

COMMISSIE DEPLA BEPLEIT APARTE CONTROLERICHTLIJNEN VOOR GEMEENTEN

Knuppel in het hoenderhok

Gemeentelijke financiën zijn het exclusieve werkterrein geworden van specialisten. Niet juist, schrijft een VNG-adviescommissie die nieuwe regels voorstelt voor begroting en jaarstukken. Ook de accountant moet anders gaan werken, de doelmatigheid van zijn controles moet worden vergroot. “Het gevaar is dat straks niemand meer naar de accountant luistert.”

TEKST: GEERT DEKKER | BEELD: MARJA BROUWER

Niet-functionele procedures, regels die hun doel niet meer dienen, nodeloos belastende controles, verlies van het zicht op hoofd- en bijzaken... Het zijn frases uit het rapport ‘Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten’, opgesteld door een adviescommissie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onder leiding van Staf Depla, wethouder Financiën van de gemeente Eindhoven. De frases slaan op de accountantscontroles van de jaarrekening van gemeenten: controles op getrouwheid en op rechtmatigheid. Vooral de rechtmatigheidscontrole moet het ontgelden: die is “niet meer effectief”, schrijft de commissie.

‘Slechte regels’

Juist. Het zal je maar worden gezegd. Waaraan heeft de controlerend accountant van gemeenten dit te danken? Het rapport noemt drie elementen die het oordeel onderbouwen. Het eerste is kort door de bocht te omschrijven als ‘slechte regels’, regels die “in de kern iets zinvol regelen, maar waarvan de uitvoering niet handig is vormgegeven”. Als voorbeeld wordt gegeven de nieuwe Wet normering topinkomens, die een controle-tolerantie van nul procent heeft meegekregen. Dat komt er veelal op neer dat de accountant alle beloningen die een gemeente verstrekt, moet toetsen aan die wet. Als een goede controle ook betekent dat efficiënt met middelen wordt omgesprongen, geldt hier: slechte regels zijn niet goed te controleren. In het voorwoord van het rapport wordt in verband daarmee opgemerkt: “We zijn wars van verplichte gedetailleerde verantwoording (aan het Rijk, red.)”

Impuls

Ten tweede is er kritiek op de wijze waarop de rechtmatigheidscontrole nu verloopt. Hij bestaat sinds 2004 en men signaleert dat hij “een impuls heeft gegeven aan een verbetering van het financieel beheer bij gemeenten”. Echter, “inmiddels wordt hij vaak als onnodig belastend ervaren”. Als voorbeeld noemt het rapport de omgang met verschillen tussen de laatste begrotingsbijstelling en de jaarrekening. Over die verschillen kan de raad desgewenst (achteraf) een politiek debat voeren, maar bij het controleren van de jaarrekening kan de accountant die verschillen als onrechtmatig benoemen. Het komt dan voor dat gemeenteraden vlak voor het einde van het jaar alle wijzigingen vaststellen, alleen om een negatief oordeel van de accountant te voorkomen. Dat komt er echter op neer dat men zichzelf de mogelijkheid tot dat politieke debat ontnemt, en daarmee de mogelijkheden tot financiële sturing inperkt.

Eigenheden

Als derde element noemt de commissie Depla de controlerichtlijnen en beroepsregels vastgelegd in NV COS.

‘HET KAN TOCH NIET ZO ZIJN DAT ALS GEMEENTEN HET NIET EENS ZIJN MET WET- EN REGELGEVING, DE ACCOUNTANT ZE ‘DAN MAAR’ MINDER GAAT CONTROLEREN?’



Hûns
Hilaard 4
6

Baaium 2
Winsum 4

Dronrijp 2
Leeuwarden 12

Franeker 9

Hatzum

576
1

Verantwoording financiële beleid

Het college van burgemeester en wethouders legt in de jaarrekening verantwoording af over het gevolgde financiële beleid. De accountant controleert deze verantwoording in opdracht van de gemeenteraad. Jaarlijks stelt de gemeenteraad het programma van eisen voor deze accountantscontrole op, met daarin onder andere opgenomen de gewenste goedkeurings- en rapporterings-toleranties. Naast de controleverklaring over zowel de getrouwheid als rechtmatigheid is ook het accountants-rapport openbaar, waarin wordt ingegaan op controlebevindingen en de interne beheersing van de gemeente. Martine Koedijk: "Wat betreft opdrachtgeverschap en transparantie zijn gemeenten volgens mij een voorbeeld voor het bedrijfsleven."

'VOOR AANDEELHOUDERS IS HET JAARVERSLAG DE ENIGE BRON VAN INFORMATIE, BIJ GEMEENTEN KUNNEN RAADSLEDEN 365 DAGEN PER JAAR INFORMATIE OPVRAGEN.'

De eisen die aan accountants en hun controles worden gesteld zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen door diverse incidenten, zo wordt geschetst, en die eisen zijn dus ook van toepassing op gemeenten. En dat is niet terecht, vindt Staf Depla.

"Ik vind dat we fundamenteel moeten nadenken over hoe je bij de controle rekening kunt houden met de eigenheden van overheden", aldus de commissievoorzitter in een toelichting. "Gemeenten hanteren toch ook een ander type verslaggeving? Spreekt het niet vanzelf dat de factoren die tot een ander type verslaggeving hebben geleid ook reden zijn tot een andere controle?" Dat de gebruikers van de controle daarvan de dupe zijn, ontkent Depla. De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het gemeentebestuur verschilt namelijk sterk van die van aandeelhouders ten opzichte van het bestuur van een NV. "Voor aandeelhouders is het jaarverslag de enige bron van informatie, maar bij gemeenten kunnen raadsleden 24 uur per dag en 365 dagen per jaar informatie opvragen en is het bestuur verplicht die informatie te leveren." Als voorbeeld van een van de terreinen waarop de 'zware' controlevoorschriften nu als drukkend worden ervaren, wordt de grondexploitatie genoemd.

'Belemmerend'

De drie elementen tezamen leiden tot de conclusie dat "de huidige invulling van het rechtmatigheidsoordeel, en eigenlijk van de accountantscontrole, wordt ervaren als nodeloos belastend of zelfs als belemmerend."

Met andere woorden: 'eigenlijk' de hele accountants-

controle staat ter discussie bij gemeenten. Terecht? Vanuit de beroepsgroep klinken twee verschillende geluiden.

Praat met Marita de Hair, voorzitter van de NBA-werkgroep Decentrale Overheden, en zij toont zich vooral begripvol. "De NBA gaat hierover graag het gesprek aan", zegt ze. Complexiteit in combinatie met moeilijk uitvoerbare regelgeving kan volgens haar inderdaad leiden tot ongewenst gedetailleerde controles. "Maar we moeten misschien beter uitleggen hoe dat tot stand komt en wat men kan verwachten van die controles."

Minder begrip

Praat echter met Martine Koedijk en David van Hooff, respectievelijk gemeenteaccountant en senior auditmanager bij de gemeente Amsterdam, en je ontmoet wat minder begrip. "Verrast en hier en daar verbaasd", is Van Hooff over het rapport van de commissie Depla. Koedijk: "Ik herken in de oproep van een 'controle-light' niet het geluid van de opdrachtgever van de jaarrekeningcontrole, de gemeenteraad. Ook het voorbeeld van Depla over de begrotingsoverschrijdingen herken ik niet, die zijn namelijk zelden onrechtmatig, als de bestedingen tenminste in lijn zijn met de besluitvorming van de gemeenteraad. Wat ik wel merk is dat de omgang met bestemmingsreserves ingewikkeld wordt gevonden. Deze regels zijn er echter om het budgetrecht van de gemeenteraad te respecteren en mijn opdrachtgever wil juist dat ik daar goed naar kijk." Volgens Koedijk en Van Hooff zou de NBA juist ook met die opdrachtgever, de gemeenteraad, moeten praten. Want het is niet aan de gemeente om de reikwijdte van de accountantscontrole te bepalen. Van Hooff: "Het kan toch niet zo zijn dat als gemeentes het niet eens zijn met wet- en regelgeving of als ze de administratieve last dan wel de controledruk te hoog vinden, dat de accountant ze 'dan maar' minder gaat controleren? Dat onderwerp zal de commissie toch echt met de wetgever moeten bespreken."

Geen genade

Accountants zijn het echter ook wel met elkaar eens, hier zelfs op minimaal twee van de punten die de commissie Depla aandraagt. Zo kan het voorstel om gemeenten te gaan controleren met een aparte set richtlijnen niet op genade rekenen. "Dat gaat niet gebeuren", denkt Koedijk. Dat in het rapport in dit verband het voorbeeld rond de grondexploitatie wordt aangehaald, vindt ze zelfs "een beetje eng". "Op dat terrein is de afgelopen jaren veel misgegaan en gemeenten hebben door hun ingenomen grondposities

'OP DE OUDE VOET VERDER GAAN KOMT GEMEENTEN NIET TEN GOEDE EN DE BEROEPSGROEP OOK NIET.'

MARITA DE HAIR (NBA): 'HET GAAT VAAK OM WAARDERINGEN. MOET IK DEZELFDE METHODE VOOR EEN NV GOEDKEUREN EN VOOR EEN GEMEENTE AFKEUREN?'



en de marktontwikkelingen veel moeten afwaarderen. De suggestie dat de controlerichtlijnen de moeilijkheden hebben veroorzaakt, is niet juist.”

De Hair ziet ook absoluut geen heil in dubbele controlestandaarden. “Ik weet niet hoe ik mij dat moet voorstellen. Het gaat vaak om waarderingen en waarderingsmethodes. Moet ik dezelfde methode voor een nv goedkeuren en voor een gemeente afkeuren? Een goede schatting is toch echt een generiek gegeven.” Bovendien ziet De Hair niet waar een dergelijke opsplitsing van de COS zou eindigen. “Krijgen zorginstanties dan ook eigen richtlijnen, en woningcorporaties, en publiek-private samenwerkingsverbanden? Die hebben allemaal een eigen karakter.” Het argument dat een gemeenteraad desgewenst over een overdaad aan informatie kan beschikken, vindt Koedijk niet overtuigend. “Het gaat erom dat de raad over gecontroleerde informatie kan beschikken en dat kan maar één keer per jaar.”

Verantwoordelijkheid nemen

In verband met de rechtmatigheidscontrole stelt de commissie Depla voor die te laten vervallen en te vervangen door een verklaring van het college van B&W dat men rechtmatig heeft gehandeld. “Uitstekend dat men zelf die verantwoordelijkheid wil nemen”, vindt De Hair. “Daar is het uiteindelijk om te doen.”

Van Hooff is het daar van harte mee eens. “Het zou een volgende stap zijn in de volwassenwording van de gemeentelijke financiën. Maar ik hoop dat men niet onderschat wat daarbij allemaal komt kijken, wat voor beheersingssysteem daarvoor nodig is. Bovendien zal de accountant in het kader van zijn getrouwheidscontrole toch een oordeel moeten vellen over dat systeem.” De Hair: “Ik weet niet zeker of het dan, al met al, eenvoudiger zal worden.”

Ondergesneeuwd

Depla zal ook voorzitter zijn van de werkgroep die de adviezen van de commissie ten aanzien van de accountantscontrole gaat uitwerken. Vertegenwoordigers van onder meer het ministerie van Binnenlandse Zaken, de NBA en de VNG nemen daarin ook plaats. “De grote lijn is dat we de doelmatigheid van het toezicht willen vergroten”, aldus Depla. “Is er nog wel sprake van een goed evenwicht tussen de omvang van de controle-inspanningen en de bijdrage die daarmee wordt geleverd aan de controlerende rol van de gemeenteraad?”

Die doelmatigheid vergroten is in ieders belang, zegt hij. In ieder geval: “Op de oude voet verder gaan komt gemeenten niet ten goede en de beroepsgroep ook niet.” Want hij signaleert het gevaar van “overmatige aandacht naar details die weinig praktische betekenis hebben”.

Depla: “De belangrijke bevindingen van de accountant kunnen dan ondergesneeuwd raken. Ik ben wel eens bang dat op dat gebied inflatie optreedt, dat men zich afkeert van de accountant en zijn controle, en dan helemaal niet meer naar hem luistert.” □