

Interview met Leo Verhoef

Klokkenluidende **registeraccountant** vindt steeds meer gehoor

Accountant Leo Verhoef is in overheidsland bekend maar lang niet altijd geliefd. Talloze gemeenten en provincies zijn door hem, vaak ongevraagd, getraakteerd op niet malse kritieken op hun jaarrekeningen. Wat bezielt deze man in zijn, tot voor kort, vaak eenzame strijd tegen diep gewortelde boekhoudpraktijken bij de decentrale overheden.

Wat is bij de overheid het belang van een deugdelijke financiële verslaglegging?

Het moet altijd duidelijk zijn hoe het gemeenschapsgeld zal worden uitgegeven. Daarvoor dient de begroting. Achteraf moet er ook kunnen worden nagegaan of het ook zo is gegaan als afgesproken. Dat gebeurt in de jaarrekening. Het gaat om de doodnormale democratische verantwoording via de volksvertegenwoordigers aan de inwoners. Het is immers hùn geld waarmee de overheid bestuurt.

Wie moet zich met die controle bezighouden?

Overheidsgeld gaat iedere politicus aan. Zeker omdat het maar één keer kan worden uitgegeven. Zonder geld is er geen beleid en al helemaal geen uitvoering. Gemeenteraadsfracties hebben om die reden eigenlijk geen financiële specialisten nodig. Die werken slechts als excuus voor de andere raadsleden want: 'die hoeven er dan geen verstand van te hebben.' Zo hoeven ook collega's eigenlijk geen wethouders financiën te benoemen. Toen Frank de Grave in Amsterdam nog wethouder financiën was zei hij: 'wethouder financiën zijn is eigenlijk heel eenvoudig. De andere wethouders geven het geld uit; die zijn dus ook verantwoordelijk en die moeten dus uitleg geven over begrotingsover- en onderschrijdingen.'

'Als alles gemakkelijk te controleren is komen de fouten ook eerder boven tafel.'

Omdat het iedereen wat aangaat is het wel van het grootste belang dat dan ook iedereen begrijpt wat een begroting en een jaarrekening inhoudt. Elke gemeenteraad krijgt de financiële stukken die zij verdient. Als te moeilijke of verwarrende jaarstukken en begrotingen gewoon door de raad worden teruggestuurd worden ze echt wel beter.

Maar waarom worden ze dan zo moeilijk en ingewikkeld gepresenteerd?

Eigenlijk gaat het er alleen maar om dat de begroting aangeeft wat je als gemeente of provincie wilt doen en hoeveel geld de gemeenteraad of provinciale staten daar dan voor over heeft. Het college gaat vervolgens aan de slag en rapporteert na afloop van het jaar of er met het beschikbare geld is gedaan wat is afgesproken. Dat is de kern en die moet voor iedereen te begrijpen zijn. Een voorbeeld: als een gemeente in de begroting een miljoen ter beschikking stelt voor het opknappen van een weg moet het na een jaar duidelijk zijn dat de hele weg (en niet een stukje) op de afgesproken wijze is opgeknapt en wat dat uiteindelijk



heeft gekost. Is er geld over dan moet dat duidelijk zijn. Was er meer geld nodig? Dat kan; maar dan had het college al in het jaar van uitvoering aan de raad moeten vragen om dat meerdere beschikbaar te stellen. En als er meer is uitgegeven dan waarvoor de begroting toestemming gaf, dan is dat meerdere dus onrechtmatig uitgegeven. Dat moet de gemeenteraad weten en daar moet de gemeenteraad dan wat van vinden.

Heel vaak wordt er aan de rekening van alles en nog wat toegevoegd en dat kan best zinnig zijn. Maar één ding is echt noodzakelijk: een heldere, begrijpelijke verantwoording. Dat kan door een doordachte opbouw van het stuk en door de aanwezigheid van een goede hoofdstukindeling en een goede samenvatting. Vaak zijn ze echter nodeloos ingewikkeld. Nogmaals: in de eerste plaats omdat gemeenteraden en provinciale staten dat accepteren. Maar sommigen in het gemeentehuis of provinciekantoor komt dat ook wel heel goed uit.

Degenen die de jaarrekeningen maken (ambtenaren en wethouders) zijn mensen die soms ook fouten maken. Die fouten moeten vervolgens weer worden weggewerkt en zo veroorzaakt de ene fout (zo niet leugen) de andere. Dat merk je vervolgens aan het stuk. Dat wordt moeilijker te begrijpen. Daarmee begint de vicieuze cirkel want in een ingewikkeld verhaal vallen vervolgens ook andere gekke dingen gewoon minder op.

Maar wat de grootste rol speelt is de angst om politiek af te gaan. Als alles gemakkelijk te controleren is komen de fouten ook eerder boven tafel. Om die reden is versluisend boekhouden heel aantrekkelijk. Ook speelt mee dat het nooit leuk is om achteraf

toe te moeten geven dat er bijvoorbeeld helemaal geen noodzaak was tot verhoging van de onroerendezaakbelasting of dat er toch nog genoeg geld over was voor noodzakelijk gevonden voorzieningen of dat budgetten zijn overschreden. Om die reden wordt er ook heel vaak te hoog geraamd. Een meevallertje presenteren is natuurlijk veel sexy'er dan een tekort. Ook kunnen tekorten die elders zijn ontstaan worden weggeboekt op posten met extra ruimte. Kortom; meer ruimte geeft meer vrijheid en dat is aantrekkelijk. Maar er is een keerzijde. De wettelijke controle door de gemeenteraad wordt op deze wijze heel moeilijk. En het brengt een groot risico met zich mee dat derden (bv. bedrijven waar de gemeente zaken mee doet) hier hun kans grijpen en uit de overvolle ruif gaan mee-eten.

Eigenlijk heb ik als accountant moeten constateren dat de machtsverhoudingen bij heel veel provincies en gemeenten uit balans zijn.

De controlerende macht is te weinig in staat om tegenspel te geven aan degenen die dagelijks aan het stuur staan. Veel gemeenteraadsleden willen eigenlijk ook niet controleren maar meebesturen. Ook een taak, maar de controlefunctie is toch echt belangrijker. Ook al maak je jezelf er bij de 'inner circle' niet zo populair mee. Een beetje gezond wantrouwen zou tot de grondhouding van elk raadslid moeten horen. Niet de neiging om altijd maar vriendjes te willen blijven. Ik hoop dat de verplichte rekenkamer- (functie) hier wat aan gaat veranderen. Ook moet de raad gewoon eisen dat de rekening op tijd aan de raad wordt aangeboden. Dan is er meer tijd om zaken na te lopen en de spullen eventueel terug te sturen als de geëiste kwaliteit ontbreekt. Nu ontbreekt vaak elke tijd; de provincie heeft een 'fatale' deadline en hup: daar gaat weer zo'n gemeenteraad akkoord met een niet of nauwelijks gecontroleerde rekening.

Ook bij het vaststellen van de begroting zou de raad veel meer de kaders moeten stellen. Eigenlijk zouden de wethouders dan van de raad te horen moeten krijgen wat ze het komende jaar mogen doen en wat dat mag kosten. Ik weet dat ik chargeer omdat de wensen van de raad en de kosten daarvan ook reëel moeten zijn. En dat het college en de ambtenaren daar een belangrijke voorbereidende rol in spelen. Maar wat je nu vaak ziet; namelijk dat de ambtenaren en het college bepalen waar de raad ja tegen moet zeggen is echt de verkeerde aanpak....

Wat gaat er vaak mis met de presentatie van de baten en lasten? Een veel terugkomend kritiekpunt van u.

Zoals een dokter dingen ziet aan een patiënt die ik als leek niet zie, zo zie ik als vakman dat in heel veel gemeentelijke jaarrekeningen baten en lasten geheel of gedeeltelijk uit de rekening zijn gelaten. Meestal meer baten dan lasten. Er wordt dan een saldo van baten en lasten gepresenteerd dat veel lager is dan het werkelijke saldo. En daardoor lijken die gemeenten veel armer dan ze zijn.

De rekening van baten en lasten is een opsomming van de gerealiseerde baten en de lasten. Naast de gerealiseerde baten en lasten zijn de begrote baten en lasten opgenomen. Wat meer is uitgegeven dan begroot, is dus onrechtmatig uitgegeven door het College. Over de verschillen tussen begrote en gerealiseerde bedragen moet de gemeenteraad wat vinden. Dat is de allereerste taak van een gemeenteraad! Controle door de gemeenteraad op de verschillen tussen begrote en gerealiseerde bedragen ver-

eist uiteraard dat wat als gerealiseerde baten en lasten wordt gepresenteerd, ook alle baten en alle lasten zijn. Ik laat steeds zien dat dat bij veel gemeenten en provincies niet het geval is. Wat dan in de kolom 'gerealiseerd' staat, is onvolledig. De verschillen tussen begrote en 'gerealiseerde' bedragen zijn dan dus niet de verschillen tussen de begrote en de werkelijk gerealiseerde bedragen. De gemeenteraad wordt in al die gevallen dus voor de gek gehouden. We noemen dat tegenwoordig boekhoudfraude. Door deze handelwijze is elke mogelijkheid om de uitkomsten met de begroting te vergelijken een illusie geworden. Elk sturings- en controle-instrument voor de raad is dan weg. En daardoor neemt de niet aanvaardbare, want niet wettelijke, ruimte voor colleges en ambtenaren steeds verder toe. Ik noem dat 'misleidend' en na de Enron en Ahold affaires, omdat het feitelijk om dezelfde handelwijzen gaat, gewoon boekhoudfraude, want dat is het namelijk. In Amsterdam gaat het sinds 1985 al om meer dan twee miljard euro. In Rotterdam en Den Haag gaat het bij elk al om meer dan 400 miljoen euro. In heel Nederland om vele, vele miljarden. Burgers betalen veel te veel belasting of krijgen te weinig voorzieningen omdat niemand in de gaten heeft dat er in werkelijkheid veel en veel meer geld wordt overgehouden dan wordt gepresenteerd. Let wel: ik zeg niet dat het weg is, maar het is onnuttig weggezet en we lijken door deze manier van doen veel armer dan we zijn. Het begrotingstekort van Zalm zou beslist lager uitkomen als hij hier rekening mee zou houden. En...ik wees daar eerder ook al op: niet verantwoorde geldstromen maken van de gelegenheid een dief. Ze zijn corruptiebevorderend.

'De gemeenteraad wordt in al die gevallen dus voor de gek gehouden. We noemen dat tegenwoordig boekhoudfraude.'

U vindt veel jaarrekeningen dus onbetrouwbaar. Hoe zit het dan met de accountants die daar toch naar kijken?

Verhoef: ik zal eerst even schetsen hoe de huidige gemeentelijke accountantscontrole zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. Vroeger hadden de gemeenten een eigen accountantsbureau het zogenaamde Verificatiebureau. Ik ben daar op een gegeven moment gaan werken en ben me wild geschrokken. Er werkten daar geen echte topaccountants. Ongeveer alles wat het vak vereist werd daar met voeten getreden. De gevleugelde zin was: 'het hoort eigenlijk wel niet zo, maar wij doen het toch zoals we het doen want dat doen we al jaren.' Ik heb me daar altijd tegen verzet en uiteindelijk het veld moeten ruimen. Later is het Verificatiebureau geprivatiseerd en werd VB accountants. Dit bedrijf moest met de commerciële accountantsbedrijven de concurrentie aangaan en dat viel niet mee. Zeker niet qua kwaliteit. Het enige wat VB had wat haar concurrenten niet hadden was haar cliëntèle: de gemeenten. Om die reden zijn er door de andere grote accountantskantoren VB mensen aangetrokken om een overheidspoot op te zetten. Het 'restant' is uiteindelijk overgenomen door Deloitte & Touche. Door deze overnamen hebben alle andere accountantskantoren in feite de oude wijze van werken van VB overgenomen. Waardoor de gang van zaken wat betreft de controles feitelijk hetzelfde bleef. En dus even onbetrouwbaar als voorheen. Het verschijnsel doet zich voor dat iedereen het fout

doet en dat het daarom dus mag... Niet dus; volgens mij, net als met het bekende voorbeeld van het springen in de sloot.

Aangezien de overheidstakken binnen de accountantskantoren aparte units zijn hebben de besturen van die kantoren dit niet in de gaten gehad. En nog steeds sluit men zijn ogen daarvoor. Saillant voorbeeld: Bij Ernst en Young vroeg anderhalf jaar geleden het bestuur of ik eens met hun overheidspoot wilde praten en met daarbij ook de 'gemeentecountants' van de andere accountantskantoren. Die weigerden botweg. Waarop er vervolgens niets meer gebeurde; geen gesprek, helemaal niets Maar intussen gaat de huidige praktijk nog steeds door.

Ook bij het NIVRA (de organisatie van Registeraccountants) werken allemaal mensen met lijntjes naar de grote vier (Ernst en Young, Deloitte & Touche, KPMG en PricewaterhouseCoopers). Zo weet het circuit (nog) steeds het lek onder water te houden.

Ik heb wel de indruk dat het, mede door de bouwfraude en de boekhoudschandalen gaat veranderen. Steeds vaker worden mijn verhalen serieus genomen. Maar nog veel en veel te weinig. Nog steeds neemt de politiek zijn verantwoordelijkheid niet. Natuurlijk zit intussen 'de andere kant' niet stil. Van die kant wordt de druk op mij opgevoerd. Dank zij een aanklacht bij de Raad van Tucht voor Accountants van het gemeentebestuur van Gorinchem, die vond dat ik ten onrechte het woord boekhoudfraude in de mond had genomen, ben ik nu berispt. Dat had ik niet mogen schrijven. En dat terwijl diezelfde tuchtraad mij keer op keer gelijk geeft als ik constateer dat in de betreffende jaarrekeningen bedragen buiten de rekening zijn gelaten en het als zodanig gepresenteerde saldo niet het saldo is van alle baten en lasten. Ook in Gorinchem! Bij een herhaling loop ik kans om mijn registratie als accountant kwijt te raken. De tuchtraad voor accountants probeert op deze manier de vuile was binnen te houden. Zo probeert men mij monddood te maken.

Toen ik uiteindelijk besloot om bij Justitie aangifte te doen van deze praktijken ging dat aanvankelijk niet. Na overleg met 'hogehand' zei men mij dat er met mijn aangiften niets zou gebeuren. Pas na een brief aan minister Donner kon ik alsnog aangifte doen. Maar nog steeds heeft Justitie geen enkele trek om de boekhoudfraudes bij gemeenten aan te pakken. De belangen zijn groot. Veel mensen lopen met boter op hun hoofd en proberen om de zaak 'down te spelen'. En veel goedwillende, maar vooral goedgelovige mensen trappen er in. Ook en vooral veel raadsleden. Ook van GroenLinks.

Wat heeft dit voor u persoonlijk betekend?

Het wordt tijd dat er voor klokkenluiders een goede regeling komt. Niet alleen voor mij trouwens. Al jaren kom ik niet meer als accountant aan de bak. Terwijl ik mijn werk naar eer en geweten heb gedaan. Zo word je maatschappelijk en financieel afgestraft. De volgende vragen moeten eens in Den Haag gesteld en beantwoord worden: Hoe gaat Nederland om met zijn controleurs die misstanden aan de kaak stellen? En wat betekent dit voor de integriteit van ons bestuur.....?

wvkouwen@groenlinks.nl

Meer informatie (ook over zijn cursusaanbod): *drs L.W. Verhoef*, tel 0343-572055; e-mail: lwverhoef@hetnet.nl