

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de Griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum	ons kenmerk
11 januari 2011	RR/11-13/PH/EL
pagina	betreft
1 van 4	Controletoren

Geacht raadslid,

inleiding

Hoewel de rekenkamer wordt geacht geen onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie -een onderzoek dat conform artikel 213 van de Gemeentewet is opgedragen aan de accountant- kan de rekenkamer wel een zogenoemde 'systeemtoets' uitvoeren. Dit onderzoek richt zich naar de wijze waarop de reguliere rechtmatigheidscontrole is georganiseerd en functioneert (conform toelichting op artikel 182 van de Gemeentewet).

Op 29 juni 2010 heeft uw raad een raadsbrede motie aangenomen over de voortgang van de controle van de jaarrekening 2010 en de tijdige oplevering hiervan. Tevens roept de motie het college op om bij de behandeling van de begroting 2011 een verbeterplan te presenteren over de verbetering van de controle en beheersing.

het collegevoorstel

Het college heeft hier invulling aan gegeven met haar brief van 5 oktober 2010 aan de COR, waar als bijlage een ambtelijk concept was toegevoegd, waarin nader werd ingegaan op het voorgenomen verandertraject inzake de (verbetering van) de jaarrekeningcontrole. In deze nota wordt de basis gelegd voor een structurele verbetering van de organisatorische concernverantwoording en controletoren.

De rekenkamer deelt de overtuiging van het college dat de basis van die verbetering bestaat uit een heldere verantwoordingsstructuur en rapportage, waarbij vanuit controleoptiek behoefte is aan goede interne beheersingsmaatregelen (AO/IC) en een heldere rolverdeling tussen de interne auditor (ASR) en de externe accountant. In het zogenoemde Spoor 2 lange termijn 'aanpak fundamentele vraagstukken uitvoeringsprogramma' worden deze uitgangspunten nader toegelicht.

oordeel van de rekenkamer

Spoor 2 vereist naar de mening van de rekenkamer nog een nadere uitwerking om er zeker van te zijn dat de voorgenomen verbeteringen, die uiteindelijk mede moeten leiden tot het op tijd aanleveren van de gecontroleerde jaarrekening aan de gemeenteraad, ook daadwerkelijk effect zullen hebben.

Hoewel op een aantal punten duidelijke stappen vooruit worden gezet (bijvoorbeeld van certificering van de dienstjaarrekeningen naar certificering van de concernrekening), blijft de uitwerking van Spoor 2 te veel steken in nog niet uitgewerkte voornemens (AO/IC en IT controls als basis voor een systeemgerichte controle en relatie tussen interne en externe accountant).

datum
11 januari 2011

pagina
2 van 4

Belangrijk is dat er op korte termijn helderheid komt over de kaders van de inrichting en werking van het vernieuwde verbeterde controle- en verantwoordingstraject. De rekenkamer ziet dit als een expliciete stip op de (niet al te verre) horizon. Die stip dient helderheid te verschaffen over een viertal uitgangspunten, te weten:

1. Het huidige controlesysteem, waarbij de externe accountant steunt op de informatie van de ASR (reviewmodel) is achterhaald en dient te worden losgelaten. De externe accountant zal voor zijn controlewerkzaamheden rechtstreeks moeten steunen op de informatie vanuit de diensten/clusters.
2. De ASR dient geen rol meer te spelen in het jaarrekeningcontroletraject en te worden omgevormd tot een 'operational audit dienst', die onafhankelijk van de te onderzoeken objecten en processen moet worden gepositioneerd.
3. DMC dient kwalitatief en kwantitatief voldoende te zijn toegerust om zijn positie als gezaghebbende concerncontroller en regisseur van het begrotings- en verantwoordingsproces ook in de nieuwe situatie waar te kunnen maken.
4. De kwaliteit van de basisadministratie (AO/IC en IT controls) moet omhoog teneinde te voorkomen dat de externe accountant teveel reparatiewerk zou moeten (laten) uitvoeren voor het afgeven van een goedkeurende verklaring. Binnen de geldende concernkaders ligt de verantwoordelijkheid voor de basisadministratie (AO/IC en IT controls) nadrukkelijk bij de diensten/clusters.

rol van de ASR en de externe accountant (ad1/2)

In een bredere context is er al langere tijd sprake van een scheiding tussen de werkzaamheden van de interne en externe accountant. Deze scheiding is het best zichtbaar bij de grote(re) ondernemingen, waar de interne auditdiensten zich al sinds jaar en dag hebben ontwikkeld tot hoogwaardige operational auditfuncties, die veelal rechtstreeks onder de Raden van Bestuur hangen en voornamelijk onderzoek doen naar de kwaliteit van het sturings- en beheersingskader van het concern en de onderliggende divisies en geen enkele rol meer spelen in het jaarrekeningcontroletraject.

In de publieke sector is deze scheiding nog zeker geen gemeengoed. Daarbij speelt wel een rol dat het aantal interne auditdiensten aanzienlijk minder is dan in het bedrijfsleven. In zijn algemeenheid zijn het feitelijk alleen de G-4 steden, de provincies en de Rijksoverheid die beschikken over volwaardige interne

auditfuncties. Wel kan worden vastgesteld dat er thans sprake is van een beweging in het denken, die uiteindelijk binnen het publieke domein kan leiden tot een overeenkomstige scheiding tussen de werkzaamheden van de interne accountant en de externe accountant.

Binnen de G-4 is Utrecht op dit moment de enige gemeente die de controle op de jaarrekening exclusief heeft belegd bij een externe accountant. Amsterdam heeft een geheel eigen invulling gegeven via de interne gemeentedienst ACAM. Daarnaast voert de ACAM ook nog operational audits uit. Den Haag en Rotterdam hebben (nog) een gemengd model, waarbij Rotterdam in het kader van de controle op de jaarrekening nog het meest steunt op de interne auditdienst.

datum
11 januari 2011

pagina
3 van 4

Interessant is de discussie die zich op dit vlak afspeelt op Rijksniveau. Thans wordt de controle op de departementale jaarrekeningen verzorgd op basis van een gemengd model, waarbij de departementale auditdiensten het voorwerk doen en de Algemene Rekenkamer (ARK) de feitelijke certificering met externe werking afgeeft. Deze rol van de ARK is overigens grondwettelijk vastgelegd. De discussie kan ook hier leiden tot een gescheiden model, waarbij de departementale interne auditdiensten zich primair gaan richten op operational auditactiviteiten en het voorwerk van de controle (op de departementale rekeningen en de rijksrekening) wordt uitgevoerd door externe accountants (big 4).

In het licht van de komende Europese aanbesteding voor de jaarrekeningcontrole in Rotterdam is het naar de mening van de rekenkamer van belang dat in het aanbestedingsdocument expliciet melding wordt gemaakt van de voorgenomen wijziging in de relatie tussen de werkzaamheden van de interne en externe accountant.

rol DMC en de kwaliteit van de AO/IC en de IT controls (ad3/4)

Teneinde te waarborgen dat het gehele concernbegrotings- en verantwoordingsproces zich binnen de voorgeschreven kwaliteits- en tijdsaders zal bewegen dient de rol en positie van DMC te worden versterkt. De rekenkamer is van mening dat de bevoegdheden van DMC in principe voldoende zijn. Die behoeven niet te worden uitgebreid. Wel ziet de rekenkamer enig risico in de breedte van de aanwezige kwaliteit, die thans is belegd bij een (te) beperkt aantal medewerkers.

Waar DMC in dit kader vooral optreedt als regisseur van het gehele traject zijn het de diensten die verantwoordelijk zijn voor het opleveren van de relevante financiële informatie en de kwaliteit van de daarop betrekking hebbende AO/IC en IT controls. De kwaliteit daarvan moet van een zodanig (hoog) gehalte zijn, dat de externe accountant er in het kader van zijn controleopdracht op kan steunen. Die verantwoordelijkheid kan en mag niet worden verschoven naar ASR of DMC.

De consequenties voor gebreken in de basiscontrols of het (te) laat aanleveren van informatie dient volledig bij de diensten te worden neergelegd. Hier ligt naar de mening van de rekenkamer een expliciete taak voor de secretaris/ algemeen directeur van het concern Rotterdam. Het te laat aanleveren van de (gecontroleerde en van een verklaring voorziene) jaarrekening aan de raad is niet nodig en is voor alles een kwestie van heldere governance, discipline en het waar nodig hard aanspreken van zondaars.

Waar diensten/clusters eventueel achterblijven in het op orde brengen van de basis AO/IC en IT controls kan naar de mening van de rekenkamer gebruik worden

gemaakt van een (nog te formeren) expertpool basiscontrols, bestaande uit deskundige medewerkers, die vrijkomen bij de omvorming van de ASR naar een operational auditdienst. Deze expertpool zou om de werkzaamheden van de (nieuwe) ASR niet te compromitteren onder aansturing van DMC moeten vallen.

tot slot

Voornoemde uitgangspunten zouden naar de mening van de rekenkamer als stip op de horizon moeten worden neergezet. Daarmee zal Rotterdam een nadrukkelijke en expliciete keuze maken in het kader van de jaarrekeningcontrole, die niet alleen de kwaliteit zal verhogen maar tevens de gemeente binnen het publieke domein weer zal positioneren op een plek waar het thuis hoort, te weten als frontgemeente in de verantwoording over de financiële middelen.

datum

11 januari 2011

pagina

4 van 4

Met vriendelijke groet,

Drs. P. Hofstra RO CIA
Directeur

c.c. College van B en W, gemeentesecretaris, directeuren gemeentelijke diensten