



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Tav de Directeur Bestuur, Financiën en Regio  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Ministerie van Financiën  
Tav de Directeur Financiële Markten, tevens plv. Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van  
Financiën  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

Ede, 17 maart 2023

Kenmerk: 20230317

Betreft: rekenkamertoezicht gemeentelijke accountantsdiensten

Geachte

Het traject tot wijziging van enkele wetten op het terrein van de accountancy in verband met maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam te verbeteren (Wet toekomst accountancysector) is voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR), de Rekenkamer Den Haag en de Rekenkamer Metropool Amsterdam aanleiding om te pleiten voor een heroverweging van het toezicht op Gemeentelijke Accountantsdiensten (GAD). Dit doen wij tegen het licht van een toenemende behoefte binnen gemeenteland aan het oprichten van een eigen GAD.<sup>1</sup> Ons concrete verzoek is in de genoemde wetswijziging op te nemen dat het toezicht op GAD's uitgevoerd wordt door een centrale toezichthouder zoals de AFM.

De gemeentewet regelt dat de gemeenteraad een accountant aanwijst voor de jaarrekeningcontrole, ook voor de provincie bestaat dezelfde bepaling. Op grond van artikel 213 lid zeven Gemeentewet kan de gemeenteraad besluiten deze accountant in eigen dienst te nemen. In dat geval is de lokale rekenkamer verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentelijke accountant.<sup>2</sup>

Nederland kent op dit moment twee GAD's, namelijk in de gemeenten Amsterdam en Den Haag. De respectieve rekenkamers zijn daarmee verantwoordelijk voor het toezicht op deze accountantsdiensten. Alle andere accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten, waaronder de controle van de gemeenterekening, zijn een externe (commerciële) accountantsorganisatie. Deze accountantsorganisaties vallen onder het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De rekenkamers van Amsterdam en Den

---

<sup>1</sup> Zie onder meer Vng, *Handreiking Besluitvorming gemeentelijke accountantsdienst*, mei 2020, p. 7.

<sup>2</sup> Art. 184a Gemeentewet



Haag hebben de afgelopen jaren een aantal keren aangegeven dat het toezicht op een accountantsdienst ver buiten de andere wettelijke taken van een rekenkamer ligt en veel van de tijd en middelen van de rekenkamer vraagt.<sup>3</sup> Tijd en middelen die niet besteed kunnen worden aan het ondersteunen van de gemeenteraad met regulier rekenkameronderzoek. De toezicht rol is voor lokale rekenkamers onwenselijk en voor kleinere rekenkamers moeilijk realiseerbaar.

Het traject 'Wet tot wijziging van enkele wetten op het terrein van de accountancy in verband met maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam te verbeteren (Wet toekomst accountancysector)' biedt een aanknopingsmoment om het toezicht op GAD's anders vorm te geven. Wij zien hiervoor de volgende argumenten:

- *De verwachting is dat in de nabije toekomst meer gemeenten, al dan niet in samenwerking, zullen komen tot oprichting van een GAD. Veelal kleinere lokale rekenkamers zullen daardoor belast worden met de toezichtstaak.*
- *De toezichttaak past niet bij primaire taak rekenkamers: vanwege de aard van het onderzoek, de daarvoor benodigde kennis en de wisselende intensiteit ervan. Voor (nieuwe) rekenkamers die Wta-toezicht moeten doen is het daarbij (te) lastig en duur om over de benodigde kennis voor het toezicht te beschikken*
- *Uniform en continu toezicht: het toezicht is nu versnipperd over meerdere organisaties, wat zorgt voor minder uniformiteit en continuïteit dan bij centraal toezicht. Door de mogelijke uitbreiding van het aantal GAD's zal die versnippering toenemen;*
- *Wetgeving is voor GAD's onduidelijk, met als gevolg een gat in het toezicht: rekenkamers hoeven minder toezicht te houden dan de AFM;*
- *Europese richtlijn – eisen aan toezichthouder: het is (te) lastig voor rekenkamers om te voldoen aan Europese eisen.*

Deze argumenten worden hierna toegelicht.

### Mogelijk uitbreiding van het aantal GAD's en gevolgen meerdere toezichthouders

Sinds 2017 worden redenen om een GAD op te richten onder de aandacht gebracht, waardoor de verwachting is dat er meer GAD's komen. De minister van BZK heeft in 2017 de leden van de Tweede Kamer gewezen op de ontwikkelingen van de controle van de jaarrekening van gemeenten. De minister benoemt de mogelijkheid dat gemeenten nog steeds zelf of met andere gemeenten een GAD op kunnen richten.<sup>4</sup> De directeur van de Amsterdamse GAD heeft in oktober 2019 een oproep gedaan om publieke accountantsdiensten op te richten.<sup>5</sup> In reactie op de brief van de rekenkamer Amsterdam in februari 2022 stelt de directeur van de ACAM daarnaast: *"Het vele en intensieve toezicht kost ACAM wel veel tijd en energie. Wij vinden het daarom van belang dat door de wetgever(s)*

<sup>3</sup> Zie onder meer [Rekenkamer Den Haag, Zienswijze rekenkamer op positionering gemeentelijke accountant en accountantsdienst, 1 december 2021](#).

<sup>4</sup> De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De controle van de jaarrekening van gemeenten*, 6 februari 2017, kenmerk 2017-0000041448

<sup>5</sup> D. van Hooff, *Richt publieke accountantsdiensten op*, TPC, oktober 2019



wordt nagedacht over een efficiënt(er) toezichtmodel. ACAM is daarbij nadrukkelijk voorstander van één landelijke opererende toezichthouder die met de gemeentewet als basis toezicht houdt op alle werkzaamheden". En in mei 2020 heeft de VNG de handreiking *Besluitvorming gemeentelijke accountantsdienst* uitgebracht om tegemoet te komen aan de vraag die bij steeds meer gemeenten speelt of het niet beter is zelf een accountantsdienst op te richten. De VNG geeft in deze handreiking aan kleinere gemeenten het advies om in samenwerking met andere gemeente een GAD op te richten.<sup>6</sup> Wanneer ervoor wordt gekozen om een gemeenschappelijke GAD op te richten, dan zijn problemen te voorzien. Dan is niet één rekenkamer verantwoordelijk voor het toezicht, maar de rekenkamers van de betreffende gemeenten, provincies en waterschappen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het toezicht. Een gemeenschappelijke GAD heeft dan niet één maar meerdere toezichthouders en het is niet vanzelfsprekend dat rekenkamer daarop samenwerken. Voor een gemeenschappelijke GAD is dit onwerkbaar. Voor rekenkamers levert dit veel vraagstukken op; wie gaat toezicht houden, kan informatie met elkaar worden gedeeld, wie draagt welke kosten van het toezicht, et cetera.

### Toezichttaak past niet bij primaire taak rekenkamers

Rekenkamers zijn primair verantwoordelijk voor het onderzoeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid.<sup>7</sup> De activiteiten die vanwege de toezichtstaak moeten worden uitgevoerd, liggen niet in het verlengde van de reguliere onderzoeksactiviteiten. Van de rekenkamer wordt onder meer verwacht dat zij een uitspraak doet over de betrouwbaarheid van toekomstige (mede)beleidsbepalers van de GAD. Daarbij kan de rekenkamer niet beschikken over dezelfde bronnen als de AFM.<sup>8</sup> Ook verrichten rekenkamers zelden persoonsgerichte onderzoeken. Daarnaast wisselen de reguliere en de toezichtactiviteiten in intensiteit.

Eigen kennisopbouw, voor kleine én grote rekenkamers, is een ingewikkelde opgave, die naar verwachting niet altijd te realiseren zal zijn. Inkopen van deze kennis bij of het inhoudelijk uitbesteden van het toezicht aan commerciële bureaus is mogelijk. Daar hangt echter een aanzienlijke prijskaart aan. Budgetten van rekenkamers zijn echter vaak al krap, zo krap dat deze toezichthoudende rol waarschijnlijk niet binnen het budget past. Kleinere rekenkamers lopen mogelijk het risico geen middelen meer te hebben voor de kerntaak van rekenkamers. Ook kunnen er ongewenste neveneffecten ontstaan. Als de kennis schaars is en de vraag toeneemt ligt (verdere) prijsopdrijving op de loer.

---

<sup>6</sup> Vng, *Handreiking Besluitvorming gemeentelijke accountantsdienst*, mei 2020, p. 10.

<sup>7</sup> Art. 182 gemeentewet

<sup>8</sup> In de Wft is de samenwerking tussen DNB en AFM op onder meer het terrein van betrouwbaarheid uitgewerkt. [Afdeling 1.3.1 Wft en convenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. Op grond hiervan dienen beide toezichthouders – AFM en DNB - elkaar te informeren, raadplegen en adviseren. Zo'n convenant bestaat niet voor rekenkamers met de AFM en de DNB. Uit de toelichting op het betrouwbaarheidsonderzoek van de AFM blijkt dat de AFM onder meer toetst aan de politieregisters, het faillissementsregister en informatie van de Belastingdienst. Voor deze toetsingen hebben rekenkamers in tegenstelling tot de AFM geen wettelijke grondslag.



In de eerdergenoemde handreiking van de VNG worden de afwegingen en een stappenplan geschetst om alleen of samen met andere gemeenten een GAD op te richten. Ook wordt ingegaan op de redenen om een GAD op te richten. Eén daarvan is dat de kleine en middelgrote gemeenten grote moeite hebben een accountant te vinden.<sup>9</sup> In de VNG handreiking wordt de suggestie gewekt dat rekenkamers op de werkzaamheden van het samenwerkingsverband Kwaliteitstoets Overheidsauditors (KOA) kunnen steunen.<sup>10</sup> Hoewel er in enige mate gebruik kan worden gemaakt van de vierjaarlijkse rapportage van het KOA, geeft het KOA geen oordeel over de naleving van de Wta, de wettelijke taak van de rekenkamer. Vierjaarlijks is echter te onregelmatig voor de doorlopende toezichtstaak van rekenkamers op de GAD. Ook moet de rekenkamer een betrouwbaarheidstoets uitvoeren voor (mede)beleidsbepalers. Dit is geen taak van de KOA.

### Uniform en continu toezicht

Het toezicht op de naleving van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) ligt begin 2023 bij drie toezichthouders: de AFM<sup>11</sup> en twee rekenkamers. In Nederland is het toezicht op andere sectoren in de regel belegd bij één centrale autoriteit. Zoals de ACM of de Autoriteit Persoonsgegevens. Centrale autoriteiten kunnen door hun omvang kennis opbouwen, uniform werken en de continuïteit van het toezicht waarborgen. Het toezicht is daarmee ook uniform, waarbij gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

De wetgever heeft aan het begin van deze eeuw bewust meerdere toezichthouders mogelijk willen maken. Eén toezichthouder voor alle (accountants werkzaam bij) externe accountantsorganisatie. En aparte toezichthouders voor overheidsaccountants. Daartoe behoren de accountants die werkzaam zijn bij de departementale auditdiensten (DAD's) en gemeentelijke accountantsdiensten (GAD's). De wetgever beoogde alleen het toezicht op de externe accountantsorganisaties te regelen, maar niet de inrichting van het controlebestel van de overheid. De wetgever stelde 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<sup>12</sup> en het toezicht op GAD's bewust te willen differentiëren. De wetgever heeft een beperkt aantal bepalingen van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) van toepassing verklaard op het toezicht op de GAD's. Bovendien laat de wetgever het aan de gemeentelijke rekenkamer om te bepalen hoe deze vorm geeft aan het toezicht, hetgeen niet bijdraagt aan de uniformiteit van het toezicht. Het toezicht op de accountantsorganisaties is in de praktijk dan ook versnipperd, waarbij de AFM, de Rekenkamer Amsterdam en de Rekenkamer Den Haag op een andere wijze toezichthouden. Dit punt heeft de Rekenkamer Den Haag expliciet onder de aandacht gebracht bij de

---

<sup>9</sup> Zie in dit verband ook het artikel [Binnenlands Bestuur, Opnieuw interesse voor regionale accountantsdienst, 20 november 2022](#)

<sup>10</sup> Vng, *Handreiking Besluitvorming gemeentelijke accountantsdienst*, mei 2020, p. 12, 13 en 15

<sup>11</sup> Met ingang van 1 januari 2022 houdt de AFM zowel toezicht op alle OOB-accountantsorganisaties als de ruim 260 niet-OOB-accountantsorganisaties.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 29 658, nr. 3 (MvT, p. 7)



gemeenteraad toen er gesproken werd over de positionering van de GAD.<sup>13</sup> Als het aantal GAD's toeneemt, zal ook de versnippering in toezicht toenemen en de uniformiteit van toezicht afnemen.

### Wetgeving is onduidelijk, met als gevolg een gat in het toezicht

In twee brieven over de Wta, gericht aan de gemeenteraad en rekeningencommissie, constateert de Rekenkamer Amsterdam dat de wetgeving onduidelijk is ([3 mei 2021](#) en [18 februari 2022](#)). De vraag is of een GAD wel of geen andere wettelijke controle mag uitvoeren dan de controle van een gemeentelijke jaarrekening. Ondanks betrokkenheid van de AFM, het ministerie van Financiën en het ministerie van BZK, heeft de wetgever geen gezaghebbende uitspraak gedaan op deze vraag. De huidige situatie is dat op bepaalde wettelijke controles die door GAD Amsterdam worden verricht nu geen toezicht plaatsvindt.<sup>14</sup> Niet door de AFM en niet door de Rekenkamer Amsterdam.

### Europese richtlijn – eisen aan toezichthouder

De richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad regelt het toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren. Hoofdstuk VI (kwaliteitsborging) en hoofdstuk VIII (publiek toezicht en regelingen tussen de lidstaten op toezicht- en regelgevingsgebieden) stellen eisen aan de autoriteiten (en hun personeel) die belast zijn met het toezicht:

1. Aan het stelsel van publiek toezicht zijn voldoende financiële middelen toegewezen (art 29 eerste lid en onder b en c en artikel 32 lid 7).
2. De personen die kwaliteitsbeoordelingen verrichten, beschikken over passende beroepskwalificaties en relevante beroepservaring op het gebied van wettelijke controle van jaarrekeningen en financiële verslaggeving, en hebben tevens een specifieke opleiding voor de uitvoering van kwaliteitsbeoordelingen genoten.

Voor de grotere rekenkamers van Amsterdam en Den Haag geldt dat zij slechts een zeer beperkt aantal medewerkers hebben die beschikken over de onder 2 genoemde benodigde kennis. In de laatste jaren hebben beide rekenkamers externe deskundigheden in moeten huren om een deel van de Wta-werkzaamheden uit te voeren. Het is maar zeer de vraag hoe andere gemeentelijke-, provinciale- en waterschaps rekenkamers in de toekomst aan de deskundigheidseis kunnen voldoen. Bovendien zijn voor het toezicht op de GAD's door de gemeentelijke rekenkamers van Den Haag en Amsterdam geen financiële middelen toegewezen om het toezicht door beide rekenkamers mogelijk te maken. De toezichtsactiviteiten komen daardoor oneigenlijk ten laste van het rekenkamerbudget.

<sup>13</sup> Brief aan gemeenteraad 'Zienswijze rekenkamer op positionering gemeentelijke accountant en accountantsdienst (2 december 2021 met kenmerk RK/2021.39/RIS310834)

<sup>14</sup> Het betreft twee wettelijke controles: die van de jaarrekening van het waterschap AGV en die van de stichting Waternet.



De NVRR en rekenkamers van Den Haag en Amsterdam dringen aan op wijziging van de verantwoordelijkheid voor de toezichtstaak op de GAD's. Deze wijziging kan wellicht op efficiënte wijze worden meegenomen bij de wijziging van de Wet toekomst accountancysector. We zijn vanzelfsprekend bereid tot nadere toelichting en overleg om gezamenlijk tot een goede oplossing te komen.

Hoogachtend,

Etienne Lemmens, waarnemend voorzitter NVRR

Annelies Daalder, directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Manus Twisk, voorzitter rekenkamer Den Haag