



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam
T.a.v. de Rekeningencommissie
Postbus 202
1000AE Amsterdam

datum 9 juni 2016
ons kenmerk RA_16_122
behandeld door A. Kok
onderwerp Toezicht op ACAM
bijlage Toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst

Geachte leden van de rekeningencommissie,

In de afgelopen 10 jaar heeft de rekenkamer op grond van de Gemeentewet en de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) toezicht gehouden op de ACAM. Over de uitkomsten van dit toezicht hebben wij de gemeenteraad geïnformeerd via openbare rapportages en via onze jaarverslagen. Ik ga graag in gesprek met u over wat u belangrijk vindt in dit toezicht. Waar zou u accenten willen leggen en waar juist niet? Wanneer vindt u het toezicht effectief? Hoe zou u de rapportages willen zien? In de bijlage bij deze brief schets ik enkele keuzes die gemaakt kunnen worden.

Ik vind het voeren van dit gesprek van belang omdat met het uitoefenen van toezicht publieke middelen zijn gemoeid. Bovendien is dit toezicht van belang voor de controlerende taak van de gemeenteraad. Sinds het rapport van de commissie Depla (2015) heeft dit onderwerp aan belang gewonnen nu de commissie (inter)gemeentelijke accountantsdiensten onder de aandacht brengt van raadsleden en adviseert om te verkennen hoe het toezicht op de gemeentelijke accountantsdiensten efficiënt en effectief kan worden ingevuld.¹

Ik ben voornemens om in september 2016 weer een diepgaand beoordelingsonderzoek bij ACAM uit te voeren. Graag voer ik voorafgaand daaraan een gesprek met u over dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,

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

¹ Commissie Depla, Vernieuwing accountantscontrole gemeenten, 2015, p. 8-9.

Bijlage – Toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst

Toezicht rekenkamer op ACAM is een wettelijke taak

De rekenkamer is op grond van de Gemeentewet toezichthouder op ACAM. In 2006 heeft de wetgever vanwege een Europese richtlijn en diverse internationale financiële schandalen onafhankelijk toezicht op de accountants bij wet geregeld. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is daarmee 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 ACAM.

Toezichtstaak is wettelijk afgebakend

Op grond van artikel 184a van de Gemeentewet is de rekenkamer belast met het toezicht op ACAM, de accountants die daar werkzaam of daaraan verbonden zijn en degene die de dagelijkse leiding hebben. De rekenkamer heeft tot taak om toe te zien:²

- dat ACAM er voor zorgt dat de bij haar werkzame of aan haar verbonden accountants voldoen aan de eisen die worden gesteld in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en het besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta). Hieronder vallen onder meer de eisen over vakbekwaamheid, objectiviteit en integriteit. Tevens dienen de accountants die een accountantsverklaring afgeven een aantekening in het accountantsregister te hebben dat zij voldoen aan de eindtermen voor het uitvoeren van wettelijke controles;
- dat de betrouwbaarheid van (mede) beleidsbepalers van ACAM buiten twijfel staan en dat zij deskundig zijn ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing;
- dat ACAM beschikt over een stelsel van kwaliteitsbeheersing, dat dit stelsel zodanig is ingericht dat de werkzaamheden betreffende een wettelijke controle te allen tijde plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van een externe accountant en dat dit stelsel voldoet aan de nadere regels die daaraan zijn gesteld;³
- dat ACAM en de accountants maatregelen treffen om de onafhankelijkheid te waarborgen, deze maatregelen vastleggen en dat zij voldoen aan de nadere regels omtrent onafhankelijkheid;⁴
- dat ACAM gegevens geheimhoudt, waarvan ACAM het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, tenzij er een wettelijke plicht is om deze gegevens te delen;
- dat ACAM de bedrijfsvoering zodanig inricht dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt.

Invulling toezicht in de afgelopen 10 jaar

In de Wta zijn regels vastgelegd voor zowel de onder toezichtgestelde accountantsorganisaties als voor de toezichthouder, de AFM. In de afgelopen 10 jaar is ons uitgangspunt geweest om daar waar mogelijk op een zelfde wijze toezicht te houden als de AFM dat doet. Daarom hebben we jaarlijks contact met de AFM over hun aanpak. Ons toezicht bestaat uit vier onderdelen.

² In tegenstelling tot de AFM is de rekenkamer Amsterdam belast met het toezicht op een beperkt aantal artikelen uit de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Uit de artikelen 184a en 213 lid 8 Gemeentewet volgt dat de rekenkamer belast is met het toezicht op de naleving van de artikelen 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 25, 25a en 27 van de Wta.

³ Deze nadere regels bevatten onder meer de Verordening accountantsorganisaties en het Besluit toezicht accountantsorganisaties.

⁴ Idem

Doorlopend toezicht

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.

Diepgaande beoordelingsonderzoeken

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 de rekenkamerbrief van september 2013 zijn onze bevindingen van ons derde beoordelingsonderzoek samengevat.

Onderzoek naar aanleiding van signalen

Indien ons signalen bereiken over het mogelijk niet-naleven van wet- en regelgeving door ACAM of de daaraan verbonden accountants kunnen wij besluiten om een extra onderzoek uit te voeren. Deze signalen kunnen zeer divers zijn en afkomstig zijn uit artikelen in de pers of signalen van binnen of buiten de gemeentelijke organisatie. In de afgelopen 10 jaar hebben twee van dit soort signalen ontvangen waarbij wij navraag hebben gedaan bij ACAM. Dit heeft niet geleid tot een diepgaand onderzoek en herziening van ons oordeel over het functioneren van ACAM.

Betrouwbaarheidsonderzoek

Tot slot zijn zij wij belast met het uitvoeren van betrouwbaarheidsonderzoeken van beoogde (mede-)beleidsbepalers bij de auditdienst ACAM. De rekenkamer toetst de informatie uit het door betrokkene ondertekende *formulier Betrouwbaarheidsonderzoek* aan (semi)openbare bronnen. Pas nadat de rekenkamer een positieve betrouwbaarheidsverklaring heeft afgegeven mag de directeur ACAM de functionaris als (mede)beleidsbepaler benoemen.

Los van het toezicht kan de rekenkamer een doelmatigheid-, doeltreffendheid- en rechtmatigheidonderzoek uitvoeren naar ACAM.

Hoe het toezicht moet worden uitgeoefend is niet geregeld

Voor de AFM zijn regels vastgesteld voor het uitoefenen van het toezicht. Voor de rekenkamer is niet voorgeschreven hoe zij dit toezicht moet uitvoeren. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het aan de rekenkamer is om verder invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid.⁵

⁵ Kamerstukken I 2005-2006, 29 658, C, p. 31-32: *De gemeenten die er blijvend voor kiezen om de controle van hun jaarrekening te laten uitvoeren door de GAD's dragen ook de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezicht door de lokale rekenkamer. Het is aan de lokale rekenkamer om verdere invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid.*

Keuzen bij uitoefenen toezicht zijn mogelijk

Dat de rekenkamer toezicht moet houden ligt wettelijk vast, maar hoe zij dat doet en hoe zij daarover rapporteert bepaalt zij zelf. Deze keuzen die daarin gemaakt worden doen geen afbreuk aan de wettelijke verantwoordelijkheid van de rekenkamer. Deze keuzes zijn:

- **Frequentie diepgaande beoordelingsonderzoeken.** Voor de AFM geldt dat deze ten minste eenmaal in de zes jaar vaststelt of een accountantsorganisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.⁶ Voor de rekenkamer is deze frequentie niet voorgeschreven.
- **Aantal te onderzoeken dossiers.** Voor de AFM en voor de rekenkamer is niet voorgeschreven hoeveel dossiers zij moeten onderzoeken. In ieder geval betrekken wij in het dossieronderzoek het dossier van de gemeenterekening. Dit is een wettelijke controle.⁷ Voorstelbaar is dat wij ook andere wettelijke controles (bijvoorbeeld Waternet) of onderdelen van de controle van de gemeentelijke jaarrekening specifiek beoordelen. Hierbij kan worden gedacht aan deelverantwoordingen door RVE's, clusters of over specifieke processen (bijvoorbeeld personeel, inkoop, subsidies, grondexploitaties).
- **Onderzoek naar kwantiteit en kwaliteit ingezette middelen.** Volgens de Europese richtlijn omvat de kwaliteitsbeoordeling ook een evaluatie van de kwantiteit en kwaliteit van ingezette middelen en van de door de auditor in rekening gebrachte honoraria voor controles.⁸ Voor zover ons bekend komt deze bepaling van de richtlijn niet terug in de Wta en heeft de AFM nog niet over dit aspect gerapporteerd.
- **Rapportvorm.** De AFM is verplicht een verslag op te maken waarin de voornaamste conclusies van de beoordeling zijn opgenomen en verstrekt daarvan een afschrift aan de desbetreffende accountantsorganisatie.⁹ Dit verslag kan ook aanbevelingen bevatten. Ook voor de rekenkamer geldt een soortgelijke verplichting. De rekenkamer is verplicht haar rapport met daarin bevindingen en oordelen openbaar te maken.¹⁰ De opzet en daarmee de inhoud en omvang van de rapportage staan vrij. In 2008 en 2010 hebben wij gerapporteerd via een rekenkamerrapport. In 2013 deden we dat via een rekenkamerbrief.

⁶ Art. 48a eerste lid Wta

⁷ Volgens art. 1 lid 1 en onder p Wta is een wettelijke controle een controle van een financiële verantwoording van een onderneming of instelling ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de [bijlage](#) bij de Wta genoemde wettelijke bepalingen.

⁸ Art. 29 eerste lid en onder f van de RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad.

⁹ Art 48a vierde lid Wta.

¹⁰ Art 185 eerste en vierde lid Gemeentewet.