

Rechtmatigheid: de Bredase oplossing

Niet speuren maar toetsen

“Rechtmatigheid is het probleem van de gemeente, niet van de accountant”, stellen Ferry van Dorst en Coen Cransveld.

“De accountant is geen speurneus, de raad moet de accountant een onafhankelijk toetsingskader aanreiken.”

WILLIAM ROTHUIZEN

**de Overheids
accountant**

Accountants van provincies en gemeenten staan huiverig tegenover het afgeven van

een rechtmatigheidsverklaring (zie ‘de Accountant’, maart 2004). Dat is begrijpelijk, vinden Ferry van Dorst en Coen Cransveld, respectievelijk hoofd en plaatsvervangend hoofd van de Centrale Afdeling Financiën van de gemeente Breda. Volgens het gewijzigde artikel 213 van de Gemeentewet moet de accountant vanaf 1 januari 2004 in de controle op gemeentelijke jaarrekeningen toetsen of de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening rechtmatig tot stand zijn gekomen. In het Besluit Accountantscontrole Gemeenten staat hoe de accountant dit moet doen. Maar wat het precieze onderwerp van zijn toetsing is moet nog helder worden vastgelegd.

Verschillende rollen

Gedreven door urgentie hebben Van Dorst (zelf registeraccountant) en Cransveld de rechtmatigheidsproblematiek uit de sfeer van vaktechniek willen halen en tot overzichtelijke

proporties herleid. Ze stellen voorop dat rechtmatigheid wezenlijk is voor het optreden van de overheid. Dus ook voor het innen en besteden van overheidsgeld.

“Iedereen die erbij betrokken is moeten we in zijn rol laten, maar juist daar gaat het wat ons betreft verkeerd”, zegt Van Dorst. “Want zoals de rechtmatigheid nu wordt benaderd lopen de verschillende rollen door elkaar, waarbij het balletje ten onrechte op het speelveld van de accountant wordt gelegd. Van de accountant wordt nu verwacht dat hij, in het kader van zijn controle, zelf op zoek moet gaan naar mogelijke onrechtmatigheden. Maar dat is niet zijn rol en daar is hij niet voor opgeleid.”

Gedochten

Liep de accountant van een provincie of gemeente in het verleden bij zijn controle tegen vormen van onrechtmatigheid aan, dan maakte hij daarvan melding in zijn verslag van bevindingen. Dat hij sinds 1 januari van dit jaar in zijn verklaring moet melden of baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening





Ferry van Dorst (links) en Coen Cransveld: "De gemeenteraad dient de kaders van rechtmatigheid te stellen en de opdracht voor de accountant te formuleren."

'100.000 Plus-club' overlegt met accountants

In april 2004 voerde de '100.000 Plus-club' - de directeurs van financiën van gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners - overleg met Ernst & Young en Deloitte (die samen negentig procent van de gemeenten en provincies controleren) over de vraag: hoe moeten we met de rechtmatigheidscontrole omgaan?

Ferry van Dorst (Breda): "We hebben gezegd dat de nood hoog wordt, want we moeten inmiddels al enkele maanden een spel spelen waarvan de regels nog niet helder zijn. We hebben de kantoren gevraagd duidelijk aan te geven welke wetgeving als norm voor accountants relevant is bij het toetsen van rechtmatigheid."

Van Dorst denkt dat helderheid kan worden bereikt als de twee grote kantoren die deze markt bedienen met zo'n lijst komen. "Op die lijst gaan we ons eerst focussen. Dat is het meest urgent. Dat kan een doorbraak betekenen."

Er is afgesproken dat Deloitte en Ernst & Young met die lijst naar het NIVRA gaan - of ze komen eerst met een voorstel en gaan naar het NIVRA - en contact zullen opnemen met de COA-werkgroep Rechtmatigheid. In de tussentijd gaan vertegenwoordigers van de gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten naar Binnenlandse Zaken.

'De accountant wordt in de rol van speurneus geduwd, terwijl het zijn taak is om te toetsen aan een norm.'

rechtmatig tot stand zijn gekomen zet hem volgens Van Dorst in de verdedigende houding. "Natuurlijk speelt hier ook mee dat de accountant huiverig is voor aansprakelijkheidsstelling. Hij zal zich gaan indekken, enerzijds door het speelveld zo breed mogelijk te benoemen, anderzijds door in de verklaring een mening naar voren te brengen die, zoals het nu moet worden geformuleerd, heel onhelder is. Dat kan massaal niet-goedkeurende verklaringen of zelfs gedochten van verklaringen opleveren. Daar is niemand mee gediend en de burger zal er niets van snappen."

'Het ligt voor de hand om een paragraaf rechtmatigheid op te nemen in de jaarrekening.'

Speurneus

Een belangrijke oorzaak van de bestaande onduidelijkheid is volgens Van Dorst een verkeerde opvatting van de taak van de accountant. "Zoals het er nu naar uitziet wordt hij in de rol van speurneus geduwd, terwijl het zijn taak is om een bewering van een gecontroleerde te toetsen aan een norm. Maar als er geen bewering is, dan kan de accountant niets doen. En als er dan ook nog eens geen helder gedefinieerde norm is, is het dus van twee kanten onwerkbaar. Om het allemaal nog ingewikkelder te maken zijn er in het Besluit

Gemeenten zijn positief

Tijdens het recente overleg tussen de directeurs financiën van de grote gemeenten en accountantskantoren Deloitte en Ernst & Young is het Bredase voorstel gepresenteerd voor de norm- en kaderstelling in een rechtmatigheidparagraaf. Bij de vertegenwoordigers van de gemeenten viel dit goed, al is voor navolging meer nodig, zegt Van Dorst. Ook is overleg nodig met het NIVRA. "We hopen dat er met de afspraken die in de vergadering van april zijn gemaakt in ieder geval een doorbraak komt in de impasse. Het leek er tot aan die bijeenkomst op dat het nog maanden zou gaan duren voordat er helderheid zou komen. En dat er de situatie zou ontstaan dat er dingen gewoon niet meer te repareren zijn."

Van Dorst en Cransveld willen bijdragen aan een oplossing waar alle betrokkenen - de gemeenten, het ministerie van BZK en de accountants - zich in kunnen vinden. En wat denkt het gemeentebestuur van Breda ervan? "De wethouder Oomen van financiën staat achter ons voorstel."

Accountantscontrole Gemeenten voor de vorm van de goedkeurende verklaring formuleren bedacht waar het maatschappelijk verkeer ook niet wijzer van wordt."

Accountant toetst

Wie is hier de 'problemeigenaar', dat lijkt de kernvraag. "Rechtmatigheid en ernaar handelen is in dit verband echt niet het probleem van de accountant, maar van de gemeente", benadrukken Van Dorst en Cransveld. "De gemeenteraad dient de kaders van rechtmatigheid te stellen en de opdracht voor de accountant te formuleren.

Het college van burgemeester en wethouders moet verantwoording afleggen over het rechtmatig handelen en over de waarborgen die de organisatie hiervoor heeft getroffen. De accountant toetst die bewering.”

Dat is een heldere rolverdeling. De accountant hoeft zelf niet op zoek te gaan naar onrechtmatigheden en hij hoeft zich het hoofd niet te breken over de normen, want die krijgt hij, zoals het hoort, aangereikt.

Duale systeem

Van Dorst wijst op het duale systeem dat een strikte scheiding kent tussen diegenen die zich bezighouden met het stellen van kaders en controle en diegenen die zich met de uitvoering bezighouden.

Cransveld refereert aan het (net als ex artikel 213 GW) per 1 januari 2004 van kracht geworden Besluit begroting en verantwoording (BBV), waarin de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad centraal staat. “Maar zoals de zaken rond rechtmatigheid nu worden voorgesteld wordt die rol van de raad volledig gepasseerd, dat past niet in de sfeer van de BBV.”

Paragraaf rechtmatigheid

Juist in die BBV zien Van Dorst en Cransveld de weg naar helderheid rond rechtmatigheid en rechtmatigheidscontrole. Ze wijzen op de in dat besluit geïntroduceerde ‘paragrafen’ die een soort dwarsdoorsnede moeten geven van de hele financiële huishouding. Een gemeente mag het aantal paragrafen uitbreiden.

“Dan ligt het voor de hand om er een paragraaf rechtmatigheid aan toe te voegen”, redeneren ze. “De paragrafen zijn gericht op financiële beleids- en beheershandelingen van de organisatie. Ze dienen om het beleid in beheerskwes- ties vooraf vast te stellen en achteraf te controleren. Is het dan niet logisch om het begrip rechtmatigheid - dat in deze discussie toch vooral over beheer gaat - op te nemen in zo’n aparte paragraaf? Het past er perfect in.”

Dynamiek

Van Dorst en Cransveld stellen voor om die paragraaf rechtmatigheid als object van controle te benoemen en dus op te nemen in de jaarrekening. De accountant kan er in zijn verklaring naar verwijzen en melden of deze paragraaf een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid. Hoe die verklaring eruit ziet is afhankelijk van de gemeente zelf en van de onderwerpen die een gemeente in haar beleidsnota opneemt.

Reactie voorzitter werkgroep Rechtmatigheid

Peter Giezeman, voorzitter van de COA-werkgroep Rechtmatigheid van het NIVRA zegt zich geheel te kunnen vinden in de ideeën van Van Dorst en Cransveld. “Het is een helder standpunt wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling: de gemeente moet rechtmatig handelen volgens de normen die door de raad worden aangegeven en de accountant moet vaststellen of de door de gemeente afgelegde verantwoording over rechtmatig handelen getrouw is opgenomen in jaarrekening of jaarverslag. Het voorstel verdient zeker navolging. De werkgroep Rechtmatigheid van het NIVRA heeft overigens dezelfde gedachte over de verantwoordelijkheidsverdeling, de verantwoording en de verklaring.” Maar er zijn hier twee problemen zegt Giezeman:

1. Een paragraaf rechtmatigheid mag zeker geen vrijblijvend karakter hebben. Er moet een minimum worden gesteld. Dat wil niet zeggen dat je niet voor een zeker groeimodel zou moeten kiezen, maar er moet een zeker minimum zijn waarop de accountant zijn oordeel kan baseren.
2. Het is jammer dat deze discussie pas in 2004 wordt gevoerd, want het Besluit accountantscontrole gemeenten ligt er inmiddels en moet worden uitgevoerd. Daarin wordt vrij expliciet en tot in detail aangegeven wat de accountant moet doen. Dat staat in zekere zin op gespannen voet met wat Van Dorst en Cransveld voorstellen.



Van Dorst en Cransveld tekenen erbij aan dat het idee nog verder kan worden uitgewerkt en dat de paragraaf rechtmatigheid vooral in het begin onderhevig zal zijn aan een sterke dynamiek, doordat de gemeenten maatregelen moeten nemen om rechtmatig handelen binnen de organisatie te verankeren.

Overzichtelijk

Het model - waarmee ook de provincies aan de slag kunnen - is overzichtelijk: de gemeenteraad stelt de kaders van rechtmatigheid vast. Deze kaders stellen de norm voor de rechtmatigheidscontrole door de accountant. Zijn rechtmatigheidsverklaring moet dan gebaseerd zijn op het al dan niet voldoen, door de onderhavige gemeente, aan de gestelde normen in de rechtmatigheidsparagraaf. Zo heeft de accountant een onafhankelijk toetsingskader en kan het bestuur verantwoording afleggen over het al dan niet voldoen aan de rechtmatigheidsnorm.

Valkuiltje

“Als je in de paragraaf in de jaarverslaggeving zegt wat je kader is - en dat is het aardige van ons voorstel - kan een gemeente genuanceerd aangeven wat ze onder rechtmatigheid verstaat”, licht Cransveld toe. “Zo is het in de huidige wetgeving al opgenomen, met inachtneming van het minimumniveau, maar daar is de wetgever nog niet helemaal helder in.”

Er is één valkuiltje: de paragrafen vallen officieel niet onder de accountantscontrole, want ze maken geen deel uit van de jaarrekening, wel van het jaarverslag.

Van Dorst: “Dus daar moeten we nog een slimme constructie op vinden.” ■

VERA-seminar

In november 2004 organiseert VERA, in samenwerking met SOM, het seminar ‘Rechtmatigheid in de praktijk’. Dit als logisch vervolg op het seminar dat vorig jaar over dit onderwerp is georganiseerd. Houd de website in de gaten voor nadere informatie: www.nivra.nl (VERA).