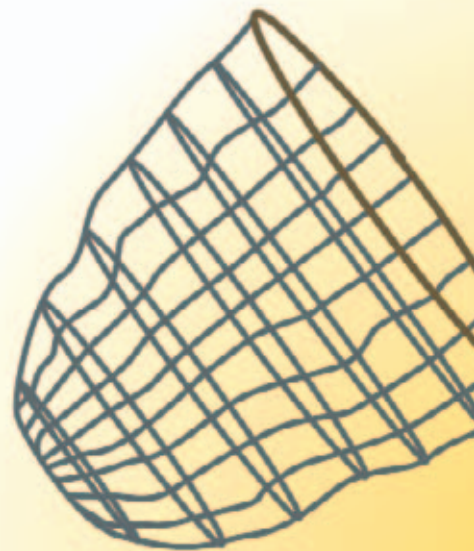


‘Het gaat niet om de fuik maar om de vis’



Sinds anderhalf jaar experimenteert de Algemene Rekenkamer samen met het ministerie van Financiën met verruimde materialiteitsgrenzen. Wat zijn de ervaringen?

TEKST LIEUWE KOOPMANS | BEELD CORBIS

Materialiteit. Het is een typisch accountantsonderwerp waar van tijd tot tijd het debat over oplaait. Zowel overheid als bedrijfsleven hebben ermee te maken, met dat verschil dat bij de overheid de tolerantiegrenzen voor de controle bekend zijn (één procent van de uitgaven per begroting van een ministerie) en bij de controle van een bedrijf niet. Bij de overheid ontstond in 2007 een discussie om minder strikt met deze grens om te gaan. In de eerste plaats wilde de overheid de controlelast verminderen, stelt Ellen van Schoten, secretaris van de Algemene Rekenkamer. “De ervaring van de laatste jaren leerde dat de rechtmatigheid op orde is, maar dat de controle zowel voor de accountants als de ministeries veel werk betekende. De vraag is dan gerechtvaardigd of een iets minder strakke controle mogelijk is.”

Daarnaast hebben ook de auditdiensten te maken met de taakstellingen die vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn opgesteld om het aantal rijksambtenaren met een kwart te verminderen. En minder overheidsaccountants heeft dan als logisch gevolg dat er minder controlecapaciteit beschikbaar is.

BOVEN TAFEL

Een derde reden hangt samen met een experiment dat het ministerie van Financiën samen met de Algemene Rekenkamer heeft ingezet. Dit omvat een andere

manier van verantwoorden door de ministeries. De nieuwe manier sluit meer aan bij de politieke prioriteiten die het kabinet heeft gesteld voor deze periode. In de controle is ook deze verschuiving te zien, zegt Van Schoten. “Het is zaak dat wij die dingen boven tafel krijgen die voor de gebruiker van belang zijn. De gebruiker is de Tweede Kamer en dat betekent dat het dan vooral moet gaan om kwalitatieve in plaats van kwantitatieve materialiteit.” Gevolg is dat er bij de controle een verschuiving ontstaat naar meer politiek gevoelige onderwerpen, zoals integriteit van bestuurders. Mark

Mark Hendrix (Algemene Rekenkamer): ‘Bij bedrijven gaat het om het getrouw weergeven van winst en vermogen, bij de overheid om het rechtmatigheid.’

Hendrix, projectleider bij de Algemene Rekenkamer noemt als voorbeeld de naleving van Europese aanbestedingsregels door de overheid. Dit type zaken komt niet per definitie naar



‘Bij de rapporteringstolerantie van één procent werden nog 27 fouten gerapporteerd, bij de nieuwe grens van drie procent vier.’

dit geen absoluut gegeven is. Bij de middelgrote begrotingsartikelen (tussen de € 150 miljoen en € 500 miljoen) is de grens € 15 miljoen voordat fouten moeten worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Bij de kleinere artikelen (kleiner dan € 150 miljoen) is dat tien procent. Peter Verheij, senior beleidsadviseur Auditbeleid bij het ministerie van Financiën, legt uit dat de grens van drie procent is ontstaan omdat uit overleg met de Algemene Rekenkamer bleek dat het uitsluitend werken met één procent, op het niveau van een departementaal jaarverslag op onoverkomelijke bezwaren stuitte. “Toen is gezocht naar een manier om de artikeltoleranties zo ver mogelijk te verruimen binnen de één procent op jaarverslagniveau.

Uit doorrekeningen bleek dat drie procent, en oplopend tot tien procent voor de kleine artikelen, een aanvaardbaar model opleverde om op jaarverslagniveau nog voldoende zekerheid te hebben.” Verheij vindt dat het theoretisch nog wel iets ruimer zou kunnen op basis van deze doorrekeningen. Maar hij benadrukt dat er wel ergens een bovengrens zit.

TWEE JAAR

Het experiment duurt twee jaar. In het najaar van 2009 wordt met de evaluatie gestart. Hendrix geeft aan dat bij deze

evaluatie drie punten relevant zijn. “In de eerste plaats moet blijken dat de auditdiensten van de ministeries de zogeheten ‘kwalitatieve zaken’ ook echt belangrijk vinden. Komt dit bijvoorbeeld terug in de risicoanalyses voorafgaand aan de controle en in de uitkomsten van de controle?” Daarnaast wordt de controledruk en controlebeleving bij accountants en ministeries vergeleken met de situatie van vóór het experiment. Ten slotte is het

Ellen van Schoten (Algemene Rekenkamer): ‘De gebruiker is de Tweede Kamer en dat betekent dat het vooral moet gaan om kwalitatieve materialiteit.’

van belang wat het experiment uiteindelijk oplevert aan verminderde werkzaamheden. De Algemene Rekenkamer betwijfelt of deze vermindering groot is, aldus Hendrix.

MEER GERICHTE INFORMATIE

Van Schoten wijst erop dat de gebruiker, de Tweede Kamer, de hoop heeft dat de experimenten ervoor zorgen dat ze meer gerichte informatie krijgt, die aansluit bij de politieke prioriteiten. In elk geval gaat er nu minder informatie naar de Kamer, zo blijkt uit de controleresultaten over

boven bij een striktere controle, maar wel door de controle heel specifiek op dit soort onderwerpen in te richten. Van Schoten: “De uitkomsten van de controle zijn relevanter dan de controle zelf: het gaat niet om de fuik maar om de vis.”

DRIE PROCENT

Het experiment houdt concreet in dat de rapporteringstolerantie - de grens waarboven fouten aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd - op jaarverslagniveau niet wordt verruimd maar wel op het niveau van een begrotingsartikel. Daar wordt de tolerantiegrens verruimd van één procent naar drie procent, hoewel ook



Peter Verheij (Financiën)

‘Wat nu aan fouten wordt gerapporteerd, doet er ook echt toe.’

2007. Werden er bij de rapporteringstolerantie van één procent nog 27 fouten gerapporteerd, bij de nieuwe grens van drie procent is dit geslonken naar vier. Volgens Van Schoten betekent dit niet dat de controle daarmee van lagere kwaliteit is. “Mijn indruk is dat het goed gaat. De grens van drie procent is werkbaar. Daar komt bij dat er op jaarverslagniveau bij een ministerie nog altijd een grens van één procent is.”

Ook volgens Verheij levert de controle relevantere resultaten op: “Wat nu aan fouten wordt gerapporteerd, doet er ook echt toe. Bijvoorbeeld de toeslagproblematiek bij de Belastingdienst.”

Wie stelt de tolerantiegrenzen vast?

Hoewel de tolerantiegrenzen van het experiment (drie procent) is bepaald via overleg tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën, is de vraag relevant wie in z'n algemeenheid deze grens vaststelt. Ellen van Schoten (Algemene Rekenkamer) is van mening dat in beginsel de Algemene Rekenkamer zelf bepaalt hoe en met welke diepgang zij controleert. Wel vindt zij de afstemming tussen auditdiensten en Algemene Rekenkamer van groot belang, omdat het moeilijk werkbaar is als betrokkenen uiteenlopende grenzen hanteren.

De **controle tolerantie** is een aangelegenheid van de auditors zelf, vindt ook Peter Verheij (Financiën).

Anders ligt het bij de **rapporteringstoleranties**, waarvan de grenzen door de minister van Financiën worden vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Bij de vaststelling van deze grenzen vindt overleg plaats met de Algemene Rekenkamer en bij aanvang van het experiment zijn de grenzen ook voorgelegd aan de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. ‘Daarnaast is het zo dat de Algemene Rekenkamer een eigen methode hanteert die op onderdelen afwijkt van wat de minister van Financiën heeft vastgesteld, aldus Verheij. “Een van de doelen die we ook hadden gesteld bij het experiment was dat we deze verschillen graag opgelost zagen. Dat is nog niet helemaal gelukt.”

Verheij stelt verder dat het niet de bedoeling is om de tolerantiegrenzen expliciet in de wet op te nemen. “In de zogeheten Comptabiliteitswet nemen we alleen de hoofdlijnen op. Gedetailleerde eisen rond tolerantiegrenzen horen daar niet bij en zul je dus moeten uitwerken in lagere regelgeving.”

Nederland in middenmoot

Met tolerantiegrenzen in het kader van het experiment van de Algemene Rekenkamer en Financiën tussen één tot drie procent is Nederland “niet meer dan gemiddeld streng vergeleken met andere Europese landen”, stelt Mark Hendrix (Algemene Rekenkamer). Exacte vergelijkingen zijn lastig omdat niet iedereen hetzelfde boekhoudkundige stelsel gebruikt. Globaal genomen liggen de meeste landen tussen 0,5 en twee procent, slechts een paar zitten boven de vier procent. De Europese Commissie hanteert een tolerantiegrens van twee procent.

Peter Verheij (Financiën) wijst erop dat andere landen deze grenzen echter hanteren op het totaal van de verantwoording. “Een gedetailleerder niveau van een tolerantie per artikel is uniek in de wereld. Uit een internationale studie waar we mee bezig zijn blijkt verder dat risicoanalyse en kwalitatieve beoordeling een veel grotere rol spelen. In Nederland zijn we heel kwantitatief en strikt.”

STEELPROEVEN

Voor de controleaanpak door de accountants bij de departementale auditdiensten heeft het experiment geen grote gevolgen, betoogt Hendrix. “Het gaat om accentverschuivingen. Accountants zijn nu meer gespitst op kwalitatieve aspecten. Daarnaast is het vanwege de ruimere rapporteringstolerantie op artikelniveau niet meer noodzakelijk om omvangrijke steekproeven uit te voeren. De controle tolerantie kan op dit niveau dan ook omhoog.” Als voorbeeld noemt hij het ministerie van Defensie, waar nu circa een derde minder posten hoeft te worden gecontroleerd.

SYSTEEM GERICHT

Ook Verheij signaleert dat het aantal steekproefposten flink naar beneden wordt bijgesteld. Dit leidt er volgens hem toe dat accountants soms overgaan op systeemgericht controleren in plaats van gegevensgericht. “Auditors hebben het gevoel dat er anders wel met erg weinig steekproefposten een forse uitspraak wordt gedaan, hoewel dat volgens de controletheorie zou kunnen.”

In de werkwijze van de Rekenkamer zijn eveneens kleine wijzigingen opgetreden. Van Schoten: “Onze review is nu eerder in het boekjaar, juli in plaats van september. Dit dwingt auditdiensten om hun controleplannen eerder af te hebben. Verder besteedt de Rekenkamer meer aandacht aan de risicoanalyse in het controleplan.”

BEDRIJFSLEVEN

Is het experiment met ruimere tolerantiegrenzen nuttig voor accountants in het bedrijfsleven? Van Schoten en Hendrix zien geen direct verband. Hendrix: “Het gaat om verschillende dingen. Bij bedrijven gaat het om het getrouw weergeven van winst en vermogen, bij de overheid om het rechtmatigheidsvraagstuk. Wel kunnen gemeenten en provincies iets aan de uitkomsten van het experiment hebben.”

Van Schoten ziet als relevant punt wel dat gebruiker en accountant met elkaar in gesprek gaan over de controle. “Dat is zeker nuttig. Uiteindelijk gaat het erom dat de controle iets oplevert waar de gebruiker wat mee kan.” □