

Tekst: Geert Dekker Beeld: Nationale Beeldbank

GEMEENTELIJKE CONTROLE *SCHUDDT OP ZIJN GRONDVESTEN*



Een dispuut over de kosten van meerwerk heeft de verhoudingen tussen gemeente en accountant op scherp gezet. Nu staat ook het fundament van de accountantscontrole ter discussie: moeten gemeenten wel op dezelfde manier worden gecontroleerd als andere organisaties? Een timmerman slaat toch niet een spijker in de muur met een schroevendraaier?

Ze zijn het niet eens, gemeenten en accountants. Is het wel nodig dat de accountant bij de controle van de gemeentelijke jaarrekening de rechtmatigheid van uitgaven beoordeelt? Moeten gemeenten straks wel worden aangemerkt als organisaties van openbaar belang, zodat ze uitgebreider worden gecontroleerd? Is het niet raar dat de controle van gemeenten moet verlopen volgens dezelfde voorschriften als voor bijvoorbeeld ondernemingen, terwijl het volstrekt andere (en unieke) organisaties zijn?

De vragen komen niet uit de lucht vallen, en het meningsverschil ook niet. Begin vorig jaar verrichtte een adviescommissie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onder leiding van Staf Depla, wethouder financiën van Eindhoven, een onderzoek naar mogelijkheden het BBV te vernieuwen, het Besluit begroting en verantwoording dat de regels bevat waaraan de begrotings- en verantwoordingsstukken van gemeenten en provincies moeten voldoen. Aanleiding, aldus de VNG: de wens de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. Om die democratische taak goed te kunnen vervullen is "meer en makkelijker inzicht in de begroting noodzakelijk". De huidige complexiteit van de gemeentelijke financiën staat dat in de weg, zo wordt ervaren, en dat is geen goede zaak, want - in de woorden van commissievoorzitter Depla - "gemeentefinanciën zijn te belangrijk om alleen aan specialisten over te laten".

ROOKMELDER

Wat heeft de accountantscontrole met eenvoudiger begrotingsregels te maken? Peter Verheij, locoburgemeester en



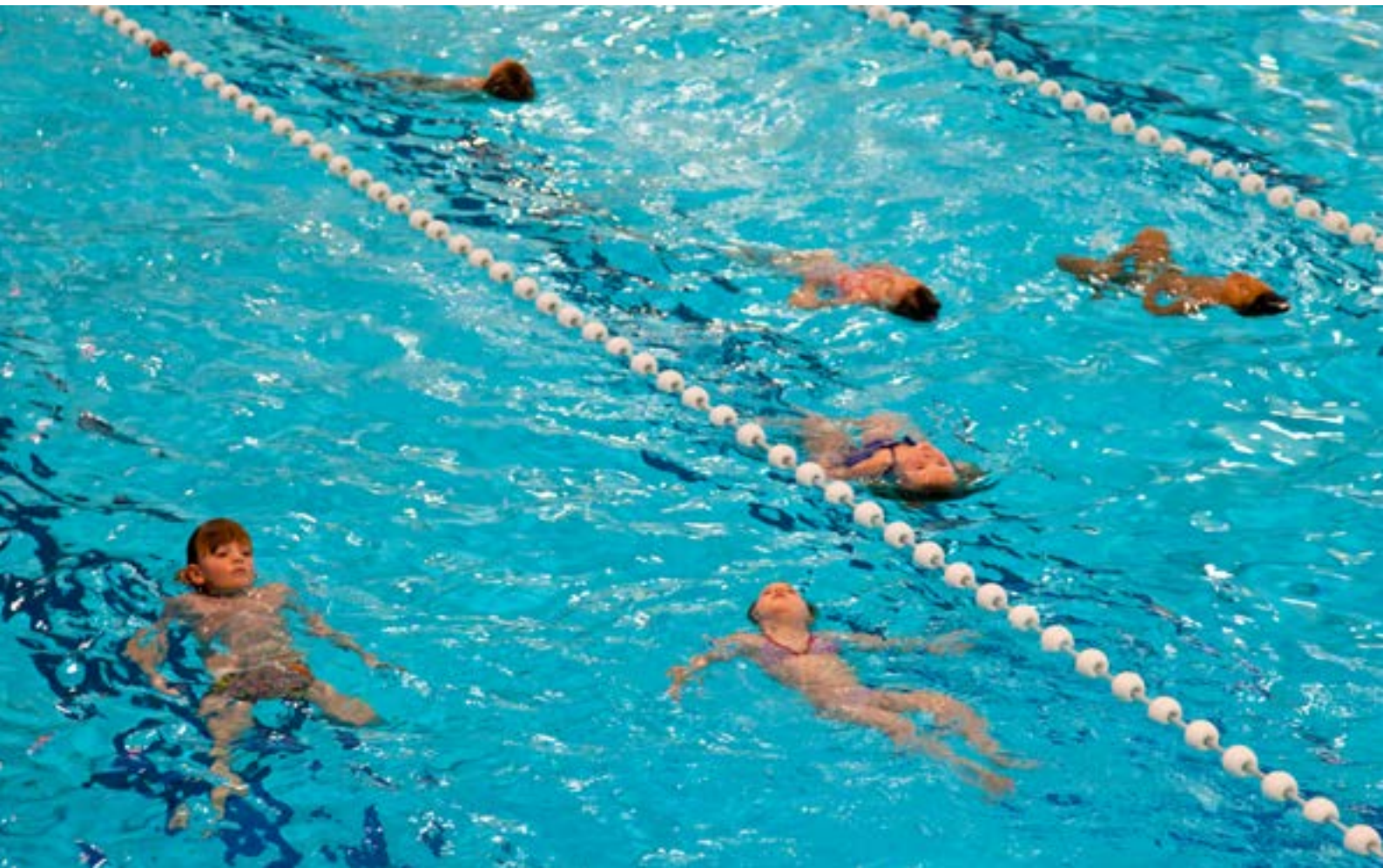
wethouder van Alblasterdam (en RA), had zitting in Depla's adviescommissie. "Al die ingewikkelde regels maken de accountantscontrole minder effectief", zegt hij. "Alleen al door de hoeveelheid en complexiteit van de regels, zijn accountants genegen snel aan de bel te trekken, vooral als het gaat om rechtmatigheid, de vraag of uitgaven wel helemaal volgens de regels zijn gedaan. Terwijl er dan eigenlijk niets aan de hand is. Doe je dat te vaak, dan loop je het gevaar dat een gemeenteraad de constatering van de accountant gaat negeren. Als de rookmelder in je kelder twintig keer voor niets afgaat, ga je de 21ste keer niet eens meer kijken. Terwijl er juist dan brand kan zijn."

Het móet eenvoudiger, vindt ook Frank Halsema, concerncontroller van de gemeente Arnhem en mede-commissielid. "Effectief controleren doe je door zo dicht mogelijk op de te controleren activiteit te zitten, zo dicht mogelijk aan de basis", stelt hij. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad zo veel mogelijk controletaken krijgt. "Provincie, Rijk en accountant hebben natuurlijk hun rol, maar je wilt zoveel mogelijk door de raad laten controleren. En voor die raad is het systeem nu te ingewikkeld. Aanpassing van de regels in het BBV moet het systeem eenvoudiger maken, en tegelijkertijd zal dat leiden tot meer vergelijkbaarheid en uniformiteit tussen gemeenten."

'ALS EEN GEMEENTERAAD WELOVERWOGEN BESLUIT AF TE WIJKEN VAN LOKALE REGELGEVING, WAT IS DAN EIGENLIJK HET PROBLEEM?'

GEDETAILLEERD

De controle op rechtmatigheid van de uitgaven moet daarom door de raad plaatsvinden en niet door de accountant, aldus de Arnhemse cfo. De accountant kan zich dan exclusief richten op getrouwheid. "Getrouwheid is toch de kern van de accountantscontrole, je wilt dat de cijfers juist, volledig en getrouw zijn. Rechtmatigheid blijkt ook maar bij enkele gemeenten tot problemen te leiden. Moet je daarvoor heel gemeenteland opzadelen met de hoge kosten van die controle?" Bovendien kunnen wat Halsema betreft vraagtekens worden geplaatst bij het intrinsieke nut van die rechtmatigheidscontrole



WERKGROEP 'VERNIEUWING ACCOUNTANTSCONTROLE'

Gemeenten willen de rechtmatigheidscontrole 'dichter bij huis' geplaatst zien. In vervolg op het rapport over de vernieuwing van het BBV van mei 2014 zijn zeven werkgroepen aan de slag gegaan om de voorstellen uit te werken. In de werkgroep 'Vernieuwing Accountantscontrole' buigen vertegenwoordigers van het ministerie

van Binnenlandse Zaken, provincies en gemeenten zich onder meer over het voornemen het college van burgemeester en wethouders een verklaring te laten afgeven "over financiële rechtmatigheid en begrotingsoverschrijdingen" en daar de accountant een getrouwheidsverklaring bij te laten afgeven. Bovendien is het plan de rechtma-

tigheid te beperken tot nationale en Europese regelgeving. Regelgeving van gemeenten zelf - verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten - zou voortaan buiten beschouwing moeten worden gelaten. Naar verwachting rapporteert deze werkgroep nog voor de zomer over de uitkomsten.

door de accountant. "De regelgeving rondom aanbestedingen bijvoorbeeld is soms zo gedetailleerd, dat het soms onmogelijk is - of zeer kostbaar - daar altijd aan te voldoen. In dergelijke gevallen moet men beseffen dat regels nooit op zichzelf staan en dat je altijd zelf moet blijven nadenken om in de geest van de regels te kunnen handelen. Als een gemeenteraad weloverwogen besluit af te wijken van lokale regelgeving, wat is dan eigenlijk het probleem?"

Op die vraag heeft Paul Hofstra, directeur van de Rekenkamer Rotterdam, wel een antwoord. "Het gaat om publiek geld en de vraag is juist cruciaal of dat geld wordt uitgegeven op de manier waarop dat democratisch is vastgesteld, de manier waarop dat bedoeld is. Wat mij betreft is rechtmatigheid juist de kern van de accountantscontrole."

INTEGRITEIT

Nu is de gemeente Rotterdam een geval apart, zo geeft Hofstra meteen toe. De controlerend accountant heeft de afgelopen vier jaar telkens een beperkende verklaring ten aanzien van rechtmatigheid afgegeven. De administratieve organisatie en interne controle moeten beter en de kwaliteit van de onderliggende dossiers laat te wensen over. Bovendien is Hofstra het eens met de constatering dat rechtmatigheidscontrole - met lijsten met honderden wetten en regels die moeten worden nageplozen - ingewikkeld, omvangrijk en dus duur is. "Maar dat doet niets af aan het nut van die controle. Want als er structureel problemen zijn met de rechtmatigheid, kunnen risico's ontstaan ten aanzien van integriteit en fraude." Het college de verantwoordelijkheid geven voor de controle op rechtmatigheid noemt Hofstra "op zichzelf een uitstekend idee". "Maar daarmee verdwijnt natuurlijk niet het onderliggende probleem van een tekortschietende administratieve organisatie en interne audit."

'ALS DE ROOKMELDER IN JE KELDER TWINTIG KEER VOOR NIETS AFGAAT, GA JE DE 21STE KEER NIET EENS MEER KIJKEN.'

WORSTELING

Gemeenten moeten investeren in de kwaliteit van de eigen organisatie, stelt Hofstra. Klopt dat beeld voor Nederlandse gemeenten? De meningen daarover lopen sterk uiteen (*zie kader*). Tegenover de openlijke worsteling met de kwaliteit van de financiële functie in grote steden Rotterdam en Amsterdam, staan volgens Verheij en Halsema honderden voorbeelden van gemeenten waar dit helemaal geen issue is. Volgens François Lauret, gemeentesecretaris van Terneuzen en lid van de VNG-commissie Financiën (en RA), zijn er op dit punt wel degelijk zorgen. "Het probleem van de kwaliteit van de financiële organisatie heeft minstens drie dimensies: de grote complexiteit, de moeilijkheid de effectiviteit van beleid vast te stellen en de vrijheid in het interpreteren van de BBV-regels voor begroting en jaarrekening."

Aan de basis van de complexiteit ligt volgens Lauret het gegeven dat "niets zo heterogeen is" als een gemeentelijke organisatie. "Massale processen kennen we niet, en vaak zijn ze totaal niet vergelijkbaar met elkaar: vuil ophalen, vergunningen verlenen, zwemles geven, paspoorten uitreiken... Een gemeente als Terneuzen heeft →

'DE ACCOUNTANT MOET EEN HEEL ANDERE GEREEDSCHAPSKIST MEENEMEN DAN HIJ NU DOET.'

meer dan zeshonderd producten en om dat allemaal te beheersen maken wij in onze organisatie gebruik van ongeveer tweehonderd softwarepakketten."

GEREEDSCHAPSKIST

In combinatie met de andere genoemde dimensies, leidt dat volgens Lauret tot een organisatievraagstuk waarin ook de vraag naar de ideale omvang van een gemeente kan worden gesteld. "Kleinere gemeenten komen schaal te kort en grotere gemeenten hebben moeite het overzicht te bewaren, wat ook gevolgen heeft voor de efficiëntie en effectiviteit."

Moet die uitzonderlijke positie van gemeenten dan leiden tot een andersoortige accountantscontrole? Volgens Lauret niet. De burger heeft recht op een adequate controle, zegt hij. Verheij en Halsema kijken daar anders tegenaan. "Het is niet alleen de heterogeniteit van de gemeentelijke organisatie die een andere controlebenadering rechtvaardigt", vindt Verheij. "Ook de democratische aansturing pleit daarvoor, plus het feit dat hier alles 365 dagen per jaar openbaar en bekend is. Bovendien spelen in gemeenteland specifieke vraagstukken, zoals de grondexploitatie, die nergens anders voorkomen." Hij denkt niet dat op een dergelijke organisatie dezelfde controlestandaarden moeten worden toegepast als op bijvoorbeeld een beursgenoteerde onderneming. "Een timmerman probeert toch ook niet een spijker in de muur te slaan met een schroevendraaier? Ik denk dat de accountant voor de controle van een gemeentelijke jaarrekening een heel andere gereedschapskist moet meenemen dan hij nu doet."

CONTROLETOREN

Ook over dit onderwerp worden nog voorstellen verwacht vanuit de werkgroep 'Accountantscontrole in discussie' (zie kader). Op veel instemming van Paul Hofstra (Rekenkamer Rotterdam) hoeven ze niet te rekenen. "Ik kan me niet voorstellen dat de waardering van activa van de ene organisatie anders moet verlopen dan die van een andere organisatie. Controleren is controleren", zegt hij. "En ja, gemeenten hebben het graag over

MEERWERK

De kwaliteit van de interne beheersing bij gemeenten werd afgelopen winter door de NBA aangevoerd in de discussie met de VNG naar aanleiding van de kosten van meerwerk door accountants. In najaar 2013 was controlestandaard 610 aangescherpt, de standaard die ingaat op de omstandigheden waaronder de controlerend accountant gebruik kan maken van de resultaten van interne audits. De aanscherping leidde bij diverse gemeenten tot extra werkzaamheden, en VNG en NBA verschilden van mening over de vraag wie voor die kosten moest opdraaien.

"Investeren in de kwaliteit van de interne auditfunctie is belangrijk", aldus de NBA in een persbericht, mede "gezien de decentralisaties en de toenemende complexiteit van gemeentelijke financiën". Echter: tegelijkertijd "ontwikkelt de financiële positie van gemeenten zich zorgelijk en zoeken ze naarstig naar mogelijkheden om op de vaste lasten van hun bedrijfsvoering te bezuinigen, waaronder de kosten van de accountant".

'de controletoeren'; alsof Rijk, provincies, gemeenteraad en accountants controle op controle stapelen en dubbel werk verrichten. Maar die controletoeren is een mythe: als alles op orde is, hoeft een accountant niet zoveel werk te verrichten. Dat geldt ook voor de rechtmatigheidscontrole: dat die soms aanzienlijk meer werk kost dan verwacht, toont alleen maar aan dat het nadrukkelijk nodig is toezicht te houden op dat aspect van de uitgaven." ←

