelderlander;
- redactie Binnenlands Bestuur

Geachte dames en heren,

Voor de vergadering van uw raad van 12 juni as. is onder nummer C.17 (als hamerstuk!-) de jaarrekening 2017 van de gemeente Duiven geagendeerd. Uit kanttekening 1.1.1 van het raadsvoorstel blijkt dat de controle door de extern accountant nog niet is afgerond. Ook op het moment waarop deze brief wordt geschreven (minder dan één week voor de vergadering) zijn de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen nog niet gepubliceerd.

Behandelprocedure jaarrekening
Deze gang van zaken voldoet niet aan de eisen die de wetgever heeft gesteld om een zorgvuldige beoordeling van het gevoerde (financiële) beleid en de verantwoording daarover te waarborgen.

In artikel 197, derde lid van de Gemeentewet is het volgende voorgeschreven:

> *"De raad legt de in het eerste en tweede lid, alsmede de in artikel 213, derde en vierde lid, bedoelde stukken, wanneer de bespreking daarvan geagendeerd is op de in artikel 19, tweede lid, bedoelde wijze, voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving."*

Tot de stukken die tenminste twee weken van te voren ter inzage moeten worden gelegd behoren de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant. Dit zijn stukken die cruciaal zijn en waarvan uw raad grondig kennis behoort te nemen vòòrdat een besluit kan worden genomen over de jaarrekening.

Volgens het bij de stukken gevoegde behandeladvies kunnen raadsleden en fractieassistenten op 7 juni as. met de accountant in gesprek gaan over zijn/haar verklaring.

Het lijkt mij dat dit gesprek niet goed voorbereid zal kunnen worden gevoerd, nu nog altijd geen accountantsverslag en verslag van bevindingen beschikbaar zijn. Immers, dergelijke documenten hebben een technisch karakter en vragen de nodige studie.

Geconcludeerd kan worden dat op het moment waarop een besluit zou worden genomen (12 juni as.) er onmogelijk sprake kan zijn geweest van een voorbereiding die zorgvuldig is en voldoende diepgang heeft. Niet minder belangrijk is dat belangstellende inwoners voldoende de gelegenheid hebben gehad van àlle stukken kennis te nemen. Daarvan kan alleen sprake zijn indien de wettelijke behandelprocedure en de in de wet gestelde termijn van tenminste twee weken in acht wordt genomen.. Daarom kan de jaarrekening niet op 12 juni as worden vastgesteld, laat staan als een hamerstuk, dus zonder bespreking in een openbare vergadering van de raad.

Als inwoner van de gemeente Duiven die door uw raad wordt vertegenwoordigd doe ik een dringend beroep op uw raad om de behandelprocedure die in artikel 197 van de Gemeentewet is voorgeschreven geheel in acht te nemen. Dit klemt temeer nu vast staat dat de jaarrekening ernstige onjuistheden bevat. Hierna leest u welke dat zijn.

De jaarrekening bevat ernstige onjuistheden
In artikel 2, eerste lid van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden is bepaald dat de accountant bij zijn oordeel een tolerantie moet aanhouden van 1% van de omvangsbasis van de jaarrekening (de totale lasten) van de gemeente. Indien de in totaal geconstateerde fouten groter zijn behoort een afkeurende verklaring te volgen.

Volgens de jaarrekening die het college aan uw raad heeft voorgelegd bedroegen de lasten in totaal €59.453.000. De accountant dient de jaarrekening af te keuren indien de fouten (cumulatief) 1% van dit bedrag overschrijden. Reeds op dit moment, vòòrdat de accountant zijn verslag heeft uitgebracht moet de conclusie worden getrokken dat de fouten 1% van de omvangsbasis te boven gaan. Winsten die jarenlang zijn gemaakt op een retributie (de afvalstoffenheffing) en die aan de bijdrageplichtigen hadden moeten worden teruggegeven zijn ten onrechte niet bij de tariefstelling in latere jaren betrokken en in strijd met de toepasselijke voorschriften aan de algemene reserve toegevoegd. Dit betreft een bedrag van €1.952.627.

heffingsjaar	kosten	opbrengst heffing	saldo winst	dekkingspercentage	winst cumulatief
2005	2.488.344	2.488.344	0	100,0	
2006	2.436.977	2.449.254	12.277	100,5	12.277
2007	2.498.536	2.526.957	28.422	101,1	40.699
2008	2.489.800	2.556.767	66.967	102,7	107.666
2009	2.549.725	2.634.163	84.438	103,3	192.104
2010	2.561.603	2.722.583	160.980	106,3	353.084
2011	2.518.463	2.879.901	361.438	114,4	714.522
2012	2.512.139	2.998.832	486.693	119,4	1.201.215
2013	2.552.060	2.975.932	423.872	116,6	1.625.087
2014	2.674.827	3.002.367	327.540	112,2	1.952.627

De Algemene reserve kreeg daardoor een aanmerkelijk te hoge stand. De cumulatieve winst die niet aan de algemene reserve had mogen worden toegevoegd bedroeg ultimo 2014 €1.952.627. Dit bedrag bevindt zich ook heden ten dage in de algemene reserve. De afwijking is materieel, daarom zal de accountant niet kunnen verklaren dat de balans een getrouw beeld geeft van de hoogte en de samenstelling van het vermogen van de gemeente.

Evenmin kan de accountant verklaren dat de inkomsten en de uitgaven rechtmatig tot stand zijn gekomen; hij zal dus geen rechtmatigheidsverklaring mogen afgeven.

De afvalstoffenheffing als winstmachine van de gemeente Duiven
Hierbij stuur ik u twee uitspraken die het sluitstuk vormen van een taaie en jarenlange (2008-2017) juridische strijd tussen ondergetekende en de gemeente Duiven over de rechtmatigheid van de afvalstoffenheffing. Centraal in deze strijd stonden de volgende vragen:

- heeft de gemeente Duiven gehandeld in strijd met het wettelijke verbod op het maken van winst op een bestemmingsheffing, i.c. de afvalstoffenheffing ?
- was er sprake van een redelijke tariefstelling ?
- mocht de gerealiseerde winst aan de algemene reserve worden toegevoegd, zoals jarenlang het geval was ?
- of moest een winst aan de burgers (die teveel hadden betaald) worden teruggegeven ?

Deze vragen zijn door de rechtbank Gelderland (uitspraak van 12 juli 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3641[1]) en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (uitspraak van 24 oktober 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9165[2]) beantwoord.

De rechtbank kwam tot de conclusie dat gemaakte winsten slechts aan de bijdrageplichtigen mochten worden teruggegeven of aan een voorziening (met een zeer specifiek doel) mochten worden toegevoegd (waarna zij alleen mogen worden aangewend voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen). In zoverre kreeg ik op dit punt het gelijk aan mijn kant. De rechtbank wees mijn beroepsgrond die erop neer kwam dat de tarieven jarenlang te hoog werden vastgesteld echter af.

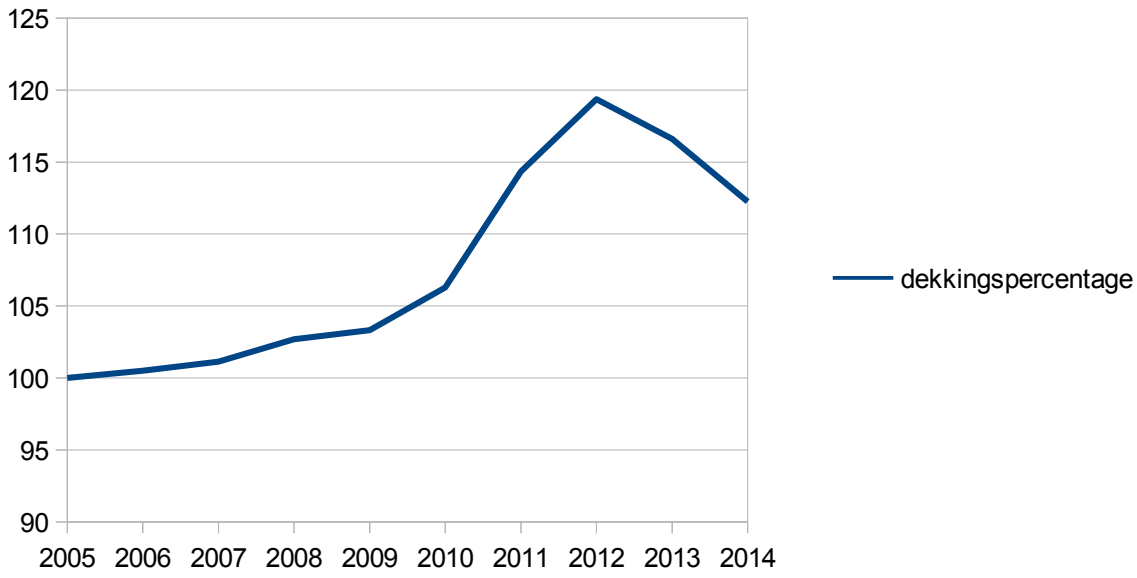
Zowel de heffingsambtenaar als ondergetekende zijn in hoger beroep gegaan. Het beroep van de heffingsambtenaar van de gemeente is door het gerechtshof ongegrond verklaard. In hoger beroep kreeg ik over de tariefstelling alsnog het gelijk aan mijn kant. Het gerechtshof overwoog namelijk:

> *"Nu gedurende een lange reeks van jaren de gerealiseerde opbrengsten de gerealiseerde "kosten ter zake" hebben overtroffen, in een aantal jaren zelfs met ruim 12 tot ruim 19 percent, het surplus steeds in de algemene middelen is gestort, geen egalisatiereserve of daarmee vergelijkbaar schommelfonds is gevormd, en de tarieven niet in verband met de voortdurende overdekking naar beneden zijn bijgesteld, is het zonder nadere verklaring - die de heffingsambtenaar evenwel niet heeft kunnen verstrekken - niet aanvaardbaar dat de gemeente bij de begroting voor het onderhavige jaar kennelijk geen rekening heeft gehouden met die voortdurende overdekking. Op grond hiervan moet worden geoordeeld dat de gemeente de in de begroting opgenomen bedragen aan baten en lasten in redelijkheid niet op die bedragen heeft kunnen ramen, en dat die bedragen in het kader van de toetsing aan de wettelijke opbrengstlimiet niet kunnen worden aanvaard"*[3]

Tegen de uitspraak is door geen van de partijen een cassatieberoep ingesteld bij de Hoge

1 vindplaats: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2016:3641
2 vindplaats: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2017:9165
3 https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2017:9165, rechtsoverweging 4.8

Raad. Ik had daarbij geen procesbelang meer en de heffingsambtenaar zal hebben ingezien dat een cassatieberoep weinig kansrijk was. Zo eindigde een jarenlange strijd met de definitieve conclusie dat de gemeente Duiven, in strijd met het bepaalde in de artikelen 15.33 van de Wet Milieubeheer en artikel 229b van de Gemeentewet winsten gemaakt op een bestemmingsheffing. Deze winsten waren niet gering zoals het volgende diagram illustreert.



Hoog spel gespeeld ?
Uit de tabel blijkt dat de gemeente Duiven in 2005 en 2006 nog een uitkomst had die dichtbij de ramingen lag. Daarna stegen de winsten en nadat in 2009 en 2010 de gemeente Duiven procedures had gewonnen namen de winsten een hoge vlucht met als hoogtepunt een winst van bijna 20% over 2012. Mijn beroepen zijn tot 2016 ongegrond verklaard omdat degene die de hoogte van een retributie zoals de afvalstoffenheffing aanvecht bewijs moet leveren dat de tariefstelling te hoog is in verhouding tot de geraamde kosten. In de Gemeentewet is in dit opzicht aan de begroting bewijskracht toegekend. Omdat alleen de gemeente over de gegevens beschikt om de kostendekkendheid te kunnen beoordelen is bewijs dus moeilijk te leveren. Kennelijk gesterkt door de gunstige uitkomst van de eerste procedures zijn de kosten die aan de tariefberekening ten grondslag liggen blijkbaar "naar boven afgerond" zodat aan het einde van het jaar een mooie winst zou overblijven. Bovenstaande grafiek laat m.i. de trend goed zien. Deze grafiek had ik ook opgenomen in de processtukken die ik had ingebracht in de procedure voor het Gerechtshof. Het resultaat is de overweging van het hof die hiervoor als citaat is opgenomen.

Consequenties voor de jaarrekening en de politieke verantwoording
In de jaarrekening en de daarbij behorende toelichting hoort het college van burgemeester en wethouders zich te verantwoorden voor het gevoerde (financiële) beleid en bestuur. Het is de taak van uw raad om, mede aan de hand van het door de extern deskundige ingestelde onderzoek naar de deugdelijkheid van de jaarstukken een oordeel te geven over de verantwoording. Daarvoor is uiteraard op de eerste plaats noodzakelijk dat het college uw raad volledig en juist informeert. Het onderzoek van de extern accountant moet er uiteraard ook helemaal op gericht zijn dat uw raad volledig en juist wordt geïnformeerd. Dit is temeer van belang omdat uw raad bij de vaststelling van de jaarrekening het college ontlast van de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer, waarvan de jaarrekening een weergave vormt. Hierbij zijn overigens in rechte gebleken onregelmatigheden uitgezonderd. Gezien de uitspraak van het Gerechtshof kan worden gesteld dat

de jaarrekening, zoals deze aan u is gepresenteerd onregelmatigheden bevat.

In de jaarrekening, zoals deze aan u in ontwerp is voorgelegd worden de uitspraken van de rechtbank en het gerechtshof volledig genegeerd. Het lijkt er niet op dat de kwestie niet belangrijk of relevant genoeg is. De zaken die ik heb aangespannen zijn niet de enige die de heffingsambtenaar heeft verloren. Bij uitspraak van 6 november 2017[4] heeft de rechtbank Gelderland het beroep van een inwoonster van Duiven gegrond verklaard. Daaraan wordt in de jaarrekening (paragraaf lokale lasten, pagina's 57 en 58 redelijk veel aandacht besteed. Het bedrag waarvoor heffingsplichtigen in 2016 zijn benadeeld is €8.624,- en in 2017 is er compensatie verleend. Volgens de jaarrekening 2017 is het bedrag van €8.624 aan de heffingsplichtigen terugbetaald.

De prangende vraag is nu natuurlijk waarom een uitspraak in hoger beroep van het Gerechtshof die twee weken daarvoor is gedaan en waarbij -onherroepelijk- een benadelingsbedrag voor de heffingsplichtigen van €1.952.627 is vastgesteld geheel wordt genegeerd. De uitspraak gaat niet over een onbeduidende rekenfout maar over een beleid waarbij jarenlang teveel is gevraagd van de heffingsplichtigen, mogelijk -jarenlang- op basis van een verkeerde voorstelling van zaken over de kosten in de gemeentebegroting. Het gaat om een fundamentele kwestie en het benadelingsbedrag is vele keren hoger dan de kweste over €8.624 die wel in de jaarrekening wordt verantwoord. Het is een vraagstuk waaraan bij de behandeling van de jaarrekening in uw raad niet voorbij mag worden gegaan.

Het lijkt mij verder nauwelijks voorstelbaar dat het college van burgemeester en wethouders en in het bijzonder de wethouder financiën niet op de hoogte waren van de uitspraak van het Gerechtshof van 24 oktober 2017. Gezien de strekking van de uitspraak had het op hùn weg gelegen uw raad en de extern accountant terstond te volledig te informeren en met reparatoire maatregelen te komen. Dat betekent dat zij zich behalve over de oorzaken en gevolgen van de uitspraak tevens te verantwoorden hebben over de informatievoorziening aan uw raad (volledigheid, tijdigheid en juistheid). Het college van burgemeester en wethouders en in het bijzonder de wethouder financiën hebben uw raad informatie onthouden die essentieel is voor het goed kunnen vervullen van uw controlerende functie. Of zij daarmee nog het vertrouwen van uw raad verdienen hangt af van de verklaring die zij zullen moeten geven en dit betreft een politieke kwestie waarop niet kan worden vooruitgelopen voordat een debat in uw raad plaatsvindt.

Daarmee is de slotsom van deze open brief dezelfde als de inleiding ervan, namelijk dat de jaarrekening géén hamerstuk kan zijn.

Ik ben graag bereid om vragen die u over deze brief heeft te beantwoorden of om nadere informatie te geven over gevoerde procedures. Vanwege het openbare karakter bevat mijn brief niet mijn contactgegevens. Deze heb ik verstrekt aan de griffier.

Met vriendelijke groet



4 https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2017:5607