



## Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A  
1018 VN Amsterdam

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

datum 3 mei 2021  
ons kenmerk RA\_021\_032  
behandeld door A. Kok  
cc Presidium, G. Dikhout, D. van Hooff en T. Veerman  
onderwerp Toezicht op de gemeentelijke auditdienst ACAM  
bijlage Reactie ACAM en nawoord RMA

Geachte leden van de rekeningencommissie,

De Rekenkamer Amsterdam heeft twee wettelijke taken. Onderzoek doen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, is de eerste taak. Toezicht houden op de Auditdienst ACAM (hierna ACAM), is de tweede taak. Ik schrijf u deze brief op grond van deze tweede taak. Ik wil als toezichthouder u graag mijn mening geven over twee verzoeken van de ACAM. Daaraan voorafgaand wil ik kort wat context schetsen en daarbij ingaan op de controleactiviteiten die ACAM nu al uitvoert en stilstaan bij de vraag in hoeverre die in lijn zijn met het geldend recht.

### Context

#### *Wet toezicht accountantsorganisaties*

Sinds de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) op 1 oktober 2006 maakt de wet(gever) een onderscheid tussen wettelijke controles en niet-wettelijke controles. De bijlage bij de Wta geeft een limitatieve opsomming van de wettelijke controles. Voorbeelden van wettelijke controles zijn de controle van een jaarrekening van een gemeente, een provincie, een waterschap en van rechtspersonen die vallen onder Titel 9 van Boek 2 BW, zoals een NV, een BV of een stichting. Tegelijkertijd is er ordening en toezicht aangebracht in de markt van accountantsorganisaties. Wil een accountantsorganisatie een wettelijke controle gaan uitvoeren, dan moet de accountantsorganisatie in het bezit zijn van een vergunning. Die vergunning moet worden aangevraagd bij de toezichthouder - de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Zonder deze vergunning is het verboden om wettelijke controles te verrichten. De Wta bepaalt dat de AFM geen vergunning verleent aan een gemeentelijke accountantsdienst (GAD) of een provinciale accountantsdienst (PAD).<sup>a</sup>

Voor een GAD respectievelijk een PAD is een uitzondering in de Wta gemaakt. Zij mogen de jaarrekening van de gemeente respectievelijk de provincie controleren, zonder dat zij

---

<sup>a</sup> Artikel 6 eerste lid Wta en *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 9, 46-47.

daarvoor over een vergunning beschikken.<sup>b</sup> Alle vergunninghoudende accountantsorganisaties vallen onder het toezicht van de AFM. Een GAD valt niet onder het toezicht van de AFM. In de Gemeentewet is het toezicht op een GAD opgedragen aan de rekenkamer van de desbetreffende gemeente.<sup>c</sup>

#### *Werkzaamheden ACAM*

ACAM controleert als gemeentelijke accountantsdienst de jaarrekening van de gemeente Amsterdam. Ook worden door ACAM nog andere (jaarrekening)controles verricht en voert ACAM assurance-opdrachten uit voor het jaarprogramma van het college van B en W. Dit alles in lijn met de geldende regelgeving.

Daarnaast heeft ACAM over de periode 2006 tot en met 2020 meermaals de jaarrekeningen van het Waterschap Amstel Gooi en Vechtstreken (AGV) en de Stichting Waternet gecontroleerd. Ook in 2021 controleert ACAM de jaarrekeningen van beide organisaties. Vanaf het boekjaar 2020 controleert ACAM ook de jaarrekening van de gemeente Weesp. Alle drie controles betreffen wettelijke controles.

#### **ACAM verricht ook andere wettelijke controles**

ACAM controleert de jaarrekening van een waterschap en een stichting die onder Titel 9 van Boek 2 BW valt zonder vergunning en dat is in strijd met Wta. Dat ACAM deze controles toch is gaan en blijven uitvoeren is verklaarbaar, want ACAM baseert zich op een advies van NautaDutilh aan ACAM uit 2008. De rekenkamer heeft dit advies opgevraagd vanwege groeiende aarzeling over de bevoegdheid van ACAM om deze en andere wettelijke controles uit te voeren.<sup>d</sup> We hebben het advies gelezen en delen de strekking van het advies van NautaDutilh niet.

Wat is de kern van het meningsverschil? In de memorie van toelichting bij de Wta staat dat de "ondernemingen werkzaam in het publieke domein" die tot dan toe door een GAD werden gecontroleerd, niet *onmiddellijk* bij inwerkingtreding van de Wta geen controleopdracht aan een GAD meer kunnen verlenen.<sup>e</sup> NautaDutilh stelt dat het dus niet de bedoeling van de wetgever

---

<sup>b</sup> Artikel 5 tweede lid Wta en *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 658, nr. 3, p. 46. Uit de wetsystematiek en wetsgeschiedenis blijkt dat een GAD niet bevoegd is om andere wettelijke controles dan die van de gemeenterekening uit te voeren. Zie Artikel 6 eerste lid Wta en *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 658, nr. 3, p. 9, 46-47.

<sup>c</sup> Artikel 184a Gemeentewet. Voor een PAD is dit toezicht belegd bij de provinciale rekenkamer (artikel 185a Provinciewet).

<sup>d</sup> Dit advies is op 13 februari 2020 voor het eerst opgevraagd en door ons op 9 februari 2021 ontvangen.

<sup>e</sup> Uit de memorie van toelichting (*Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 658, nr 3, p. 46-47): *Het tweede lid bepaalt dat het verbod niet van toepassing is op GAD's, provinciale accountantsdiensten en DAD's. De bevoegdheden en taken van deze overheidsdiensten worden geregeld in de Gemeentewet, Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2001. Zie ook de paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting. De vier GAD's waarbij accountants werkzaam zijn als bedoeld in artikel 213, zevende lid, van de Gemeentewet, controleren soms de financiële verantwoordingen van ondernemingen die werkzaamheden verrichten in het publieke domein, zoals bijvoorbeeld afvalverwerkingsbedrijven. Deze bedrijven zouden op grond van Titel 9 van Boek 2 BW de opdracht tot het controleren van hun jaarrekening moeten verlenen aan een vergunninghoudende accountantsorganisatie in de zin van dit wetsvoorstel. GAD's kunnen echter op grond van artikel 5, eerste lid, geen vergunning krijgen. Het wetsvoorstel beoogt alleen privaatrechtelijke*

is geweest dat de GAD's niet (langer) andere wettelijke controles dan die van de gemeenterekening kunnen (blijven) uitvoeren.<sup>f</sup> Wij komen tot een ander oordeel dan NautaDutilh als wij de wettelijke bepalingen van de Wta in samenhang met de bredere wetgeschiedenis lezen. In de memorie van toelichting bij de Wta wordt expliciet gesteld dat in de Gemeentewet en de Provinciewet wordt geregeld welke wettelijke controles de GAD en PAD mogen verrichten.<sup>g</sup> In die wetten staat dat de gemeentelijke of provinciale jaarrekening door een GAD of PAD mag worden gecontroleerd.<sup>h</sup> Maar er hoeft, aldus de memorie van toelichting, niet 'onmiddellijk' na inwerkingtreding van de Wta gestopt te worden met de andere wettelijke controles die werden verricht. De wetgever heeft de te controleren organisaties de tijd willen geven om een vergunninghoudende accountantsorganisatie te vinden. Het lijkt ons in lijn met deze redenering dat ook nu nog steeds bij verzelfstandiging van een onderdeel van de gemeente een GAD niet onmiddellijk hoeft te stoppen met de 'wettelijke' controle van de jaarrekening van dat verzelfstandigde onderdeel. Ook voor die organisaties geldt een redelijke overgangstermijn. Het is echter nooit de bedoeling geweest van de wetgever dat via deze weg de jaarrekening van organisaties die juridisch zelfstandig opereren in het maatschappelijk verkeer structureel zouden kunnen worden gecontroleerd door een accountant die geen verplichting heeft om een vergunning aan te vragen en die niet gebonden is aan alle eisen die in de Wta zijn vastgelegd. De inleiding van de memorie van toelichting maakt een duidelijk verschil tussen de (interne) overheidsaccountants die werken binnen het controlebestel van de (gemeentelijke) overheid en de openbare (externe) accountant die ten behoeve van het maatschappelijk verkeer wettelijke controles verricht.<sup>i</sup>

Ook heeft de gemeenteraad van Weesp vorig jaar ACAM de opdracht gegeven voor de controle van de jaarrekeningen van 2020 en 2021. Dat is in de overgangssituatie logisch; de ambtelijke organisatie van Weesp is al gefuseerd met die van Amsterdam en mogelijk vindt in 2022 de bestuurlijke fusie tussen beide gemeenten plaats. De opdrachtverlening is echter wel op een verkeerde grondslag gebeurd. De gemeenteraad van Weesp had de opdracht kunnen

---

*accountantsorganisaties onder toezicht te stellen van de AFM (zie ook paragraaf 5.1 van het algeheel deel van de toelichting). Met het tweede lid wordt voorkomen dat de bovengenoemde bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel onmiddellijk bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen controleopdrachten meer kunnen verlenen aan GAD's. In de Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet 2001 en het Besluit DAD wordt aangegeven welke controles de GAD's, provinciale accountantsdiensten onderscheidenlijk de DAD's mogen verrichten.*

<sup>f</sup> Uit het advies van NautaDutilh (*Controles ACAM, 28 mei 2008*): *Dit citaat kan aldus gelezen worden dat de desbetreffende bedrijven weliswaar niet "onmiddellijk bij inwerkingtreding ...", maar op termijn hun controleopdrachten niet meer kunnen verlenen aan een GAD. Wij menen dat dit niet aldus gelezen dient te worden. Er is geen reden aan te nemen dat in de onderhavige context beoogd is het woord "onmiddellijk" zelfstandige betekenis toe te kennen. Het is o.i. kennelijk niet de bedoeling van de Wetgever geweest dat de GAD's niet (langer) die controles kunnen (blijven) uitvoeren die zij krachtens de Gemeentewet mogen uitvoeren.(...) Zoals blijkt uit het vorenstaande kan op goede gronden beargumenteerd worden dat de taak van ACAM ook onder de Wta niet beperkt is tot de controle van de jaarrekening van de gemeente.*

<sup>g</sup> Uit de memorie van toelichting (*Kamerstukken II, 2003-2004, 29 658, nr 3, p. 47*): *In de Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet 2001 en het Besluit DAD wordt aangegeven welke controles de GAD's, provinciale accountantsdiensten onderscheidenlijk de DAD's mogen verrichten.*

<sup>h</sup> Artikel 213 lid 7 Gemeentewet en artikel 217 lid 7 Provinciewet.

<sup>i</sup> In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting (*Kamerstukken II, 2003-2004, 29 658, nr 3, p. 8*) is benadrukt dat *het in principe aan de overheid (Rijk of gemeente) is om te bepalen welke eisen zij wil stellen aan het controlebestel en de daaraan te stellen kwaliteitscriteria*. Dat geeft een vrijheid die niet past bij de controle van de jaarrekening van organisaties die juridisch onafhankelijk opereren in het maatschappelijk verkeer.

gunnen aan een accountant die al in dienst is van een GAD zoals ACAM, maar heeft door de gekozen formulering de ACAM aangewezen alsof het een vergunninghoudende accountantsorganisatie is.<sup>j</sup> Dat laatste is niet het geval.

### **Noodzakelijke correcties**

De rekenkamer vindt dat een en ander moet worden gecorrigeerd om de huidige activiteiten te laten passen bij de regelgeving en adviseert de rekeningencommissie om hierover het gesprek met ACAM aan te gaan.

Zoals hiervoor al aangegeven, vindt de rekenkamer niet dat de werkzaamheden van ACAM bij de AGV en Stichting Waternet kunnen worden gecontinueerd op basis van de historisch gegroeide situatie. Voor Stichting Waternet zou een andere organisatievorm kunnen worden gekozen, waardoor de controle van de jaarrekening niet langer als een wettelijke controle wordt aangemerkt. Bij de AGV ligt het gecompliceerder. Anders dan in de Gemeentewet, is in de Waterschapswet geen mogelijkheid gecreëerd voor een ambtelijke of gemeenschappelijke accountantsdienst. Dat betekent dat het waterschap AGV op dit moment de jaarrekening alleen maar kan laten controleren door een vergunninghoudende accountantsorganisatie.

Onder de huidige omstandigheden is ACAM dus niet bevoegd de jaarrekeningcontroles van het waterschap AGV en Stichting Waternet te verrichten. De gemeente Amsterdam en het waterschap AGV zouden pogingen kunnen ondernemen om die omstandigheden te veranderen.<sup>k</sup> Als dat niet gebeurt of die pogingen slagen niet, dan zullen beide organisaties op zoek moeten gaan naar een vergunninghoudende accountantsorganisatie. Gegeven het maatschappelijke belang vinden wij dat deze organisaties dan wel een overgangperiode moet worden gegund om een accountant te zoeken, zodat de continuïteit van de controle kan worden gewaarborgd en een overdracht van de controle ordentelijk kan verlopen. Dat betekent dat de controle van het boekjaar 2020 en wellicht ook van het boekjaar 2021 nog door ACAM zou moeten worden uitgevoerd. Het uitgangspunt moet echter wel zijn dat de situatie zo snel mogelijk, het liefst voor de start van de controle van het boekjaar 2021, in lijn moet worden gebracht met de wet- en regelgeving.

Bij gemeente Weesp gaat het niet om een groot probleem. Het is een tijdelijke situatie en een 'vormfout'. Aan de andere kant is de situatie redelijk eenvoudig te corrigeren voorafgaand aan de controle van de *Jaarrekening 2021*. De gemeenteraad van Weesp kan de accountant alsnog benoemen op de juiste grondslag.

---

<sup>j</sup> Gezien relevante wet- en regelgeving, Gemeentewet artikel 213, lid 2. **BESLUIT:1. Instemmen met de offerte en opdracht verstrekken voor de controle jaarrekeningen 2020 en 2021 aan de Auditdienst Amsterdam (ACAM).** (Bron: raadsvoorstel gemeente Weesp, *Overeenkomst met Auditdienst Amsterdam (ACAM) voor het uitvoeren van de controle op de jaarrekeningen 2020 en 2021*, 8 april 2020).

<sup>k</sup> Voor Stichting Waternet zou een andere organisatievorm worden gekozen waardoor de controle van de jaarrekening niet langer als een wettelijke controle wordt aangemerkt. Het mogen verrichten van de controle bij AVG zou een wijziging van de Waterschapswet en Wta betekenen. Misschien is dat niet helemaal onmogelijk. Waarschijnlijk waren het namelijk praktische overwegingen waarom waterschappen door de wetgever niet de mogelijkheid van ambtelijke accountantsdiensten is geboden en gemeenten en provincies wel. Bij waterschappen waren er, anders dan bij provincies en gemeentes, namelijk geen ambtelijke accountantsdiensten.

## **Verzoek 1: verkennen uitbreiding van assurance-opdrachten**

Met de brief van 10 november 2020 heeft de gemeenteaccountant het presidium gevraagd om de mogelijkheden te mogen verkennen voor een bredere klantenkring en/of samenwerking met medeoverheden. De rekenkamer heeft tegen de uitbreiding van de klantenkring of samenwerking geen bezwaar zolang aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- De accountants van ACAM aanvaarden alleen een controleopdracht als zij kunnen waarborgen dat te kunnen doen volgens de op hen van toepassing zijnde regelgeving. Inclusief de daaruit voortvloeiende kernwaarden van onafhankelijkheid, integriteit, deskundigheid en zorgvuldigheid, geheimhouding en professioneel gedrag.
- De uitbreiding heeft betrekking op:
  - controles van jaarrekeningen van andere gemeenten waarbij de accountants van ACAM in lijn met artikel 213 zevende lid Gemeentewet door de gemeenteraad van de andere gemeente worden benoemd. En de rekenkamer(commissie) van die gemeente wordt betrokken voorafgaande aan de benoeming;
  - aanvullende controleopdrachten die vallen onder de niet-wettelijke controles<sup>l</sup>, zoals de jaarrekeningcontrole van een gemeenschappelijke regeling en andere assurance-opdrachten.

### *Stappen die moeten worden gezet bij (verdere) uitbreidingen van gemeentelijke controles*

Als de ACAM bij een andere gemeente een wettelijke controle wil gaan uitvoeren, dan is allereerst ons advies dat de gemeenteraad van Amsterdam zich expliciet buigt en uitspreekt over de vraag of hij het wenselijk acht. Vervolgens zullen, voordat tot uitbreiding kan worden overgegaan, drie partijen stappen moeten zetten:

- Artikel 2 van de Controleverordering gemeente Amsterdam zal moeten worden aangepast.<sup>m</sup> Dat is overigens ook nodig als de raad zich op het standpunt stelt dat ACAM voorlopig alleen aanvullend de jaarrekening van Weesp mag controleren.
- ACAM zal bij het uitbrengen van een offerte de bewuste gemeenteraad actief moeten informeren over de juiste wettelijke grondslag en het feit dat de gemeentelijke rekenkamer(commissie) ook bij die benoeming betrokken moet worden.
- De betrokken gemeente moet ook haar controleverordering aanpassen. Daarna kan er een accountant van de ACAM benoemd worden als eigen accountant.

Daarnaast lijkt het ons verstandig als de betrokken rekenkamer(commissie)s bij het toezicht op de GAD samen met ons optrekt. Dit is efficiënter voor ACAM omdat zij dan maar met één toezichthouder te maken heeft, in plaats van één toezichthouder per gemeente. Bovendien is dit ook voor rekenkamer(commissie)s efficiënt. Wij zouden de Amsterdamse gemeenteraad willen adviseren om dit bij de betrokken gemeenteraad aan de orde te stellen. Daarbij doet de

---

<sup>l</sup> In de bijlage van Wet toezicht accountantsorganisaties wordt geregeld welke jaarrekeningcontroles tot de wettelijke controles behoren. Dat zijn bijvoorbeeld de jaarrekeningen van de provincies, waterschappen en jaarrekeningen die behoren tot titel 9 boek 2 BW, waaronder NV's, BV's en stichtingen met een netto-omzet van meer dan € 12 miljoen en een balanstotaal van meer dan € 6 miljoen, en banken.

<sup>m</sup> Het college van B en W van Amsterdam heeft naar aanleiding van raadvragen de gemeenteraad in april 2019 erop gewezen dat in dat geval de controleverordering van zowel de gemeente Amsterdam als van de andere gemeente moet worden aangepast. College van B en W, *Beantwoording schriftelijke vragen van het voormalige lid Guldmond inzake de ACAM en andere gemeenten*, 18 april 2019.

Amsterdamse raad er goed aan om afspraken te maken over de gezamenlijke financiering van dit toezicht, anders komen alle toezichtlasten voor rekening van de gemeente Amsterdam.

### **Verzoek 2: samenvoegen budgetten**

Met dezelfde brief van 10 november 2020 heeft de gemeenteaccountant het presidium verzocht twee budgetten voor ACAM samen te voegen, daar één vast budget van te maken en onder beheer te brengen van de gemeenteaccountant, tevens directeur van ACAM. De achtergrond van dit verzoek is het waarborgen van een onafhankelijke positie van ACAM.

ACAM beschikt op grond van artikel 4 *Instellingsbesluit Auditdienst ACAM* over een vast budget voor de controle van de gemeenterekening dat jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Daarnaast wordt voor de auditwerkzaamheden ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders een vast budget beschikbaar gesteld, dat wordt beheerd door het college. Uit de brieven van ACAM aan het presidium (10 november 2020 en 20 januari 2021) blijkt dat ACAM steeds minder opdrachten heeft ontvangen van de gemeentesecretaris. In die zin blijkt het vaste budget van het college dus niet vast. Dit heeft volgens ACAM geleid tot daling van de inkomsten, wat is opgevangen door een reductie van het aantal fte's. Daarnaast heeft het geleid tot extra werkzaamheden in verband met de jaarrekeningcontrole, omdat anders dan in het verleden minder kennis uit de assurance-opdrachten van het college is verkregen, en deze kennis ook kon worden ingezet ten behoeve van de controle.

De raad kan het zinvol vinden om ACAM breder in te zetten dan alleen voor de jaarrekeningcontrole. Daar kunnen vanuit de controletaak van de raad goede redenen voor zijn. In ons [laatste onderzoek \(maart 2020\)](#) deden wij daarom ook de aanbeveling: *Benut de deskundigheid van ACAM optimaal door in het programma van eisen voor de accountantscontrole specifieke aandachtspunten op te nemen*. Als toezichthouder beoordelen we de hoogte van een budget echter vanuit een beperkt perspectief. Die beoordeling is gebaseerd op de eis dat de controlerende accountant de controle van de gemeenterekening onafhankelijk kan verrichten. Onafhankelijkheid hangt onder meer samen met de vraag of de accountant over voldoende opgeleid en deskundig personeel beschikt bij zijn jaarrekeningcontrole.<sup>n</sup> Daarvoor is voldoende budget nodig, dat over de tijd gezien ook enigszins stabiel is. Voldoende betekent dat de jaarrekeningcontroles zodanig moeten kunnen worden uitgevoerd dat deze aan de daaraan te stellen eisen voldoen en de organisatie in staat is om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Uit onze onderzoeken van de afgelopen jaren blijkt dat ACAM op dit moment een ordentelijke accountantsorganisatie is, die grotendeels voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Als de gemeenteraad voor een GAD kiest, neemt hij ook de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de gemeentelijke accountantsdienst haar taak op een ordentelijke manier kan verrichten. Dat is een zelfstandige verantwoordelijkheid van de raad en dus niet de (mede)verantwoordelijkheid van het college.

### **Beschouwing**

We vinden het daarom logisch dat de directeur van ACAM zich bij de raad meldt als hij het gevoel heeft dat zijn onafhankelijkheid in het gevaar komt. We zouden de gemeenteraad willen

---

<sup>n</sup> Verordening inzake onafhankelijkheid accountants bij assurance-opdrachten, toelichting bij artikel 11.

adviseren om overeenkomstig het verzoek van de directeur van ACAM, ACAM de gelegenheid te geven de huidige situatie nader te beschouwen. En daarbij voor de raad passende mogelijkheden in kaart te brengen hoe een kwalitatieve accountantscontrole voor de gemeente Amsterdam ook in de toekomst geborgd blijft.

Een verzoek van de raad om een dergelijke beschouwing te toetsen, zal ik zeker serieus overwegen. Ik stel me voor dat we daarbij, gegeven onze eerste algemene taak als rekenkamer, ook aandacht kunnen besteden aan doeltreffendheid en doelmatigheid.

Ik heb besloten deze brief voor 1 september 2021 niet actief openbaar te maken, vanuit de overweging dat ACAM een volwaardige beschouwing kan opstellen en de rekeningencommissie en het presidium tijd hebben om daarover in gesprek te gaan met ACAM. Maar dat is ook de enige reden. Als de rekeningencommissie en het presidium deze brief zelf eerder openbaar willen maken, door bijvoorbeeld deze brief als bijlage op te nemen in de raadstukken, heb ik daar geen enkel bezwaar tegen. Na 1 september 2021 zal ik deze brief in ieder geval openbaar maken.

#### **Reactie ACAM en nawoord rekenkamer**

De rekenkamer heeft de directeur ACAM op 8 april 2021 de mogelijkheid geboden om te reageren op het concept van deze brief. Op 23 april 2021 heeft de directeur ACAM gereageerd. Uit de reactie van ACAM blijkt dat deze onze conclusie niet deelt dat ACAM alleen bevoegd is om jaarrekeningen van gemeenten te controleren en dat de wettelijke bevoegdheden ontbreken om andere wettelijke controles te verrichten. De reactie van ACAM, voorzien van ons nawoord, hebben wij in de bijlage bij deze brief opgenomen.

Ik vertrouw erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



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

## Bijlage: reactie ACAM en nawoord RMA

### Reactie ACAM

De rekenkamer heeft de directeur ACAM op 8 april 2021 de mogelijkheid geboden om te reageren op het concept van deze brief. Op 23 april 2021 heeft de directeur ACAM gereageerd. Onderstaand is deze reactie opgenomen.

Geachte heer De Ridder,

U heeft ons verzocht te reageren op de rekenkamerbrief "Toezicht op de gemeentelijke auditdienst ACAM". Hierbij ontvangt u mijn reactie.

#### **Verzoeken ACAM**

De Rekenkamer gaat in haar brief in op verzoeken die ACAM middels een brief op 10 november 2020 aan het presidium heeft gedaan. Wij merken op dat wij vanuit het presidium nog geen standpunten hebben ontvangen ten aanzien van het verkennen van de mogelijkheid tot een bredere klantenkring en/of samenwerking met medeoverheden en ons verzoek tot het samenvoegen van bestaande budgetten.

#### *Verkenning bredere klantenkring en/of samenwerking met medeoverheden*

Wij hebben kennis genomen van de aandachtspunten van de Rekenkamer en zullen, indien het presidium positief tegenover ons verzoek staat, deze meenemen in de verkenning.

#### *Samenvoegen budgetten*

Wij onderschrijven uw analyse en zijn altijd bereid een beschouwing op te stellen. Wij zullen met de Rekeningencommissie in overleg treden over de wenselijkheid en de inhoud.

#### **Controles Waternet en AGV**

De Rekenkamer geeft aan dat zij vindt dat ACAM de controles van Stichting Waternet (Waternet) en Waterschap Amstel- Gooi en Vechtstrekken (AGV) op relatief korte termijn dient af te stoten. Sinds 2006 controleert ACAM de jaarrekeningen van Waternet en, met een korte onderbreking, AGV. ACAM is van mening dat het is toegestaan deze opdrachten uit te voeren en heeft in 2008 daarover een opinie gevraagd aan Nauta Dutilh (Nauta), die dit standpunt heeft bevestigd.

#### *De Rekenkamer neemt na 15 jaar een nieuw standpunt in*

Op grond van artikel 5 Wta hebben organisaties een vergunning nodig van de AFM om wettelijke controles te verrichten. Een uitzondering is gemaakt voor gemeenten die accountants in gemeentelijke dienst hebben aangesteld, provincies die accountants in provinciale dienst hebben aangesteld en accountantsdiensten als bedoeld in artikel 66, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 5 lid 2 Wta). Dit houdt in dat ACAM als gemeentelijke accountantsdienst (GAD) geen vergunning hoeft te hebben. Op grond van artikel 6 lid 1 zou ACAM ook geen vergunning van de AFM zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 kunnen krijgen. De kern van het vraagstuk is of artikel 5 lid 2 betekent dat ACAM *alleen* de controle van de jaarrekening van



de gemeente Amsterdam mag verrichten. Daarover bestaan momenteel twee verschillende standpunten: ACAM vindt van niet, onderbouwd door een notitie van Nauta en een door de gemeenteraad vastgestelde controleverordening, en de Rekenkamer vindt van wel.

De Rekenkamer leest in artikel 5 lid 2 Wta de uitzondering dat de gemeente met een GAD geen vergunning hoeft aan te vragen *voor de controle van de jaarrekening van de gemeente*. Nauta leest de uitzondering op de vergunningplicht breder en draagt aan dat geen letterlijke beperking in de scope van de werkzaamheden van een GAD (tot bijvoorbeeld de jaarrekeningcontrole van de gemeente) in het Wta-artikel is opgenomen. Nauta concludeert dat in ieder geval ook ondernemingen die werkzaamheden verrichten in het publieke domein (zoals afvalverwerkingsbedrijven) gecontroleerd kunnen blijven worden door GAD's (ook op de lange termijn), dit vanwege de toelichting dat het wetsvoorstel alleen beoogt privaatrechtelijke accountantsorganisaties onder toezicht te stellen van de AFM en de wet zich niet richt op de inrichting van het controlebestel van de overheid. De Rekenkamer meent dat deze controles niet onmiddellijk overgedragen moesten worden, maar op termijn wel.

De Rekenkamer gaat in haar overwegingen niet in op de toelichting dat alleen het reguleren van het privaatrechtelijke domein is beoogd en niet het publiekrechtelijke domein. Wel lijkt ook de Rekenkamer zich voor te kunnen stellen dat bijvoorbeeld uit praktische overwegingen de Waterschapswet niet aan artikel 5 lid 2 is toegevoegd, omdat die situatie zich destijds niet voordeed, en niet omdat de wetgever niet zou willen dat de uitzondering ook voor de Waterschapswet geldt.

De Rekenkamer heeft ons overvallen met dit nieuwe standpunt. Al in haar eerste beoordelingsrapport uit 2008 schrijft zij *“Op grond van de gemeentewet houdt de Rekenkamer toezicht op de wettelijke controles die door ACAM worden verricht. Voorbeelden van deze wettelijke **controles** zijn de controles van de gemeentelijke jaarrekening, de jaarrekening van stadsdelen en van diensten en ook van verbonden partijen.”* De Rekenkamer spreekt terecht van controles (meervoud) en noemt bijvoorbeeld de controle van AGV expliciet in haar rapportages van 2008 en 2010. De Rekenkamer is niet de toezichthouder op de controle van de jaarrekening van de gemeente Amsterdam, maar toezichthouder op ACAM. Daar vallen alle wettelijke controles onder.

ACAM ziet op grond van vorenstaande geen basis voor de conclusie dat geen enkele andere wettelijke controle dan de jaarrekeningcontrole van de gemeente door ACAM uitgevoerd kan worden.

*Huidige situatie is volledig geaccepteerd en maatschappelijk niet schadelijk*

ACAM controleert zoals gezegd reeds sinds 2006 genoemde jaarrekeningen, zonder dat dit bij belanghebbenden of in de markt tot problemen heeft geleid. Ook de Rekenkamer heeft dit al die jaren onbesproken gelaten. Benadrukt wordt dat ACAM met deze opdrachten niet beoogt de grenzen op te zoeken of dat de opdrachtgevers geen AFM-vergunninghouder de opdracht willen geven om onder bepaalde kwaliteitseisen uit te komen.

ACAM staat onder doorlopend toezicht van zowel de Rekenkamer (Wta) als de Samenwerking Kwaliteitstoetsing Overheidsauditors (Wet op het Accountantsberoep en de NOREA regelgeving). Zowel het stelsel van kwaliteitsbeheersing als de kwaliteit van het uitgevoerde werk

vallen onder dit toezicht. In de memorie van toelichting bij de Wta staat te lezen dat de overheid er ook voor heeft gekozen om als het gaat om kwaliteitscriteria aan het controlebestel de eisen zoals die gelden voor accountantsorganisaties en externe accountants te vertalen naar de overheidssituatie. In artikel 213 lid 8 van de Gemeentewet zijn ook expliciet diverse Wta-bepalingen op gemeentes met een GAD van toepassing verklaard. De Rekenkamer houdt toezicht op de naleving van deze Wta-bepalingen.

De Wta heeft betrekking op het toezicht op (private en publieke) accountantsorganisaties die wettelijke (jaarrekening-)controles uitvoeren. Op basis van die wet heeft de AFM een wijze van werken ontwikkeld voor haar toezichthoudende taak. Omdat ACAM een publieke accountantsorganisatie is, zijn niet alle artikelen van de Wta van toepassing, zoals de vergunningsplicht en de boetebepalingen. In hoofdlijnen voert de Rekenkamer het toezicht echter uit overeenkomstig de werkwijze van de AFM. De uitkomsten van de toetsingen van de Rekenkamer zijn openbaar (dus ook voor de maatschappij inzichtelijk) en laten zien dat ACAM structureel aan de kwaliteitseisen voldoet.

*Verwevenheid tussen opdrachten door organisatorische en/of economische verbondenheid*  
Waternet zorgt in opdracht van de gemeente Amsterdam en AGV voor veilig, schoon en voldoende water. Voor deze overheden voert Waternet alle publieke watertaken uit. De gemeente Amsterdam en AGV geven de directie van Waternet mandaat om 'in naam van' en 'voor rekening van' taken uit te voeren.

In de controleverordening van de gemeente Amsterdam is opgenomen dat ACAM verbonden partijen mag controleren. Waternet is een verbonden partij en in de praktijk een verlengstuk van de gemeente. De Rekenkamer concludeert in haar rapport van 15 april 2021 over de gemeentelijke rioolwatertaken dat: *“Waternet opereert als een gemeentelijke directie en zich zo ook presenteert. Dit wordt ook als zodanig ervaren door directieleden van Waternet, de vakwet-houder Water en door de ambtelijke organisatie. De banden tussen Waternet en de gemeente zijn nauw en de lijnen zijn kort”*.

Een deel van de activiteiten van Waternet komt rechtstreeks tot uitdrukking in de jaarrekening van de gemeente (de Amsterdamse taken) en worden vanuit die reikwijdte gecontroleerd. Bij een strikte afbakening tot de jaarrekeningcontrole van de gemeente Amsterdam zouden de controles van Waternet (de stichting) en AGV veel minder efficiënt en effectief en dus minder doelmatig plaats vinden. Mede vanwege de toelichting op de Wta dat niet is beoogd is in te grijpen op het controlebestel van de overheid, kan die verwevenheid tussen entiteiten en opdrachten ook juridisch relevant zijn. Voor AGV geldt dat zij enige tijd een andere accountant heeft gehad en dat dit door AGV niet als doelmatig is ervaren.

De Rekenkamer geeft aan dat voor Waternet voor een andere organisatievorm kan worden gekozen waardoor de controle mogelijk zou worden. Wij hebben begrepen dat er een bestuursopdracht volgt gericht op de samenwerking tussen de gemeente en AGV.

Wij merken daarnaast op dat in het publieke domein sinds enige jaren veel te doen is over de controlemarkt. Het wordt steeds lastiger om een externe accountant te vinden en de in rekening gebrachte controlekosten stijgen. ACAM is ook gehouden aan bestaande (contractuele) afspraken met partijen. Het is niet eenvoudig om van accountant te wisselen.

### *Resumerend*

Op grond van vorenstaande is ACAM van mening dat de controles van AGV en Waternet niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. De stelligheid en urgentie die uit de brief van de Rekenkamer naar voren komt kunnen wij niet plaatsen.

ACAM is uiteraard van mening dat opdrachten alleen uitgevoerd kunnen worden als ze binnen het wettelijke kader passen (legal), maar vindt het ook belangrijk dat de huidige situatie niet schadelijk (*harmful*) is. Daarmee moet onzes inziens ook rekening gehouden worden in de oplossingsrichtingen: de oplossing moet voor de maatschappij niet schadelijker zijn dan het 'probleem' (evenwichtige belangenafweging/proportionaliteit).

Wij vinden het belangrijk dat er geen discrepantie bestaat tussen partijen over de uitleg van wet -en regelgeving. Daar het hier landelijke wet- en regelgeving betreft ligt het voor de hand, ook vanwege de vele belanghebbenden, dit vraagstuk ook landelijk in te steken. Dit proces vraagt om zorgvuldigheid, er is geen enkele aanleiding tot haastige spoed. Het is van belang helder te krijgen, bijvoorbeeld op grond van de aanleiding voor de totstandkoming en het doel van de Wta, wat concreet wel en niet is toegestaan.

### *Te ondernemen acties*

Wij zullen hiertoe afstemming zoeken met de wetgever, via het ministerie van Financiën (Wta) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (Gemeentewet). Gezien het brede belang doen wij dit bij voorkeur samen met de G4 en/of de VNG. Indien blijkt dat wetswijzigingen nodig zijn, zullen wij bezien in hoeverre het opportuun is om genoemde controles op de middellange termijn wel/niet in portefeuille te houden.

Met vriendelijke groet,

drs. D.A. van Hooff RA  
Auditdienst ACAM

## Nawoord Rekenkamer Metropool Amsterdam

In deze brief heb ik mijn mening gegeven over twee verzoeken van ACAM en heb ik stilgestaan bij de vraag in hoeverre de controle-activiteiten van ACAM in lijn zijn met het geldend recht.

Voor wat betreft de twee verzoeken zitten ACAM en de rekenkamer grotendeels op één lijn. Maar niet op het punt of ACAM ook bevoegd is om andere wettelijke controles te verrichten dan de controle van de gemeenterekening.

In de brief heb ik aangegeven dat ACAM op grond van het geldend recht niet bevoegd is de jaarrekeningcontroles van het waterschap AGV en Stichting Waternet te verrichten. ACAM handelt daarmee in strijd met de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en die situatie moet worden gecorrigeerd. ACAM deelt de conclusie dat het alleen de controle van de gemeenterekening mag verrichten, niet. En geeft aan in overleg te treden met het ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als blijkt dat onze conclusie correct is, en de Wta en Gemeentewet gewijzigd moeten worden om andere wettelijke controles te mogen verrichten, zal ACM bezien of het de twee wettelijke controles van het waterschap en de stichting op termijn stopt of voortzet.

Ik constateer dat het niet eerder is voorgekomen dat de conclusie van de rekenkamer in de rol van toezichthouder niet wordt gedeeld of wordt opgevolgd door ACAM. Wij kunnen dat ook niet afdwingen. Dat is een taak en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. In onze rol informeren wij de raad, zodat hij na afweging van de feiten en belangen een besluit kan nemen over onze conclusies en de opvolging van de aanbevelingen.

Om de raad bij die besluitvorming te ondersteunen, lichten wij naar aanleiding van de reactie van ACAM in dit nawoord nog vier punten toe waar wij anders tegenaan kijken.

### *1. ACAM is en blijft bevoegd jaarrekeningen van gemeenten te controleren*

Accountants van ACAM kunnen ook door andere gemeenteraden worden aangewezen als de accountant die de jaarrekeningcontrole verricht. In die zin geeft ACAM ons standpunt niet correct weer als het aangeeft dat ACAM volgens ons alleen de gemeenterekening van de gemeente Amsterdam mag controleren. De wetgever stelt daaraan wel eisen. Benoeming moet gebeuren op basis van de juiste wettelijke grondslag, de lokale rekenkamer moet voorafgaand van de benoeming een betrouwbaarheidstoets kunnen uitvoeren en gedurende de opdracht toezicht kunnen houden. Gemeenteraden (ook die van Amsterdam) moeten met de benoeming instemmen en hun controleverordeningen aanpassen. In die zin luidt onze aanbeveling ook dat de “vormfout” in Weesp moet worden gecorrigeerd. Het heeft onze voorkeur dat ACAM daartoe op korte termijn het initiatief neemt, maar als dat niet gebeurt, dan zullen wij dit als rekenkamer van Weesp zelf doen.

### *2. Gemeente accountants zijn alleen bevoegd de gemeenterekening te controleren*

NautaDutilh komt in het advies uit 2008 tot de conclusie dat *Het [...] kennelijk niet de bedoeling van de Wetgever [is] geweest dat de GAD's niet (langer) die controles kunnen (blijven) uitvoeren die zij krachtens de Gemeentewet mogen uitvoeren [...]. Zoals blijkt uit het vorenstaande kan op goede gronden beargumenteerd worden dat de taak van ACAM ook onder de Wta niet*

*beperkt is tot de controle van de jaarrekening van de gemeente.* ACAM heeft daaruit afgeleid dat het ook andere controles mag (blijven) verrichten zoals het in de periode vóór de Wta deed, vanuit de gedachte dat die te controleren organisaties taken uitvoeren in het publieke domein. ACAM gaat daarbij voorbij aan twee zaken. Ten eerste bestond het formele onderscheid tussen een jaarrekeningcontrole en een wettelijke controle niet voor de inwerkingtreding. En waren de 'wettelijke' controles ook niet voorbehouden aan een beperkte groep van accountants.

En ten tweede heeft de wetgever in de wetsgeschiedenis aangegeven dat in de Gemeentewet wordt geregeld welke bevoegdheden en taken een GAD heeft en welke controles zij mag uitvoeren. Voor een GAD is bepaald dat deze de gemeenterekening mag controleren. Andere wettelijke controles zijn niet benoemd in de Gemeentewet.

De wetgever had dit anders kunnen regelen, maar heeft dit niet gedaan. En heeft voor wat betreft de controle van de jaarrekening van een waterschap de vóór de Wta geldende systematiek in stand gelaten. Die controle mag alleen worden verricht door een accountant zoals bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en niet door een overheidsaccountant, waaronder een GAD. Bovendien zijn de controles van een stichting en een waterschap aangemerkt als wettelijke controles. Dat laatste is een bewuste overweging geweest.

Het feit dat in de memorie van toelichting bij de Wta (zie noot e uit de brief) bij de toelichting op de uitzondering voor de GAD's, PAD's en DAD in artikel 5 lid 2 Wta uitgebreid wordt ingegaan op wat wij zien als het bieden van ruimte voor een soepele overgang, wekt wellicht verbazing omdat dat over het algemeen wordt geregeld in overgangsbepalingen van een wet. Misschien is dat ook de reden geweest dat NautaDutilh het woord "onmiddellijk" niet in die betekenis heeft opgevat. Het is echter wel verklaarbaar, want in Wta zijn de drie groepen van overheidsaccountants een vreemde eend in de bijt. In de algemene overgangsbepalingen (artikel 80) gaat het over de omgang met accountantsorganisatie die bij de inwerkingtreding van de wet nog geen vergunning hebben, maar wel vanaf dat moment wettelijke controles verrichten. Zij mogen hun werkzaamheden continueren totdat de AFM onherroepelijk op hun vergunningaanvraag heeft beslist. Die bepaling geldt niet voor GAD's, PAD's en destijds de DAD, omdat die nooit in aanmerking komen voor een vergunning.

### *3. Een wet in formele zin heeft voorrang op een controleverordening*

De gemeenteraad heeft in de controleverordening geregeld dat ACAM ook verbonden partijen mag controleren. Hogere wetgeving, zoals de Gemeentewet en Wta, gaat echter voor op lagere wetgeving, zoals een controleverordening. De controleverordening geeft ACAM daarmee geen grondslag om andere wettelijke controles uit te voeren, zoals de jaarrekeningen van een waterschap of een stichting. Wel geeft de controleverordening ACAM de bevoegdheid om niet-wettelijke controles uit te voeren, zoals de controle van een jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling.

### *4. Minder efficiënte controles geven geen bevoegdheid tot verrichten van andere wettelijke controles*

Hoewel wij het niet hebben onderzocht, kunnen wij ons voorstellen dat kennis en het combineren van controles bijdragen tot efficiëntere controles en praktische voordelen voor het

waterschap en de stichting. Deze argumenten geven een GAD echter geen wettelijke grondslag om ook andere wettelijke controles verrichten dan die van de gemeenterekening. ACAM geeft aan zich overvallen te voelen door de conclusie van de rekenkamer en geeft aan dat de controles van het waterschap en de stichting niet tot problemen hebben geleid, noch voor de belanghebbende, noch voor de markt. Dat ACAM zich overvallen voelt door onze conclusie over welke wettelijke controles het mag verrichten, en onze taakopvatting dat het toezicht zich beperkt tot de controleactiviteiten van de gemeenterekening, hebben wij begrip. Voor 2020 hebben wij hier niet expliciet een standpunt over ingenomen. Bij ons jaarlijkse doorlopend toezichtgesprek, in februari 2020, hebben wij echter vernomen dat ACAM een offerte had uitgebracht aan de gemeente Weesp om de jaarrekening te controleren. Dat heeft ons alerter gemaakt. Tijdens dat gesprek hebben wij ook gevraagd naar de wettelijke grondslag voor het controleren van de jaarrekening van het waterschap. ACAM vertelde dat NautaDutilh daarover in het verleden had geadviseerd, en we hebben dat advies op 9 februari 2021 ontvangen. Na ontvangst hebben wij de conclusie getrokken zoals verwoord in deze rekenkamerbrief.

Zoals gezegd, kunnen wij ons de praktische en efficiencyvoordelen van de huidige praktijk voorstellen. Als toezichthouder kunnen wij ons echter niet op het standpunt stellen dat de huidige praktijk niet mag, maar dat we vanwege andere overwegingen toch geen bezwaar hebben tegen voortzetting. Een toezichthouder moet zich een oordeel vormen over de vraag: wordt er gehandeld overeenkomstig het geldend recht? En dan is ons oordeel in deze situatie: nee, dat is niet het geval.

Dat laat onverlet dat we het logisch zouden vinden als de wetgever voor wat betreft waterschappen en andere overheden de wetten zou aanpassen. En daarnaast doen wij ook de suggestie om te zoeken naar een zodanige publiekrechtelijke regeling dat de controle van de jaarrekening van Stichting Waternet niet langer kwalificeert als een wettelijke controle. Tot slot. We kunnen ons goed voorstellen – dat hebben we zelfs voorgesteld – om tot afstemming te komen met ministeries om te zoeken naar praktische oplossingen. Het is daarnaast ook een goed idee om advies aan de AFM te vragen. De AFM is immers toezichthouder voor alle andere wettelijke controles, dat zijn wij niet. Dat is overigens iets dat ook NautaDutilh al in 2008 heeft geadviseerd, maar dat advies is voor zover wij weten nooit door de ACAM opgevolgd. Wij zouden het echter ook zelf in onze gesprekken met de AFM aan de orde kunnen stellen.

Uit de reactie van ACAM blijkt nog geen tijdspad waarop het een en ander gaat doen. Wij adviseren u om daarover met ACAM concrete afspraken te maken.