

# Van politieagent naar sportarts

de **Overheids**  
accountant



Audit Services Rotterdam heeft een andere positie dan de gemeentelijke accountantsdiensten in andere grote steden. Directeur Petra van Lange over het voorkomen van fouten, kruisbestuiving tussen accountants en beleidsauditors en de recente kritiek door de Rotterdamse Rekenkamer.

ADRIE BOXMEER

*Petra van Lange: 'Ik wil dat we via onze audits de bedrijfsvoering van de gemeente Rotterdam op een hoger plan brengen.'*

Petra van Lange is sinds september vorig jaar directeur van Audit Services Rotterdam (ASR). Deze dienst is ontstaan uit de samenvoeging van twee gemeentelijke instanties: de accountantsdienst en concernauditing. Dit samengaan is het gevolg van een besluit dat de Rotterdamse gemeenteraad in 2003 nam. Tot dan toe trad de accountantsdienst ook op als de externe controleur van de gemeentelijke jaarrekening. In Amsterdam, Den Haag en Utrecht bestaat dit model nog steeds (zie kader). Na invoering van het dualisme in 2002 wilde de gemeenteraad van Rotterdam een eigen externe accountant inschakelen. Dat werd KPMG. Het college van burgemeester en wethouders besloot daarop de accountantsdienst ADR om te vormen tot Audit Services Rotterdam.

### Effectiviteit bestuur

De oude accountantsdienst beperkte zich tot de jaarrekeningcontrole (getrouw beeld en rechtmatigheid). De ASR doet daartegen ook onderzoek of het beleid van het college van B en W doelmatig en doeltreffend is (artikel 213a-onderzoeken). Dit artikel in de Gemeentewet verplicht het college van B en W tot periodiek onderzoek naar de effectiviteit van het eigen bestuur. De terreinen die kunnen worden onderzocht zijn zeer divers, bijvoorbeeld milieubeleid, openbaar vervoer of

huisvestingsbeleid. Ook de gemeentelijke organisatie kan tegen het licht worden gehouden. Te denken valt hierbij aan het personeelsbeleid, de informatievoorziening en de administratieve organisatie. Ook kunnen beheersprocessen worden doorgelicht, zoals de doelmatigheid van de interne controle.

### Sportarts

Petra van Lange heeft een duidelijke missie met de ASR. "Ik wil dat we via onze audits de bedrijfsvoering van de gemeente Rotterdam op een hoger plan brengen. Vroeger was onze rol te vergelijken met die van een politieagent. Achteraf vertelden we wat het college of een gemeentelijke dienst verkeerd had gedaan. Tegenwoordig vind ik ons meer een sportarts. We geven vooraf aan wat er gedaan moet worden om in de toekomst optimaal te kunnen presteren.

Door onderzoek vooraf willen we voorkomen dat er dingen fout gaan. Neem bijvoorbeeld de toepassing van ICT. Hier willen we zogenaamde *readiness checks* uitvoeren. Is een bedrijfs onderdeel wel voldoende voorbereid op de omschakeling naar een nieuw ICT-systeem? Dat is een andere aanpak dan achteraf constateren dat er iets is fout gegaan. Vandaar mijn vergelijking met de sportarts. Die kijkt ook vooraf of iemand wel in goede conditie is om ►

### Amsterdam, Den Haag en Utrecht voelen niets voor 'Rotterdams model'

Door de oprichting van Audit Services Rotterdam heeft de havenstad gebroken met het controlemodel dat tot nu toe voor de vier grootste steden gold. Hierbij opereerde de gemeentelijke accountantsdienst als externe controleur voor de gemeenteraad. De ASR werkt nu alleen nog maar voor het college van B en W, terwijl de raad zich laat bijstaan door KPMG.

Amsterdam, Den Haag en Utrecht zijn niet van plan om Rotterdam te volgen.

Directeur Dick van der Zon van de Amsterdamse gemeentelijke accountantsdienst ACAM: "Ik ben ervan overtuigd dat in de grote steden de eigen accountantsdienst toegevoegde waarde heeft. Door de omvang van het gemeentelijke apparaat is de ACAM uitgegroeid tot een zeer deskundige dienst die niet onderdoet voor een extern kantoor. Integendeel. Ook wij opereren, doordat de gemeenteraad onze opdrachtgever is, onafhankelijk van het college van B en W. Aan het Rotterdamse model ligt een politieke keuze ten grondslag. Daar is niets op tegen, maar ik betwijfel of de gekozen werkwijze waarbij zowel het college als de raad ieder een eigen controleur hebben wel zo doelmatig is."

Ook directeur René Vierbergen van de Gemeentelijke Accountantsdienst Den Haag plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van het Rotterdamse model. "Je kunt je afvragen of het spoort met de huidige tendens in het openbaar bestuur om de administratieve lastendruk en controledruk te verlagen. Misschien zou men in Rotterdam hier eens een doelmatigheidsonderzoek naar moeten uitvoeren. Is het efficiënt om het gemeentelijke financiële beheer door twee verschillende accountantsdiensten te laten controleren? Overigens voeren wij in Den Haag al sedert jaren onderzoeken uit op het gebied van IT-auditing, naast doelmatigheidsonderzoeken, fiscale onderzoeken, integriteitsonderzoeken, enz. Wat dat betreft lijkt ons werk dus al veel op dat van de nieuwe ASR."

Directeur Roelof Boon van de Accountantsdienst Gemeente Utrecht vindt het nog te vroeg voor een oordeel. "De ASR functioneert nog maar een jaar. Er is nog nauwelijks ervaring mee opgedaan. Ik ben benieuwd hoe de zaken er over zo'n twee jaar voor staan."



**Petra van Lange (ASR): 'In het rapport worden uitspraken over werkzaamheden van accountants gedaan, terwijl het onderzoeksteam van de Rekenkamer Rotterdam geen accountants bevatte.'**

intensief aan sport te doen. Zo'n check-up willen wij op alle bedrijfsonderdelen van de gemeente Rotterdam uitvoeren."

### Kruisbestuiving

In de ASR werken accountants samen met beleidsauditors. Van Lange hoopt dat deze 'kruisbestuiving' de kwaliteit van het onderzoek ten goede komt. Om haar woorden te verduidelijken schetst ze op een vel papier twee pijlen. De een loopt van links naar rechts, de ander van boven naar beneden. "De horizontale pijl geeft aan hoe een beleidsauditor te werk gaat. Hij overziet het gehele beleid, maar doet dat op een hoog abstractieniveau. De andere pijl staat model voor het werk van een accountant. Hij onderzoekt niet het gehele beleid, maar bijvoorbeeld slechts het financieel beheer. Daar gaat hij echter wel heel diep op in. De combinatie van beide werkwijzen moet leiden tot zeer doorwrochte onderzoeken van het gehele beleid. Daarom functioneren bij ons multidisciplinaire teams waarin zowel een RA zit als een beleidsauditor, een operational auditor of een it-auditor."

### Meningsverschil over KPMG

Rotterdam kent ook al sinds jaar en dag een onafhankelijke rekenkamer die ook de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatig-

## Kritiek Rekenkamer Rotterdam

Is Audit Services Rotterdam wel of niet onafhankelijk en welke gevolgen heeft dat voor het werk van de externe accountant? Over die vraag bestaat een groot meningsverschil tussen de ASR, de externe accountant KPMG en het college van B en W enerzijds en de Rekenkamer Rotterdam anderzijds. Dat blijkt uit het rapport 'Elke euro telt' waarin de rekenkamer de financiële huishouding van de gemeente Rotterdam over 2005 analyseert aan de hand van onder meer het jaarverslag van ASR en het externe accountantsverslag.

Volgens de rekenkamer is de ASR een interne accountantsdienst. Dus geldt hier RAC 610 (inzake het gebruikmaken van werkzaamheden van interne accountants). Hierdoor kan de externe accountant niet volstaan met een review van het werk van de interne accountant, maar dient er aanvullend onderzoek te worden gedaan. Volgens de Rekenkamer Rotterdam is dat echter niet gebeurd, omdat KPMG ten onrechte RAC 600 (richtlijn inzake gebruikmaken van werkzaamheden van andere openbare accountants) heeft gehanteerd. In 'Elke euro telt' wordt geciteerd uit de correspondentie over dit onderwerp tussen de Rekenkamer Rotterdam, KPMG en het college van B en W.

In een brief aan de rekenkamer schrijft KPMG: "In Nederland is het algemeen aanvaard dat de externe accountant in belangrijke mate gebruik kan maken van de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de overheidsaccountants bij de controle van een jaarrekening van een overheidslichaam, mits die accountants zijn ingeschreven bij het NIVRA, de zelfstandige positionering is gewaarborgd en overigens aan kwaliteitseisen is voldaan."

De rekenkamer antwoordt hierop: "De positie van de ASR is ten opzichte van de oude interne accountantsdienst (ADR) sterk gewijzigd. Werd de vorige directeur van de ADR nog benoemd door de gemeenteraad, de nieuwe directeur van de ASR is benoemd door het college. De ASR mag dus niet zomaar vergeleken worden met andere gemeentelijke accountantsdiensten. Het is een interne accountant in dienst van de gemeente die interne verklaringen bij de jaarrekeningen afgeeft."

Ook het college van B en W geeft zijn mening. "Het is in onze ogen niet gepast dat de rekenkamer zich uitlaat over de deugdelijkheid van de grondslag voor de accountantscontrole (van KPMG en ASR) zonder dat zij daarvoor gekwalificeerde toetsers in eigen gelederen heeft."

heid van het gemeentelijke beleid onderzoekt. Directeur Robert Mul van Rekenkamer Rotterdam vindt de nieuwe opzet, waarbij de ASR het college van B en W terzijde staat en KPMG als externe accountant de gemeenteraad, een verbetering. "Er is nu sprake van een duidelijke taakafbakening. Vroeger was de situatie diffuus en feitelijk in strijd met de gedrags- en beroepsregels. Toen werkte de ADR als ondergeschikte dienst voor het college en tevens als externe accountant voor de raad. Van mij had de ADR overigens ook de echte externe accountant van de raad mogen worden." Mul is tevreden over de wijze waarop de ASR functioneert. Wel is er een verschil van mening over de samenwerking tussen de ASR en de externe accountant (zie kader). Mul: "KPMG volstaat voor zijn controle met een review van het werk van de ASR. Maar de ASR is een interne accountant. Dan is volgens de NIVRA-richtlijn 610 een review niet voldoende, maar moet de externe accountant zelf aanvullend onderzoek verrichten."

### Geen RA, wel een oordeel

ASR-directeur Van Lange begrijpt niet waarmee Robert Mul zich bemoeit. "De rekenkamer laat zich uit over de accountantscontrole, iets wat volgens de Gemeentewet buiten haar

**Robert Mul (Rekenkamer Rotterdam): 'Ik mag toch vragen of RA's de publieke richtlijnen van hun eigen beroepsorganisatie naleven?'**

werkerrein ligt. Daar komt nog bij dat in het rapport uitspraken over werkzaamheden van accountants worden gedaan, terwijl het onderzoeksteam van de rekenkamer geen accountants bevatte."

Op zijn beurt verwerpt Mul deze opmerking. "Het enige dat de wet ons verbiedt is zelf de jaarrekening te controleren en certificeren. Dat doen wij dan ook niet. Wij lezen alleen de tientallen accountantsrapporten en stellen vragen. De opvatting dat RA's alleen door RA's willen worden aangesproken op hun werkwijze bevestigt vooroordelen over de beroepsgroep. Waarom wordt er niet op de argumenten ingegaan? Inderdaad, ik ben geen accountant, maar ik mag toch vragen of RA's de publieke richtlijnen van hun eigen beroepsorganisatie naleven?" ■