

De accountants van provincies en gemeenten keken altijd al naar de rechtmatigheid van bestedingen. Maar sinds 1 januari van dit jaar moeten ze er een verklaring over afgeven. Dat veroorzaakt onrust, want wat zijn de normen? Een COA-werkgroep (Commissie Overheids-accountancy) probeert helderheid te scheppen.

WILLIAM ROTHUIZEN



FOTO: FOTOSTOCK

Rechtmatigheid,

Omdat het om 'onze belastingcenten' gaat vindt iedereen het vanzelfsprekend dat overheidsbestedingen en -inningen rechtmatig moeten zijn. "Maar wat houdt rechtmatigheid in?" vraagt Koos Vos, lid van COA-werkgroep Rechtmatigheid. "Je zou denken dat helder is wat ermee wordt bedoeld. Maar nu de discussie over het begrip in volle gang is blijkt er een veelheid van interpretaties te bestaan." De definitie is simpel: rechtmatigheid is het voldoen aan wet- en regelgeving. Maar zo eenduidig is het niet. In zijn rechtmatigheidsonderzoek stuit de accountant op vele dilemma's in zeer uiteenlopende situaties. Dat veroorzaakt huiver voor glad ijs, in een tijd dat accountants toch al het gevoel hebben dat ze spitsroeden moeten lopen.

Huiver

Het feit dat accountants bij gemeenten te maken hebben met verschillende wetten en verordeningen, met verschillende materie en met verschillende mensen die verschillende verantwoordelijkheden dragen, komt de eenduidigheid niet ten goede. Bovendien vertoont de manier waarop accountants er tegenaan kijken grote diversiteit.

"Bij de betrokken accountants bestaat enige huiver voor het afgeven van rechtmatigheidsverklaringen", zegt Peter van Driel, partner bij PricewaterhouseCoopers en lid van de COA-werkgroep Rechtmatigheid. "Er is dan ook a *sense of urgency* voelbaar om tot een heldere definiëring van het begrip rechtmatigheid te komen en om vast te stellen wat een accountant daar wel en niet mee kan. Maar hier speelt koudwatervrees een rol. Die vrees begint al bij de vorm van de verklaring, want de accountant wordt geacht daarin, in een paar zinnen, iets te zeggen over een complexe zaak. Daarom gaan er stemmen om zo'n kort statement te vervangen door een rapport over rechtmatigheid waar de accountant meer nuance in kan leggen."

Normen nodig

Peter Giezeman, directeur van de uitkeringsinstantie UWV-accountantsdienst van en voorzitter de werkgroep Rechtmatigheid, begrijpt de ontstane onrust wel. Hij vindt niet dat er

sprake is van koudwatervrees: "Rechtmatigheid is geen geconsolideerd begrip. Om te kunnen controleren heb je normen nodig." Hij noemt enkele hindernissen: als iets in regelgeving wordt opgenomen naar aanleiding van een artikel in een wet, dan wordt het lastig om te zeggen of het onder het begrip rechtmatigheid valt. Er kan dus op diverse momenten een onduidelijkheid bestaan ten aanzien van het begrip rechtmatigheid. Ook heeft rechtmatigheid een aantal kwalitatieve elementen in zich die niet te meten zijn en die je niet in euro's kunt uitdrukken." Van Driel merkt op dat wanneer een accountant een oordeel heeft, er wordt verondersteld dat hij dat altijd kan kwantificeren. "Met wat voor precisie kijk je als accountant naar het wel of niet voldoen aan de regelgeving? Met andere woorden: kijk je naar de euro's? Dat kan lang niet altijd, want rechtmatigheid betreft ook voor een belangrijk deel de manier van handelen van overheidsdiensten."

Verwachtingskloof

Het werkgroep lid Leo Polak, groepsmanager accountancy van ACAM Accountancy en Advies, de gemeentelijke accountantsdienst die de externe controle van de gemeente Amsterdam uitvoert, verwijst naar de toelichting bij het Uitvoeringsbesluit accountantscontrole. Daarin staat dat met rechtmatigheid in deze context niet het juridische begrip rechtmatigheid wordt bedoeld. "Voor wie is dat duidelijk?" vraagt Polak. "Als je in het maatschappelijk verkeer over rechtmatigheid spreekt, dan denkt vrijwel iedereen aan het juridische begrip rechtmatigheid. Dat kan leiden tot een verwachtingskloof. En als het niet het juridische begrip rechtmatigheid is, wat is het dan wel? Het antwoord blijkt af te hangen van degeen aan wie je het vraagt. Dat kan het lastig maken als je de vraag naar rechtmatigheid met een verklaring in het openbaar verkeer brengt."

Risico's

Onduidelijkheid troef dus. De Commissie Overheidsaccountancy (COA) van het NIVRA,

waar Vos nu voorzitter van is, had eerder al vastgesteld dat het nodig is om het begrip rechtmatigheid - vanuit het perspectief van de bij de overheid functionerende accountants - nader te bezien.

De aankondiging van de nieuwe gemeentewet, waarin de rechtmatigheid zou worden geïntroduceerd, bracht in 2001 al discussie op gang. Ook incidenten bij lagere overheden, zoals de Ceteco-affaire in Zuid-Holland en het tumult rond de declaraties van oud-burgemeester Peper van Rotterdam, droegen daaraan bij. Welke risico's brengt de onduidelijkheid met zich mee? De vrees voor een nieuwe verwachtingskloof is wijd verbreid en maakt dat het onderwerp rechtmatigheid zeer gevoelig ligt.

'Het gevaar bestaat dat de accountant de rol wordt toebedacht die in feite van bestuurders is.'

Volgens COA-voorzitter en werkgroep lid Vos is duidelijk gebleken dat er bij de organisaties waar de problematiek van rechtmatigheid speelt, bij het publiek en bij de accountants verschillen in interpretatie bestaan van het begrip.

Discussie

"Assurance over rechtmatigheid is een legitieme maatschappelijke behoefte", zegt Polak. "Wij lopen als accountants het risico daar niet aan te voldoen. Dat is een risico richting publiek, maar ook een risico voor het accountantsvak. We zouden het vak immers beschadigen als er iets gaat ontstaan dat niet begrepen wordt of wanneer wij meer zouden suggereren dan we kunnen waarmaken."

Giezeman is niet de enige die onderstreept dat er, om een verwachtingskloof te vermijden, een fundamentele discussie moet worden gevoerd. Een discussie over de rol van de accountant in de beoordeling van rechtmatigheid en over de wijze waarop hij daarover ►

wat is dat?

Wat is nieuw?

Wat staat de externe accountants van provincies en gemeenten in afwachting van meer duidelijkheid te doen? Ze keken altijd al naar rechtmatigheid, maar daar hoefden zij in hun verklaring geen blijk van te geven. De controle-aspecten van rechtmatigheid worden afgedekt en over bijzonderheden wordt in het accountantsverslag gerapporteerd. Nieuw is de verklaring! Kijken accountants na 1 januari 2004 nog op dezelfde manier naar rechtmatigheid? Sommige kantoren gaan met gemeenten in gesprek over de wederzijdse verwachtingen, andere hebben er meer moeite mee, ze zeggen dat ze nog niet zover zijn, of dat de te controleren organisaties nog niet zover zijn. Dat kan tot allerlei problemen leiden.

rapporteert: "Als hij dat al te stellig doet en dat zoveel mogelijk wil uitdrukken in kwantiteit, dan vrees ik dat we een probleem over ons oproepen wat we op een gegeven moment niet meer kunnen beheersen."

Dilemma's

Het samenwerkingsorgaan van de accountantsdiensten van de vier grote steden (VDA) voert collegiaal overleg over de problematiek rond de rechtmatigheidsverklaring. Twee jaar geleden stelde de VDA een discussienotitie op. Ook werden onder meer de volgende dilemma's geformuleerd:

- Er bestaat geen uniforme maatstaf om de omvang van onrechtmatigheid te meten.
- De reikwijdte van het begrip rechtmatigheid is niet eenduidig bepaald.
- (On)rechtmatig handelen laat niet altijd noodzakelijkerwijs sporen achter die met normale accountantscontroletechnieken te achterhalen zijn.
- Juridische kennis behoort niet tot de kerncompetentie van de accountant.

Gedwongen rol

Behalve mogelijke juridische aansprakelijkheidsrisico's loert ook het gevaar dat bestuurlijke verantwoordelijkheden op de accountant worden afgewenteld. Van Driel herinnert aan

de periode in de jaren negentig, toen de accountant bijna in de rol werd gedwongen van een soort van afrekenaar van gemeenten en subsidie-ontvangers. Een onwenselijke situatie, omdat gemeenten daardoor in een positie kwamen dat ze voor hun geldstromen afhankelijk werden van de accountant. Toen kwam een discussie op gang over de verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht van bestuurders en managers. Zij zijn het die moeten laten zien of ze aan de normen hebben voldaan. Vraag is nog wel: hoe ziet het normenkader eruit en wie stelt het vast? "Het gevaar bestaat dat de accountant de rol wordt toebedacht die in feite de rol van bestuurders is", meent Giezevan. "De colleges van burgemeester en wethouders moeten zelf vaststellen op welke wijze zij zich verantwoorden over de rechtmatigheid van de bestedingen. Daarna kijkt de accountant of dit goed is verantwoord."

Inventarisatie

Om de helderheid te bevorderen stelde de COA ruim een halfjaar geleden de werkgroep Rechtmatigheid in. Die wil, vertelt Vos, eerst vaststellen wat met betrekking tot het controleren van rechtmatigheid de 'state of the art' is



‘De vrees voor een nieuwe verwachtingskloof is wijd verbreid.’

in de diverse sectoren als Europa, Rijk, provincies, gemeenten, en rechtspersonen met een wettelijke taak. Daarbij gaat het om zaken als: wat is het controle-object, wat is de wettelijke grondslag, wie zijn de toezichhouders, hoe zit de verantwoording in elkaar, hoe luidt de controleopdracht aan de accountants, wat zijn de goedkeuringstoleranties, hoe luidt de gehanteerde definitie van rechtmatigheid en hoe luidt de tekst van de accountantsverklaring. Zo wordt geprobeerd voor de verschillende sectoren een beeld te schetsen van hoe er met de rechtmatigheid wordt omgegaan. Deze beelden zullen worden voorgelegd aan een klankbordgroep en andere gremia. Hierbij worden ook mogelijke oplossingen verkend, waarna de werkgroep met aanbevelingen zal komen.

Herijking

Van Driel: “Als we een inventarisatie hebben van alle verschijningsvormen van rechtmatigheid - niet onbelangrijk! - kunnen we op zoek gaan naar een referentiekader, een soort grootste gemene deler. Als het ware een herijking van rechtmatigheid voor zowel bestuurlijk Nederland als accountants-Nederland. Zo lukt het misschien om tot een gezamenlijk startpunt te komen, wetend dat door verschillen in wet- en regelgeving, verantwoordelijkheden, mate van detaillering enz., er altijd wat diversiteit zal blijven bestaan. Er is al veel voorwerk gedaan en we bekijken hoe we verder kunnen komen in de hulp die we bieden aan zowel bestuurders als accountants.”



‘Als het niet het juridische begrip rechtmatigheid is, wat is het dan wel?’

Hard hoofd

Op rijksniveau kijken accountants al ruim vijftien jaar naar de rechtmatigheid. Vos zegt dat het model dat daarbij wordt gehanteerd is vertaald naar provincie- en gemeenteniveau. Is dat een oplossing?

Giezeman heeft er een hard hoofd in:

“Op rijksniveau heeft men het begrip rechtmatigheid ingekaderd tot de financiële consequenties van beheershandelingen, zodanig dat men de foute euro’s kan meten. Dat model is voor gemeenten niet bruikbaar. Een gemeente heeft een heel eigen regime. We hebben zo’n dozijn departementen en dat is nog redelijk overzichtelijk om ze enigszins op één lijn te brengen. Maar voor de 450 gemeenten met hun veelheid aan verordeningen die ze zelf mogen vaststellen gaat dat niet op. Moet de accountant een verordening meenemen, ja of nee? Of moet hij zelf een keuze maken welke verordening hij meeneemt?”

Geen houvast

“Het kan gebeuren”, zegt Vos, “dat je als accountant iets tegenkomt waarvan je op grond van je professionaliteit moet zeggen: hier heb ik onvoldoende houvast, ik kan er niets mee. De accountant kan ook zeggen: ik maak er wel wat van. Of moet hij zeggen: ik ga er dieper in en bekijk of er eventueel toch iets te doen valt. Vanwege de recente gebeurtenissen zitten we nu in een tijd waarin zulke afwegingen explicieter wordt gemaakt.”



‘We moeten voorkomen dat het een debat wordt van accountants onder elkaar.’

Albert Sieverdink, partner en sectorvoorzitter binnenlands bestuur bij PricewaterhouseCoopers, benadrukt dat de accountant vaststelt of er door een gemeente maatregelen zijn getroffen gericht op rechtmatigheid: “Hij gaat dus niet vaststellen of die gemeente rechtmatig werkt, maar hij gaat vaststellen of de gemeente doeltreffende maatregelen heeft getroffen om de rechtmatigheid te borgen. Bij het constateren van fouten kan hij uitspraken doen over de totale massa.”

Scherper

Sieverdink wijst erop dat niet alleen de accountants maar ook de gemeenten vragen hebben over de rechtmatigheid. Hij heeft de indruk dat de gemeenten zich nu realiseren dat zij zelf scherper moeten gaan letten op de naleving van wet- en regelgeving. Bestuurders of managers moeten helder hebben waar hun verantwoordelijkheden liggen.

“Wij moeten nu afbakenen wat er in onze visie wel en niet binnen de scope van het rechtmatigheidsonderzoek valt en daarover, zoals ook over de dilemma’s, met de gemeente in discussie gaan”, zegt Polak.

“De problematiek rond de rechtmatigheid moet breed worden benaderd”, bepleit Van Driel. “We moeten voorkomen dat het een debat wordt van accountants onder elkaar. Je dient als vakgenoten natuurlijk standpunten te hebben. Maar voorop moet staan dat het algemeen maatschappelijk belang wordt gediend.” ■