

**Brief aan de leden
T.a.v. het college**



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

frontoffice tel.
(070) 3738021

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp
accountantsverklaring
jaarrekeningen 2004

ons kenmerk
MARZ/2005000729
Lbr. 05/20

Datum
24 maart 2005

Samenvatting

Op dit moment zijn accountants in veel gemeenten nog druk bezig met het controleren van de gemeentelijke jaarrekening 2004. In een aantal gemeenten is deze controle reeds afgerond. Volgens de accountants zullen er relatief veel niet-goedkeurende verklaringen worden afgegeven. Dit lijkt een trendbreuk, immers niet-goedkeurende verklaringen waren in gemeenteland altijd een unicum.

Oorzaak van dit alles is de veranderde en verscherpte regelgeving met betrekking tot de accountantscontrole en de ongelukkige wijze waarop deze is geïmplementeerd. Gemeenten hebben gewoon te weinig tijd gekregen om zich erop in te stellen. Dit signaal is reeds verschillende keren afgegeven in brieven aan de minister en in de media.

In deze brief wordt nader uitgelegd waarom een niet-goedkeurende verklaring bij de gemeenterekening 2004 – en misschien zelfs de eerstkomende jaren – te verklaren is. De VNG adviseert de colleges om deze ledenbrief ook onder de raadsleden te verspreiden.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

frontoffice tel.
(070) 3738021

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp
accountantsverklaring
jaarrekeningen 2004

ons kenmerk
MARZ/2005000729
Lbr. 05/20

datum
24 maart 2005

Geacht college,

In veel gemeenten zijn accountants op dit moment bezig volgens verscherpte regels de jaarrekening 2004 te controleren. De laatste verscherping van de regels voor deze controles bereikte de gemeenten nog maar enige maanden geleden via een circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het zal voor veel gemeenten moeilijk, zo niet onmogelijk, worden een goedkeurende verklaring te behalen. Van een zorgvuldig invoeringstraject kan geen sprake zijn. Maar met het uitblijven van een goedkeurende verklaring dreigen de gemeenten (opnieuw) een stortvloed van kritiek over zich heen te krijgen. Als een bepaalde uitgave 'niet rechtmatig' is, wordt de term onrechtmatig, overigens ten onrechte, al snel gekoppeld aan fraude of wanbeheer. Wij maken ons zorgen over mogelijke schade voor de naam van het openbaar bestuur. De nonchalante houding van de minister van BZK op dit punt delen wij niet.

In deze brief wordt nader toegelicht waardoor een niet-goedkeurende verklaring bij de gemeenterekening 2004 – en misschien zelfs de eerstkomende jaren – frequenter voor zal komen en welke betekenis daaraan moet worden gehecht. De VNG adviseert de colleges om deze ledenbrief ook onder de raadsleden te verspreiden.

Van getrouwheid naar rechtmatigheid

De accountant geeft al jarenlang een verklaring af bij de gemeentelijke jaarrekening. In verreweg de meeste gevallen was dit een goedkeurende verklaring. De betekenis van deze verklaring was altijd gelijk aan die in het bedrijfsleven. Het betekende dat de jaarrekening een getrouw (goed) beeld gaf van de gemeentelijke financiële situatie van het afgelopen jaar.

Met ingang van 2004 is er op dit punt veel veranderd. Aan de accountantsverklaring bij de gemeentelijke jaarrekening worden voortaan andere en deels ook strengere eisen gesteld. Deze eisen zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) uit 2001. Een nadere uitwerking hiervan wordt gegeven in de circulaire van de minister van BZK uit november 2004, getiteld: Rechtmatigheidscontrole door de accountant. Bij het Rijk is in een eerdere fase de

Postbus 30435
Nassaulaan 12

2500 GK Den Haag
2514 JS Den Haag

Tel 070 373 83 93

Fax 070 363 56 82

www.vng.nl

rechtmatigheidscontrole ingevoerd. Ook de departementen proberen met vallen en opstaan deze controle het hoofd te bieden.

Nieuwe eisen

Wat zijn nu precies die andere en strengere eisen die aan de gemeentelijke jaarrekening worden gesteld?

De accountant moet voortaan controleren of de posten in de jaarrekening (meer precies de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening) rechtmatig tot stand zijn gekomen. Rechtmatig betekent hier: binnen de relevante wet- en regelgeving. Onrechtmatig in het kader van de nieuwe accountantscontrole is iets anders dan frauduleus. Bij fraude wordt men er doorgaans zelf ook beter van. Daar is hier geen sprake van en dit wordt met het begrip 'onrechtmatig' ook niet bedoeld.

Bij relevante wet- en regelgeving gaat het om de regelgeving van Europa of het Rijk en de eigen gemeentelijke regelgeving. Twee van de lastigste vormen van regelgeving waarmee gemeenten worden geconfronteerd zijn de Europese staatssteun- en aanbestedingsregels. De Europese staatssteunregels zijn buitengewoon ondoorzichtig. Dit ondervinden zowel de gemeenten als de accountants. Het is dan ook maar de vraag hoe de accountants met deze staatssteunregels in de controle zullen omgaan. Ook de Europese aanbestedingsregels zijn ingewikkeld en een fout is snel gemaakt. De verplichting tot Europese Aanbesteding wordt soms over het hoofd gezien. Dit terwijl het aantal buitenlandse firma's dat op dergelijke procedures ingaat zeer gering in aantal is. Alleen door vereenvoudiging van deze Europese regels en door met beide typen regelgeving enige ervaring op te doen, kunnen fouten in de toekomst mogelijk worden voorkomen.

In gemeenten is heel veel op orde als het om gemeentelijke regelgeving en de naleving daarvan gaat. Met name die zaken waarmee de burger te maken heeft, lopen goed, enkele uitzonderingen daar gelaten. Andere zaken krijgen wel eens wat minder aandacht of er wordt praktisch mee om gegaan. Een paar voorbeelden:

- Een subsidieverordening kan regelen dat indien de ontvanger van een subsidie te laat een subsidieverslag bij de gemeente indient een deel van de subsidie kan worden teruggevorderd. In de praktijk wordt bij de overschrijding van deze indieningstermijn nogal eens een oogje dichtgeknepen.
- Als een gemeente een nieuw wijkgebouw neer laat zetten dan kan het wel eens voorkomen dat niet aan vijf (volgens de eigen regels) maar slechts aan vier aannemers een offerte wordt gevraagd.
- Wanneer er een reorganisatie plaatsvindt en de afdeling Sport gaat samen verder met de afdeling Recreatie dan wil het nog wel eens gebeuren dat vergeten wordt om ook de parafenlijst en daarmee de formele bevoegdheden tijdig aan te passen.
- In het treasurystatuut van de gemeente zijn regels opgenomen over de verhouding tussen lange- en kortetermijnfinanciering. Soms heeft de gemeente niet altijd voldoende inzicht in hoe deze financieringen zich tot elkaar verhouden, overigens zonder dat er in de gemeente echt financieel risico wordt gelopen.
- De verordening op de afvalstoffenheffing geeft aan dat deze heffing volledig kostendekkend dient te zijn. Praktijk is echter dat een gemeente niet alle kosten in de heffing verwerkt omdat hier onvoldoende zicht op bestaat.

—De afdeling Planning en Control heeft uitgevoerde controles onvoldoende geregistreerd zodat de accountant er niet op kan steunen bij zijn controle of achteraf niet kan constateren dat procedures inhoudelijk goed zijn nageleefd.

Allemaal zaken waar de inwoners van de gemeente weinig van merken en ook geen direct nadeel van ondervinden. De belastingen gaan er niet door omhoog en in bepaalde gevallen verhoogt een rekkelijke houding van de gemeente zelfs de tevredenheid van de burger. Het zijn zaken die in het bedrijfsleven ook voorkomen, maar die daar niet doortikken in het oordeel van de accountant. Bij gemeenten is dit met ingang van de accountantscontrole op de jaarrekening 2004 echter wel het geval.

Het zal nog wel een paar jaar duren voordat in alle gemeenten de organisatie zo ver is dat er weer uitsluitend goedkeurende verklaringen worden verkregen. De lat is hoger gelegd en alleen oefening baart kunst. Het is als of een Olympisch kampioen op de 100 meter sprint wordt gevraagd zich voor de volgende Olympische spelen op de 110 meter horden te kwalificeren. Eén ding is dan zeker: hij is snel, kan waarschijnlijk goed springen, maar zal zeker tijdens de eerste wedstrijden nog wel eens struikelen. Hij zal anders moeten gaan trainen en alles beter op elkaar moeten afstemmen. Uiteindelijk zullen alle gemeenten over een paar jaar op de 110 meter horden met de besten mee moeten kunnen.

De komst van de rechtmatigheidscontrole betekent dat in alle gemeenten een aantal stappen moet worden gezet. Gemeenten wordt geadviseerd een plan van aanpak op te stellen en hierbij de gemeenteraad en de accountant te betrekken. Een eerste stap van dit plan van aanpak zal zijn het nader in kaart brengen van de eigen regelgeving en de relevante bepalingen hierin voor de rechtmatigheidscontrole. Een mogelijk hulpmiddel hierbij is het door Deloitte en Ernst & Young uitgevoerde onderzoek naar de voor de accountantscontrole relevante bepalingen die zijn opgenomen in de modelverordeningen die staan op de site van de VNG-uitgeverij. Dit onderzoek kan worden geraadpleegd op www.vng.nl onder het beleidsveld Gemeentefinanciën.

De gemeente zal zich af moeten vragen of haar regelgeving nog in overeenstemming is met de huidige praktijk. Verouderde en overbodige regelgeving zal moeten worden vervangen en er zal nader moeten worden bezien aan welke bepalingen al dan niet financiële consequenties worden verbonden. Er zal vervolgens strikter en meer volgens de letter moeten worden gewerkt. De nodige flexibiliteit moet niet in de uitvoering maar in de regelgeving zelf of het beleidskader een plaats krijgen. Het is hierbij aan de raad om de mate van flexibiliteit aan te geven. In sommige verordeningen zal daar geen ruimte voor zijn. In andere verordeningen kunnen hardheidsclausules opgenomen worden die het college de ruimte geven om bij onvoorziene buitengewone onbillijkheden gemotiveerd van een verordening af te wijken. Tot slot zal er in de gemeenten meer over de uitvoering en de eigen controle hierop moeten worden vastgelegd. Alleen op deze wijze kan de accountant tot een oordeel over de rechtmatigheid in de gemeente komen.

Het overgangsjaar 2004

Doordat pas in de loop van 2004 meer duidelijkheid is gekomen over de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole wordt nog steeds landelijk besproken hoe een en ander feitelijk moet worden vertaald naar de praktijk. Verschillende gemeenten en ook de VNG hebben de minister van BZK hun ongenoegen over de gang van zaken laten blijken. Veel gemeenten zijn onvoldoende in staat geweest

hun beheerorganisatie aan te passen. Het jaar 2004 (en mogelijk ook 2005) is hierdoor een overgangsjaar geworden.

In februari 2005 is het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) opgericht door het ministerie van BZK, het IPO, het NivRA en de VNG. Dit platform heeft als doelstelling: 'Het uitbrengen van zwaarwegende adviezen aan de wetgever, de provincies, de gemeenten en het NivRA over de toepassing van het BAPG in de praktijk en de borging van de rechtmatigheid binnen provincies en gemeenten. Ook zal het platform de actuele ontwikkelingen volgen'. In het platform is een tekst afgesproken die aan de gemeenten wordt aangeboden om op te nemen in de jaarrekening ter inleiding van de accountantsverklaring. Hierin wordt uitgelegd waarom er in 2004 sprake is van een overgangsjaar en waarom een niet goedkeurende verklaring verklaarbaar is. Het is naar onze mening een nuttig instrument om eventuele misverstanden te voorkomen. Deze tekst kunt u downloaden via www.vng.nl, kiezen voor Gemeentefinanciën\ actuele berichten. De tekst kende in een eerdere versie een collegedeel en een accountantsdeel. Tot onze spijt hebben het NivRA en in ieder geval één accountantsorganisatie aangegeven dat het niet wenselijk is wanneer accountants een dergelijke mededeling doen. Volgens hen is het niet de verantwoordelijkheid van de accountant om e.e.a. in de jaarrekening te verduidelijken. De VNG heeft geen begrip voor de afwijzende houding van de accountants op dit punt.

Het zal voor de gemeenten niet altijd gemakkelijk zijn de oorzaken van een niet-goedkeurende verklaring aan bijvoorbeeld hun inwoners uit te leggen. In deze brief is nog eens duidelijk gemaakt dat daarvoor wel goede redenen zijn en dat gemeenten zich eerst de nieuwe regelgeving eigen moeten maken. Hier zal enige tijd overheen gaan. Van belang is dat de gemeenten ook zelf voldoende aandacht besteden aan voorlichting van inwoners en media. Deze brief en de tekst van het platform kunnen gemeenten daarbij ondersteunen.

Deze ledenbrief staat ook op VNG-net. Kijk op www.vng.nl onder VNG-brieven.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad