

Onderwijs onder controle

de Overheids
accountant



Ineke van Oldeniel:
"Het protocol zal
vanaf 2006 worden
verheven tot rege-
ling."

Bekostiging op afstand en incidenten als de hbo-fraude, leidden tot groeiende behoefte aan eenduidige formuleringen voor de accountantscontrole in de onderwijssector. Het agentschap Centrale Financiën Instellingen stelde protocollen op, in overleg met het beroep.

WILLEM VERHOOG

Wie in de dikke Van Dale het woord protocol opzoekt, wordt verrast door de hoeveelheid betekenissen die het heeft. Op maar liefst tien verschillende manieren kan het begrip worden gebruikt. De vijfde betekenis komt waarschijnlijk het meest in de buurt van wat Ineke van Oldeniel onder een controleprotocol zou verstaan: 'het geheel van in het internationaal diplomatiek verkeer gebruikelijke voorschriften en regels', maar dan toegepast op de controlepraktijk. Ineke van Oldeniel is hoofd-directeur van de *Centrale Financiën Instellingen* (CFI), een agentschap van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Niet alleen incidenten

Het CFI is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle bekostigingsregelgeving van OCW, stelt richtlijnen op voor de financiële verantwoording en het jaarverslag van alle bekostigde instellingen voor onderwijs en onderzoek. Ook coördineert het CFI de opzet van het jaarlijkse controleprotocol. "Dat is zo'n acht jaar geleden geïntroduceerd als handreiking voor accountants, maar het is inmiddels een steeds belangrijker rol gaan spelen", aldus Van Oldeniel.

"In juni 2003 hebben we een conferentie met accountants gehouden over de verwachtingskloof. Duidelijk werd dat we behoefte hadden aan meer helderheid over de aard, reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole. Verder is er gesproken over de kwesties die ons de laatste jaren hebben bezigegehouden, zoals de hbo-fraude. Nu nog is de Commissie Schutte bezig met de problematiek die dat heeft meegebracht. Maar het gaat niet alleen om incidenten. Naarmate de bekostiging meer op afstand is gezet, groeide de maatschappelijke discussie over de grenzen van rechtmatigheid en de behoefte aan heldere en eenduidige formuleringen ten behoeve van de controle door de accountant."

Ijkpunt

Er is onder meer afgesproken dat het toezicht-instrumentarium zal worden geoptimaliseerd en vorig jaar werd een traject gestart om het OCW-controleprotocol grondig te herzien. Hoewel de basis van rechtmatigheid wordt gelegd in de vigerende wet- en regelgeving, wordt het protocol immers steeds meer beschouwd als norm en ijkpunt.

Van Oldeniel: "Er is geïnventariseerd wat er allemaal gebruikt werd aan regels en wij hebben contact gezocht met het NIVRA om een en ander af te stemmen. We hebben een lijst met

adviezen, op- en aanmerkingen verwerkt en zijn met deskundige ondersteuning begonnen aan de uitwerking van een aantal daarvan." In het nieuwe controleprotocol 2004, dat begin februari 2005 aan alle instellingen is toegestuurd, zijn die aanpassingen terug te vinden.

Naarmate de bekostiging meer op afstand is gezet, groeide de maatschappelijke discussie over de grenzen van rechtmatigheid.

Maar daarbij is het niet gebleven. Begin maart 2005 is ook al het controleprotocol 2005 gepresenteerd. Daarin is ook allerlei achterliggende documentatie opgenomen: circulaire, wet- en regelgeving en wat dies meer zij. Vanaf volgend jaar wil het CFI kijken of het protocol als webapplicatie kan worden geïnstalleerd. Dan kan men nog verder gaan met allerlei hyperlinks naar de toepasselijke wet- en regelgeving zelf.

Geanonimiseerd

"Het nieuwe protocol is één van de maatregelen die we binnen OCW hebben genomen ter verbetering van het toezichtstructuur", vertelt Van Oldeniel. Van groot belang vind ik ook dat de drie toezichthouders - de Inspectie, de Audit-dienst OCW en CFI - gezamenlijk groeien naar een model van geïntegreerd toezicht. De gegevens die zij afzonderlijk verzamelen worden steeds beter op elkaar afgestemd en leiden tot een goed totaalbeeld van de onderwijssectoren."

Besloten is om met de accountants te komen tot een zogeheten 'brancherapportage'.

Vanaf dit verslagjaar kunnen accountants

De accountant moet precies weten wat van hem wordt verwacht.

bevindingen van gereede twijfel geanonimiseerd aandragen om die in een brancherapport te laten opnemen. Per sector wordt een brancherapport uitgebracht met algemene bevindingen en casuïstiek en dat wordt vervolgens besproken in het reguliere bekostigingsoverleg, aldus Van Oldeniel. "Dit kan leiden tot jurisprudentie, misschien zelfs bijstelling van wet- en regelgeving. Het brancherapport biedt

accountants de mogelijkheid bevindingen aan te dragen zonder dat dit onmiddellijk gevolgen heeft voor de strekking van de lopende accountantsverklaring. Het gaat ons er ook niet om bevindingen met naam en toenaam aan de kaak te stellen, maar om een instrument te krijgen waarmee we sneller kwesties in geanonimiseerde vorm kunnen bespreken en de instellingen daarover kunnen informeren, opdat die daar hun voordeel mee kunnen doen."

Controleerbaar

Welke soorten opmerkingen kwamen binnen over de controleprotocollen?

"Er waren opmerkingen over de techniek van de accountantscontrole, over de taak, de rol en de functie van de accountant, en er kwamen talrijke voorstellen voor tekstuele verbeteringen. Naast de 'getrouw-beeldverklaring' bij de jaarrekening bevat de accountantsverklaring bij OCW nóg twee componenten. Enerzijds een uitspraak over de rechtmatigheid van de bekostigingsgegevens, de basis voor de juistheid en volledigheid van de toewijzingen, en anderzijds een uitspraak over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksmiddelen. Deze elementen zijn vervat in één accountantsverklaring. De opdrachtgever mag van de accountant verwachten dat deze een rechtmatigheidsverklaring bij de subsidiegegevens verstrekt. Maar dan moet de accountant natuurlijk wel precies weten wat van hem wordt verwacht en wat aard en reikwijdte zijn van zijn opdracht. De wet- en regelgeving moet immers wel controleerbaar zijn. De diepgang van de controle mag daarbij niet ter discussie staan."

Lastige timing

Een actueel discussiepunt is de vernieuwing van bekostigingssystemen. Het nieuwe bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs betekent een vereenvoudiging en waarschijnlijk ook een wat andere taak voor de accountant. De sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie buigt zich ook over de invoering van het onderwijsnummer, in navolging van het voorgezet onderwijs. "Er zitten dus nog wat witte plekken in het nieuwe controleprotocol", aldus Van Oldeniel.

Welk onderdeel van het protocol was het moeilijkst te hanteren?

"Een protocol vereist harmonisering van wat in de praktijk zo gegroeid is voor primair tot en met tertiair onderwijs. Dat is uiteraard niet in één dag bereikt. Lastig is het om een geschikt moment uit te kiezen waarop het ►

NIVRA-werkgroep Controleprotocollen

De werkgroep Controleprotocollen, een werkgroep van de Commissie Controlevraagstukken en Richtlijnen (CCR), is zo'n twee jaar geleden opgericht om het grote aantal protocollen dat aan het NIVRA wordt voorgelegd, te kunnen beoordelen. Het werden er gewoonweg te veel om in de maandelijkse CCR-vergadering te behandelen, vertelt Reinier Hoos, werkgroep-voorzitter. De verwachting is dat de werkgroep een steeds belangrijker rol zal spelen. NIVRA en het Interdepartementaal Overleg Departementale Auditdiensten (IODAD) overleggen wat de werkgroep voor de totstandkoming van protocollen kan betekenen. Er gaan bijvoorbeeld stemmen op om deze van een 'NIVRA-keurmerk' te voorzien.

De werkgroep heeft het onderwijssectorprotocol 2003 in de conceptfase van commentaar voorzien. Dat neemt niet weg dat zowel het definitieve protocol 2003 als dat van 2004 volgens de werkgroep nog enkele wezenlijke vaktechnische bezwaren bevat. Hoos: "Zo wordt de accountant geacht vast te stellen dat binnen de instelling aan de elementaire beginselen van *good governance* wordt voldaan. De primaire vraag is dan hoe dat wordt gedefinieerd (de norm) en vervolgens of de accountant in staat is om alle aspecten van *good governance* te toetsen. Een vergelijking met de code Tabaksblat is hier op z'n plaats."

Verder stelt de accountant vast, aldus het protocol, dat het intern beheersingskader van de instelling in opzet voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen, en ook blijft functioneren, zodanig dat het bestuur van de instelling *in control* is. "Ook hier is de vraag naar de norm voor het intern beheersingskader aan de orde", aldus Hoos. Bovendien kan een accountant niet stellen dat het beheersingskader 'blijft functioneren'.

Ook ten aanzien van de af te geven verklaring is de discussie nog niet afgerond. "Wij onderschrijven van harte de opmerking van mevrouw Van Oldeniel dat de wet- en regelgeving controleerbaar moet zijn en dat de diepgang van de controle niet ter discussie mag staan.

Maar in dat kader dient tevens genoemd te worden het zo transparant mogelijk zijn van de accountant in zijn uitingen. De opdrachtgever en gebruiker van die uitingen hebben er recht op te weten wat de accountant heeft gedaan en wat zijn conclusie nu precies inhoudt. Het onderbrengen van meerdere uitspraken in één accountantsverklaring doet niet in alle gevallen recht aan deze eis van transparantie. Met het in de RAC-bundel 2005 opgenomen *framework* voor assurance-opdrachten (IFAC) is al een eerste stap gezet. In de nabije toekomst zal met het vaststellen van nieuwe teksten van uitingen van accountants meer transparantie worden bereikt. Het lijkt ons voor de hand te liggen om bij het ontwikkelen van protocollen al rekening te houden met deze internationale ontwikkeling.

De werkgroep maakt bij haar werk dankbaar gebruik van de expertise van sectorspecialisten, accountants in de onderwijssector, die zelf werken met het protocol. De rol van deze sectorspecialisten is overigens zwaarder dan hun bijdrage in een werkgroepvergadering, benadrukt Hoos. "Het is de bedoeling dat zij de 'trekkers' worden van een verbeterd protocol.



FOTO: SIMONE VAN ES

Nederland kent enkele honderden controleprotocollen en als werkgroep kunnen we ze niet allemaal tegelijk beoordelen. Als er drie protocollen per vergadering worden behandeld, is dat veel. Maar dat zijn er dan nog geen veertig per jaar. Als zou worden besloten tot een soort NIVRA-keurmerk voor protocollen, dan moet er in beginsel extra capaciteit beschikbaar komen. En dan is het natuurlijk zaak dat accountants die bij de ministeries werkzaam zijn, vroegtijdig worden betrokken bij de voorbereiding van deze protocollen."

Reinier Hoos: "Zowel het definitieve protocol 2003 als dat van 2004 bevat nog enkele wezenlijke vaktechnische bezwaren."

Er gaan stemmen op om protocollen van een 'NIVRA-keurmerk' te voorzien.

VERA-seminar

Onderwijs onder controle

Code: VON 11
Datum: maandag 9 mei 2005
Tijden: 14.00-20.00 uur
Locatie: De Nieuwe of Litteraire
Sociëteit De Witte in Den Haag

Prijs NIVRA-leden: € 195

Prijs niet-NIVRA-leden: € 195

PE-punten: 4

U kunt zich voor dit seminar aanmelden via de inschrijfkarten in het Seminar- en Cursusaanbod VERA of elektronisch via www.nivra.nl/vera.

stuk kan worden gepubliceerd. Er verandert elke week wel wat en is er dus steeds voortschrijdend inzicht. Aanleidingen genoeg om nog even te wachten, omdat er nog wat kan worden aangepast. Maar je kunt niet eindeloos wachten, dus moet je op zeker moment met je presentatie komen."

Protocol wordt regeling

"Heel plezierig was de samenwerking met de accountants", vervolgt Oldeniel. "Het was van meet af aan voor alle partijen duidelijk hoe zinvol het project is. Natuurlijk vergen bepaalde onderwerpen wat meer tijd. Zo wordt nog steeds een discussie gevoerd over de grenzen van rechtmatigheid. Verder zal het protocol vanaf 2006 worden verheven tot regeling. Dat was al zo voor het voortgezet onderwijs, maar dat gaat nu voor alle sectoren gelden. We gaan ook verder praten over de tekst van de accountantsverklaring om te zien hoe de rechtmatigheid daar het beste in past. Blij zijn wij ook met onze goede contacten bij Financiën. We proberen de *best practices* die daar bekend zijn, in te bouwen.

"Kortom, ik verwacht nog veel veranderingen de komende tijd. De rol van de accountant zal enigszins worden gebaseerd op een iets andere strekking van de lastgeving. Dat klinkt zwaar, maar we hebben nu eenmaal te maken met de maatschappelijke discussie over publiekrechtelijke zaken. Verder zal het brancherapport moeten worden ingevuld. Vanaf 2006 zullen ook alle scholen voor primair onderwijs overgaan op een *lump sum*-regeling. Dat moet ook een plaats krijgen in het protocol. Dus voorlopig is er genoeg werk aan de winkel." ■