

Position Paper

Publiek geld, publieke controle?

Als VNG zijn wij verheugd dat u als opdracht heeft te adviseren over een maatschappelijk relevant en urgent vraagstuk aangaande de duurzame verbetering van de wettelijke accountantscontroles. Het doet ons deugd dat er zowel aandacht is voor private organisaties als ook dat er specifiek aandacht is voor publieke instellingen. Met 355 gemeenten weten wij als geen ander dat het controleren van een publieke instelling andere vereisten heeft dan de controle van een private instelling.

In 2014 publiceerde de VNG het rapport van de commissie Depla over de *vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*. Onze hoofdboodschap was daarbij dat "gemeentefinanciën te belangrijk zijn om alleen aan specialisten over te laten." De gemeentefinanciën raken namelijk alle inwoners en raadsleden. De vereenvoudiging van de financiële regelgeving BBV was noodzakelijk om vergelijkingen tussen gemeenten mogelijk te maken zodat het belangrijkste toezichthoudende orgaan, de gemeenteraad, beter in positie is. Onderdeel van het toezicht door de gemeenteraad, is een gedegen accountantscontrole voor gemeenten. Juist voor een doelmatige accountantscontrole zijn - gezien de huidige en almaar toenemende complexiteit van regelgeving – steeds meer specialisten nodig, die lang niet altijd meer voorhanden zijn. Door verregaande innovaties, samenwerkende gemeentelijke accountantsdiensten en focus van commerciële accountantskantoren op gemeenten waar de toegevoegde waarde het grootst is, kan toch in de benodigde capaciteit duurzaam worden voorzien. Op die manier kan de continuïteit en kwaliteit van de accountantscontrole voor gemeenten gewaarborgd worden. Want voorop staat dat iedere gemeente een goede en onafhankelijke controle van de jaarrekening aan de gemeenteraad en haar inwoners moet kunnen overleggen.

VNG hoofdboodschap

1. Geldende wetgeving en verordeningen kritisch bezien;
2. Vakmanschap laten prevaleren en een beweging inzetten van rule-based naar principle-based controle;
3. Organisatie van Openbaar Belang (OOB)-status is ontwikkeld voor (grote) organisaties met aandeelhouders. Voor gemeenten waar de gemeenteraad toezicht houdt en veel informatie openbaar is, biedt deze aanpak geen toegevoegde waarde;
4. Inzet op innovatie & digitalisering om het controleproces doelmatiger te maken vraagt een heroriëntatie op het controleproces van de accountant;
5. De VNG ondersteunt kennis aangaande de voor- en nadelen van een gemeentelijke accountantsdienst. Gemeenten worden daarmee beter ondersteund om een afweging te maken om de accountantscontrole onder te brengen bij een gemeentelijke accountantsdienst of een private accountantsdienst.

Voordat we de bovenstaande vijf punten toelichten, schetsen wij u eerst kort de gemeentelijke context.

Gemeentelijke context

Gemeenten kennen een grote hoeveelheid aan taken, diensten en producten en verschillende soorten processen en systemen daardoor. Bovendien is een gemeente aan veel wet- en regelgeving gebonden, deels door de gemeenteraad ook vastgesteld, wat een extra dimensie geeft aan de benodigde kwaliteit van processen en systemen om de doelen te behalen. Hierdoor zijn gemeenten voor de controle complex omdat alle typologieën voorkomen. Dat vraagt inzet van veel specialisten in een controleteam. Hier hoort ook bij dat accountants van gemeenten deze specifieke kennis eigen zijn.

Helaas zijn er ook gemeenten waarbij de kwaliteit van de bedrijfsvoering nog een stap moet zetten. Het betreft bijvoorbeeld de interne beheersing van gemeenten, waarbij veel meer de nadruk moet komen te liggen op het verbeteren van de kwaliteit van de primaire processen. Als de interne beheersing op orde is, verloopt de accountantscontrole ook efficiënter. Het is de cultuur binnen de ambtelijke organisatie en toon aan de top die de kwaliteit van de bedrijfsvoering sterk beïnvloeden. Dit staat los van de omvang van de gemeente. Uitgangspunt voor iedere gemeente moet zijn dat jezelf op orde wilt zijn en niet voor je accountant.

De huidige markt laat een paradox zien, het publieke belang dienen vanuit een private overweging is niet altijd gemakkelijk met elkaar te verenigen. De capaciteit van accountskantoren is beperkt door de krapte op de arbeidsmarkt, algehele werkdruk in de sector en de toegenomen werkzaamheden door het verscherpt toezicht (het op orde krijgen van de controledossiers). Een bijkomend gevolg is dat het bedrag dat gemeenten aan een accountant besteden fors is gestegen. Ook is er binnen de gemeentelijke organisatie meer capaciteit nodig om de accountant te begeleiden.

Door de afweging van het gemeentelijk risicoprofiel (gemeenten hebben een grote diversiteit aan taken) en de winstmarge, is de gemeentelijke markt voor een aantal kantoren minder aantrekkelijk geworden. Sinds een aantal jaren trekken de grotere accountantskantoren zich terug van een belangrijk deel van de gemeentelijke markt. Gelukkig zijn er wel nieuwe toetreders. Dit zorgt echter ook voor pluriformiteit. Het probleem dat er geen uniforme interpretatie in controlestandaarden is adresseerden we ook in het rapport vernieuwing accountantscontrole gemeenten. Ieder accountantskantoor (en daar binnen het bureau Vaktechniek) hanteert een eigen interpretatie.

De gemeentelijke context zorgt ervoor dat van een goed functionerende markt voor veel gemeenten als klant niet altijd sprake is. Er is namelijk geen of slechts één inschrijver bij de aanbestedingsprocedure. Aan de andere kant staan echter ook veel gemeenten voor wie het huidige stelsel wel functioneert. Voor beide typen gemeenten is onze hoofdboodschap van toepassing.

1 Geldende wetgeving en verordeningen kritisch bezien.

Het grootste verbeterpotentieel zien wij in de huidige structuur. Voordat de gehele sector het komend decennium alle energie stopt in een nieuwe structuur dient volgens de VNG eerst gekeken te worden naar de huidige mogelijkheden. De onafhankelijk accountant – ongeacht of deze van een private of publieke partij is – controleert de vastgestelde norm. De VNG verwacht dat er een grote winst te behalen is om vanuit de wetgever met open vizier te kijken naar de geldende wetgeving waar het nut en noodzaak betreft. Het beeld bestaat dat de regeldruk vanuit Europa en de Rijksoverheid is toegenomen. Dit staat haaks op het streven om de administratieve lasten te verminderen. De praktijk leert dat er een veelvoud aan regelgeving is die soms elkaar bijt, het doel voorbijschiet etc. Gemeenten zelf hebben hierin ook een rol. De gemeentelijke verordeningen en gehanteerde spelregels voor bijv. inkopen zijn niet altijd actueel m.b.t. de praktijk. Hierdoor controleert de accountant gemeentelijke regels die niet corresponderen met de praktijk. Hieronder een aantal praktijkvoorbeelden:

- De Wet Normering Topinkomens (WNT): de complexiteit van deze regelgeving maakt verantwoording en controle tijdrovend en regelmatig voor (eigen) interpretatie vatbaar. De materialiteitsgrens is zeer laag.
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG): de accountant heeft bepaalde gegevens nodig voor haar controletaak. De gemeenten mogen deze op basis van de AVG niet verstrekken. Momenteel werkt men aan een oplossing, maar dit lost de bestaande problematiek niet op korte termijn op.
- De praktijkervaring is dat er vaak met private regelgeving en een private bril naar gemeenten wordt gekeken zonder rekening te houden met de gemeentelijke karakteristieken. Ook ontbreekt vaak een concrete vertaling van de regelgeving naar het publieke domein. Een voorbeeld hiervan zijn de grondexploitaties.
- In de toekomst geeft het college van B&W de rechtmatigheidsverantwoording af. Nu is het nog de taak van de accountant om een oordeel te geven over de rechtmatigheid. Bij de overgang van deze verantwoordelijk-

heid kan het niet zo zijn dat de accountant dezelfde werkzaamheden blijft verrichten als voorheen.
- Ketenafhankelijkheid: de PGB uitvoering door de SVB heeft al jaren gevolgen voor de jaarrekening van gemeenten. Dit terwijl gemeenten verplicht de PGB uitvoering bij de SVB moeten onderbrengen.

Bij een goede controle worden zaken geconstateerd over de interne bedrijfsvoering. Sec constateert de accountant alleen. Juist de vervolgstap gegeven door de accountant, namelijk een advies om deze constatering te verbeteren kan waardevol zijn voor gemeenten.

2 Vakmanschap laten prevaleren en een beweging inzetten van rule-based naar principle-based controle.
Publieke instellingen werken steeds meer vanuit doelstellingen (maatschappelijke impact). Gemeenten zijn hierin geen uitzondering. Het contrast tussen deze resultaatsbenadering en de ontwikkelingen bij de uit te voeren controles staat de gewenste ontwikkeling naar resultaatgerichtheid soms in de weg: dat is echt onwenselijk. Te denken valt aan de nadruk op het op orde krijgen van de controledossiers en verdere juridificering in de accountantssector. Daar waar de laatste jaren een beweging is gemaakt naar rule-based accountantscontroles, hebben gemeenten baat bij een meer principle-based invulling van de controle. Het gaat om de essentie van onze processen in positieve zin en niet zozeer om de opsporing van de negatieve uitzonderingen in onze administratie.
Een nadrukkelijker oordeel op hoofdlijnen sluit ook beter aan op de behoefte die raadsleden in het algemeen hebben aan het inzicht dat accountants verschaffen met betrekking tot hun kaderstellende en controlerende taak.
De invulling van het AFM toezicht is hierin cruciaal. Waar deze zich nu focust op de volledigheid van de controledossiers (rule-based) is voor gemeenten de meerwaarde van een AFM controle met focus op de genomen vakinhoudelijke afwegingen en beslissingen door de controlerend accountant (principle-based) relevanter.

3 Organisatie van Openbaar Belang (OOB)-status is ontwikkeld voor (grote) organisaties met aandeelhouders. Voor gemeenten waar de gemeenteraad toezicht houdt en veel informatie openbaar is, biedt deze aanpak geen toegevoegde waarde.
Een OOB-status richt zich op grond van Europese regels op beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars. Deze organisaties werken met aandeelhouders en zijn qua governance niet vergelijkbaar met gemeenten. Bij gemeenten is er democratische controle. Daarnaast doet een OOB-status geen recht aan de eigenheid van gemeenten. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld recht van interpellatie en het recht van enquête. Ook heeft het college een actieve informatieplicht, waarbij informatie in beginsel openbaar is. Tevens zijn er voor gemeenten ongewenste en onbedoelde neveneffecten van een OOB-status:
- De keuzevrijheid van gemeenten voor de accountant wordt beperkt.
- De eisen aan een audit commissie verhouden zich moeilijk met de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor de controlerende taak.
- Toekomstige eisen vanuit de EU (gericht op het bedrijfsleven) kunnen onbedoelde en misschien ongewenste gevolgen voor gemeenten hebben.

De VNG ziet dan ook geen meerwaarde in een OOB-status voor gemeenten.
Tot slot zien wij een onderdeel van de OOB-status, die wel zinvol is om door te voeren voor gemeenten: het openbaar publiceren van de controlekosten van gemeenten. Op die manier heeft de samenleving en de gemeenteraad inzicht in de bestede publieke middelen.

4 Inzet op innovatie & digitalisering om het controleproces doelmatiger te maken vraagt een heroriëntatie op het controleproces van de accountant.
Hoe de toekomst er ook uitziet, de inzet van nieuwe controletechnieken is essentieel. Steeds meer grote en kleine gemeenten zijn bezig met innovatie. Zij digitaliseren de interne controles en interne audits. Dit doen zij allereerst voor zichzelf. De zekerheid stijgt door een 100% digitale controle ten opzichte van een aantal steekproeven in de klassieke accountantscontrole. Ook biedt het veel kansen om de efficiency en effectiviteit van processen en systemen en aanverwante werkwijzen te vergroten. In een accountantsbranche waar sprake is van krapte op de arbeidsmarkt is deze innovatie een win-win voor alle partijen. Deze beweging brengt echter ook vragen met zich mee, bijvoorbeeld hoe de externe controle zo goed mogelijk aansluit op ontwikkelingen in de interne controle en op welke wijze kan de accountant steunen op deze 100% digitale controle en niet vervallen in de meer klassieke steekproefmethode. In de accountantssector gebruikt men zelf wel vaak digitale technieken voor bijvoorbeeld de risicoanalyse. Het afstappen van de oude controletechniek komt echter nog weinig voor. Deze omslag zal verder in een nadere samenwerking tussen accountants en gemeenten verder vorm en

inhoud gegeven moeten worden. Mocht regelgeving hierin beperkend zijn is het zaak deze te wijzigen naar de huidige ontwikkelingen.

5 *De VNG ondersteunt kennis aangaande de voor- en nadelen van een gemeentelijke accountantsdienst. Gemeenten worden daarmee beter ondersteund om een afweging te maken om de accountantscontrole onder te brengen bij een gemeentelijke accountantsdienst of een private accountantsdienst.*

De VNG vindt het belangrijk dat gemeenten kwalitatief goede aanbestedingen uitvoeren. De verwachtingen tussen gemeenten en potentiele accountantskantoren dienen vooraf duidelijk te zijn. Met de *handleiding versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole* is hiertoe een handzaam document beschikbaar. Ook gaan we hierbij nadrukkelijk in op de rol van de gemeenteraad.

Momenteel is er weinig kennis beschikbaar om de keuze te maken tussen een private partij of een gemeentelijke accountantsdienst. De VNG gaat kennisuitwisseling hierover stimuleren zodat gemeenten een bewuste afweging kunnen maken. Hiertoe moeten eerst de voor- en nadelen in kaart worden gebracht. Hierbij moet ook specifiek aandacht zijn voor het toezichtsarrangement op de gemeentelijke accountantsdienst. Ook een gemeentelijke accountantsdienst geeft immers een onafhankelijk oordeel. Ongeacht of de accountantscontrole door een gemeente is ondergebracht bij een gemeentelijke accountantsdienst of een privaat accountantskantoor is branche specifieke opleiding, kennis en ervaring een punt wat blijvend aandacht vraagt.

Tot slot!

Accountants en gemeenten spannen zich al een aantal jaren in om zo optimaal mogelijk samen te werken. Mooie voorbeelden zijn de commissie BBV, commissie BADO, gezamenlijke notities, (bestuurlijk) overleg tussen de NBA en VNG, NBA-notities vanuit de SDO en WDGO, actieve participatie in werkgroepen etc. Middels deze weg willen we eenieder bedanken voor deze inspanningen. In de toekomst blijft deze samenwerking een belangrijk speerpunt voor de VNG.

Dit position paper is voor de VNG een eerste aanzet naar een VNG zienswijze aangaande de accountantscontrole. De komende tijd zal de VNG nader verkennen of een inrichting van controle van overheidswege wenselijk is, naast de huidige mogelijkheden van een private controle en een gemeentelijke accountantsdienst. Dit moet echter niet worden opgevat als de wens voor een gedwongen structuurwijziging, waarbij alle gemeenten verplicht gebruik moeten maken van een bepaalde vorm van controle. Ook gaat de VNG o.a. nader stil staan bij de vraag hoe de accountantscontrole de gemeenteraad in haar taak ondersteunt voor de democratische controle. Vanuit gemeentelijk perspectief is niet alleen de prestatiekloof (kan de accountant zijn controle goed uitvoeren) van belang. Ook de verwachtingskloof (hoe ziet een relevante controle eruit oftewel wat verwachten wij en krijgen we geleverd door de accountant) is van belang. Wij verzoeken u dan ook om dit onderdeel te betrekken in uw opdracht.

De VNG is ervan overtuigd dat door middel van de vijf hoofdboodschappen die in deze position paper gedaan zijn, het mogelijk is om een gedegen (en tegen maatschappelijk verantwoorde lasten) accountantscontrole uit te voeren voor gemeenten. Wij zouden graag samen met de commissie Toekomst Accountancysector de ontwikkelingen die hiervoor nodig zijn, verder brengen. Immers een goed functionerend publiek domein vraagt naast ambitieuze publieke doelen om een minstens even zo ambitieus en gedegen controle.

Bijlagen

- Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten
- Vernieuwing accountantscontrole gemeenten
- Handleiding versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole
- OOB eerder schrijven minister van Financiën