

Bijlage:

Toelichting rechtmatigheid bij programma van eisen accountantscontrole 2016 van de gemeente Amsterdam

Het begrip rechtmatigheid

De rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is door de wetgever in algemene termen beschreven als het overeenstemmen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de begroting en de relevante wet- en regelgeving. Financiële beheershandelingen zijn handelingen die leiden tot uitgaven en ontvangsten en/of wijzigingen in de omvang van bezittingen en schulden van de gemeente. Er zijn dan geldstromen in het geding, zoals die optreden bij salarissen, subsidies, heffingen en investeringen. De controle op de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen is de kern van de rechtmatigheidscontrole.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard die op termijn kunnen leiden tot financiële gevolgen (bijvoorbeeld als gevolg van een claim wegens het niet naleven van wet- en regelgeving), zijn zogenaamde niet-financiële beheershandelingen. De accountant moet hiervoor nagaan of de risico's en eventuele financiële gevolgen van onrechtmatige niet-financiële beheershandelingen getrouw in de jaarrekening zijn weergegeven. Niet-financiële beheershandelingen worden dus vanuit de getrouwheidscontrole geraakt. Deze vorm van controle wordt door accountants gewoonlijk uitgevoerd door beoordeling van de (interne, inclusief de administratieve) organisatie.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole omvat minder dan het juridische begrip rechtmatigheid. Concrete afbakening is in het besluit echter achterwege gebleven. Landelijk bestaat overeenstemming over het gegeven dat het dan aan de gemeenteraad is om te bepalen welke rechtmatigheidstoetsing moet worden uitgevoerd in de accountantscontrole. In de gemeente Amsterdam wordt hierin voorzien via een zogenaamde rechtmatigheidsmatrix die onderdeel uitmaakt van het programma van eisen. Deze matrix omvat een opsomming van de relevante Europese, nationale en gemeentelijke regelgeving voor de gemeente Amsterdam. Overigens wordt ook door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV) een nadere invulling gegeven aan het begrip rechtmatigheidscontrole. Publicatie daarvan geschiedt via een jaarlijkse geactualiseerde kadernotitie. In deze voordracht en bij de opstelling van de rechtmatigheidsmatrix is rekening gehouden met de opvattingen van de commissie BBV.

De gemeentelijke regelgeving en collegebesluiten

Met de dualisering is een scherpere grens getrokken tussen bevoegdheden die de raad en bevoegdheden die het college toebehoren. Voor de rechtmatigheidstoets betekent dit dat de voorschriften die het college uitvaardigt (interne regelgeving) niet onder het rechtmatigheidsoordeel vallen. Deze voorschriften hebben immers betrekking op de relatie tussen college en ambtenaren. Voor wat betreft de rechtmatigheidscontrole bestaan daar slechts één uitzondering op. Deze uitzondering betreft collegebesluiten, die betrekking hebben op financiële beheershandelingen, die een nadere uitwerking bevatten van

- hetzij externe regelgeving
- hetzij een door de raad vastgestelde verordening
- en waarbij in de externe regelgeving en/of de door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.

Als in de externe regelgeving of de eigen verordeningen alleen de verplichting tot het opstellen en nemen van een besluit is opgenomen, dan zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit

ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Als in de externe of eigen regelgeving ook eisen aan het collegebesluit zijn opgenomen wordt ook gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat. Controle van de naleving van de collegebesluiten hoort niet standaard onder de accountantscontrole.

Enkele belangrijke interpretaties ten aanzien van fouten.

Met de al eerder genoemde kadernotitie als uitgangspunt is er een aantal belangrijke punten te noemen bij de interpretatie van fouten.

- a Niet rechtmatig tot stand gekomen contracten die in het kalenderjaar zijn aangegaan, worden als fout aangemerkt in het jaar van afsluiten voor het volle bedrag van de (investerings)lasten.
- b Bij ingewikkelde regelgeving, in het bijzonder overheidssteun, Europese aanbestedingen en planschade, wordt uitgegaan van een benadering primair op basis van niet-financiële beheershandelingen. Dit betekent dat primair getoetst wordt of sprake is van de beheersing van risico's verbonden aan deze regelgeving. Verondersteld wordt dus dat de gemeente gestructureerd aandacht besteedt aan de regelgeving (risicoanalyse, inbedding in procedures, juridische advisering en dergelijke), waardoor onnodige materiële onzekerheden inzake de rechtmatigheid worden voorkomen. Als een dergelijk systeem ontbreekt of niet goed functioneert, blijft wel de mogelijkheid bestaan dat fouten of onzekerheden worden geconstateerd, bijvoorbeeld in het geval van het niet aanbesteden zonder dat daar verklaarbare redenen/motieven voor aanwezig zijn.
- c Als sprake is van ingewikkelde regelgeving waarvoor de accountant niet de juiste, specifieke deskundigheid heeft om concrete situaties (onder andere Europese aanbesteding, overheidssteun of planschade) dusdanig te interpreteren dat hij tot een stellig oordeel kan komen en die onzekerheid vloeit voort uit de complexiteit van de regelgeving en jurisprudentie (en de interpretatie daarvan in concrete situaties) en niet uit het niet zichtbaar toetsen op naleving door de gemeente, wordt van de accountant niet verwacht dat hij zich een eigen (juridisch) oordeel over een dergelijke zaak vormt c.q. de consequenties voor de accountantsverklaring bepaalt.
- d Het niet naleven van bepalingen in wet- en regelgeving die geen financiële consequenties voor de gemeente hebben, heeft geen invloed op het accountantsoordeel. Financiële beheershandelingen waarbij wet- en regelgeving opgenomen in het normenkader niet is nageleefd en waaruit financiële gevolgen voortkomen die de baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening beïnvloeden, leiden tot fouten die meewegen voor het accountantsoordeel. Deze fouten worden gekwantificeerd door de uit regelgeving in het normenkader blijkende mogelijke consequentie voor de desbetreffende jaarrekeningpost in geld uit te drukken. In het kader van het voorwaarden criterium zal dat beperkt blijven tot de bepalingen recht, hoogte en duur. Alleen daar waar aan de overige bepalingen direct financiële consequenties zijn verbonden en die dus indirect recht, hoogte of duur beïnvloeden, zal kwantificering aan de orde kunnen zijn.
- e De afrekening van een subsidie waarbij niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan, maar waarbij aan dergelijke afwijkingen geen of geen verplichte sanctie is verbonden, leidt in het geval van het ontbreken van een sanctiemogelijkheid of het achterwege laten van de sanctie niet tot een rechtmatigheidsfout.
- f Het niet adequaat voldoen aan de inrichtingsvereisten, terwijl de balansposten en de baten en lasten getrouw in de jaarrekening zijn weergegeven, wordt niet als te kwantificeren fout aangemerkt. Het niet voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), wordt alleen indien de afwijking als materieel en/of wezenlijk is aan te merken, tot uitdrukking gebracht in de accountantsverklaring met de tekst dat "de jaarrekening niet in overeenstemming is met...". Indien de afwijking niet als materieel en/of wezenlijk is aan te

- merken zal dit niet tot uitdrukking worden gebracht in de accountantsverklaring. In beide gevallen maakt de accountant wel melding van de afwijking in het Verslag van bevindingen.
- g* Het niet adequaat voldoen aan de mogelijkheden voor rechtmatige budgetoverheveling naar volgende jaren zoals die door de commissie BBV zijn geschetst.