

Column: Wie tekent het contract met de accountant?

De Gemeentewet blijft een bron van vermaak voor juristen. Laten we deze keer eens inzoomen op artikel 213 van de Gemeentewet en nagaan welke wonderlijke haken en ogen er zitten aan een eenvoudig zinnetje als ‘de raad wijst een of meer accountants aan’.

Sinds de dualisering in 2002 gaat de raad over de gemeentelijke accountant. Dat weet iedereen, want dat staat in artikel 213 van de Gemeentewet. Om precies te zijn staat daar:

‘De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen’.

Dat lijkt tamelijk simpel, maar in werkelijkheid is er sprake van een ratjetoe aan bevoegdheden.

Controleverordening

Om te beginnen moet de raad een Controleverordening vaststellen. Als je daarvoor de modelverordening van de VNG aanhoudt (en welke gemeente doet dat niet?), dan maak je als raad meteen in artikel 1 al de eerste fout. Want daarin staat het begrip ‘accountant’ gedefinieerd als ‘een door de raad benoemde registeraccountant...’. Dat is in strijd met artikel 160 van de Gemeentewet, omdat benoemen een privaatrechtelijke handeling is die aan het college is voorbehouden. In de Gemeentewet wordt dan ook niet het woord ‘benoemen’ maar het woord ‘aanwijzen’ gebruikt. Reparatieklusje voor de VNG.

We stuiten hier trouwens zijdelings op een zekere inconsistentie binnen de Gemeentewet. In artikel 107 staat dat de griffier door de raad wordt benoemd, wat op grond van artikel 160 dus onmogelijk is. Met deze constatering zou wellicht de hele rechtspositie van de griffier weer ter discussie kunnen komen. Maar laten we de zaken vooralsnog niet moeilijker maken dan nodig is.

Aanbesteding

De diensten van de accountant moeten worden aanbesteed. Deze eis ligt vast in een Europese richtlijn, die voor Nederland is uitgewerkt in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten.

De eerder genoemde modelverordening zegt in artikel 2 lid 2 dat het college in overleg met de raad de aanbesteding voorbereidt. Qua bevoegdheden is dit correct. Aanbesteden gebeurt privaatrechtelijk en is dus een bevoegdheid van het college.

Wat dat ‘in overleg met’ inhoudt moet plaatselijk worden bepaald.

Voor de aanbesteding stelt de raad het Programma van eisen vast. Daarin staan de criteria waaraan de jaarlijkse accountantscontrole moet voldoen. Dat betekent een raadsbesluit, waarvan de voorbereiding echter weer een bevoegdheid van het college is (artikel 160 1b van de Gemeentewet).

Wat moet je daarmee als griffier? Je ontbeert ten enen male de deskundigheid en de menskracht – behalve misschien op heel grote griffies – om je er kritisch mee bezig te houden. Zo kan het college zijn eigen feestje maken door de criteria vast te leggen volgens welke de door hemzelf opgestelde jaarrekening moet worden gecontroleerd. Trouwens, een beetje gemeente overschrijdt al gauw de kostengrens waarboven de diensten van de accountant Europees moeten worden aanbesteed. Daardoor wordt het allemaal nog veel technischer en gecompliceerder en sta je als raad en griffier volkomen aan de kant.

De keuze van de accountant

Eén ding is tenminste duidelijk: de raad wijst de accountant aan. Zo staat het letterlijk in de wet. Het besluit wie de accountant wordt moet dus door de raad en door niemand anders worden genomen. Maar ook dit lijkt mooier dan het is.

De aanbesteding loopt uit in de gunning. Dat is het maken van een keuze uit de inschrijvers. De richtlijn zegt, populair verwoord, dat de keuze kan worden gemaakt op basis van het bedrag van de inschrijving (je kiest de goedkoopste) óf volgens verschillende criteria die samen de optimale prijs-kwaliteitverhouding bieden. Ook hier zal het college de raad moeten adviseren. Ik zou er voor willen pleiten om de laatste fase van het aanbestedingsproces, de feitelijke keuze van de aan de raad voor te stellen accountant, te laten doen door een commissie uit de raad. Het college – dat is doorgaans de wethouder financiën en de controller – kan daarbij hooguit behulpzaam zijn. Op die manier wordt voor de raad transparant welke overwegingen er toe hebben geleid dat juist die accountant wordt gekozen. Het draagvlak in de raad voor het raadsbesluit over de keuze van de accountant zal er groter door worden.

De benoeming

Zoals we al zagen, kan de raad de accountant niet benoemen. Dit gebeurt door het uitwerken van het raadsbesluit via het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst. En overeenkomsten zijn privaatrechtelijk, dus een collegebevoegdheid. Er zal dan ook een collegebesluit moeten worden genomen tot benoeming van de accountant, conform de keuze van de raad.

Maar wie tekent nu het contract?

De accountant van mijn gemeente verlangt een handtekening van de raadsvoorzitter en de griffier onder de overeenkomst met de accountant, onder verwijzing naar artikel 213 van de Gemeentewet. Als griffier ben ik daar niet voor in, omdat de raad zoals gezegd geen overeenkomsten kan sluiten. De voorzitter en de griffier tekenen het raadsbesluit over de keuze.

Moet er dan een handtekening van de burgemeester en de gemeentesecretaris onder? Nee, ook niet. Die handtekeningen staan eventueel wel onder het collegebesluit tot het aangaan van de overeenkomst, maar het college is geen rechtspersoon en kan dus zelf geen overeenkomst aangaan.

Het is uiteindelijk aan de burgemeester om als vertegenwoordiger van de rechtspersoon “gemeente” de overeenkomst met de accountant te ondertekenen (artikel 171 lid 1 Gemeentewet).

Conclusie

Nog afgezien van de ingewikkelde verdeling van de bevoegdheden zit er in de hele procedure een zwak punt. Het is namelijk maar de vraag hoe groot de reële invloed van de raad is op de keuze van de accountant.

Het was een mooie gedachte bij de dualisering om de gemeentelijke accountant tot raadsaangelegenheid te maken. Maar op de keper beschouwd kun je je afvragen of het nodig was om het zo ingewikkeld te maken. Want zeg nou zelf, de professionaliteit van een goede accountant biedt toch de garantie dat er geen handjeklap met het college plaatsvindt.

Wél vind ik dat op de weg van de raad ligt het vaststellen van de controlecriteria, het normenkader en de rapporteringstolerantie bij de controle. Daarmee geeft de raad aan hoe kritisch hij wil staan tegenover het financiële beleid van het college. Maar wat mij betreft mag het college de gemeentelijke accountant zelf uitzoeken.

Krijn van der Heijden
Raadsgriffier Zutphen