



Rekenkamer Amsterdam

Doorlopend toezicht ACAM

Rekenkamerbrief 2013 – 10

17 september 2013

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamer is op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) toezichthouder op ACAM. In 2006 heeft de wetgever vanwege diverse internationale financiële schandalen een onafhankelijk toezicht op de accountants bij wet geregeld. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is toen toezichthouder geworden van bijna alle accountantsorganisaties in Nederland die wettelijke (jaarrekeningen-)controles uitvoeren. Het toezicht op gemeentelijke accountantsorganisaties is belegd bij de lokale rekenkamers. De Rekenkamer Amsterdam houdt daarom toezicht op de ACAM.

ACAM controleert op basis van de gemeentewet en de controleverordening gemeente Amsterdam de jaarrekeningen van de centrale stad, van de stadsdelen en van de gemeentelijke diensten en geeft hierbij controleverklaringen af voor het maatschappelijk verkeer. ACAM is voor de uitvoering van de controle gebonden aan vastgestelde wet- en regelgeving. Tevens geeft de gemeenteraad ACAM nadere instructies mee door jaarlijks een programma van eisen voor de accountantscontrole en een rechtmatigheidsmatrix voor de jaarrekeningcontroles vast te stellen.

In de Wta zijn regels vastgelegd voor zowel de onder toezichtgestelde accountantsorganisaties als voor de toezichthouder. Vanwege dat de wet enige ruimte biedt over de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld, hebben we jaarlijks contact met de AFM over hun aanpak. Hiermee willen we bereiken dat wij zoveel mogelijk op dezelfde wijze toezicht houden op ACAM als de AFM op de andere accountantsorganisaties. Dit betekent onder meer dat we doorlopend toezicht uitvoeren door ACAM jaarlijks een monitoringsformulier toe te zenden, waarin zij ons relevante ontwikkelingen in de beroepsuitoefening moeten melden. Deze zelfevaluatie is voor ons uitgangspunt voor een gesprek met de directeur ACAM over het stelsel en de naleving van de kwaliteitsbeheersing en andere van belang zijnde ontwikkelingen in het kader van de jaarrekeningcontroles. Aansluitend vragen wij aanvullende informatie op ter onderbouwing.

Over het proces van doorlopend toezicht verantwoorden wij ons jaarlijks in ons jaarverslag. Naast het doorlopend toezicht voeren we om de paar jaar meer diepgaande beoordelingsonderzoeken uit, waarbij de naleving van interne procedures

van ACAM meer in detail wordt getoetst en een aantal controledossiers nader wordt onderzocht. Hierover rapporteren wij via een afzonderlijk verslag aan de raad. Onze eerste beoordelingsrapport is eind 2008 verschenen. In mei 2010 hebben onze tweede uitgebreide rapportage aan de raad uitgebracht. In deze rekenkamerbrief zijn onze bevindingen samengevat van ons derde beoordelingsonderzoek.

Aanleiding voor dit onderzoek waren diverse recente veranderingen bij ACAM, zoals de benoeming van een nieuwe gemeenteaccountant, de veranderingen in de organisatieopzet en de wijziging in de controleaanpak 2012 waarbij voor 15 van de 30 dienstjaarrekeningen van de gemeente geen controleverklaringen meer is afgegeven.

Op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek komen wij tot de volgende conclusie:

De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen op basis waarvan zij moet concluderen dat ACAM niet in voldoende mate voldoet aan de in de Wta gestelde eisen betreffende de onafhankelijke positie, de deskundigheid en het kwaliteitsbeheersingssysteem.

De accountant die de controleverklaring bij de jaarrekening tekent, is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de controle en kan deze verantwoordelijkheid dragen als hij of zij voldoende betrokkenheid bij de feitelijke uitvoering. Uit de door ons onderzochte dossiers is gebleken dat de gemeenteaccountant in voldoende mate betrokken is geweest bij de controle van de gemeenterekening 2011 en 2012. Verder hebben we de gewijzigde controleaanpak in 2012, waarbij niet meer alle gemeentelijke jaarrekeningen van gemeentelijke diensten van een controleverklaring worden voorzien, beoordeeld. Op grond hiervan zijn wij van mening dat deze in opzet voldoende zekerheid geeft voor het afgeven van een controleverklaring bij de gemeenterekening. Ten aanzien van de interne kwaliteitsbeheersing is er, mede vanwege de reorganisatie bij ACAM en het personeelverloop, een nieuwe aanpak en werkverdeling ingevoerd. We hebben geconstateerd dat ACAM de interne handboeken en instructies hierop nog niet volledig heeft aangepast.

ACAM wijkt soms af van wet- en regelgeving, omdat interne vertaling hiervan in procedures achterwege is gebleven of omdat er onvoldoende bewustzijn is van de reikwijdte van de regelgeving. Geconstateerde afwijkingen kunnen het vertrekpunt zijn om structurele lessen te trekken om zo de naleving van de Wta verder te bevorderen en het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de verantwoording daarover nog verder te verbeteren. Wij adviseren de leiding van ACAM daarom de volgende verbeterpunten door te voeren:

- Het registreren van schendingen¹ zoals wettelijk voorgeschreven, inclusief de vermelding van de genomen maatregelen richting de betreffende medewerker en met betrekking tot het stelsel van kwaliteitsbeheersing.
- Het compleet maken van de set van werkinstructies voor de interne controlemedewerker, die belast is met het planmatig toetsen van het functioneren van het

¹ Van een schending is sprake wanneer een medewerker een bij en krachtens de Wta gestelde regel of een regel uit het interne stelsel van kwaliteitsbeheersing niet naleeft.

systeem van interne kwaliteitsbeheersing en de maatregelen om de deskundigheid en onafhankelijkheid te waarborgen. We vinden het van belang dat alle aspecten uit het interne handboek en de Wta worden getoetst. Ook dient er voldoende capaciteit beschikbaar te worden gesteld om deze functie kwalitatief goed te kunnen uitvoeren.

- Jaarlijks het stelsel van kwaliteitsbeheersing evalueren en hierover een verslag uit te brengen. Het verslag dient naast de uitkomst van deze evaluatie ook de voorgenomen maatregelen tot aanpassing van het stelsel van kwaliteitsbeheersing te bevatten. Het is belangrijk dat de dagelijkse leiding van ACAM, binnen de bestaande kennisdelingsstructuur, de belangrijkste bevindingen en maatregelen communiceert met de medewerkers.
- Het verder verbeteren van het interne proces van de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelingen (OKB's). Dit betekent onder meer dat de quality officer de resultaten van de OKB bespreekt met de verantwoordelijke externe accountant, die de controleverklaring tekent. Verder adviseren we om bij dit proces een helder onderscheid te maken tussen de herstelpunten die voor afgifte van de controleverklaring moeten worden hersteld, de herstelpunten die ook na afgifte van de controleverklaring kunnen worden hersteld en de verbeterpunten voor de controle van het volgende boekjaar.

In ons rapport van mei 2010 hebben we ook het proces van de opdrachtgerichte kwaliteitsborging als verbeterpunt vermeld. De OKB-procedure wordt jaarlijks door ACAM geëvalueerd en eventueel aangepast. Zo heeft ACAM de maatregel ingevoerd dat alleen een controleverklaring mag worden afgegeven als de quality officer hiervoor toestemming heeft gegeven. Dit vinden we een goede maatregel. Voor een goede kwaliteitsbeheersing is het verder belangrijk dat voldoende tijd voor de OKB-procedure beschikbaar is. De uitvoering kan verder worden verbeterd door erop toe te zien dat het herstel in een controledossier tijdig plaatsvindt.

Volledigheidshalve vermeld ik dat de rekenkamer alleen de controledossiers van de gemeenterekening 2011 en 2012 en het dossier van de 15 diensten waarvoor geen controleverklaring is afgegeven in haar beoordeling heeft betrokken. De rekenkamer heeft geen integraal dossieronderzoek uitgevoerd. Hierdoor zijn niet alle vereisten uit de Wta en Bta onderzocht. De conclusies uit dit beoordelingsonderzoek dienen in dit licht te worden gezien. Het achterwege blijven van opmerkingen kan derhalve niet zodanig worden geïnterpreteerd dat geen andere dan de gerapporteerde omissies kunnen bestaan.

De reactie van de directeur ACAM en ons nawoord hierop zijn opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Bijlage - Reactie ACAM en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft op 10 september 2013 de reactie van de directeur van ACAM op de rekenkamerbrief ontvangen.

Hieronder treft u de integrale reactie van de directeur van ACAM aan en het nawoord van de rekenkamer daarop.

1. Reactie ACAM

U heeft ons op 28 augustus 2013 gevraagd om te reageren op de concept rekenkamerbrief 2013-10 inzake het Doorlopend toezicht op ACAM uit hoofde van de Wet toezicht accountantscontrole (Wta). Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid.

Allereerst zijn wij verheugd over én trots op de positieve hoofdconclusie van de Rekenkamer inzake onze onafhankelijke positie, deskundigheid en het kwaliteitsbeheersingssysteem. Ook de conclusies over de afdoende betrokkenheid van de gemeenteaccountant en de gewijzigde “top-down” aanpak herkennen en onderschrijven wij.

De geadviseerde verbeterpunten nemen wij zeker ter harte en zijn of zullen door ons worden opgepakt. Ten aanzien van de omschrijving van de verbeterpunten over de evaluatie van het stelsel van kwaliteitsbeheersing willen wij enige nuancering aangeven. De lezer zou uit de formulering kunnen opmaken dat de jaarlijkse evaluatie van het stelsel niet plaatsvindt. Dit is echter geen volledig beeld. De evaluatie vindt plaats op een informele wijze evenals de communicatie daarover naar onze medewerkers op “ACAM in Beeld”-bijeenkomsten. Wij zullen in het vervolg zorgdragen voor heldere vastlegging van deze processtappen.

Tot slot en zeker niet in het minst willen wij u en uw medewerkers bedanken voor het onderzoek en de inzet die daarvoor is gedaan. Wij hebben het ervaren als “het proeven van de nieren”. Deze kritische blik op ons stelsel helpt ons kwaliteitsdenken verder en voorkomt blinde vlekken in onze organisatie.

2. Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer dankt ACAM voor de reactie op de rekenkamerbrief en vindt het positief dat ACAM toelegt de verbeterpunten op te pakken.

In een reactie op het verbeterpunt om het kwaliteitssysteem jaarlijks te evalueren, stelt de ACAM dat dit punt enige nuancering behoeft omdat er wel op informele wijze wordt geëvalueerd. Het besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta) ziet de evaluatie echter als een gestructureerde en geformaliseerde activiteit. Het besluit vereist dat de ACAM jaarlijks een rapport opstelt waarin wordt gerapporteerd over de mate waarin het kwaliteitsstelsel wordt nageleefd, en waarbij ook aandacht wordt besteed aan de te nemen maatregelen om het stelsel te verbeteren of de naleving te bevorderen. Het

vastleggen van processtappen die gevolgd worden bij de evaluatie is een goede stap, maar dus nog niet voldoende.

Vanuit onze doorlopende toezichtstaak zullen wij volgen of ACAM de verbeterpunten in lijn met de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) uitvoert.