

**de Overheids**  
*accountant*

Zijn de  
accountants-  
diensten van

de vier grote steden onvol-  
doende onafhankelijk, en  
schiets het toezicht te kort?  
Volgens de 'G4' eerder  
integendeel: "Wij zijn in feite  
echte extern accountants,  
maar dan zonder commerciële  
belangen."

PETER VAN RIETSCHOTEN



# 'Niets mis met onze



FOTO: HOLLANDREBEELD

In het 'wereldje' worden de gemeentelijke accountantsdiensten van Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam wel aangeduid als 'de G4'. Toch zijn er volop materiële verschillen tussen de vier diensten. Zo loopt de personele omvang uiteen van 26 (Utrecht) tot ruim 120 medewerkers (Amsterdam).

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet zijn de gemeenteraden de formele opdrachtgevers van de gemeentelijke accountantsdiensten. Formele relaties met de colleges - de facto verantwoordelijk voor het controleobject van de diensten: de gemeentelijke verantwoording - zijn er niet, tenzij het gaat om specifieke (controle)opdrachten. In raadsverordeningen is de onafhankelijkheid van de gemeentelijke accountantsdienst expliciet geregeld.

### Rotterdam 'anders'

Tot 2004 controleerden alle gemeentelijke accountantsdiensten de gemeentelijke jaarrekeningen, de dienstrekeningen, de rekeningen van de deelgemeenten (stadsdelen) en talrijke verantwoordingen betreffende de besteding van (rijks)doeluitkeringen. In Amsterdam, Den Haag en Utrecht is dat nog steeds zo. In die steden gaat het om een schijnbaar interne accountantsdienst die de positie heeft van externe accountant, met de gemeenteraad als formele opdrachtgever.

In Rotterdam ligt dat anders. Daar is sinds 2004 ook een extern accountant bij de controle van de financiële verslaggeving betrokken. Deze werkt in opdracht van de gemeenteraad, terwijl de gemeentelijke accountantsdienst - Accountantsdienst Rotterdam (ADR) - speciale controlewerkzaamheden uitvoert in opdracht van het college, en tevens functioneert als extern accountant voor de deelgemeenten. De jaarrekeningen van deze deelgemeenten worden, conform de huidige verslaggevingsvoorschriften, niet geconsolideerd.

### Geen dubbel-controler

De extern accountant van Rotterdam maakt gebruik van verklaringen over de door de ADR gecontroleerde stukken. Mede ter voorkoming van dubbelcontroles is de controleaanpak van de extern accountant leidend en heeft, deze met name daar waar de ADR controlewerkzaamheden heeft uitgevoerd, meer het karakter van een review.

Volgens Manus Twisk, hoofd Begrotingszaken en Financieel Beleid van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam, kan er mogelijk deze maand een uitspraak worden gedaan over de resultaten van de 'dualistische controle'. Hij benadrukt dat er aan de kwaliteit niet hoeft te worden getwijfeld. "De gedragsregels worden volledig gevolgd, er vinden collegiale toetsingen plaats, de Rekenkamer Rotterdam houdt toezicht, en er zijn dus de reviews van de externe accountant."

### Extra kosten

Roelof Boon, directeur van de gemeentelijke accountantsdienst Utrecht en voorzitter van de Vereniging van Directeuren van Gemeentelijke Accountantsdiensten, vindt dat de vraag naar een mogelijk kwaliteitsverschil in feite niet mag worden gesteld. "De veranderingen in Rotterdam zijn niet doorgevoerd omdat er problemen zouden zijn met de controle, of omdat er zou worden getwijfeld aan onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. Het is enkel en alleen een politiek besluit geweest. De werkzaamheden zijn niet veranderd, en accountants zijn accountants.

Aan de onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid van de controles mag dus simpelweg niet worden getwijfeld. Wel kan de kwaliteit van de aangeleverde informatie van invloed zijn op de controle, evenals de structuur van de cliëntorganisatie. Maar dat komt vaker voor, dat is geen specifiek Rotterdams probleem. Wel ►

# onafhankelijkheid'

moet men er voor waken dat er tussen de twee groepen accountants wordt gesteggeld. Er moet het nodige worden geïnvesteerd in samenwerking. Dat het mede daardoor allemaal wat duurder wordt, heeft men er kennelijk voor over. Maar die extra kosten mogen natuurlijk nooit een beperkende factor voor de controle worden.”

### ‘Nog onafhankelijker’

Over hun onafhankelijkheid zijn de G4 het onderling eens. Die zou ‘nog beter’ zijn dan bij de externe accountants die controles bij ondernemingen uitvoeren. “De onafhankelijkheid? Daar is bij onze diensten niets mis mee”, zegt Dick van der Zon van de Amsterdamse dienst. “De gemeentelijke accountantsdienst is in feite een echte externe accountant, met alle spelregels die daar bijhoren. Met dit verschil dat er bij ons geen commerciële belangen spelen. Dat zet de onafhankelijkheid in vergelijking met de externe accountants bij ondernemingen eigenlijk alleen maar op een hoger plan. Ook hebben we zo’n twintig keer per jaar overleg met onze opdrachtgever.”

Zijn collega René Vierbergen van de gemeentelijke accountantsdienst Den Haag denkt er net zo over. “Er spelen bij ons inderdaad geen commerciële belangen. De planningen zijn helder en de budgetten toereikend voor een gedegen controle.”

**Dick van der Zon (Amsterdam): ‘De gemeentelijke accountantsdienst is in feite een echte externe accountant, met dit verschil dat er bij ons geen commerciële belangen spelen.’**

### Spanningsboog

“Wij hebben zeer frequent overleg met de gemeenteraad over onze controle en de uitkomsten daarvan”, vervolgt Vierbergen. “Als er in het openbaar bestuur een financieel beheersmatig probleem is, dan kan een accountantsrapport leiden tot het aftreden van een wethouder, niet tot het vertrek van de GAD-accountant. Da’s pas onafhankelijk. De spanningsboog die kenmerkend is voor de praktijk van de externe accountant, kennen wij niet. Wij behoren wel tot het gemeentelijke apparaat, maar in hiërarchische

## Koepelvereniging

De ‘G4’ werken formeel samen in de Vereniging van Directeuren van Gemeentelijke Accountantsdiensten (VDA). Kortgezegd komen de functies van de VDA neer op het zijn van een bestuurlijk-efficiënt overlegorgaan, stagebureau, het nastreven van beleidsgelijkheid bij adviezen aan gemeenteraden en het geven van inhoudelijke bijdragen aan de financieel-administratieve relaties tussen Rijk en gemeenten, zoals onder meer via het Platform Rechtmatigheid is gebeurd.

## De ‘grote vier’

De gemeentelijke accountantsdienst in **Amsterdam** - formeel ACAM: Accountancy en Advies Amsterdam - telt ruim 120 medewerkers en controleert van zo’n zestig gemeentelijke organisaties, waaronder veertien stadsdelen, de jaarrekeningen. Er worden ook andere diensten verleend, zoals EDP-audits en uitvoerende administratieve dienstverlening. De dienst kende enige groei door gewenste controles op doeluitkeringen van rijksmiddelen, maar op grond van recente beleidsvoornemens van het Rijk (*single information en single audit*) is nu enige teruggang te verwachten.

De GAD van **Den Haag** heeft circa vijftig medewerkers. De dienst groeit zowel in omvang als werkzaamheden, met name door de eis dat de controlerend accountant een uitspraak moet doen over de rechtmatigheid van de in de jaarrekeningen opgenomen baten en lasten. Bovendien bestaat ook hier meer behoefte aan inzicht in de wijze waarop doeluitkeringen uit Den Haag en Brussel zijn besteed.

De gemeentelijke accountantsdienst van **Utrecht** heeft 26 personen in dienst. De directeur van de dienst is op dit moment voorzitter van de VDA.

De accountantsdienst van de gemeente **Rotterdam** heet ADR (Accountantsdienst Rotterdam) en heeft circa tachtig medewerkers. Omvang en samenstelling van de dienst zijn momenteel aan verandering onderhevig. De ADR wordt enerzijds verbreed tot een audit-dienst, terwijl anderzijds de administratieve en ondersteunende dienstverlening recentelijk zijn ondergebracht in de Servicedienst Rotterdam.



zin staan we er volledig los van. In feite is onze onafhankelijkheid ‘heerlijk geregeld’.”

Ook Roelof Boon uit Utrecht kan zich in het voorgaande vinden. “Wij kennen niet het probleem van concurrentie en commerciële belangen. Ondernemingen veranderen soms om prijstechnische redenen van accountant. Om dan toch in de race te blijven gaan die accountants hun kosten proberen te verlagen, door te knijpen op kwaliteit en betrouwbaarheid. Dat zal bij een gemeentelijke accountantsdienst dus nooit gebeuren.”

### Rekenkamertoezicht?

Over het onderwerp ‘toezicht’ lopen de meningen meer uiteen. Wat de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) precies voor de gemeentelijke accountantsdiensten gaat betekenen is nog onduidelijk. Wel lijkt het erop dat de rekenkamers een belangrijkere toezichtfunctie gaan krijgen, evenals de Autoriteit Financiële Markten.

Amsterdam heeft sinds kort de Rekenkamer Amsterdam, maar het is nog te vroeg om daar iets over te zeggen.



## 'Rotterdams experiment is interessant maar staat op zichzelf'

Aad Bac, hoogleraar Overheidsfinanciën maakt een paar kanttekeningen bij het in Rotterdam beleden 'dualisme' en de toekomstige rol van gemeentelijke rekenkamers. "Het is mij niet duidelijk wat de invoering van het dualisme in het openbaar bestuur van gemeenten van doen heeft met de opsplitsing van de taak van de gemeentelijke accountantsdienst in een intern en een extern deel. De gemeentewet is op het terrein van de aanwijzingsbevoegdheid van de gemeentelijke accountantsdienst niet gewijzigd. De gemeenteraad is onverminderd de benoemende instantie. Onafhankelijk is onafhankelijk. De Gemeentewet heeft de in de Gedrags en beroepsregels bestaande onafhankelijkheidswaarborg, die voortvloeit uit een benoeming en de garantie van de onafhankelijke positie door de volksvertegenwoordiging, bij wet welbewust gehandhaafd. Het controleobject is nog steeds de gemeentelijke verantwoording. Daarbij is niet van belang of het college of de gemeenteraad de afnemer van de diensten is. Het Rotterdamse experiment is interessant maar staat overigens op zichzelf.

Met betrekking tot het toezicht komt het mij voor dat de geschilderde controletoren geen vervanging voor het in de Wta beoogde toezicht kan zijn. Ik zie daarin voor de gemeentelijke rekenkamers, gelet op de schaal, geen zinnvolle rol weggelegd. Daar zullen oplossingen voor bedacht moeten worden. De Grondwet legt aan de mogelijkheden daartoe wellicht beperkingen op, vandaar dat die oplossingen creativiteit zullen vorderen."



FOTO: MARIA BROUWER

**Aad Bac: 'Voor het toezicht zie ik voor de gemeentelijke rekenkamers geen zinnvolle rol weggelegd.'**

**René Vierbergen (Den Haag): 'Wij behoren wel tot het gemeentelijk apparaat, maar in hiërarchische zin staan we er volledig los van.'**

René Vierbergen van de dienst Den Haag, dat overigens (nog) geen eigen rekenkamer heeft, vindt een toezichtfunctie voor de lokale rekenkamer 'onzin'. "We komen nu al bijna om in het toezicht op onze werkzaamheden. En momenteel is de doorsnee rekenkamer voor het effectief uitvoeren van toezicht niet geëquipeerd." Hij somt op met welke controles en externe toezichthouders zijn dienst heeft te maken: "De koepel die wordt gevormd door de G4, het NIVRA, de Algemene Rekenkamer, Europese Rekenkamer, reviews van departementale audit-diensten, en van binnenuit de

**Roelof Boon (Utrecht): 'GAD's willen wel degelijk getoetst worden. Zoals het nu is geregeld, acht ik het evenwel optimaal.'**

Rekeningencommissie van de gemeenteraad. Wat zou toezicht vanuit een lokale rekenkamer daar nou nog aan kunnen toevoegen?"

### 'Nu optimaal'

Ook Roelof Boon (Utrecht) is van mening dat de huidige rekenkamers onvoldoende zijn opgetuigd voor het uitvoeren van effectieve toetsingen van de gemeentelijke accountantsdiensten. "Let wel: de GAD's willen wel degelijk getoetst worden. Zoals het nu is geregeld, acht ik het evenwel optimaal. We voldoen zeker aan de eisen die aan elke externe accountantsdienst worden gesteld, en vinden het onnodig om daar iets aan te gaan veranderen.

Rotterdam heeft wat betreft de functie van de rekenkamer al enkele jaren 'toezicht-ervaring'", stelt Manus Twisk over de dienst aldaar. "Mede door de eerdergenoemde reorganisatie, waarbij de administratieve dienstverlening van de Accountantsdienst Rotterdam is losgekoppeld en is ondergebracht bij een andere dienst, werken we conform het Wta-voorstel. Er is van de kant van Rekenkamer Rotterdam zeker een toegevoegde waarde, met name ten aanzien van de toetsing van en de controle op de beleidsdoelstellingen van het college. En ook als kwaliteitsborging van de Accountantsdienst Rotterdam."

### Zo doorgaan

Twisk stelt dat Rotterdam van de G4 de enige is die met de inschakeling van zowel de interne als een externe accountant het gedachtegoed van de dualisering - de gemeenteraad stelt kaders en controleert, het college voert uit - ook in de controle heeft doorgevoerd. Van der Zon plaatst daar echter een kritische opmerking bij: "In wezen is een gemeentelijke accountantsdienst het dualisme ten top. Je werkt vanuit een volstrekt onafhankelijke positie voor de raad en controleert B&W. De controle is in Rotterdam weliswaar anders georganiseerd, maar het moet zijn waarde nog bewijzen."

**Manus Twisk (Rotterdam): 'Rotterdam heeft met de inschakeling van zowel de interne als een externe accountant de dualisering ook in de controle doorgevoerd.'**

René Vierbergen (Den Haag): "Het doorvoeren van het dualisme, de verplichte controle op rechtmatigheid, de Wta, toetsing door lokale rekenkamers: meer regelgeving leidt niet altijd tot meer zekerheid."

En zijn Utrechtse collega Boon zegt, mede als VDA-voorzitter: "Ik ben het met ze eens. Gemeentelijke accountantsdiensten werken altijd al dual. En ook daarmee onderscheiden ze zich niet van de publics bij alle andere gemeenten in Nederland, want die werken in feite ook zo. Uitzonderingsposities voor de GAD's in de Wta? Het lijkt me niet nodig." ■