

Spagaat en Spaghetti

Instellingen die door meer overheidsorganisaties worden gefinancierd, worstelen met evenzovele financiële verantwoordingen. Zo heeft het Leger des Heils jaarlijks honderd accountantsverklaringen nodig. Het terugdringen van de 'verslaggevingsspaghetti' vordert wel, maar is volgens financieel managers in de sector nog allerm minst voltooid.

TEKST BERT BAKKER | BEELD ANP, MARJA BROUWER

Verslaggeving in de publieke sector - een palet aan regels, een diversiteit aan verantwoordingen', zo heette het rapport dat in mei 2008 werd opgesteld onder auspiciën van het ministerie van Financiën. Organisaties die voor hun financiering te maken hebben met meer dan een ministerie, moeten vaak evenzoveel jaarverslagen maken om zich te verantwoorden. Een zware belasting voor instellingen die zich liever 'gewoon met hun eigenlijke werk bezighouden'. Dat moest anders, beter.

Tweeënhalf jaar later is er vooruitgang geboekt. Maar opgelost is het nog allerm minst. Juist bij de zwaarst belaste organisaties lijkt het probleem inherent. Het is, dat geeft financieel secretaris van het Leger des Heils Harm Slomp wel toe, niet helemaal toevallig dat juist zijn organisatie elk jaar meer dan 25 jaarverslagen moet opstellen. In zijn sobere maar keurige kamer in het hoofdkwartier van het Leger in het hart van Almere, licht de ook op een late vrijdagmiddag nog correct in Legeruniform gestoken Slomp toe: "Het Leger wil de helper zijn van mensen zonder helper. Dat betekent dat als een regeling in 95 procent van de gevallen goed functioneert, wij ons typisch zullen richten op die restgroep van vijf procent. Dak- en thuislozen, verslaafden, draai-

deurcriminelen, maar ook gezinnen die met uithuiszetting worden bedreigd of alleenstaande, ernstig vervuilde ouderen. Vaak mensen die meer problemen tegelijkertijd hebben en waar die regelingen dus juist niet naadloos op passen."

LEGERTJE FINANCIERS

Slomp geeft voorbeelden: om de kosten van hulp die aan een cliënt is gegeven vergoed te kunnen krijgen, is soms vereist dat die dat bevestigt in een getekende

verklaring. Sommigen weigeren dat. Een andere regeling vergoedt alleen op basis van de tijd die de hulpverlener *face-to-face* contact had met de cliënt. "Maar soms krijg je die handtekening of dat oogcontact niet. Dat maakt 't complex." Het is dus mede die zelfgestelde taak die tot verantwoordingstechnische complexiteit leidt. Achter dat grote Leger staat namelijk een legertje aan financiers (*zie kader*). Anders dan velen denken draait het Leger des Heils niet volledig op giften en legaten. Die zijn goed voor zo'n twintig miljoen euro, maar op een begroting van ongeveer 260 miljoen euro. Het overgrote deel van de geboden welzijns- en gezondheidszorg wordt dus betaald uit regelingen van diverse overheden en zorgverzekeraars. En - om nog een misverstand op te ruimen - sinds twintig jaar geleden de hulpverlening en kerkelijke activiteiten juridisch en financieel werden gescheiden, gebeurt dit door ruim vijfduizend betaalde medewerkers die voor het overgrote deel géén heilssoldaat - dus belijdend lid van de geloofsgemeenschap - zijn.

Harm Slomp: 'Als ik een wens bij de regelgevers zou mogen neerleggen: Vraag je continu af 'is dit in de praktijk wel uitvoerbaar'.'

Leger des Heils: Veel financiers, veel verantwoordingseisen, veel jaarverslagen

Mogelijk is het Leger des Heils in verantwoordingstechnische zin de meest complexe organisatie van Nederland. Op een jaarlijkse begroting van ruim een kwart miljard euro komt 'slechts' zo'n twintig miljoen uit charitatieve bijdragen. Overheden en andere subsidiërende instellingen zijn inmiddels de grootste 'financiers' van het Leger: het ministerie van Justitie (onder meer reclassering en forensische zorg), zorgkantoren (AWBZ-zorg), provincies (onder meer Jeugdzorg) maar ook tientallen gemeenten, vooral in verband met de Wet maatschappelijke ondersteuning en de opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen. Maar ook het Centraal Bureau Fondsenwerving is één van de vele partijen met eigen eisen ten aanzien van de wijze van rapporteren, de besteding van geld en de berekening van geboekte resultaten. Die laatste worden meestal uitgedrukt in prestatie-indicatoren. Daarvan zijn er vele, en het uniformeren daarvan wordt door alle partijen gezien de grootste van alle 'uitdagingen'.

‘Achter het Leger staat een legertje financiers.’



Wij geloven...
ook in mensen

www.legerdesheils.nl

BATALJON ADMINISTRATIE-MEDEWERKERS

Slomp, opgeleid als registeraccountant en nu waarschijnlijk Nederlands enige cfo die zich tevreden stelt met een Volkswagen Caddy als *company car*: “Die twintig miljoen uit giften zijn wel heel

belangrijk voor ons. De reguliere verantwoordingseisen, zoals die van het Centraal Bureau Fondsenwerving, zijn van toepassing, maar je kunt dit geld beschouwen als het *venture capital* van het Leger des Heils.” Het stelt het Leger in staat hulp te geven in die gevallen en

Daan Boot (Spirit): ‘Voor elke beschikking werd een apart verantwoordingsdocument gevraagd, soms inclusief een accountants-verklaring.’

Financieel management

voor die experimentele projecten waarvoor bestaande instanties geen ‘regelingen’ kennen. “Daarmee kunnen we in de hulpverlening laagdrempelig, grensverleggend en innovatief zijn.” De verantwoordingseisen, verbonden aan de 240 miljoen euro die diverse overheden en verzekeraars fourneren, maken een bataljon aan administratiemedewerkers nodig. Volgens Slomp zijn alleen al zo’n twintig mensen - onder wie economen, accountants en ICT-ers - continu bezig om informatie over de 35.000 mensen die gemiddeld op jaarbasis geholpen worden, zó te categoriseren dat die past binnen de voorwaarden van al die regelingen waaruit middelen worden ontvangen. “Vaak in partjes overigens, juist omdat een aanzienlijk deel van die cliënten multiprobleemgevallen zijn”, zegt Slomp. “Ze hebben schulden, zijn verslaafd, ziek, zonder huis, én ze hebben een relatie met Justitie. Voor al die problemen bestaan aparte loketten. Die coördinatie nemen wij dan over.”

VIER MENSEN FULLTIME

Naast het reguliere administratieve apparaat, waar ook circa honderd mensen werken, zijn er dan tenslotte ook nog vier mensen vrijwel full time bezig om alles correct in de jaarverslagen, formulieren en databases van de subsidieverstrekking te krijgen. Slomp: “Die kennen al die regelingen tot in de fijnste haarvaten.” Envoy Slomp (‘envoy’ staat voor de kerkelijke ‘rang’ die hij het Leger bekleedt) is niet de eerste die het probleem van de zware en sterk uiteenlopende verantwoordings- en verslaggevingslast benoemt. En het Leger is ook zeker niet de enige instelling die met de problematiek worstelt. Niet overal is de nood zo hoog, maar ook academische ziekenhuizen, waterschappen, openbare scholen, ambulancediensten, blindeninstituten, jeugd- en andere maatschappelijke zorginstellingen verslikken zich soms in de verslaggevings spaghetti.

AKELIG BEKEND

Een sprekend voorbeeld van hoe verantwoordingsregels van subsidieverstrekking het leven van gesubsidieerde instellingen, althans in administratieve zin, zwaar kunnen maken, geeft financieel manager en controller Daan Boot van de Amsterdamse jeugdhulpinstelling Spirit. Die instelling ontvangt subsidie van onder meer de stadsregio Amsterdam, de stadsdelen, randgemeenten, en de ministeries van Justitie en van Jeugd & gezin. ■



‘Ook academische ziekenhuizen, openbare scholen, jeugd- en andere zorginstellingen verslikken zich in de verslaggevingsspaghetti.’

Boot: “Met de stadsregio Amsterdam liepen de contacten via de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning (DMO). Tot voor kort hadden we binnen alleen al die afdeling te maken met verscheidene subsidiebeschikkingen. En voor elke beschikking werd een apart verantwoordingsdocument gevraagd, soms inclusief een accountantsverklaring.”

Intussen heeft Spirit samen met DMO een oplossing gevonden (zie *kader*), maar de geschetste situatie moet veel financieel directeurs van de (semi)overheidsinstellingen die hierboven worden aangehaald akelig bekend voorkomen.

**Ruud Creusen
(Financiën): ‘Instellingen worstelen met de prestatie-indicatoren, die gaan over niet-financiële informatie.’**

HONDERD VERKLARINGEN

Dit is precies waarom het ministerie van Financiën in mei 2008 het rapport ‘Verslaggeving in de publieke sector - een palet aan regels, een diversiteit aan verantwoordingen’ liet opstellen. Het probleem werd daarin benoemd en geanalyseerd. Onder meer de casus van het Leger - dat jaarlijks zo’n honderd keer (!)

een accountantsverklaring moet overleggen bij diverse financiële verantwoordingen - wordt in dat rapport behandeld. Maar veel meer (semi-)publieke instellingen blijken de spagaat te herkennen van enerzijds overal waar dat mogelijk is potjes te moeten aanspreken die bij hun doel passen, maar anderzijds daardoor ook verplicht te worden om evenzoveel

‘Spirit’ en DMO dringen spaghetti terug

‘Spirit’ heeft de taak heeft om in Amsterdam en omgeving gezinnen en kinderen te helpen als opvoeden en opgroeien ‘niet vanzelf’ gaat. Spirit begeleidt ruim zesduizend jeugdigen en gezinnen, met ruim duizend medewerkers.

Een veelheid van subsidieverstrekkingen impliceert dat aan elk van die partijen verantwoording moet worden afgelegd. Kortom: verslaggevingsspaghetti.

Maar met één partij, de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning van Amsterdam, werd een pilot gestart om tot vereenvoudiging van de rapportages te komen. Financieel manager en controller Daan Boot van Spirit: “Met DMO zijn we gaan praten. We kwamen overeen dat we de diverse, verschillende subsidiebeschikkingen nu tot één terugbrengen. Dat scheelt!”

De andere subsidiënten verwachten nog steeds elk hun eigen verslag, wat Spirit enkele fte's op jaarbasis kost. Boot: “En de kosten van de diverse accountantsverklaringen - zelden minder dan drieduizend euro per stuk - komen daar nog bij!”

Volgens Boot is het echte probleem dat beleidsmedewerkers en accountants elkaars taal niet verstaan. Spirit streeft er naar in toenemende mate financiële verantwoording te kunnen afleggen over aantallen prestaties en de prijs per prestatie. Boot: “De systematiek van uitgewerkte kostenoverzichten, met analyses van de verschillen tussen wat geraamd en gerealiseerd werd, zouden we graag achter ons laten.”

Hans Pirovano (OCW): 'Misschien is een aparte Raad voor de Publieke Jaarverslaggeving te zwaar en kunnen we volstaan met een overlegplatform.'

varianten van hun jaarverslag te maken. Niet zelden aangevuld met in de subsidievoorwaarden vereiste - kostbare - accountantsverklaringen.

Het verslag deed acht aanbevelingen om te komen tot betere coördinatie, normalisatie en uiteindelijk standaardisering (zie kader).

Afgaand op het relaas van de financiële man van het Leger de Heils lijkt het of er niet heel veel is bereikt. Maar zien de desbetreffende ministeries dat ook zo?

VORDERINGEN

Ruud Creusen, bij het ministerie van Financiën hoofd van de afdeling die zich bezighoudt met doelmatige uitvoering en verantwoording, volgt de ontwikkelingen op de voet volgt. Hij klinkt helemaal niet somber.

"Voor zover ik kan beoordelen worstelen instellingen zoals het Leger de Heils vooral met de uiteenlopende prestatie-indicatoren. Dat blijft lastig, maar die gaan vooral over niet-financiële informatie. Op andere gebieden zijn wel degelijk vorderingen." Creusen noemt in dat verband de introductie van een uniform subsidiekader voor alle partijen die rijkssubsidies ontvangen, en de afspraak dat voor kleine subsidies geen accountantsverklaring meer wordt gevraagd. "Dat is winst voor alle betrokken partijen." Verder wijst hij op de oprichting van een projectgroep Regeldrukvermindering Jeugdzorg, en het feit dat er voor universiteiten intussen één gestandaardiseerd, afzonderlijk SISA-document (Single Information Single Audit) bestaat als toelichting op de jaarrekening en dat kan worden volstaan met één accountantsverklaring. "En", zegt Creusen, "er wordt gewerkt aan verdere uitbouw".

'PUBLIEKE RJ'

Hij wijst ook op initiatieven van de Vereniging Nederlandse Gemeenten in samenwerking met zijn ministerie om, conform het uniform subsidiekader, een nieuwe modelverordening subsidies te maken. Intussen wordt al bij tachtig gemeenten de uitvoering en financiële

verantwoording van gemeentelijke subsidie conform dat kader vereenvoudigd. Creusen: "Als dit op alle bestuursniveaus gebeurt, heb je maximale winst. Het effect zal in de komende tijd echt zichtbaar worden."

Noodzaak en nut van het instellen van een aparte Raad voor de Publieke Jaarverslaggeving (RPJ) ziet Creusen wel, althans als dat door alle partijen wordt gedeeld. "Onderlinge coördinatie en afstemming blijft altijd van belang." Het idee voor zo'n RPJ ontstond na de zogeheten 'BAPO-affaire'; een discussie over hoe onderwijsinstellingen een voorziening voor bevordering van ouderparticipatie moesten boeken. Daarover kon men het niet eens worden met de RPJ.

Creusen: "Misschien kan zo'n RPJ zinvol zijn - bijvoorbeeld als je denkt aan de waarderingsvragen die tijdens de bankencrisis opkwamen. Anderzijds, als de genoemde initiatieven succesvol blijken, neemt behoefte aan zo'n RPJ wellicht af."

'GEEN URGENTIEGEVOEL'

Creusens taxatie van de urgentie van het instellen van een RPJ lijkt aan te sluiten bij wat Hans Pirovano erover zegt. Pirovano is manager jaarverslaggeving op het bewuste ministerie van OCW en trekker van de interdepartementale groep die over de wenselijkheid van zo'n raad overlegt. "Het initiatief is van meer kanten met instemming begroet. Maar we zijn nog bezig te inventariseren hoe groot het draagvlak voor zo'n RPJ is. Dat er nog geen eindrapport is heeft te maken met de diversiteit van de informatiebehoefte van de ministeries, met het probleem dat de uiteenlopende terminologie van diverse ministeries niet eenvoudig aan financiële rapportage te koppelen is, en aan het feit dat er in de politiek geen gevoel van urgentie is."

Dat laat overigens onverlet dat er genoeg onderwerpen zijn waarover volgens Pirovano in een RPJ gesproken kan worden: "Denk aan kwesties als SBR en XBRL, of hoe je je controlling aanpakt. Maar mis-

Gestage vorderingen

In 2008 werden in het rapport 'Verslaggeving in de publieke sector - een palet aan regels, een diversiteit aan verantwoordingen' suggesties gedaan om de verantwoordingslast bij instellingen die door verscheidene overheden worden gefinancierd, te verlichten.

In het oog springend waren de suggesties om een **Rijksbreed subsidiekader** en een systeem van **Single Information en Single Audit** (SISA) toe te passen. Inmiddels zijn op die terreinen de eerste stappen gezet.

Ook werd gezinspeeld op de vorming van een verslaggevingsoverleg dat kan dienen als een 'broertje' voor de RJ, die primair op de private sector is gericht. Al eerder was overigens geopperd dat een speciale **Raad voor de Publieke Jaarverslaggeving** wellicht zinvol en wenselijk zou zijn. Die tienkoppige werkgroep die werd ingesteld verkent en inventariseert de standpunten en behoeften van desbetreffende partijen - voornamelijk ministeries. De discussie daarover verkeert in de fase van zoeken naar draagvlak en consensus.

schien is een aparte raad te zwaar en kunnen we volstaan met een eenvoudig overlegplatform."

WEL WAT VERBETERD

Is de financieel secretaris van Leger des Heils al merkbaar geholpen met de vooruitgang waar de mensen op de ministeries zo enthousiast over zijn?

Slomp: "Och, er is wel wat verbeterd. Bij het opstellen van ons maatschappelijk jaardocument - een combinatie van financiële en 'productie'-gegevens - dat we voor activiteiten binnen de AWBZ, Zorgverzekeringswet en forensische zorg opstellen, hebben we een mate van standaardisatie kunnen invoeren. Maar ik stel ook vast dat gemeenten en provincies zich daarbij niet hebben aangesloten."

Bij het grote probleem van de wirwar aan prestatie-indicatoren ziet Slomp nog geen enkele vooruitgang. "Maar ik geef toe: wij zoeken de probleemgevallen op en dit is de consequentie. Als ik een wens bij de regelgevers zou mogen neerleggen, zou ik zeggen: Vraag je bij het definiëren van de voorwaarden continu af 'is dit in de praktijk wel uitvoerbaar?' Als ze dat doen, hebben we veel gewonnen." □