

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1698

Vragen van de leden **Douma** en **Depla** (beiden PvdA) aan de minister en de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *boekhoudfraude bij gemeenten en provincies*. (Ingezonden 29 april 2005)

1

Bent u op de hoogte van de klachten die de registeraccountant de heer L. Verhoef heeft over de jaarrekeningen van (veel) gemeenten en provincies en de goedkeurende verklaringen van accountants daarbij?

2

Bent u op de hoogte van de afhandeling van de daarover door hem gevoerde procedures bij de Raad van Tucht voor Accountants en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de klachten die hij daarover heeft ingediend bij de President van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad?

3

Bent u ervan op de hoogte dat de heer L. Verhoef bij Justitie aangifte heeft gedaan van boekhoudfraude bij een twintigtal gemeenten en provincies?

4

Deelt u de mening dat in beginsel het saldo van de baten en lasten in de jaarrekening van een gemeente

identiek moet zijn aan de mutatie van het eigen vermogen van die gemeente? En andersom, deelt u de mening dat mutaties in het eigen vermogen moeten voortvloeien uit de cijfers zoals vermeld in de rekening van baten en lasten?

5

Is het u bekend dat door een groot aantal gemeenten en provincies een deel van de baten en lasten buiten de rekening van baten en lasten wordt gehouden? Is het u bekend dat, mede als gevolg daarvan, het saldo van de rekening van baten en lasten en de mutatie van het eigen vermogen vaak substantieel van elkaar verschillen?

6

Deelt u de mening dat een jaarrekening waarin een deel van de baten en lasten buiten de rekening van baten en lasten wordt gehouden en het saldo van de rekening van baten en lasten niet gelijk is aan de mutatie van het eigen vermogen, géén getrouw beeld geeft van de financiële situatie van die gemeente?

7

Is de hier omschreven praktijk volgens u in overeenstemming met de voorschriften dienaangaande, zoals neergelegd in de Comptabiliteitsvoorschriften en het thans geldende Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)?

8

Is het waar dat u beiden al langer op de hoogte bent van deze situatie,

zoals zou kunnen blijken uit de uitspraak van de staatssecretaris «gemeenten zijn veel te weinig transparant»?¹

9

Is het waar dat u zelf geen gebruik maakt van de jaarverslagen van gemeenten en provincies en dat u ten behoeve van de berekening van de EMU-schuld aanvullende vragen stelt over betalingen die niet via de exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de reserves worden gebracht?

10

Deelt u de mening dat een accountant aan een jaarrekening waarin het saldo van baten en lasten en de mutatie van het eigen vermogen van elkaar verschillen, een goedkeurende verklaring mag geven of dient hij, als het om materiële verschillen gaat, een dergelijke goedkeurende verklaring juist te onthouden?

11

Deelt u de mening dat het afgeven van een goedkeurende verklaring door een accountant aan een jaarrekening waarin substantiële verschillen bestaan tussen het saldo van de rekening van baten en lasten en de mutatie van het eigen vermogen, in strijd is met de dienaangaande geldende regels voor accountants?

12

Deelt u de mening dat zowel gemeenten en provincies als

accountants, in dit geval, in hun taak tekortschieten en er mogelijk sprake is van overtreding van de betreffende regelgeving?

13

Welke conclusies trekt u, op grond van deze situatie, over het door de regering gewenste systeem van single audit en de, in reactie daarop door de Tweede Kamer aangenomen motie-Douma c.s.² over de randvoorwaarden waaraan de meest decentrale audits in een systeem van single audit moeten voldoen?

14

Deelt u de mening dat het wetsvoorstel Wet Toezicht Accountancy voldoende waarborgen biedt voor het toezicht op accountants die actief zijn voor gemeenten en provincies?

¹ Radio 1 Journaal, 7 april jl.

² Kamerstuk 29 949, nr. 12.

Antwoord

Antwoord van minister **Remkes** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de minister en de staatssecretaris van Financiën. (Ontvangen 20 mei 2005)

1

Ja, daar ben ik van op de hoogte.

2

Ja, ik ben globaal op de hoogte van de procedures die de heer Verhoef inzet, als ook de uitslagen daarvan. Ik volg echter niet iedere stap afzonderlijk.

3

Ja, daarvan ben ik op de hoogte.

4

Ik deel deze mening niet. De systematiek voor begroten en verantwoordt van provincies en gemeenten is neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Voor begrotingsjaar 2004 waren de regels vastgelegd in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV'95).

Het BBV en ook zijn voorganger schrijven het door u genoemde beginsel niet op de door u aangegeven manier voor. De reden hiervoor is dat ik andere uitgangspunten hanteer in het BBV. De systematiek die wordt voorgeschreven in het BBV is de volgende: in zowel de begroting als

de jaarrekening worden eerst de baten en lasten gegeven, vervolgens wordt het saldo voor bestemming bepaald, daarna worden de mutaties in de reserves gegeven, waarna het saldo na bestemming wordt gegeven. Derhalve is het saldo na bestemming niet de enige mutatie in het eigen vermogen, oftewel de reserves. Ook de mutaties in de reserves hebben direct effect op het eigen vermogen. Voor deze methodiek is nadrukkelijk gekozen en wel omdat ik het toevoegen en onttrekken aan reserves cruciaal vind voor het democratisch functioneren van gemeenten in het algemeen en het budgetrecht van de gemeenteraad in het bijzonder.

Dit heb ik in oktober ook uitgebreid uiteengezet in het antwoord op vragen van het Kamerlid Vendrik. Ik citeer hieronder het antwoord dat ik aan de heer Vendrik heb gegeven. «De reden dat het saldo van de rekening van baten en lasten niet één op één terug te vinden is in de wijzigingen in het eigen vermogen is dat gemeenten bij de begroting reeds toevoegingen mogen doen aan de (bestemmings)reserves. Deze toevoegingen aan reserves vind ik cruciaal voor het democratisch functioneren van gemeenten in het algemeen en het budgetrecht van de gemeenteraad in het bijzonder. In wezen komt het doen van toevoegingen aan reserves bij de begroting erop neer dat gemeenten sparen voor toekomstige investeringen. Deze mogelijkheid tot «sparen» is inherent aan het stelsel van baten en lasten. Het verbieden van de mogelijkheid reeds bij de begroting reserves te muteren zou het budgetrecht van gemeenten ernstig aantasten. Het betekent echter wel dat het stelsel van baten en lasten, zoals voorgeschreven voor privaatrechtelijke rechtspersonen, niet zondermeer toepasbaar is, omdat dat stelsel ervan uit gaat dat er bij de rekening een saldo – de winst – wordt bepaald dat vervolgens bij de volgende begroting kan worden aangewend. Dat het budgetrecht belangrijk is voor een democratisch gekozen orgaan, behoeft geen nadere toelichting. Het niet aansluiten van de resultatenrekening en de vermogenswijziging heeft te maken met waar wat in de begroting en jaarstukken is terug te vinden. Het is niet zo dat er cijfers niet opgenomen

worden; ze staan alleen op andere plaatsen dan waar sommigen vinden dat ze moeten staan. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat vanaf begrotingsjaar 2004 geldt, is er overigens voor gekozen de mutaties in de reserves bij begroting en verantwoording expliciet zichtbaar te maken, zodat de mutaties in principe voor iedereen transparant, en derhalve narekenbaar, zijn.»

5

Ja, het is mij bekend dat het saldo van de rekening van baten en lasten en de mutaties van het eigen vermogen van elkaar verschillen. De oorzaak daarvan en wat ik daarvan vind heb ik in het antwoord op vraag 4 uiteengezet.

6

Voor een jaarrekening van een provincie of gemeente is het voor het getrouw beeld van belang dat de jaarrekening voldoet aan de van toepassing zijnde regels voor provincies en gemeenten. In dit geval betreft het het BBV, terwijl uw vragen suggereren dat het Burgerlijk Wetboek 2, Titel 9, die de verslagleggingsvoorschriften voor privaatrechtelijke rechtspersonen geven, van toepassing is. Dat ik de mening toegedaan ben dat er voor overheden andere eisen aan de begroting en verantwoording worden gesteld hebben ik, en mijn ambtsvoorgangers, reeds diverse malen bericht, onder andere in een brief van 4 december 2000 aan de Tweede Kamer en ook in de nota van toelichting op het BBV. In die laatste geef ik ook mijn standpunt ten aanzien van de adviezen die de heer Verhoef heeft uitgebracht.

7

Zoals in het antwoord op de vragen 4 tot en met 6 aangegeven ga ik ervan uit dat provincies en gemeenten voldoen aan de regels die van toepassing zijn. Of dat zo is, zal onder andere, zichtbaar worden doordat de accountantsverklaring vanaf 2004 niet alleen een oordeel over het getrouwe beeld, maar ook over de rechtmatigheid geeft. Het voldoen aan het BBV maakt expliciet onderdeel uit van de accountantscontrole. Gezien de discussies rond de invoering van de vernieuwde accountantscontrole laat ik onderzoek doen naar de strekking van de accountantsverklaring over de

jaarrekening 2004 en naar de redenen waarom niet-goedkeurende accountantsverklaringen zijn gegeven.

8

Indien u met «deze situatie» bedoelt dat gemeenten en provincies mutaties in de reserves hebben voordat het uiteindelijke saldo wordt bepaald, dan ben ik daarvan op de hoogte. Bovendien is dit expliciet toegestaan volgens het BBV (artikel 17 en 27). Ik vind dit, zeker zoals het nu in het BBV expliciet is voorgeschreven, ook transparant. Dit heb ik uitgebreid uiteengezet in de nota van toelichting op het BBV.

9

Het EMU-saldo van gemeenten en provincies wordt berekend op basis van cijfers geregeld volgens de Regeling Informatie voor derden (lv3). Deze lv3 is daar voor bestemd. Reden voor de lv3 is dat het EMU-tekort een heel specifieke berekeningswijze kent, zodat alle landen het tekort op een vergelijkbare wijze berekenen. Het belangrijkste verschil tussen lv3 en de jaarrekening van gemeenten is dat lv3 uitgaat van transacties, zoals de EU voorschrijft, en de jaarrekening volgens het stelsel van baten en lasten is. Voor het waarom van de twee verschillende stelsels verwijs ik naar de antwoorden van oktober 2004 op de vragen van het kamerlid Vendrik. Omdat lv3 pas in 2004 is ingevoerd werd er in 2004 en daarvoor gebruik gemaakt van extra vragen aan gemeenten. Ook nu zijn er extra vragen uitgezet, om het toekomstig tekort te kunnen inschatten (vooraf). De berekeningen voor het EMU-tekort door het CBS op basis van lv3 is telkens achteraf (op kwartaal- en jaarbasis).

10

Een accountant dient uit te gaan van de regels voorgeschreven in het BBV, niet met voorschriften die bewust niet in het BBV zijn opgenomen. Voorts leidt niet iedere fout of onzekerheid tot een niet-goedkeurende verklaring. Relevant is ook de grootte van de fout of onzekerheid in relatie tot de goedkeuringstolerantie.

11

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 10.

12

Zoals eerder aangegeven vind ik het belangrijk dat gemeenten en provincies zich aan de voor hen geldende regels houden. Voor de begroting en de jaarrekening gaat het dan onder andere om het BBV. De accountant toetst vanaf de jaarrekening 2004 ook op rechtmatigheid. Dit onderstreept het belang dat ik hecht aan het naleven van de regels door bijvoorbeeld provincies en gemeenten. Verder verwijs ik u ook naar het antwoord op vraag 7.

13

Ik hecht groot belang aan rechtmatig handelen. Door het BBV en door het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten wordt er een verbeteringslag gemaakt in de transparantie van begroting en jaarrekening van provincies en gemeenten. Single information en single audit is ook een traject waaraan ik hecht, zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt «Brinkman». Dit is een technisch lastig traject, dat ik samen met de minister voor BVK, gedegen ga aanpakken, onder andere via een pilot. Ik verwijs u hiervoor verder naar het kabinetsstandpunt Brinkman en de verdere uitwerking daarvan.

14

Ja. Vrijwel alle gemeenten en provincies worden gecontroleerd door accountantsorganisaties (en de daar werkzame externe accountants) in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Deze accountantsorganisaties staan derhalve, volgens het wetsvoorstel, onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten. Voor de drie gemeentelijke accountantsdiensten wordt een aantal bepalingen van de Wta van overeenkomstige toepassing verklaard (zie de voorgestelde wijzigingen in artikel 213 van de Gemeentewet). Het toezicht op de naleving van deze bepalingen berust bij de gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie. Ik vind het voor de accountantscontrole op gemeenten en provincies overigens essentieel dat er vanaf het begrotingsjaar 2004 diverse veranderingen zijn doorgevoerd in de Gemeentewet/Provinciewet en het Besluit accountantscontrole. De

afgelopen jaren, en ook de komende jaren, is en wordt een hele slag geslagen ten aanzien van de accountantscontrole. Accountants bij provincies en gemeenten worden aangesteld door provinciale staten en gemeenteraden. De laatste jaren worden deze accountants steeds vaker via aanbestedingsprocedures gekozen waarna contracten voor een beperkt aantal jaren worden gesloten. Ik bemerk een bewustwording van provinciale staten en raden bij het aanstellen van de accountant en de accountantscontrole. Dit is mijns inziens positief.