

Fouten + onzekerheden = toename niet-goedkeurende verklaringen

Het opheffen van het onderscheid tussen fouten en onzekerheden bij de controle van jaarrekeningen van decentrale overheden is een forse aanscherping van de norm en leidt tot meer niet-goedkeurende verklaringen.

Een verandering van de spelregels is niet altijd een verbetering. Dat was een van de gedachten die ons door het hoofd schoot bij het lezen van de voorstellen voor de aanpassing van het Bado. Het wát zult u denken?

Het Bado (Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden) bestrijkt de controle van provincies en gemeenten en dat gaat over de verantwoording van ruim € 68 miljard euro aan maatschappelijk geld. Daarbij komt nog eens bij dat ook de verantwoording van ongeveer 400 samenwerkingsverbanden van gemeenten, Rijk en provincies via gemeenschappelijke regelingen als veiligheidsregio's, GGD en de sociale werkvoorziening worden gecontroleerd met inachtneming van het Bado. Het Bado regelt op hoofdlijnen een aantal controle afspraken ten behoeve van de controle van de financiële verantwoording van decentrale overheden. Een klein en relatief onbekend besluit met grote reikwijdte.

Waar hier gesproken wordt over gemeenten, kan ook provincies, gemeenschappelijke regelingen, sociale werkvoorzieningschappen e.d. worden gelezen.

Het Rijk wil, bijna tien jaar nadat hiervoor voorstellen zijn gedaan door de commissie Depla, wijzigingen aanbrengen in de manier waarop gemeenten zich verantwoorden over het gevoerde beleid en de wijze waarop accountants daarop controleren. Veel voorstellen van de commissie Depla zijn gesneuveld, maar dit punt, en het versterken van de lokale rekenkamers zijn overeind gebleven.

Rechtmatigheidsverantwoording

Over het jaar 2023 zullen de colleges van B&W voor het eerst zich expliciet uitspreken over de wijze waarop de interne organisatie waarborgt dat binnen de gemeente binnen de kaders van (interne) wet- regelgeving en begrotingsafspraken handelen. Dit rechtmatigheidsoordeel behoorde sinds 2004 toe aan de accountant. Dat nu voor een meer zuivere verantwoordingslijn gekozen wordt, werkt verhelderend omdat voor raads- en statenleden duidelijk is waar de verantwoordelijkheden liggen.

Gemeenten zijn op dit moment druk bezig met het inregelen van deze rechtmatigheidsverantwoording. Voor de meeste grotere en middelgrote gemeenten (of organisaties) is dat een relatief kleine ingreep, omdat de interne controlestructuur in veel gevallen al was ingericht.

Aanscherping controlegrenzen accountant

Een tweede wijziging betreft de controlegrenzen voor de accountant vanaf boekjaar 2024.

Deze wijziging betreft de samenvoeging van de controlegrens van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden tot een norm van 2% is niets meer en niets minder dan een stevige aanscherping (lees verkleining) van de marge. Hierover later meer.

Gek genoeg kiest het Rijk niet voor een gelijktijdige invoering van deze systeemwijziging in enig jaar. De NBA (Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) heeft zich ook al op het standpunt gesteld dat invoering per boekjaar 2024 mogelijk is. Maar anders de NBA vinden wij het nogal vreemd om pas tijdens het spel de spelregels te veranderen. Een fenomeen dat in het wetgevingsproces in dit land helaas vaker voorkomt. Gemeenten zijn immers al volop in voorbereiding voor 2024, subsidies e.d. aan ketenpartners worden al ruim voor aanvang van het boekjaar beschikbaar gesteld, waarbij ook de verantwoordingseisen worden bepaald. Wij pleiten dan ook voor invoering vanaf 2024.

Met deze systeemwijzigingen vervalt ook het onderscheid in de accountantscontrole tussen fouten en onzekerheden. Het argument dat vanwege het vervallen van het rechtmatigheidsoordeel ook dit onderscheid kan vervallen snijdt geen hout, omdat de controlescope (rechtmatigheid en/of getrouwheid) los staat van de grens, waarboven de bevindingen een aangepast oordeel vragen.

Daarbij wordt ook voorbijgegaan aan het feit dat gemeenten ketenorganisaties zijn. In de periode sinds de commissie Depla advies heeft uitgebracht (waarvan de controlegrens overigens geen onderdeel was) is er veel veranderd. Een toename van het aantal taken dat in verplichte samenwerking wordt uitgevoerd, de decentralisaties in het sociaal domein en een vaak wat scherpe blik op bestuurskracht, hebben gezorgd voor een toename van verantwoordingsstromen tussen overheden. Daardoor bestaat er een inherente afhankelijkheid van derden die regelmatig leidt tot ontbrekende informatie en dus een onzekerheid.

Sinds 2015 heeft dat geleid dat een stevige toename in het aantal niet-goedkeurende oordelen bij vooral gemeentelijke jaarrekeningen. Door versterking en versteviging van de ketens in het sociaal domein zijn deze problemen inmiddels fors teruggedrongen.

Toename van het aantal niet-goedkeurende verklaringen verwacht

Uit een niet-wetenschappelijk onderbouwde deelwaarneming van 40 gemeenten in met name Noord-, Oost- en Midden-Nederland over de afgelopen drie jaar zijn een aantal opvallende zaken te herleiden.

De eerste is het feit dat het accountantsverslag of verslag van bevindingen in ongeveer 5% van de gevallen niet openbaar toegankelijk was. Die gegevens hebben we dus niet kunnen achterhalen.

Belangrijker nog is de tweede constatering, namelijk dat in bijna een kwart van de gevallen het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid en in ruim 10% van de gevallen het oordeel ten aanzien van de getrouwheid anders zou komen te luiden. Slechts in één geval zou dit een verbetering van het oordeel inhouden, in alle andere gevallen is er sprake van een verklaring met beperking, indien de voorgestelde nieuwe norm van 2% zou zijn gehanteerd, in plaats van een goedkeurend oordeel.

De derde observatie uit ons onderzoek is dat de oorzaak in veel gevallen ligt in de cumulatie van onzekerheden in het sociaal domein. Ontbrekende informatie door een mismatch in

termijnen en fouten en onzekerheden bij ketenpartners die doortellen bij de gemeenten zijn de belangrijkste oorzaken. Die bevinden zich veelal tussen de 1% en 1,5% van de lasten. Dat vormt in het huidige stelsel geen probleem maar maakt de marges wel krap voor andere bevindingen. Dat in enkele gevallen bij gerapporteerde fouten die cumulatief niet-materieel zijn toch een aangepast oordeel wordt verstrekt (al kunnen daar goede verklaringen voor zijn) maakt het voor gemeenten echt niet makkelijker om een goedkeurend oordeel binnen te slepen.

Een gewijzigd Bado kan pas laat in het najaar definitief worden gepubliceerd. Decentrale overheden zijn (nog) niet in staat geweest om deze aanscherping in de weging van bevindingen te vertalen in betere afspraken met ketenpartners en in de eigen organisatie.

Meike Jonker is concerncontroller bij een middelgrote gemeente en Erik Vriesen werkt als externe accountant voor verschillende decentrale overheden. Zij schrijven deze opinie op persoonlijke titel.