

Zekerheid

De publieke sector heeft een groeiende behoefte aan betrouwbare niet-financiële prestatiegegevens. Wat kan de accountant daar aan bijdragen?

HANNEKE DULLEMOND*

In de afgelopen jaren is sturing op beleidsresultaten in de publieke sector een steeds belangrijker rol gaan spelen. Bestuurders, beleidsmedewerkers, controllers, politici en rekenkamers hebben meer aandacht voor het gebruik van bestuurlijk relevante prestatiegegevens in de begroting en verantwoording, en de samenhang tussen die twee. Tegelijkertijd wordt van accountants steeds vaker een oordeel gevraagd over niet-financiële informatie.

Lastige dilemma's

Die prestatiegegevens kunnen lastige dilemma's opleveren. Hoe bepaal je bijvoorbeeld of de armoede is afgenomen als verschillende bronnen verschillende uitkomsten bieden? Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruiken in de Armoedemonitor verschillende criteria om armoede te meten: de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens. Of armoedebeleid succesvol is, wordt dan vooral een interpretatiediscussie. Tegenstrijdigheid van bronnen kan bovendien tot politieke gevoeligheid leiden. Een ander

FOTO: CORBIS

gevraagd

voorbeeld daarvan is de recente discussie in Frankrijk over wat het juiste werkloosheids-cijfer is.

Afspraken vooraf

Hoe kunnen bestuurders en politici sturen op beleidsresultaten als onduidelijk is wat de juiste realisatiegegevens zijn? En wat kan de accountant in deze situatie doen? Moet hij zich verdiepen in de betrouwbaarheid van de bron en de onderliggende meetmethoden? Hoe ver moet en kan hij gaan in zijn werkzaamheden? De genoemde voorbeelden onderstrepen het belang van duidelijke afspraken vooraf. Het opstellen van een normenkader en de werkwijze voor de controle van niet-financiële informatie is lastig vanwege de aard van de informatie. Het gaat immers om het meten van maatschappelijke effecten en gerealiseerde beleidsprestaties, bijvoorbeeld de vraag in hoeverre het beleid een bijdrage heeft geleverd aan een veilige samenleving. Dit is vaak complex, doordat een adequate meetmethode ontbreekt, gegevens moeten worden bewerkt of tot stand komen in een keten van organisaties. Hoe meet je bijvoorbeeld of inwoners een enquête betrouwbaar hebben ingevuld? Kun je daar als accountant wel op steunen?

Totstandkoming

Dat het opstellen van een normenkader lastig is, blijkt niet alleen op gemeenteniveau (zie kader Den Haag) maar ook uit de discussie van de afgelopen jaren tussen de Tweede Kamer (Commissie Rijksuitgaven), de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer over de normen waaraan niet-financiële informatie op rijksniveau moet voldoen. Eerst werden de normen validiteit en betrouwbaarheid opge-

nomen, later sneuvelden deze weer, omdat toepassing te veel capaciteit zou vragen en te veel administratieve lasten zou opleveren. Ook rees de vraag of alle niet-financiële informatie wel op betrouwbaarheid kan worden getoetst. Verschillende gerenommeerde onderzoekers kunnen immers met verschillende uitkomsten komen. Hoe bepaalt de accountant dan de betrouwbaarheid?

Uiteindelijk is het accent komen te liggen op de totstandkoming van de niet-financiële informatie: is die totstandkoming ordelijk, controleerbaar en deugdelijk geweest? Verder mag de niet-financiële informatie niet strijdig zijn met financiële informatie en moeten de bronnen duidelijk worden aangegeven. Hiermee geeft de accountant dus geen oordeel over de betrouwbaarheid van de gegevens als zodanig, maar over het proces en de randvoorwaarden die bijdragen aan die betrouwbaarheid. Als de totstandkoming van informatie reconstrueerbaar en dus inzichtelijk is, zegt dat immers al veel over de betrouwbaarheid van de informatie zelf.

Definitie niet-financiële informatie

De NIVRA-projectgroep die zich bezighoudt met de verantwoording en assurance van niet-financiële informatie in de publieke sector hanteert de volgende definitie van niet-financiële informatie: alle kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over het gevoerde beleid, de bedrijfsvoering en de uitkomsten van dit beleid in de vorm van output of outcome, zonder dat er sprake is van een directe koppeling met een financieel registratiesysteem. In de praktijk gaat het vooral om prestatie- en beleidsgegevens ('kengetallen') en de toelichting daarbij.

Hoe kunnen bestuurders en politici sturen op beleidsresultaten als onduidelijk is wat de juiste realisatiegegevens zijn?

Verwachtingskloof

Maar daarmee is nog niet alles gezegd. Nog altijd bestaat onder gebruikers van jaarverslagen - onder wie politici - de indruk dat wanneer een accountant een positief oordeel afgeeft, er geen vuiltje meer aan de lucht is. Bij financiële informatie is dat nog wel begrijpelijk, omdat zo'n oordeel met een redelijke mate van zekerheid kan worden afgegeven. Die mate van exactheid die bij financiële informatie mogelijk is, kan bij het meten van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties echter niet altijd worden gehaald. En ook het oordeel van de accountant kan dus niet met zoveel zekerheid worden gegeven.

Innovatieve methoden

Het is belangrijk om de onderzoeksaanpak vooraf met de belangrijkste gebruikers te bespreken. De gevraagde mate van zekerheid is immers mede van invloed op de benodigde onderzoekscapaciteit. Vooral als de gevraagde zekerheid zich niet beperkt tot het totstandkomingproces, maar ook de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie zelf betreft. De wijze waarop de accountant kan bijdragen aan betrouwbare prestatiegegevens hangt voor een flink deel af van de capaciteit en expertise die in huis is. Niet elke organisatie beschikt daarover. Het gebruik van innovatieve onderzoeksmethoden kan misschien uitkomst ►

Gemeente Den Haag: normen en afspraken

De accountantsdienst van de gemeente Den Haag vraagt zich af of het normenkader dat zij hanteert voor haar onderzoek van niet-financiële informatie een expliciete vaststelling door de gemeenteraad nodig heeft, net als is gebeurd bij de invulling van het begrip rechtmatigheid. De bepalingen waaraan de accountant nu toetst (en de foutdefinities) heeft de accountantsdienst nu zelf verwoord in een controleplan. De manier van toetsen is afhankelijk van de soort prestatie-indicator. Zo wordt de diepgang van het onderzoek naar prestatiegegevens uit externe bronnen mede bepaald door de gezaghebbendheid van deze bronnen (CBS, Cito). Het aantal nieuwbouwwoningen wordt daarentegen getoetst aan de hand van interne bronnen: de gemeentelijke registratie voor de Wet Waardering Onroerende Zaken en het aantal afgegeven bouwvergunningen. De gemeentelijke accountantsdienst heeft een mogelijke verwachtingskloof voorkomen door vooraf met de gemeenteraad de wijze, opzet en reikwijdte van haar onderzoek naar de prestatie-indicatoren te bespreken. In een gemeentelijke omgeving kan dit, omdat de 'afstand' tussen accountant en raad daar relatief klein is. Deze aanpak vraagt wel om blijvende aandacht. Door verkiezingen of normaal verloop kan de continuïteit van de specifieke kennis bij de gemeenteraad over de aanpak van de controle immers in het gedrang komen.

Als de totstandkoming van de informatie reconstrueerbaar en dus inzichtelijk is, zegt dat al veel over de betrouwbaarheid.

bieden. Zo wordt Google Earth genoemd als methode om de realisatie van woningen, bedrijfsruimten of zwembaden te controleren. Dit hoeft ook niet per se door een accountant te gebeuren, zodat de beschikbare schaarse expertise dáár kan worden ingezet waar het nodig is. Voordat zulke methoden kunnen worden toegepast, moeten er wel voldoende waarborgen zijn ingebouwd.

Samenwerking

Ook een goede samenwerking met andere partijen kan uitkomst bieden. Zo speelt binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ, bestaande uit onder meer controllers) een centrale rol bij de totstandkoming van niet-financiële informatie. Voor de begroting en het jaarverslag zorgt FEZ voor het - in samenwerking met de beleidsdirecties - ontwikkelen van prestatie-indicatoren en het aanleveren van de bijbehorende realisatiecijfers aan die beleidsdirecties. FEZ zorgt daarnaast ook voor de documentatie van de totstandkoming van de gegevens. Door de centrale rol van FEZ kan de auditdienst van SZW een vooral systeemgerichte controle uitvoeren. En door de goede inbedding van de normen in de werkprocessen is de accountant beter in staat de zwakheden in het

Google Earth wordt genoemd als methode om de realisatie van woningen, bedrijfsruimten of zwembaden te controleren.

totstandkomingproces boven water te krijgen en ontstaat er veel winst bij de controlewerkzaamheden.

Rekenkamers

De accountant is in zijn bijdrage aan betrouwbare prestatiegegevens dus mede afhankelijk van andere partijen. Naast de betrokkenheid

Hoewel sommigen pleiten voor een bredere rol voor de accountant is er tegelijkertijd het risico op de stoel van de bestuurders te gaan zitten.

van politici, bestuurders, beleidsmensen en controllers kan ook voor rekenkamers een rol zijn weggelegd.

Bij de gemeente Rotterdam rapporteert het college jaarlijks over de in het collegeprogramma opgenomen prestatie-indicatoren. De rekenkamer toetst de betrouwbaarheid van die indicatoren en geeft bovendien een oordeel over de kwaliteit van de doelen en of de doelstellingen gerealiseerd (gaan) worden. Eén van de kwaliteitscriteria is consistentie: in hoeverre sluiten de prestatie-indicatoren aan op het collegeprogramma.

Op rijksniveau neemt de Algemene Rekenkamer een dergelijke rol op zich. Met haar jaarlijkse rapport over de 'Staat van de beleidsinformatie' wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan kwaliteitsverbetering van de begroting en de verantwoording, en aan de samenhang tussen die twee.

Samenspel

Daarmee gaan rekenkamers verder dan de accountant vaak kan of wil gaan. Want hoewel sommigen pleiten voor een bredere rol voor de accountant is er tegelijkertijd het risico op de stoel van de bestuurders te gaan zitten.

In een goed samenspel moeten de partijen heldere afspraken maken over elkaars taken en verantwoordelijkheden. Ketenpartners moeten afspreken welke bronnen zij hanteren en welke onderliggende meetmethoden, zodat de realisatiegegevens onderling vergelijkbaar. En de rol van de accountant moet duidelijk zijn, zowel voor hemzelf als de partijen om hem heen. ■

Noot

* Hanneke Dullemond is beleidsadviseur bij het ministerie van Financiën. Met medewerking van Suzanne Brom (ministerie van Financiën) en Rudi Turksema (Algemene Rekenkamer). Zij maken deel uit van de NIVRA-projectgroep Verantwoording en assurance van niet-financiële informatie in de publieke sector (NFI). Meer informatie: www.nivra.nl/Thema's/Publieke_sector/NFI.



VOORTGEZETTE EDUCATIE REGISTERACCOUNTANTS

Verantwoording en assurance van niet-financiële informatie

Datum: 13 juni 2007
Locatie: Hotel Mercure Den Haag

Na dit seminar kent u alle *ins and outs* van niet-financiële informatie in de publieke sector en weet u hier als accountant, beleidsmedewerker of controller mee om te gaan. Het seminar bestaat uit vier praktijkcases, elk belicht van uit een ander perspectief, gevolgd door een panel-discussie.

Kijk voor meer informatie op www.nivra.nl/vera.
Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.