

Dilemma's voor de overheidsaccountancy

# 'Hoe ver moet je gaan?'

de **Overheids**  
accountant

VBTB en verantwoording over de bedrijfsvoering van de overheid mogen dan goed zijn voor de transparantie, de betrokken

accountants vragen zich af hoe daarmee om te gaan.

Een enquête leverde de nodige vragen op. Eind januari 2004 komen ze in een congres aan de orde.

WILLIAM ROTHUIZEN

Een jaar geleden publiceerde de werkgroep Toekomstverkenning van de NIVRA-commissie Overheidsaccountancy het rapport 'Overheid en accountant: samen zeker op weg in de 21ste eeuw'. Aanleiding was het gewijzigde verantwoordingsbestel van de overheid. Het framework Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) schrijft immers voor dat uit begroting en verantwoording een duidelijke koppeling moet blijken tussen beleid en middelen. Bovendien hebben kritische geluiden - onder meer vanuit de Tweede Kamer - op de 'bedrijfsvoering' van de overheid ertoe geleid dat er ook op dit punt verantwoording moet worden afgelegd.

"Kortom, de financiële verantwoording van de overheid wordt sterk verbreed en dat alles vraagt om verificatie", zegt Peter Giezeman, lid van de werkgroep Toekomstverkenning. "Behalve controle van de cijfers en van de rechtmatigheid van de uitgaven en de middelen moet nu ook worden beoordeeld of afgesproken beleidsdoelstellingen zijn gehaald - vaak moeilijk meetbaar - en of de bedrijfsvoering adequaat is. Wie doet die verificatie? Als

accountants dat moeten doen, dan rijst de vraag of zij daarvoor voldoende zijn geëquipeerd."

## Prematuur

De overheid verantwoordt zich al vele jaren volgens vaste patronen, ingrijpende veranderingen komen niet van vandaag op morgen tot stand. Daarom is er een groeipad afgesproken: over enkele jaren moet de nieuwe vorm van verantwoording een volwassen karakter hebben. Het rapport van de werkgroep bracht de nieuwe situatie in kaart. "Een belangrijk element in die toekomstverkenning is de vraag: hoe gaat de accountant daarmee om?", zegt Giezeman. Teneinde de meningen van belangstellenden over de in het rapport geschetste problematiek te peilen en te onderzoeken of die overeenstemmen met wat er in de maatschappij leeft, organiseerde het NIVRA in samenwerking met het Corporate Governance Research Institute van de Universiteit Nyenrode een enquête onder accountants, bestuurders, beleidsmedewerkers, en andere betrokkenen. Het aantal respondenten (195) was niet groot. De antwoorden op de vele vragen waren echter vaak





Peter Giezeman: "Neem het onderwerp bedrijfsvoering, als accountant vraag je je af hoe ver je moet gaan in je oordeel over de verantwoording op dit punt."

zo uitvoerig, dat toch een beeld onstond van hoe er wordt aangekeken tegen de rol van de accountant in het nieuwe verantwoordingsbestel van de overheid. De uitkomsten bevestigden in grote lijnen wat de werkgroep eerder had gerapporteerd. Ook maakt de enquête duidelijk dat de nieuwe situatie een reeks vragen en dilemma's oproept. Zo wordt er onder meer aan herinnerd dat er nog geen normenkader bestaat voor omvang, diepgang en mate van gedetailleerdheid van de niet-financiële informatie waarover bestuurders zich moeten verantwoorden, en dat het dus prematuur is daarvoor een operationeel kader vast te stellen.

### Assurance en advies

"Neem het onderwerp bedrijfsvoering", zegt Giezeman. "Natuurlijk vraag je je als accountant af hoe ver je moet gaan in je oordeel over de verantwoording op dit punt. Er is nauwelijks een normenkader voor, toch moet de accountant tot een oordeel komen. Maar hoe meet je een en ander in een complexe organisatie als een departement? Of neem VBTB. In dat kader zijn wel kwantitatieve zaken te meten, maar over kwaliteit valt nogal eens te twisten." Ook wijzen respondenten erop dat de toenemende behoefte aan assurance het inherente risico heeft dat de verantwoordelijkheden van de bestuurders worden afgewenteld op de auditor. De scheiding tussen assurance en advies komt uit de enquête als een heikel punt naar voren. "Daar wordt weliswaar internationaal op aangedrongen", zegt Giezeman, "maar wanneer met de overheid een groeipad is afgesproken, dan wil die overheid van verschillende kanten advies hebben. Zeker ook van de accountants, zowel interne als externe, die voor de overheid werken. Dat staat dus nogal haaks op de scheiding van assurance en advies die men van accountants in het bedrijfsleven wil."

### Niet commercieel

De departementale audit-diensten zouden zonder adviesfunctie aanzienlijk minder toegevoegde waarde leveren, aldus Giezeman, die zich trouwens in dit ontwikkelingstraject van verbrede verantwoording geen situatie kan voorstellen waarin de accountant adviezen geeft waarop hij later moet terugkomen. Bovendien is de interne accountantsdienst geen onderneming maar een 'tool of management'. Zo'n dienst hoeft niet commercieel te denken, de adviesfunctie levert geen cent extra op. De departementale accountantsdiensten en de interne accountantsdiensten van zelfstandige bestuursorganen hebben ten aanzien van het aanstaande

toezicht op accountants inmiddels een uitzonderingspositie geclaimd omdat er al adequaat in toezicht wordt voorzien door toezichthouders als de Rekenkamer en de Inspectie werk en inkomen (IWI, rechtsopvolger van de CTSV) voor sociale zekerheid. Voor gemeenten ligt het anders. Met uitzondering van de vier grote gemeenten werken deze met openbare accountantskantoren. Die zullen een oplossing moeten vinden voor de combinatie assurance en advies.

### Politiek inlevingsvermogen

In het rapport schetst de werkgroep een profiel van de accountant in de 21ste eeuw. "Ten aanzien van de overheid zal hij vooral moeten weten hoe de politiek zich gedraagt", vat Giezeman samen. "De accountant moet het verschil tussen politieke relevantie en bedrijfseconomische relevantie goed kunnen onderscheiden. Hij is geneigd altijd te denken wat materieel is in financiële zin. Maar hier is politieke relevantie belangrijker. Hier gaat het minder om de centen en eerder om de vraag: wat was het doel van de wetgever, en is die doelstelling bereikt? Hier is politiek inlevingsvermogen nodig."

De uit de enquête naar voren gekomen dilemma's zullen een belangrijk onderdeel vormen van de conferentie die eind maart zal worden gewijd aan het onderwerp 'Overheid en accountants in de 21ste eeuw'. Als het congres ze onderschrijft, zal naar oplossingen worden gezocht. De werkgroep zal zich vervolgens concentreren op adviezen aan het NIVRA. ■

### VERA-cursusinfo

#### Overheid en accountant: dilemma's over verantwoordingsinformatie

Efficiënt en effectief overheidsoptreden staat meer dan ooit in de schijnwerpers. Maar kunnen controleurs en toezichthouders wel voldoen aan de hooggespannen verwachtingen? Accountants, met name accountants die werkzaam zijn bij de overheid, kunnen tijdens dit seminar in discussie met politici en ambtelijk bestuurders over een aantal dilemma's op het gebied van de toenemende behoefte aan bredere verantwoordingsinformatie.

Code: VON 36  
 Datum: 30 maart 2004  
 Tijd: 10.00-17.30 uur  
 Prijs: € 445 (€ 545 voor niet-RA's)  
 PE-punten: 6

U kunt zich voor dit seminar aanmelden via de inschrijfkarten in VERA-Actueel of elektronisch via [www.nivra.nl](http://www.nivra.nl) (VERA).

FOTO: SIMONE VAN ES