



FOTO: SIMONE VAN ES

Nieuwe marktkans voor accountants?

Lakmoesproef op overheidsbestuur

De Rotterdamse Rekenkamer deed begin dit jaar samen met KPMG een lakmoesproef door vast te stellen of de beleidsdoelen van het Rotterdamse college aantoonbaar zijn gerealiseerd. Wat zijn de dilemma's bij zo'n opdracht? Hoe verloopt zo'n samenwerking? En verdient het bredere navolging?

NART WIELAARD

Wim Bartels (KPMG Sustainability): ‘Een accountantscontrole gaat in essentie om het zoeken naar bevestiging. Bij de rekenkamer is de focus eerder andersom. Zij zoeken naar fouten.’

Zijn er grenzen aan de afrekenbaarheid van bestuurders?

In hoeverre is een bestuurder of politicus objectief af te rekenen op de effecten van zijn werk?

Maatschappelijke effecten zijn immers bijna per definitie afhankelijk van factoren waar hij/zij geen invloed op heeft. Neem als voorbeeld het verhogen van het veiligheidsgevoel, een populair doel onder politici.

Het veiligheidsgevoel is weliswaar goed meetbaar, maar is een resultante van diverse resultaten, van het aantal agenten op straat en de kwaliteit van de openbare verlichting tot en met de vernieuwing van wijken en de aanpak van schoolverzuim. Om resultaten te bereiken op het gebied van veiligheid moet de gemeente dan ook samenwerken met tal van andere partijen, van projectontwikkelaars tot politiekorpsen.

Het realiseren van beleidseffecten is dus zeer complex, en kent grote afhankelijkheden in een netwerk van samenwerkende partners. Sterker nog: zelfs als alle betrokken partijen hun beloften nakomen en voldoende resultaten boeken, is het mogelijk dat het gevoel van veiligheid toch verslechtert. Bijvoorbeeld omdat de economische situatie door externe invloeden - een beurskrach of het inzakken van de wereldeconomie - is verslechterd, waardoor er meer werkloosheid is en er een somberder gevoel heerst.

Aan Robert Mul daarom de vraag: *Kun je een bestuurder dan wel hard afrekenen op zijn resultaten, conform de Rotterdamse aanpak?*

“Ik hou niet zo van de term afrekenbaar”, stelt Mul, “want dat doet me te veel denken aan de criminele wereld. Ik spreek dus liever over aanspreken en aansprakelijkheid. Ik herken het geschetste voorbeeld uiteraard, maar ik denk dat onze aanpak zeker zinnig is. Als wij vaststellen of de informatie over de behaalde resultaten klopt, dan hoeft daar in elk geval geen discussie meer over te bestaan. Nu komt het vaak alleen maar tot een nutteloze politieke feitenstrijd. Juist over de afhankelijkheden van andere partijen en externe factoren die u schetst, zou de politieke discussie moeten gaan. Dat neemt niet weg dat het wel iets is voor sterke bestuurders om helder en aanspreekbaar te zijn op doelen en resultaat.”

Zijn politici en bestuurders praatjesmakers of maken ze hun beloften ook daadwerkelijk waar? Aan de toeg van een willekeurige kroeg staat zo'n vraag meestal wel garant voor verhitte discussie. Maar gek genoeg kijkt bijna niemand er ooit naar om of die maatschappelijke doelen ook daadwerkelijk zijn behaald. “In de publieke sector zijn we niet gewend om een feestje te maken van een jaarrekening of andere verantwoording achteraf. Politiek scoren doe je immers vooral met het maken van nieuwe plannetjes. Of die plannen ook daadwerkelijk leiden tot de gewenste maatschappelijke resultaten, daar wordt eigenlijk nauwelijks aandacht aan besteed.” Aan het woord is Robert Mul, directeur van de Rekenkamer Rotterdam. Hij is een fervent pleitbezorger van een grondige toets achteraf op dat wat bestuurders en politici zeggen te hebben bereikt. En dat is in de hele publieke sector hard nodig, meent hij. “Dit college (het Rotterdamse college dat de afgelopen vier jaar tot de gemeenteraadsverkiezingen aan de macht was, red.) was het eerste college dat daadwerkelijk ging voor de uitvoering van de ontwikkelde plannen. Andere colleges formuleerden wel doelstellingen, maar vergaten die eenvoudig.”

Robert Mul: ‘Accountantskantoren kunnen ‘fuseren’ met rekenkamers.’

Trendsetter

Dat laatste is bijna te gênant voor woorden. Het realiseren van maatschappelijke doelen is immers de kerntaak van een college, en deze taak is voor de kiezer eigenlijk het enige dat er echt toe doet. In Rotterdam is de afgelopen jaren een shift gemaakt die ook tot uiting komt in de titels van de rapporten die de Rekenkamer maakte over het bereiken van die doelstellingen. Was dat vier jaar eerder nog *Bakens in de mist* - de doelstellingen van het college waren politiek/bestuurlijk geheel uit het zicht verdwenen -, in februari 2006 stond er *Resultaten Tellen* boven het persbericht. Dat klinkt al een stuk vriendelijker. De Rekenkamer constateerde niettemin dat 59 procent van de doelstellingen van het college over de afgelopen vier jaar aantoonaanbaar was gehaald, terwijl het college zelf stelde dat 92 procent was gerealiseerd. Er is dus ook bij trendsetter Rotterdam op dit

gebied nog het nodige te verbeteren? “Het controleerbaar beheren en verantwoorden over het behalen van doelstellingen is nieuw in het openbaar bestuur”, zegt Mul, “Weliswaar kennen we binnen de rijksoverheid VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, red.), maar dat is ambtelijk ingesteld en komt daarom onvoldoende van de grond. Rotterdamse politici hebben in het Pim Fortuyn-tijdperk nadrukkelijk gekozen voor de politieke insteek.”

Parallel met mvo

Mul vindt dat zijn Rekenkamer daarbij een belangrijke rol vervult en schakelde een team van KPMG Sustainability in om samen met zijn eigen mensen te onderzoeken in hoeverre de politici meer waren dan praatjesmakers. Deels was die zet gedreven door een capaciteitsprobleem, maar deels ook omdat hij meende dat de Rekenkamer kon leren van de manier waarop accountants maatschappelijke verslagen in het bedrijfsleven controleren. Maatschappelijke rapportages van bedrijven, over milieu- en sociale aspecten van hun bedrijfsvoering, zijn immers de laatste tien jaar sterk in opkomst. Steeds vaker vragen bedrijven daarbij een accountant of ▶

Projectgroep NIVRA



In juni 2006 is een NIVRA-projectgroep *Verantwoording en assurance van niet-financiële informatie* van start gegaan. Doel is een omschrijving te geven van het begrip niet-financiële informatie en de rol van de accountant daarbij, met de nadruk op de assurance die de accountant bij een verantwoording van zulke informatie kan geven. Dit project gaat verder dan het reeds afgesloten project *Kengetallen en prestatie-indicatoren*, waarbij het accent lag op de verschijningsvormen van prestatiegegevens in verantwoordingen. Het project valt onder de NIVRA Commissie Publieke Sector. In de projectgroep zitten vertegenwoordigers uit alle geledingen van de publieke sector.

Binnen het nieuwe project wordt rekening gehouden met internationale ontwikkelingen en al bestaande initiatieven op het gebied van niet-financiële informatie, zoals maatschappelijke verslaggeving en het ontwikkelen van een auditrichtlijn op het gebied van rechtmatigheidsonderzoek.

De projectgroep richt zich in de eerste plaats op de publieke sector, maar de bevindingen zullen ook van belang zijn voor de private sector.

Een en ander moet uitmonden in een beschrijving van (best) practices en het opstellen van aanbevelingen in de vorm van een handreiking of leidraad (in een later stadium wellicht uit te werken tot een richtlijn) voor het omgaan met niet-financiële informatie. De doorlooptijd van het project is maximaal één jaar.

Projectleider is Michèl Admiraal (telefoon 020-3010319, e-mail m.admiraal@nivra.nl).

Robert Mul (Rekenkamer Rotterdam): *‘Politiek scoren doe je vooral met het maken van nieuwe plannetjes. Of die plannen daadwerkelijk leiden tot de gewenste resultaten, daar wordt nauwelijks aandacht aan besteed.’*

andere assurance provider om de informatie te controleren.

Wim Bartels, partner KPMG Sustainability: “Er is inderdaad een duidelijke parallel met mvo-verslagen in het bedrijfsleven, alleen al vanwege het type informatie. De te controleren informatie heeft andere karakteristieken, bijvoorbeeld omdat er geen onderlinge verbanden bestaan tussen de verschillende data. Bij financiële informatie is dat wel het geval, omdat de systematiek van het dubbel boekhouden dat nu eenmaal met zich meebrengt. Onze specifieke kennis rondom mvo-verslagen bleek te gebruiken in Rotterdam.”

‘Heel gek’

Naast die parallel is er echter ook een enorm verschil tussen bedrijfsleven en overheid. Al neemt een bedrijf haar maatschappelijke rol en verantwoording daarover nog zo serieus, het blijft uiteindelijk een secundair thema. Winst maken is toch waar het uiteindelijk om draait en dus krijgt de financiële verantwoording zowel intern als extern de meeste aandacht. Bartels: “Dat zou in de publieke sector natuurlijk juist niet zo moeten zijn. De rapportage over de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid gaat daar immers over de kern

Wim Bartels: *‘Er is een duidelijke parallel met mvo-verslagen in het bedrijfsleven, alleen al vanwege het type informatie.’*

van de overheidstaak. Eigenlijk is het dus heel gek dat daar nu pas steeds meer aandacht voor ontstaat.”

Bartels en Mul constateerden bij hun controlewerk dat de informatie over het bereiken van de doelstellingen nauwelijks aansluit op de bestaande bedrijfsprocessen.

Bartels herkent dat vanuit zijn ervaring als controleur van maatschappelijke verslagen in het bedrijfsleven: “Dergelijke informatie wordt vaak niet gebruikt als managementinformatie, en rondom niet-financiële processen is vaak niet goed nagedacht over de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Als accountant kun je dan moeilijk vaststellen of de informatie betrouwbaar is.”

Mul: “Dat geldt ook voor het onderzoek naar

de collegedoelen. Managementprocessen binnen een gemeente zijn vaak gebaseerd op going concern en niet op nieuwe plannen. In veel gevallen was de administratie en controle dan ook zodanig dat we niet konden vaststellen of de doelen waren bereikt. Bovendien: als een politicus doelen formuleert worden die niet vertaald naar de bestaande processen. Dat is dan ook een belangrijk verbeterpunt voor Rotterdam.”

Koffiedik

In Rotterdam groeit het bewustzijn inmiddels, en Mul maakt zich er hard voor dat de Rotterdamse aanpak navolging krijgt in andere gemeenten en in andere sectoren van de overheid. “Het verlegt de aandacht van plannen maken naar daadwerkelijke resultaten boeken.” Of de oproep van Mul effect zal sorteren, blijft koffiedik kijken, maar meer controle op de beleidsverantwoording past wel uitstekend binnen de tijdgeest van een mondige burger die helderheid over de resultaten van zijn bestuurders eist.

Het lijkt dan ook onvermijdelijk dat accountantskantoren steeds vaker dergelijke verzoeken zullen krijgen?



FOTO: SIMONE VAN ES

**VE
RA**

VOORTGEZETTE EDUCATIE REGISTERACCOUNTANTS

Public control & governance

Datum: woensdag 1 november 2006

Locatie: NH Naarden te Naarden

De docenten bespreken met u verschillende trends in controlling en toezicht en staan stil bij de consequenties van deze ontwikkelingen voor de controllers zelf. De inhoud wordt verduidelijkt door praktijkvoorbeelden, mede afhankelijk van de groepsamenstelling van de deelnemers.

Kijk voor meer informatie op www.nivra.nl/vera. Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.

Robert Mul: *‘In veel gevallen was de administratie en controle zodanig dat we niet konden vaststellen of de doelen waren bereikt.’*

Mul: “Absoluut. Accountantskantoren kunnen fuseren met rekenkamers.” Mul bedoelt dat niet letterlijk, maar overdrachtelijk: het vaststellen of politici al dan niet praatjesmakers zijn is typisch een klus die gespecialiseerde accountants en specialisten van de rekenkamer samen kunnen aanpakken.

Forensisch

Tegelijkertijd bleek er in Rotterdam een verschil in aanpak en houding, en is een waarschuwing vooraf dus wel op zijn plaats. Bartels: “Een accountantscontrole is er op gericht vast te stellen dat informatie klopt. Het gaat dus in essentie om het zoeken naar bevestiging. Bij de rekenkamer is de focus

eerder andersom. Zij zoeken naar fouten, en zijn dus eigenlijk meer forensisch ingesteld.” Mul: “Dat komt omdat in onze aanpak de werkelijke resultaten centraal staan, en niet de verantwoording.”

Het blijkt een fundamenteel verschil in aanpak te zijn. Een accountant richt zich op de vraag of de informatie een getrouw beeld geeft, en geeft dus een oordeel over informatie. Een rekenkamer heeft juist een meer bestuurskundige focus. Men wil niet alleen weten of de informatie klopt, maar geeft ook een oordeel over de prestatie zelf.

Voorzichtige bewegingen

Accountants zijn daar van nature niet toe geneigd, hoewel er bij het controleren van maatschappelijke verslagen wel voorzichtige bewegingen in die richting zijn. Een accountant zal echter niet zelf aan bepaalde cijfers een vergelijking met de oorspronkelijke doelstellingen toevoegen, terwijl de rekenkamer daarbij geen schroom aan de dag legt. Dat verschil komt voort uit het feit dat een accountant is gehouden aan allerlei wet- en regelgeving, terwijl dat bij een rekenkamer niet het geval is.

Bartels: “Zwart-wit gesteld: de rekenkamer kan

Wim Bartels: *‘Accountants hebben er moeite mee om op te schuiven in een richting waarin je met meer vrijheid kunt zeggen wat je ergens van vindt.’*

haar eigen kader zetten voor haar onderzoeken. Terwijl wij gedictieerd worden door wet- en regelgeving. De publieke functie zou wel wat meer *leading* mogen zijn. Dat zou ook bij het controleren van maatschappelijke verslagen grote waarde hebben. Maar ik merk om me heen dat accountants er moeite mee hebben om op te schuiven in een richting waarin je als accountant ook met meer vrijheid kunt zeggen wat je ergens van vindt.” ■