

Onderzoek proces jaarstukken 2017 gemeente Roermond



REKENKAMERCOMMISSIE
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond





Onderzoek proces jaarstukken 2017 gemeente Roermond

Rekenkamercommissie Roermond

Rekenkamercommissie
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond

Colofon

Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

De heer mr. P.M.B. Schrijvers (voorzitter)

De heer ir. N. op de Laak

Raadsleden

Mevrouw L. van Hal

Mevrouw A. Sanders-Meuter

De heer drs. J.M.W. de Kunder

Secretariaat Rekenkamercommissie

Ambtelijk secretaris

De heer A.H.C. Vestjens

Adres

Postbus 900

Telefoonnummer

0475 – 35 94 60

E-mail

arnovestjens@roermond.nl

Website

www.roermond.nl

21 december 2018

Inhoudsopgave:

1. Doelstelling.
2. Onderzoeksaanpak en fasering.
3. Conclusies en aanbevelingen.

Bijlagen:

- Ia. Bestuurlijk hoor en wederhoor:
 - Reactie college van B&W van Roermond op de rapportage van de RKC.
 - Reactie van accountant EY op de rapportage van de RKC.
- Ib. Nawoord Rekenkamercommissie naar aanleiding van de reacties van B&W en EY.
- II. Onderzoeksrapport van Galesloot Onderzoek en Advies “proces jaarstukken 2017”.

1. Doelstelling.

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft op 20 september 2018 de gemeenteraad en het college van B&W geïnformeerd over de start van het onderzoek naar de gang van zaken accountantscontrole (jaarstukken 2017).

Doelstelling van het onderzoek.

De doelstelling van het onderzoek is om naar aanleiding van de unanieme motie van de raad (18M07) antwoord te kunnen geven op de kernvragen die de raad onderzocht wil zien. *Waardoor is de vertraging bij de jaarrekeningcontrole 2017 ontstaan? Hoe kan een dergelijke vertraging bij de toekomstige controle van de jaarrekening voorkomen worden?* De Rekenkamercommissie wil daarin inzicht verschaffen en wil voorstellen doen voor verbetering.

Tevens wil de Rekenkamercommissie ook de rol-invulling van de verschillende actoren, het proces van opdrachtverlening aan de accountant en de taakinvulling van het audit-comité bij het onderzoek betrekken.

2. Onderzoeksaanpak en -fasering.

Om het beoogde doel te bereiken is als volgt te werk gegaan.

De RKC heeft (op grond van een onderhandse aanbestedingsprocedure) het onderzoek uitbesteed aan Galesloot Onderzoek en Advies.

Samen met de onderzoeker Frank Galesloot heeft de RKC bij aanvang van het onderzoek een startbijeenkomst georganiseerd met medewerkers uit de ambtelijke organisatie die bij het onderzoek zouden worden betrokken.

Accountant EY is ook benaderd voor deelname aan het onderzoek en is schriftelijk geïnformeerd over de aanpak van het onderzoek door de Rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie heeft om het onderzoeksdoel te bereiken een aantal specifieke vragen opgesteld. Zie daarvoor het overzicht van vragen onderaan deze paragraaf.

Deze vragen zijn door de onderzoeker gebruikt om een analysekader op te zetten.

Dit analysekader bestaat uit een 6-tal invalshoeken:

1. De organisatie van het (controle)proces jaarstukken;
2. De op te leveren stukken, wat is dit jaar nieuw;
3. Het contractmanagement t.a.v. de accountant;
4. De totstandkoming en toepassing van het controleprotocol;
5. De ingezette deskundigheid en onderlinge communicatie;
6. De bestuurlijke organisatie en besluitvorming.

Per invalshoek zijn in relatie tot de vermelde specifieke vragen, normen geformuleerd en door de RKC vastgesteld. Die normen fungeerden als toetssteen voor de onderzoeker om op basis van zijn bevindingen tot conclusies te kunnen komen (zie voor de normstelling het schema in paragraaf 3).

De onderzoeker heeft vervolgens een documentenstudie uitgevoerd. Daarna hebben mede op basis hiervan interviews plaatsgevonden. Er zijn interviews gehouden met:

- de raadsgriffier
- raadsleden audit-comité
- de wethouder financiën
- de concerncontroller
- het afdelingsmanagement Concern Advies
- de Inkoopadviseur,
- de coördinator jaarrekening Concern Advies,
- het financieel adviseursteam afdeling Concern Advies,
- de directeur sociaal domein en Concern Advies
- de accountant.

De concept-bevindingenrapportage is vervolgens aan de RKC voorgelegd. Deze rapportage (d.w.z. het rapport met het feitenrelaas, zonder conclusies en aanbevelingen) is op 8 november 2018 toegestuurd aan de ambtelijke organisatie, leden van het auditcomité, de griffier en aan de accountant voor een controle op de juistheid van de feiten.

Naar aanleiding daarvan is het rapport (qua beschrijving van de feiten en analyse) op enkele punten aangepast.

Het definitieve rapport van Galesloot Onderzoek en Advies, inclusief de conclusies, treft u aan in bijlage II.

De Rekenkamercommissie heeft de door de onderzoeker getrokken conclusies onderschreven en heeft op basis daarvan haar aanbevelingen vastgesteld. Deze aanbevelingen treft u aan in het schema in paragraaf 3.

Op 28 november 2018 is de rapportage (met de aanbevelingen) voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie en is eveneens aan de accountant voorgelegd voor een reactie.

De reacties van het college en de accountant en het nawoord van de RKC zijn opgenomen in bijlage I.

Specifieke vragen in het kader van het RKC-onderzoek proces jaarstukken 2017.
(aan de hand hiervan zijn het analysekader en de normen voor het onderzoek opgesteld).

- a. Aan welke wettelijke eisen moet de controle op de jaarrekening voldoen?
- b. Welke aanvullende afspraken zijn binnen de gemeente in het kader van de reikwijdte van de controle van de jaarrekening gemaakt?
- c. Zijn bij het maken van die aanvullende afspraken de effecten daarvan voor het controleproces in beeld gebracht en wie is daarvoor verantwoordelijk?
- d. Op welke wijze zijn die afspraken binnen de ambtelijke organisatie vastgelegd en gecommuniceerd en wie is daarvoor verantwoordelijk?
- e. Op welke wijze en tijdigheid zijn die afspraken gecommuniceerd en vastgelegd met de externe accountant?
- f. Op welke wijze en tijdigheid zijn die afspraken gecommuniceerd met het auditcomité (en via deze met de raad) en het college en wie is daar primair voor verantwoordelijk?
- g. Hebben het afgelopen jaar belangrijke wijzigingen in de wet- en regelgeving plaatsgevonden die van invloed zijn geweest op de doorlooptijd of omvang van de controlewerkzaamheden en dus de reikwijdte en inrichting van het controleproces?
- h. Heeft de uitvoering van de gemaakte afspraken overeenkomstig de planning plaatsgevonden?
- i. Zijn in het controleproces opgetreden vertragingen door de ambtelijke organisatie ontstaan?
- j. Zijn in het controleproces opgetreden vertragingen door de externe accountant ontstaan?
- k. Zijn in het controleproces opgetreden vertragingen door externe invloeden (b.v. wet- en regelgeving) ontstaan?
- l. Zijn mogelijke vertragingen tijdig gesignaleerd en aan het juiste gremium (portefeuillehouder, college, auditcomité, raad) gecommuniceerd door de ambtelijke organisatie en/of de accountant?
- m. Zijn bij een mogelijk signalering ook bijstuurmogelijkheden aangegeven?
- n. Hoe verloopt in het algemeen tijdens het controleproces de onderlinge afstemming/periodiek overleg tussen de formele opdrachtgever (raad c.q. auditcomité, portefeuillehouder), de ambtelijke organisatie en de controlerend accountant?
- o. Wat zijn rollen met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden van alle stakeholders in het proces?
- p. Zijn die stakeholders ook op de hoogte van hun rol met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden?
- q. Is de aanbesteding van de accountantscontrole voor de raad(sleden) voldoende transparant?
- r. Hoe worden de werkzaamheden van de accountant (tussentijds) geëvalueerd?
- s. Wordt er in de samenstelling van het auditcomité voldoende onderscheid gemaakt tussen raadsleden en adviseurs?
- t. In hoeverre krijgen de terugkoppelingen van het auditcomité in de raad voldoende tijd en aandacht?
- u. Op welke wijze(n) wordt ambtelijk en bestuurlijk geanticipeerd op beleids- en wetswijzigingen en de mogelijke gevolgen voor de controle?
- v. Heeft de taakstelling van het auditcomité alleen betrekking op de jaarstukken of op de hele planning- en controlcyclus?

3. Conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamercommissie presenteert in deze paragraaf de onderzoeksresultaten in een totaal-schema. U treft een overzicht aan met weergave van de gehanteerde normen, de bevindingen, de conclusies en ook de aanbevelingen.

In onderstaand schema treft u gerubriceerd per invalshoek aan:

- Kolom 1: de specifieke onderliggende normen (1 t/m 18);
- Kolom 2: samenvatting van de bevinding in relatie tot de specifieke norm;
- Kolom 3: deel-conclusie in relatie tot de specifieke norm;
- Kolom 4: eindconclusie in relatie tot de invalshoek;
- Kolom 5: aanbevelingen zoals vastgesteld door de RKC naar aanleiding van het onderzoek.
Deze aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen gericht aan de raad (R)
en aanbevelingen gericht aan het college (C).

	Norm	Bevinding	Deel conclusie	Eindconclusie	Aanbevelingen
A	Organisatie (controle)proces jaarstukken				
1	De administratieve organisatie is adequaat opgezet, bestaat en werkt. De belangrijkste actoren hebben een gedeeld beeld wat betreft de voor boekjaar 2017 geldende vereisten voor een soepel controleproces.	Voor het controleproces jaarstukken voldoet de organisatie in opzet en planning. Het proces jaarstukken verloopt echter ondanks duidelijke opzet en planning moeizaam. Deze en andere tekortkomingen die de organisatie signaleert, waren voor de accountant geen hinderpalen. Wel is er de problematiek van ontoereikende dossiervorming op m.n. inkoop- en aanbesteden en het niet beleggen van coördinatie op de SiSa-verantwoording. Het beantwoorden van controlevragen verloopt moeizaam door de vele betrokkenen en de wisselende prioriteiten die vakafdelingen hebben.	Voldoende, m.u.v. dossiervorming op inkopen en aanbesteden en SiSa-coördinatie. Onvoldoende commitment op bijdragen aan de planning en control documenten organisatiebreed. Matig m.b.t. behandelen en tijdig afwijken van controlevragen.	Samenvattend kan worden gesteld dat het opstellen van de jaarstukken in hoofdlijnen volgens plan is verlopen, ook al is het proces moeizaam geweest en kon pas op 10 mei een volledige set stukken aan de accountant worden overhandigd. Opvallend is dat de gemeentelijke organisatie goed in staat is gebleken tot het verder vorm geven van het verantwoordingsproces met derden (bv. regionaal proces Jeugdwet) maar in het algemene interne jaarstukkenproces niet strak functioneert. De organisatie presteert matig op het punt van tijdig integraal opleveren van stukken, dossiervorming en registratie. Zij beantwoordt vragen van de accountant versnipperd en gefaseerd, wat vanuit de kant van de organisatie een factor is geweest in de vertraging van de controle.	R1: Bespreek elk jaar voorafgaand aan de jaarrekening een evaluatienotitie waarin alle relevante aspecten met betrekking tot inkopen en aanbesteden in het voorafgaande jaar worden verklaard C1: Draag het college op om eind januari het inkoopjaarverslag over het voorafgaande jaar te publiceren en aan de raad voor te leggen C2: Draag het college op om in het proces om te komen tot de jaarrekening voldoende momenten in te bouwen die escalatie mogelijk maken en besluitvorming op de hinderpunten voor het college duidelijk en tijdig inzichtelijk te krijgen C3: Draag het college op het controleproces dusdanig in te richten dat het eenduidig is (dus geen interpretatieverschillen) en dat er geen vertraging kan ontstaan R2: Ga met het college in overleg om de organisatie van de verantwoordingsprocessen goed te organiseren integraal voor alle (gemeentelijke) taken met als voorbeeld het proces bij Jeugd
2	De belangrijkste actoren gaan planmatig te werk en stemmen hun planningen af en laten deze op managementniveau verankeren. Afhankelijkheden en kritieke pad van de planningen zijn verkend. De planningen worden adequaat gecommuniceerd en in de uitvoering gemonitord; bij haperingen wordt bijgestuurd.	Planningen zijn integraal en onderling afgestemd. Na vertragingen echter niet goed opnieuw afgestemd en er zijn onvoldoende escalatie momenten gezocht en benut. Het risico van het niet halen van de planning kwam pas laat onder de aandacht en is pas in laat stadium gedeeld met bestuur. Hierover is vanuit de organisatie niet gecommuniceerd met het auditcomité. De raad moest de vertraging lezen in de stukken die het college aanbood.	Matig, vanwege onvoldoende escalatie om doorbraken op hinderpunten te bewerkstelligen en onvoldoende heldere vertragingscommunicatie.		
3	De gemeente hanteert vanuit MT-niveau regie op de communicatie, de planning en de voortgang van het jaarwerk. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan samenwerkend en resultaatgericht gedrag in de organisatie.	De regie is verdeeld over verschillende staffuncties en vanuit management wordt geen zichtbare sturing gegeven aan het proces, o.a. blijkend uit de constante (jaarlijkse) verbeterpunten die evaluaties worden genoemd. Besluitvorming van de directie op kritieke punten zoals SiSa is niet effectief gebleken.	Onvoldoende, leidend tot vertraging en inefficiëntie in controleproces.		
4	De organisatie van de verantwoordingsprocessen waarbij derden een (toeleverende) rol spelen, is efficiënt en draagt effectief bij aan een gestructureerd controleproces.	De gemeente heeft veel werk gemaakt van de verantwoording van de decentralisatietaken inzake de facturatie Jeugdwet. Op dit proces is tijdig en indringend gestuurd en zonodig bijgestuurd door samenwerking controller en verantwoordelijk directielid. De vertraging die er toch optrad is zeer kritisch gevolgd en daardoor beperkt gebleven.	Goed, blijkend uit een ook dit jaar beter verlopen proces, een beperkte vertraging en geen opm. accountant.		

	Norm	Bevinding	Deel conclusie	Eindconclusie	Aanbevelingen
B	Op te leveren stukken				
5	De wijzigingen in de verantwoordings-eisen (met name BBV 2017) van jaarrekening en aanvullende informatie die samen de jaarstukken vormen zijn door de relevante actoren tijdig onderkend en van een aanpak voorzien.	BBV-wijzigingen m.b.t. overhead en taakvelden zijn geïmplementeerd bij de begroting. Bij de start controle wordt volledigheid van stukken en onderbouwingen gecheckt m.b.v. de CAL/PBL-lijsten van de accountant. Organisatie en accountant verschillen fundamenteel van mening over de kwaliteit en volledigheid van de stukken bij aanvang van de controle. De accountant deelt mee pas op 10 mei een volledige set jaarstukken te hebben ontvangen. Verschillen van inzicht over kwaliteit en compleetheid stukken zijn niet vastgelegd. Bij de jaarstukken is op het laatst een erratum toegevoegd en een bijlage met prestatie-indicatoren.	Goed, ondanks een enkel detail zoals de bijlage prestatie-indicatoren. Matig qua vastlegging van beoordeling van kwaliteit van stukken aan de voorkant van het proces. Te late oplevering van een integrale set stukken.	Samengevat kan worden gesteld dat de wijzigingen in de op te leveren verantwoordingsinformatie geen knelpunt zijn geweest in het proces jaarstukken 2017 maar dat het achteraf toevoegen van een verplichte bijlage beleidsindicatoren en een erratum wel de beeldvorming over het proces negatief hebben beïnvloed.	R3: Draag het college op om de rapportage van de prestatie-indicatoren tijdig gereed te hebben zo dat er voldoende tijd is in het verantwoordingsproces om deze rapportages te bespreken
C	Contractmanagement				
6	De landelijke ervaringen om te komen tot goed opdrachtgeverschap en een efficiënt en effectief ingestoken controleproces zijn bekend en vertaald naar de beste aanpak voor Roermond.	Het auditcomité is opdrachtgever en stuurt hierop. De griffie en de organisatie voeren echter geen gezamenlijke regie op de opdracht. De accountant bepaalt grotendeels autonoom de controle-aanpak (bv de switch in 2016 naar gegevensgericht controleren). Kritische evaluaties van het controleproces en het functioneren van de accountant zijn niet afgerond.	Matig, vanwege gebrekkige uitwerking van de aansturing en monitoring van de opdracht.	Samenvattend kan worden gesteld dat het contractmanagement t.a.v. de accountant door het auditcomité nadrukkelijk naar zich toe is gehaald maar nog onvoldoende verankering vindt in de samenwerking tussen griffie en organisatie. Er is geen eenduidige regiefunctie op het accountantsproces en de rol van het hoger management ontbreekt. Evaluaties zijn eenzijdig gemaakt en hebben niet geleid tot met het auditcomité gedeelde bevindingen waarop de accountant dan weer heeft kunnen reageren. Het evaluatieproces is niet afgerond. Door zowel organisatie als accountant wordt het communicatieve proces voor verbetering vatbaar geacht. Echter, de door de accountant in gang gezette wijze van gegevensgericht controleren bevordert de communicatie niet. Er is sprake van het naast elkaar functioneren van interne controle en accountantscontrole. Deze versterken elkaar niet.	R4: Beleg de opdracht voor het totale, integrale controleproces bij het college R5: Verzoek het auditcomité om inzake het controleproces gevraagd en ongevraagd te adviseren

D	Controleprotocol				
7	Het controleprotocol is tijdig geactualiseerd en ervaringen uit vorige boekjaren zijn meegenomen en nieuwe regelgeving is zonodig toegevoegd. Het kader is actueel en realistisch. De raad is adequaat geadviseerd over zijn rol bij het jaarlijks vaststellen van het controleprotocol en de implicaties van dit kader voor de uitvoering.	Het controleprotocol is niet aangepast ondanks signalen van administratieve lasten en controledruk. De problematiek is onderschat. Teveel is ook gedacht dat de organisatie inkoopprocessen zou uitvoeren en vastleggen conform opzet en afspraken. De implicaties van de herziene Aanbestedingswet 2012 op de rechtmatigheid van inhuur is laat onderkend.	Onvoldoende, door te weinig diepgang in de verkenning van de problematiek. Rechtmatigheid van inhuur is ook over 2018 een fors issue.	Samenvattend kan worden gesteld dat de haalbaarheid van het integraal toepassen van het normenkader in het controleprotocol 2017 onvoldoende door de betrokkenen is onderkend. De link met de Aanbestedingswet 2012 die per 1 juli 2016 ingrijpend was gewijzigd, is te weinig gelegd en de implicaties voor de rechtmatigheidscontrole bleven onbenoemd in de managementletter van de accountant. Ook valt op dat accountant en organisatie met elkaar tijdens de controle geen analyses hebben gedeeld om tot afstemming te komen. De interne organisatie heeft los van de accountant de problematiek van de rechtmatige inhuur op de agenda geplaatst.	R6: Toets elk jaar de toepasbaarheid én de realiseerbaarheid van het controleprotocol C4: Adviseer de Raad op heel korte termijn inzake het controleprotocol dat van toepassing is op het boekjaar 2018 zo dat er voor de controle 2018 nog rekening mee gehouden kan worden
8	De accountant heeft in zijn opdracht aanvaarding voor de actoren begrijpelijk gecommuniceerd hoe op basis van het controleprotocol het toetsingskader invulling krijgt en wat daarbij van de gemeentelijke actoren wordt verwacht.	De accountant heeft geïnformeerd dat een gegevensgerichte controleaanpak wordt gekozen en hierbij verwezen naar de hoge eisen, bijna niveau beursgenoteerde ondernemingen, die voor gemeenten gelden. Dit betekent dat de accountant niet steunt op gemeentelijke processen en controles en omvangrijke steekproeven trekt.	Matig, de gekozen controleaanpak is een voldoende feit voor de gemeente. Over de implicaties van extra toetsingspunten op rechtmatigheid is niet tijdig gecommuniceerd.		
9	De wijzigingen in de landelijke controle-eisen vanuit de externe accountantscontrole en de manier waarop de accountant van de gemeente hiermee omgaat zijn tijdig gecommuniceerd en op implicaties voor de in- en externe controle beoordeeld.	Als gevolg van nieuwe wetgeving (Aanbestedingswet), het intensieve protocol en de gegevensgerichte controlemethodiek van de accountant waren er forse implicaties vooral m.b.t. het aanleveren van bewijsstukken en dossiers. Hier is pas in een laat stadium actie op ondernomen.	Onvoldoende, door niet tijdige benoeming en verkenning van de problematiek van de aanlevering van stukken.		

E	Deskundigheid en communicatie				
10	De benodigde deskundige capaciteiten (zowel bij gemeente als accountant) zijn beschikbaar en in vacatures wordt tijdig voorzien.	Kwantitatief was de capaciteit er. Er is sprake geweest van discontinuïteit en te weinig senioriteit in het team van de accountant en bij de gemeente ontbrak regie en is inzet op interne controle beperkt. De communicatie over en weer was na vertrek controleteam niet effectief (o.a. door emailverkeer met de nodige ruis) en daardoor een struikelblok. Partijen ondernemen weinig om de communicatie vlot te houden door elkaar te leren verstaan en te delen wat prioriteit verdient.	Matig, vanwege continuïteitsproblemen accountant en versnipperde regie en aandacht bij gemeente. Matig qua communicatie.	Samengevat kan worden gesteld dat de inzet van de juiste deskundigheden en (communicatieve) vaardigheden door accountant en organisatie op de juiste momenten heeft ontbroken. Hierdoor bleven kritieke controleproblemen te lang onbenoemd of bleven hangen. Bij de gemeentelijke organisatie is sprake geweest van beperkte inzet op interne controle en een gebrekkige coördinatie. Bij de accountant was sprake van opeenvolgende verstoringen in de continuïteit van de controle en een weinig effectieve communicatie. De controle heeft zich na vertrek van het controleteam uit Roermond nog twee maanden voortgezet. De controle per email verliep moeizaam. De organisatie en de accountant verschillen sterk in de beleving van het controleproces in de periode na vertrek van het controleteam ter plekke.	R7: Kies als uitgangspunt bij de keuze voor de nieuwe accountant voor een organisatie die als partner van de gemeente op gaat treden en die inziet dat die rol essentieel is voor een effectieve en efficiënte samenwerking R8: Leg in de overeenkomst met de accountant vast dat het totale controleproces tenminste moet voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving R9: Zorg voor een prestatieafspraken met de accountant waarbij een lump-sum bepalend is voor: – de kwaliteit van de rapportage – de tijdigheid van de rapportage – de inhoud van de rapportage C5: Monitor de werkwijze van de accountant in relatie tot de contractueel vastgelegde afspraken en informeer de raad terstond bij (mogelijke) afwijkingen al dan niet na het inwinnen van adviezen van het audit comité
11	De accountant is duidelijk in de controle-aanpak en stelt de interne organisatie in de gelegenheid zodanig te werk te gaan dat de accountant zoveel mogelijk gebruik kan maken van de interne controlefuncties(s); de ambtelijke organisatie speelt hier adequaat op in.	De accountant heeft sinds 2016 een gegevensgerichte aanpak. Er vindt geen afstemming met interne controle plaats. De interne organisatie richt zich nu op procesbeheersing. Inzet interne controle beperkt. De ambtelijke organisatie berust in deze werkwijze van de accountant. Hierdoor is sprake van twee gescheiden controle-kolommen.	Onvoldoende, accountantscontrole en intern onderzoek en controle opereren los van elkaar.		
12	De accountant heeft bij de opdrachtaanvaarding voor boekjaar 2017 een tijdige inschatting en planning gemaakt van het door het bureau te verrichten werk en op basis daarvan de opdracht bevestigd. Deze planning is ook de inzet geweest.	De accountant heeft 500 uur gecalculeerd en uiteindelijk zou 2.000 uur zijn besteed. Bij ondertekening van de dienstaanbieding 2017 was de inzet haalbaar. Daarna ontstonden bezettingsproblemen en is onvoldoende senioriteit ingezet. De oorzaken van de extra uren zijn niet gespecificeerd naar soort werkzaamheden en niveau van uitvoering. De impact van een landelijke review op het accountantsdossier is aanwezig maar niet nader te bepalen omdat geen totaalinzicht bestaat in de controlevragen die lang open bleven staan.	Voldoende, de inzet is meer dan geleverd en de opdracht is, zij het met vertraging, ook volbracht.		

F	Bestuurlijke organisatie				
13	Het bestuurlijk proces is adequaat georganiseerd en de rolverdeling is voor alle betrokkenen helder en wordt ook zodanig ingevuld.	Het proces is adequaat georganiseerd maar de informatievoorziening in de fase van vertraging vanuit de accountant is niet conform geweest.	Voldoende, het niet tijdig informeren door de accountant heeft echter het proces niet wezenlijk beïnvloed.	Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeente Roermond een gangbaar bestuurlijk behandelproces heeft ingericht. Door een scala van tegenvallen de ontwikkelingen buiten directe beïnvloeding van de bestuurlijke organen is de behandeling in 2018 over verslagjaar 2017 niet zonder ruis verlopen maar wel effectief geweest. Het auditcomité heeft echter door de vertragingen in het opleveren van het rapport en de verklaring van de accountant geen invulling kunnen geven aan de adviesfunctie en is niet in positie gekomen	Kortheidshalve wordt verwezen naar de aanbevelingen bij de voorgaande punten
14	Besluitvorming m.b.t. de gang van zaken in het proces jaarstukken is van alternatieven voorzien en consequenties van voorgenomen besluitvorming worden belicht.	De besluitvorming in de eerste raadsvergadering is gehinderd geweest door onduidelijkheid over de rechtsgeldigheid van het te nemen besluit. Dit is wel benoemd.	Voldoende, uiteindelijk is de juiste, zuivere keuze gemaakt (extra raadsvergadering).		
15	Er bestaat een eensluidend beeld over de rol en verwachtingen ten aanzien van de scope en de taakinvulling van het auditcomité en de wijze van communiceren vanuit het a-c.	Door de nieuwe start en de vertraging in de oplevering van accountantsstukken is het audit-comité niet in de adviespositie gekomen.	Voldoende, het auditcomité heeft dit toegelicht in de raadsvergadering.		
16	De raad betreft in het kader van zijn besluitvorming de verstrekte adviezen van het auditcomité.	Omdat er geen advies was van het audit-comité is dit niet vast te stellen. Overigens beperkt het audit-comité zich tot het adviseren over het verslag en de verklaring van de accountant en voegt geen eigen bevindingen toe.	N.v.t. Taakopvatting auditcomité vergt aandacht.		
17	De raad en het college overzien de gevolgen van de besluitvorming m.b.t. het controleprotocol en de verstrekte accountantsopdracht.	De raad behandelt het protocol doorgaans als hamerstuk. Het protocol 2017 had van raad en college niet de juiste aandacht. Onvoldoende duidelijk is gemaakt dat wettelijke kaders zoals de Aanbestedingswet 2012 die in 2016 ingrijpend is gewijzigd sowieso mee moeten worden genomen in de controle.	Onvoldoende, m.b.t 2017, door niet duidelijk onderscheid tussen wettelijke eisen en keuzes en door het niet beschouwen van de implicaties van de controle-aanpak.		
18	De voor in- en externe controle beschikbare budgetten zijn in balans met de gevraagde inspanningen en wijken op realisatiebasis niet significant af van de begroting.	Budget ad 60.000 euro is niet te benchmarken, is wel gebaseerd op systeemgerichte aanpak. Er zijn over 2017 geen meerwerkafspraken gemaakt. De accountant heeft wel melding gemaakt van extra uren maar dit is als kennisgeving behandeld.	Voldoende, contractueel en conform opdrachtverlening.		

Bijlage Ia.

Reactie college van B&W van Roermond op de rapportage van de RKC.

Reactie EY op de rapportage van de RKC



gemeente Roermond

uw nummer	RKC/2018/10	Rekenkamercommissie van de gemeente Roermond
uw datum	28 november 2018	de heer mr.P.M.B. Schrijvers
ons nummer	48480-2018	Postbus 900
onze datum	18 december 2018	6040 AX ROERMOND
verzonden	19 DEC. 2018	
inlichtingen bij sector/afdeling	Dhr. W. Kaldenhoven SECR/Secretaris	
doorkiesnr.	0475 - 359 618	
bijlage(n)		
betreffende	bestuurlijk wederhoor inzake RKC onderzoek Proces Jaarstukken 2017 Roermond	

Geachte heer Schrijvers,

Op 28 november jl. heeft de Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Roermond het conceptrapport aangaande het onderzoek naar het proces jaarstukken 2017 gemeente Roermond voor bestuurlijk wederhoor aan ons college voorgelegd met het verzoek uiterlijk 17 december 2018 te reageren. Desgevraagd heeft de secretaris van de Rekenkamercommissie aangegeven onze reactie direct na de bespreking in ons college op 18 december 2018 te willen ontvangen. Via deze brief ontvangt u onze reactie waarin wij ingaan op uw rapportage en dan met name op punten die aan ons college zijn gericht.

Uit het rapport blijkt dat het proces van het opstellen en controleren van de jaarverantwoording 2017 niet goed is verlopen. Als gevolg van de toenemende taken van de gemeente, de gewijzigde verslaggevings- en aanbestedingsregels en de verdere aanscherping van controlerichtlijnen is het opstellen en het controleren van de gemeentelijke jaarrekening een steeds complexer proces geworden. Als gevolg van het bovenstaande paste de doorlooptijd niet langer binnen het met de gemeenteraad afgesproken proces.

Net als in voorgaande jaren was in het proces jaarstukken 2017 onze inzet gericht op het tijdig aan de raad verstrekken van een jaarverantwoording compleet met bijbehorende controleverklaring van onze externe accountant. De noodzakelijke afstemming en communicatie tussen de gemeente Roermond en EY Accountants was onvoldoende.

Overeenkomstig de doelstelling van Rekenkameronderzoeken zullen wij, rekening houdend met de uit uw rapport voortvloeiende aanbevelingen, het proces voor het opmaken en controleren van de jaarrekening 2018 bijstellen. Uit de recent ontvangen managementletter van onze externe accountant blijkt dat de interne beheersing van onze gemeente, evenals in voorgaande jaren, materieel op orde is. Wij zijn daarom van mening dat in onze organisatie hiervoor een goede basis aanwezig is.

Zoals aangegeven worden de aanbevelingen uit uw rapport meegenomen in de voorbereidingen van het jaarrekeningproces 2018. Hiermee is al een start gemaakt. Gedurende het jaarrekeningproces zal de voortgang van het proces en van in- en extern gemaakte afspraken uitdrukkelijk worden

gemonitord. Het Auditcomité zal hierbij vanuit haar opdrachtgeversrol richting externe accountant worden betrokken.

Binnen afzienbare termijn zal het onderzoek "Proces Jaarstukken 2017" worden voorzien van een uitvoeringsplan waarin wordt aangegeven hoe en op welke termijn uw aanbevelingen worden uitgewerkt. In dit uitvoeringsplan zal het college inzichtelijk maken welke verbetermaatregelen voor het jaarrekeningproces 2018 worden opgevolgd.

Op pagina 17 van het rapport wordt, naar aanleiding van de geschetste problematiek, ingegaan op een mogelijke aanpassing van het controleprotocol 2017. Volgens ons college wordt gerefereerd naar een overleg op 14 juni 2018. De opmerking was toekomstgericht bedoeld. Aanvullend wordt opgemerkt dat een dergelijk besluit nooit door de verantwoordelijke portefeuillehouder of ons college kan worden genomen maar altijd een besluit moet zijn van de gemeenteraad.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Burgemeester en wethouders van Roermond,

De secretaris,

De burgemeester,



mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts



M.J.D. Donders - de Leest

Gemeente Roermond
Rekenkamercommissie
T.a.v. de heren A.H.C. Vestjens en mr. P.M.B. Schrijvers
Postbus 900
6040 AX ROERMOND

Eindhoven, 11 december 2018

REQ3060463/dp

Mijne heren,

Wij hebben kennis genomen van het rapport onderzoek jaarstukken 2017 gemeente Roermond. Wij hebben als EY - op vrijwillige basis - onze medewerking verleend aan de totstandkoming van dit rapport door een interview met mij als de externe accountant van de gemeente Roermond. Van dit interview is een verslag gemaakt waar EY op heeft gereageerd. Daarnaast heeft EY gereageerd op het voorafgaande concept-rapport. EY heeft veel tijd en energie in haar reacties gestoken, zodat er een afgewogen rapport tot stand had kunnen komen. Het resultaat stelt teleur en doet geen recht aan de geleverde inspanningen. Het is niet aan EY om het rapport als zodanig te beoordelen, dat ligt op de weg van de raad. EY kan alleen reflecteren op haar eigen aandeel in het onderzoek.

EY moet vaststellen dat met haar input weinig is gebeurd. Deze is veelal niet verwerkt in het rapport, onjuistheden zijn bijvoorbeeld blijven staan. Wanneer EY bijvoorbeeld aangeeft dat iets wel besproken is bij de controle dan stelt de onderzoeker daartegenover dat anderen dat ontkennen en wordt vervolgens in het rapport opgenomen hetgeen de anderen beweren. EY weet niet wat er door anderen is gezegd, door wie precies en in welke context en waarom haar visie niet in het rapport is opgenomen of in het gunstigste geval in een noot.

Daarnaast wordt op een aantal plaatsen in het rapport genoteerd "volgens de accountant". Het is dan echter niet de accountant die dat heeft verklaard in het kader van dit onderzoek maar wat volgens een of meer andere geïnterviewden door de accountant tijdens de controle zou zijn gezegd. Ook als dat nu in het kader van het onderzoek niet is bevestigd door EY, blijft dat toch zo staan. Voor een niet geïnformeerde lezer is niet duidelijk dat dit informatie uit de tweede hand is.

Wij zullen in deze brief niet ingaan op algemene accountancyzaken maar ons beperken tot deze specifieke controle. Daarnaast zullen wij zoveel mogelijk de grote lijnen schetsen en alleen reageren waar wij van mening zijn dat een onderdeel niet alleen onjuist is maar ook afbreuk doet aan het totaalbeeld. Daarnaast zullen wij ons zoveel mogelijk richten op het belang van het onderzoek; verbetering van de processen bij de gemeente. Deze brief is daarmee geen integrale reactie op alle feiten en omstandigheden waar wij bij betrokken zijn geweest. Waar wij niet reageren wil dat dus niet zeggen dat wij het daar mee eens zijn. EY verwijst daarvoor naar de inleiding van deze brief.

EY heeft voorafgaand aan de uitvoering van haar werkzaamheden een planning gemaakt. Daarbij wordt teruggepland vanuit de datum dat de verklaring moet worden afgegeven. Deze planning luistert nauw omdat er meer gemeenten zijn waar EY de controle uitvoert, zodat daar bij het inzetten van teams rekening mee moet worden gehouden. De gemeente ontvangt tijdig een CAL-lijst (op te leveren stukken lijst) zodat zij op de dag dat de controle ter plaatse start, alle relevante informatie beschikbaar kan maken. Naast de CAL-lijst moet er een volledige opgestelde jaarrekening liggen. Een goede start bepaalt in zeer belangrijke mate of een planning haalbaar is. Het team is dan immers een aantal weken ter plaatse (in dit geval van 26 maart 2018 tot 20 april 2018). Wanneer alle relevante informatie op de eerste dag van de controle klaarligt, kan een voortvarende start worden gemaakt en kan ook direct worden teruggekoppeld naar senior manager en de externe accountant, zodat tijdens de looptijd van het onderzoek ter plaatse waar nodig aanvullend onderzoek kan worden gedaan. In het rapport wordt verwezen naar deze werkzaamheden door senior manager/externe accountant als een review maar deze aanduiding is niet juist. Het gaat er vooral om dat senior manager/externe accountant verantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden en de resultaten daarvan moeten beoordelen om op grond daarvan tot een deugdelijke grondslag te kunnen komen. Er is in deze zaak sprake geweest van één extra review en niet van twee reviews. De afsluitende review die door de senior manager/externe accountant heeft plaatsgevonden moet altijd plaatsvinden na afloop van de werkzaamheden en voor afgifte van de verklaring, dus aan het einde en maakt onderdeel uit van de reguliere controle. Aanvullend was de onafhankelijke kwaliteitsreview die eveneens voor afgifte van de verklaring moet worden uitgevoerd.

Een belangrijke vertraging is veroorzaakt doordat er op 26 maart 2018 geen volledig opgestelde jaarrekening beschikbaar was en ook de oplevering van de CAL-lijst verre van volledig was. EY heeft daarnaast voor het eerst op 10 mei 2018 een volledige jaarrekening ontvangen en tussentijds een aantal versies mogen ontvangen. Iedere tussentijdse versie moet opnieuw worden geverifieerd. Wanneer direct een volledige jaarrekening beschikbaar zou zijn geweest, hadden deze verificatiewerkzaamheden niet hoeven plaats te vinden.

Een andere belangrijke vertraging is gelegen in het niet tijdig aanleveren van de documentatie voor de steekproef ten behoeve van het vaststellen van de rechtmatigheid van de aanbestedingen. De steekproef was niet vier keer zo groot als in 2016, hetgeen ten onrechte wordt gesteld en waar EY eerder ook al op heeft gewezen. EY heeft de steekproef medio maart (twee weken voor start van de controle) bekend gemaakt. Het ambtelijk apparaat gaf aan dat het drie weken zou duren om de documentatie op te leveren. Uiteindelijk heeft dat vijf tot zes weken geduurd, namelijk tot 30 april 2018.

Een moeizame start zoals hiervoor aangegeven blijft na-ijlen. Immers toen de controle ter plaatse, op 20 april 2018 afliep, waren nog niet alle werkzaamheden afgerond.

Het probleem dat vervolgens ontstaat is dat de teamleden inmiddels op andere opdrachten zijn ingezet en niet meer beschikbaar zijn voor deze opdracht. De werkzaamheden die dan nog resteren worden vertraagd uitgevoerd, omdat dit naast de ingeplande taken moet gebeuren. Er was in die zin wel sprake van een capaciteitsprobleem dat de teamleden nodig waren op deze andere opdrachten en niet konden worden vrijgemaakt om deze uitloop op te vangen. De reactietermijn werd daardoor langer. Daarbij heeft EY in deze periode ervaren dat zij ook erg veel moeite moest doen om de juiste informatie te verkrijgen. Die kwam met stukjes en beetjes los. Om die reden heeft EY nog medewerkers naar Roermond laten gaan om informatie te verzamelen. Er wordt in het rapport nog gerefereerd aan het verloop van medewerkers bij EY en de inzet van een "aankomend" controleleider. Dat dit tot vertraging zou leiden is niet gebleken en wordt niet gesteld door één der betrokken partijen. Waarom dit dan wordt opgemerkt in dit rapport is onduidelijk.

Per saldo heeft EY omstreeks 2.000 uur aan deze opdracht besteed zodat eigenlijk niet gesproken kan worden van een capaciteitstekort, anders hadden deze aantallen uren niet gemaakt kunnen worden. Het capaciteitsprobleem is dus vooral een planningsprobleem.

EY is ervan overtuigd dat de deadline wel gehaald had kunnen worden als bij aanvang alles gereed was geweest.

Uit de rapportage blijkt dat de sinds 2016 gekozen controlemethodiek (gegevensgericht controleren) als een vertragende factor wordt aangemerkt, en daarbij wordt ook aangegeven dat het de eigen keuze van EY is en het te betreuren is, dat niet wordt gesteund op de gemeentelijke controlemaatregelen. In de bespreking met de onderzoeker heeft EY aangegeven dat de gesuggereerde keuzemogelijkheid er **niet** is. Een systeemgerichte aanpak is vrijwel alleen mogelijk bij zogenaamde SOX ondernemingen waar heel veel vastlegging plaatsvindt (met betrekking tot de werking van de beheersmaatregel, wie voert uit, aan de hand van welke brondocumentatie etc.). Bij bijna alle andere organisaties moet worden gekozen voor een gegevensgerichte aanpak. Bovendien was dit voorafgaand aan de controle 2017 al bekend omdat dit ook in 2016 zo is geweest. Voor het beoordelen van opzet en bestaan van de interne beheersomgeving is wel gebruik gemaakt van de gemeentelijke maatregelen, alleen niet voor de werking hiervan. EY meent dat gegevensgericht controleren voor 2017 niet vertragend heeft gewerkt en ook de communicatie niet nadelig heeft beïnvloed, zodat hier geen oorzaak ligt voor de vertraging.

In het rapport wordt ook nog ingegaan op de omvang van de steekproef alsof ook daar een andere keuze mogelijk zou zijn geweest. Het was voor EY een gegeven dat het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid onderdeel was van het normenkader, hetgeen mede relevant was voor een ruime steekproef. De omvang van de steekproef wordt statistisch bepaald aan de hand van Microstart, een speciale tool voor de bepaling van de omvang die wordt gebruikt binnen EY Assurance.

In het rapport wordt opgemerkt dat het nodig zou zijn de accountant ervan te doordringen dat zij voor de raad werkt. Ik heb aangegeven mij daar steeds van bewust te zijn geweest. Dat blijkt onder meer uit het feit dat EY contact heeft gezocht voordat de eerste deadline verliep met wie zij kon spreken over de vertraging omdat er (nog) geen auditcomité in Roermond was, vanwege de verkiezingen. Vervolgens heeft EY door middel van e-mail de hele raad geïnformeerd. Ook verder in het proces heeft EY dat consequent gedaan, zodat er voldoende communicatie is geweest vanuit EY met de raad. Het is overigens gebruikelijk dat in het verkiezingsjaar het auditcomité geen advies bij de jaarstukken uitbrengt omdat zij dan pas in functie zijn. Dat was ook in 2018 het geval.

Op pagina 25 van het rapport wordt verwezen naar evaluaties ten aanzien van de jaarrekening 2016. Deze zijn niet aan EY voorgelegd, zodat wij daar niet op kunnen reageren. Wij weten dus ook niet of in deze evaluaties opmerkingen zijn gemaakt die bij een juiste opvolging zouden hebben kunnen leiden tot "lessons learned" voor 2017.

Zoals bij aanvang al aangegeven streeft EY geen volledigheid na. EY meent in het voorafgaande de meest relevante punten te hebben besproken.

EY zal met het auditcomité de uitgestelde nabespreking laten plaatsvinden.

Met vriendelijke groet,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. N.A.J. Silverentand RA

Bijlage Ib.

Nawoord RKC naar aanleiding van de reacties van B&W en EY.



Nawoord RKC bij de (bestuurlijke) reacties op het onderzoeksrapport Jaarstukken 2017 door het college van B&W en door Ernst & Young Accountants.

A. Nawoord RKC bij bestuurlijke reactie van college van B&W (d.d. 19 december 2018) op het onderzoeksrapport Jaarstukken 2017.

1. De RKC heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport. Het verheugt de RKC dat hierin duidelijk gesteld wordt dat het opstellen en controleren van de jaarrekening 2017 niet goed verlopen is. De in het onderzoeksrapport gesignaleerde en geanalyseerde factoren worden daarbij onderkend.
2. Tevens constateert de RKC dat rekening houdend met de conclusies en aanbevelingen bij het rapport het verbeteringsproces reeds is opgepakt. Dat proces ziet zowel op de interne gang van zaken als op de communicatie met de accountant.
3. De RKC verwacht dat de verdere implementatie in een uitvoeringsplan de conclusies en aanbevelingen (zowel voor de raad als het college) in die geest vorm en inhoud zullen worden gegeven. Daarbij wil de RKC, misschien ten overvloede, nog opmerken dat de rol van het Auditcomité (zie pagina 2 bestuurlijke reactie bovenaan) niet die van opdrachtgever richting externe accountant is. Daarop is ook reeds in de conclusies en aanbevelingen duidelijk gewezen. De gemeenteraad is de opdrachtgever van de accountant, het Auditcomité vervult hierin een adviserende rol richting de raad.
4. Deze laatste opmerking sluit ook aan bij de laatste alinea op pagina 2: de raad stelt het controleprotocol vast, gelezen het advies van het Auditcomité. Daarover kan en mag geen misverstand bestaan.

B. Nawoord RKC bij reactie Ernst & Young Accountants (d.d. 11 december 2018) op het onderzoeksrapport Jaarstukken 2017.

1. De RKC wil de opmerkingen van EY over de inbreng van de zijde van de accountant op het onderzoeksrapport en het effect daarvan in het definitieve rapport graag voor rekening van EY laten.

Bij de RKC is het beeld ontstaan dat EY bij die inbreng gekozen heeft voor een afstandelijke medewerking op hoofdlijnen. Die inbreng kwam moeizaam tot stand.

Door de onderzoeker gestelde vragen konden soms niet worden beantwoord, omdat er door EY voor gekozen is het gesprek met de onderzoeker in beginsel door de betreffende partner (in het bijzijn van een advocaat van EY) te laten plaatsvinden. Er konden in dat gesprek weinig details verstrekt worden.

De input van EY is door de onderzoeker wel serieus genomen. Er was voor de onderzoeker ook gerichte informatie van EY beschikbaar, o.a. berustend op mails waarvan de accountant de afzender was.

Voor het overige is op te merken dat EY op gerichte vragen, noch schriftelijk noch mondeling veel informatie ter beschikking heeft gesteld.

2. EY stelt dat het belang van het onderzoek (zie derde alinea reactie EY) gericht was op verbetering van de processen bij de gemeente. Deze benadering is volgens de RKC gedeeltelijk onjuist: het belang van het onderzoek is (zie ook de raadsbreed gesteunde motie) ruimer: het gaat ook om de verbetering van de samenwerking met de externe accountant, waarbij de gemeente een uitermate belangrijk proces van wederzijdse afhankelijkheden moet doorlopen. Samenwerking vraagt van beide partijen het nodige en is dus geen eenzijdige zaak en belang van de gemeente.

3. De reactie van EY doet naar de mening van de RKC geen afbreuk aan het totaalbeeld dat de controle dusdanig vertraagd was, dat het controleproces pas op het allerlaatst mogelijke moment voltooid was.

Dat kwam door een samenstel van factoren zoals:

- nagenoeg volledig gegevensgericht controleren;
- een “streng” normenkader;
- een herziene aanbestedingswet m.b.t inhuur personeel;
- een organisatie die dossiers onvoldoende op orde heeft;
- een accountantskantoor dat een probleem heeft op het juiste moment de juiste capaciteit in te zetten;
- een onvoldoende communicatief- en opschalingsproces.

College, raad en hun adviseurs hebben dientengevolge lang in onzekerheid moeten verkeren over het verloop van het controleproces.

4. In dit onderzoek gaat het erom juist die lessen te trekken waar zowel de gemeente als de accountant iets aan hebben om te voorkomen dat dit totaalbeeld zich nog eens herhaalt. De RKC heeft overigens begrepen dat in het controlejaar 2018 op een aantal onderdelen al anders gewerkt wordt. In die zin werkt dit onderzoek dus nu al positief uit.

Bijlage II.

Onderzoeksrapport “*proces jaarstukken 2017 gemeente Roermond*”.

In opdracht van de RKC is het onderzoek uitgevoerd en het onderzoeksrapport opgesteld door: Galesloot Onderzoek en Advies

Onderzoeker:

Drs. F.M. Galesloot RA

**Rapport onderzoek
proces jaarstukken 2017
gemeente Roermond**

**Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie**

28 november 2018

Inhoudsopgave

<i>1. Inleiding/aanleiding onderzoek</i>	<i>3</i>
<i>2. Doel- en vraagstelling</i>	<i>4</i>
<i>3. Aanpak en verloop onderzoek</i>	<i>5</i>
<i>4. Te stellen (wettelijke) eisen aan proces jaarstukken</i>	<i>7</i>
<i>5. Tijdlijn met betekenisvolle gebeurtenissen</i>	<i>10</i>
<i>6. Weging bevindingen vanuit zes invalshoeken</i>	<i>19</i>

Bijlagen

<i>1. Motie accountantscontrole jaarrekening</i>	<i>33</i>
<i>2. Chronologisch verloop controleproces 2017</i>	<i>34</i>
<i>3. Afkortingen, begrippen en wettelijke bepalingen</i>	<i>36</i>
<i>4. Documentatie</i>	<i>37</i>
<i>5. Geïnterviewden</i>	<i>38</i>
<i>6. Scores op normenkader</i>	<i>40</i>

Rapport onderzoek proces jaarstukken 2017 gemeente Roermond

1. Inleiding/aanleiding onderzoek

Het opstellen en controle gereed maken van de jaarstukken van een gemeente is een intensief proces dat zeer veel aandacht vraagt van een grote kring van betrokkenen. De afgelopen jaren is het proces om te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring danig verzwaard. Dat geldt overal. Belangrijkste oorzaken zijn hiervan de toegenomen taken die gemeenten samen met ketenpartners uitvoeren en de hogere eisen die vanuit de wet- en regelgeving aan accountantscontrole worden gesteld. Gemeenten én hun accountants verschillen echter wel in de mate waarin zij hierop voorbereid en toegerust zijn en dus in de mate waarin een soepel proces wordt doorlopen.

Het proces jaarstukken 2017 is in de vroege zomer van 2018 in Roermond bepaald niet soepel verlopen. Oorspronkelijk was de planning dat de raad na een behandeling in college, audit-comité en commissies op 5 juli het debat met het college zou voeren. De behandeling moest echter een week worden uitgesteld en de raad moest op 5 juli debatteren met het college zonder te beschikken over een afgerond accountantsverslag met verklaring. Ook werden op het laatste moment een tot dan ontbroken bijlage en een erratum toegevoegd. Door de dynamiek en de nieuwe samenstelling achtte het audit-comité zich niet in staat een afgewogen advies bij de stukken te geven. Dit alles maakte het voor de raad van Roermond lastig zich een goed beeld te vormen van wat nodig is om tot goede besluitvorming te komen.¹ De raad constateert in de vergaderingen van 5 en 12 juli dan ook dat het proces voor verslagjaar 2017 niet conform de verwachtingen is verlopen. Ook constateren meerdere raadsleden dat er geen verbeteringen in het proces zijn geweest als dit wordt vergeleken met boekjaar 2016. De zorgen, het onbegrip en de irritatie daarover hebben geleid tot een raadsbreed gedragen motie om de rekenkamercommissie te verzoeken te onderzoeken waardoor deze vertraging is

¹ Hierbij kwam ook nog de verwarring over de deugdelijkheid van de besluitvorming, kan de raad stukken vaststellen zonder dat de accountantsverklaring er is.

veroorzaakt en te adviseren hoe deze vertraging bij de toekomstige controle van de jaarrekening kan worden voorkomen. De tekst van de motie is als bijlage toegevoegd.

De rekenkamercommissie besloot deze vraagstelling op te pakken en koos daarbij voor een bredere benadering. De commissie betreft in het onderzoek ook de rolinvulling van de verschillende actoren, het proces van opdrachtverlening aan de accountant en de taakinvulling van het audit-comité.

Door de onderzoeker is voorgesteld het bredere begrip “jaarstukken” te nemen in plaats van louter alleen de jaarrekening.² Dit is overgenomen.

2. Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de factoren die maken dat er vertragingen in het jaarstukkenproces zijn ontstaan en in de stappen die gezet moeten worden om dit in de toekomst te voorkomen.

Dit heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling:

Wat zijn de oorzaken van de vertragingen in het proces van controle gereed voor de raad opleveren van de jaarstukken 2017?

Controle gereed wil zeggen: de stukken zijn voorhanden zoals de Gemeentewet voorschrijft zodat de raad na behandeling het vaststellingsbesluit kan nemen. Controle gereed is dus bestuurlijk behandelrijp.

² Jaarstukken: primair jaarrekening incl. SiSa bijlage maar ook programmaverantwoording, paragrafen en indicatoren. Een accountant controleert de jaarrekening met SiSa bijlage en stelt van andere stukken vast dat ze er zijn én in overeenstemming zijn met de corresponderende gegevens in de gecontroleerde stukken.

Wat kan er gedaan worden om dit proces in de toekomst te verbeteren?

Met als toevoeging: wat betekent dit voor de rolinvulling van de diverse actoren en de wijze van invulling van het contractmanagement met de accountant?

Dit rapport is het bevindingengedeelte voorzien van concluderende passages. De rekenkamercommissie zal in een voorliggend stuk aanbevelingen formuleren die zij aan raad en college wenst mee te geven.

3. Aanpak en verloop van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft de centrale vraagstelling uitgewerkt in een aantal vragen. Deze zijn door de onderzoeker gebruikt om een analysekader op te zetten. Dit kader bestaat uit zes invalshoeken van waaruit naar de centrale vraagstelling wordt gekeken. Per invalshoek zijn normen geformuleerd. Hierbij is de leidende gedachte: voldoen aan de normen leidt tot een goed proces. Een goed proces is een volgens de planning en de verwachtingen qua inzet van capaciteit en middelen verlopen proces van opstellen en controle-gereed voor de raad opleveren van de jaarstukken. Of anders gezegd: voldoen de werkwijzen van bestuur, organisatie en externe accountant aan de normen dan zijn er geen haperingen in het proces.

Bij het benoemen van de verbeterpunten zal ook teruggegrepen worden op de meer “softe” competenties die samen maken dat er een op resultaatgerichte samenwerkingscultuur bestaat binnen bestuur, organisatie en met de externe accountant. Hierbij wordt aangesloten bij de sturing die de gemeentelijke organisatie hanteert voor competenties van medewerkers. Daarom is in de interviews navraag gedaan naar de stijl van werken bij het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en samenwerkend gedrag in de organisatie.

De zes invalshoeken zijn:

1. De organisatie van het (controle)proces jaarstukken
2. De op te leveren stukken, wat is dit jaar nieuw
3. Het contractmanagement t.a.v. de accountant
4. De totstandkoming en toepassing van het controleprotocol
5. De ingezette deskundigheid en onderlinge communicatie
6. De bestuurlijke organisatie en besluitvorming

De invalshoeken zijn ruim geformuleerd zodat ook hele specifieke Roermondse factoren erin aan de orde kunnen komen.

Hierbij zijn de volgende werkstappen gezet:

- Normenkader opstellen en definitief maken na bespreking met de adoptiegroep
- Normenkader uitwerken in toetsende vragen en verdiepende, meer open vragen
- Opstellen bevindingen en conclusies t.o.v. de normen van het normenkader
- Bevindingen per invalshoek samenvattend en concluderend weergeven

Het onderzoek is begeleid door de adoptiegroep vanuit de rekenkamercommissie. Het onderzoek is nagenoeg volgens plan verlopen. De interne betrokkenen hebben uitvoerig documentatie verstrekt. De accountantsorganisatie heeft medegedeeld geen dossierstukken ter beschikking te stellen; wel was een interview mogelijk met de tekenend accountant die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de controle. In alle interviews is aanvullende informatie verstrekt. Van deze interviews is een verslag opgesteld dat door de respondenten is geretourneerd, al dan niet voorzien van aanvullingen en wijzigingen.

Zowel de accountant als de organisatie hebben eigen procesevaluaties voorbereid om te bespreken in het audit-comité. De evaluatie die de accountant heeft voorbereid, is niet

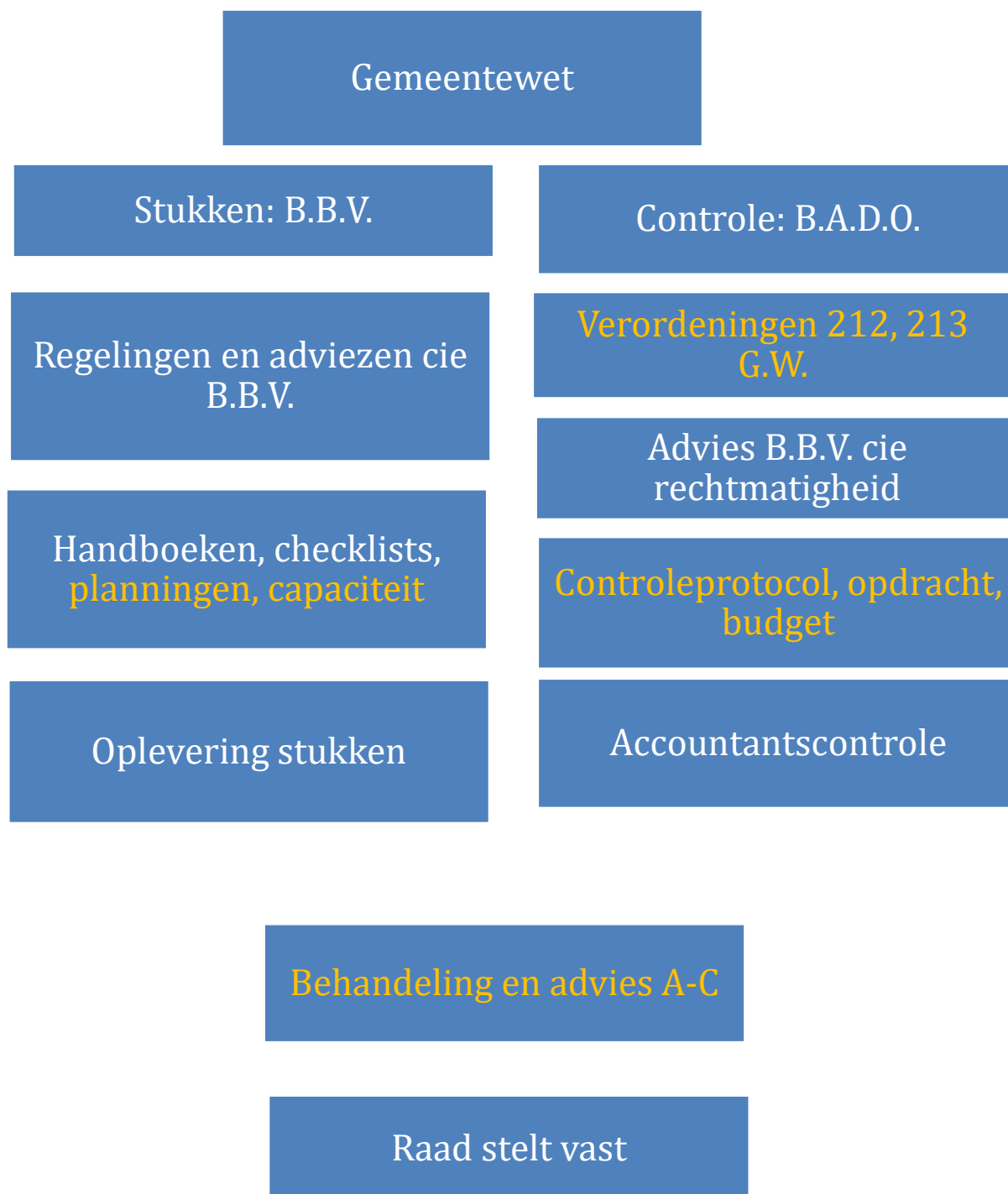
met de onderzoeker gedeeld, in lijn met de besluitvorming van het audit-comité om hier na verschijnen van dit onderzoek over te spreken.

In de volgende hoofdstukken volgen eerst een beschrijving van de wettelijke eisen waaraan de jaarstukken dienen te voldoen en een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen die maakten dat het proces jaarstukken 2017 liep zoals het liep.

4. *Te stellen (wettelijke) eisen aan proces jaarstukken*

De jaarstukken van een gemeente bestaan uit de jaarrekening en het jaarverslag. In titel IV van de Gemeentewet, de financiën van de gemeente, wordt in artikel 197 en artikel 213 het algemene kader gegeven. De jaarstukken dienen door de raad te worden vastgesteld nadat ze veertien dagen ter inzage hebben gelegen en ze dienen te zijn voorzien van een accountantsverklaring en -verslag. Het college maakt in het kader van de verantwoordingsplicht de stukken op en de raad stelt de stukken vast.

Voor een helder begrip van het wettelijk kader en de uitwerking is bijgaand schema gemaakt. Afkortingen worden in de tekst toegelicht en in een bijlage is een begrippen- en afkortingenlijst opgenomen. Stukken of processtappen die verplicht zijn, maar waarbij lokaal keuzes kunnen worden gemaakt, hebben een afwijkende kleur gekregen.



Ter toelichting bij dit schema:

De wettelijke eisen zijn uitgewerkt in het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) en in het Besluit Accountantscontrole Decentrale

Overheden (BADO). Voor dit onderzoek is met name van belang dat het BBV in artikel 24 na de jaarrekening en het jaarverslag ook de stukken benoemt die als verantwoordingsinformatie inzake specifieke uitkeringen bij de jaarstukken dienen te worden gevoegd. Het betreft de zogenaamde SiSa-bijlage voor het Rijk. Deze hoort bij de jaarrekening en valt dan ook onder de accountantscontrole. Als uitwerking van het BBV heeft de Minister nog regelingen vastgesteld, bv. inzake de verplichte kengetallen en de beleidsindicatoren.

Artikel 212 van de Gemeentewet draagt op om kaders te stellen voor o.a. de “financiële organisatie”, waarbij hier de interne controle van belang is. Artikel 213 van de Gemeentewet gaat over de accountantscontrole en regelt dat er een controleverordening moet zijn vastgesteld en een externe accountant wordt aangewezen die onderzoek doet en een verklaring afgeeft over getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening en die nagaat of de informatie in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke eisen en in overeenstemming is met de jaarrekening.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) wordt de externe accountantscontrole nader geregeld. Het besluit regelt de minimumvereisten voor de controle. Het is daarmee het wettelijk kader voor de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet³ en het controleprotocol voor de accountant zoals de raad van Roermond dit jaarlijks vaststelt. Bij het jaarlijks actualiseren van dit protocol wordt ook rekening gehouden met de landelijke kadernota rechtmatigheid. De commissie BBV geeft jaarlijks in die kadernota richtsnoeren voor de reikwijdte en toepassing van de rechtmatigheidscontrole. Het is een complexe uitleg, die op onderdelen ook maatwerk is en voor meerdere interpretaties vatbaar. Belangrijke teksten gaan over de toepassing van de controle op inkopen en aanbesteden.⁴ In 2018 zal een versie verschijnen met een zelfstandig leesbaar hoofdstuk voor gemeenteraden.

³ De gemeente Roermond heeft artikel 213 voor het laatst vastgesteld in 2007. In september 2017 is de financiële verordening geactualiseerd; in die verordening neemt het college de verplichting op zich zorg te dragen voor interne controle.

⁴ In 2017 is een belangrijke alinea gewijd aan de inpassing in het kader van de op 1 juli 2016 van kracht geworden geactualiseerde Aanbestedingswet 2012. Feitelijk was dit al een belangrijk issue in controlejaar 2016. Bij de behandeling van het controleprotocol komen we hierop terug.

De wettelijke eisen zijn in de gemeente Roermond op een landelijk gangbare manier opgenomen in de lokale regelgeving. Een uitzondering hierop betreft de reikwijdte van het controleprotocol dat tot 2018 geen enkel onderdeel van een raadskamer uitzonderde van de controle op de rechtmatigheid. In paragraaf 6.4 komen we hierop terug.

5. *Tijdslijn met betekenisvolle gebeurtenissen*

Voor het verkrijgen van een beeld van de verschillende gebeurtenissen die ten grondslag liggen aan de vertraging van het proces jaarstukken 2017 is een tijdslijn gemaakt. Deze treft u aan in een bijlage. Hieronder geven we een weergave van het gebeuren rond de jaarstukken 2017, waarbij we stilstaan bij betekenisvolle momenten.

Voor een goed begrip starten we met een beschrijving van de verschillende rollen van de actoren in het proces: ⁵

Management en budgethouders:

Verantwoordelijk voor tijdige en volledige bijdragen aan de jaarstukken en het verstrekken van controle-informatie (bv. dossiers of registraties) en het beantwoorden van controle-vragen. Directeuren verantwoordelijk voor samenhang op programma- en concernniveau en eindverantwoordelijk voor regie.

Concernadvies:

Procesregie en coördinerende taken ten behoeve van de tijdige totstandkoming van juiste, volledige en controleerbare stukken.

Administratief cluster: verantwoordelijk voor opstellen van de jaarrekening en het coördineren van controle-antwoorden op vragen van de accountant hierover

⁵ Met name gebaseerd op document: Notitie uitwerking control visie in relatie tot P & C - cyclus

Adviescluster: >> financieel adviseurs: het begeleiden en erop toezien dat budgethouders tijdig hun verantwoordingsbijdragen aan de jaarstukken indienen en voor het beoordelen van die bijdragen. Daarnaast ook coördinerende taken in afstemming met het administratieve cluster.

Adviescluster: >> inkoopadviseurs: adviesrol m.b.t. voldoen aan wet- en (interne) regelgeving m.b.t. inkopen en aanbesteden.

Concerncontroller:

Inhoudelijke beoordeling van de stukken, advies hierop geven, coördinatie van de rechtmatigheidscontroles en audits die men intern verricht; daarnaast ook: relatiebeheer t.a.v. de accountant en zorg dragen voor opvolging door accountant gesignaleerde punten in de managementletter.

Raadsgriffier:

Verantwoordelijk voor bestuurlijke planning en als secretaris van het audit-comité voor het voorbereiden, ondersteunen en verslag doen van de vergadering van het comité.

Audit-comité:

Opdrachtgever namens de raad voor de accountant, uitbrengen van advies aan de raad over het controle-protocol (basis voor de accountantscontrole) en over de jaarstukken, evalueren van de opdrachttuitvoering met/van de accountant.

Portefeuillehouder:

Vorbereiden van het proces vaststellen van de stukken door het college en daarnaast het bestuurlijke aansturen van de financiële en controle-organisatie.

Accountant:

Controle van de jaarrekening conform opdrachtverlening in 2014 (na aanbesteding) en jaarlijkse bevestiging van deze opdracht op basis van een protocol.

Chronologie 2017 – 18:

De gebeurtenissen die het proces jaarstukken 2017 hebben beïnvloed strijken zich uit over een lange periode, waarvan de laatste nog loopt:

Werkzaamheden	Aanvang	Einde
Kaderstelling en opdrachtverlening	Juni 2017	Januari 2018
Vorbereidende controles en signalerende rapportages	November 2017	Maart 2018
Controle jaarstukken	April 2018	Juli 2018
Bestuurlijke behandeling	Juni 2018	Juli 2018
Rekenkameronderzoek	September 2018	Januari 2019

Op 19 juni 2017 wordt in het audit-comité gesproken over de contouren van het controleprotocol 2017. Het protocol bepaalt wat de gemeenteraad gecontroleerd wenst te zien en welke foutmarges daarvoor gelden. Een gemeente kan hierin keuzes maken voor zover het lokaal beleid betreft. Een advies van de concerncontroller, gesteund door de accountant, om de controle van het inkoop- en aanbestedingsbeleid⁶ uit te sluiten van accountantscontrole op rechtmatigheid wordt besproken. Door de werkwijze van de accountant, die sinds verslagjaar 2016 niet langer steunt op gemeentelijke controlemaatregelen maar gegevensgericht controleert, zullen veel dossiers moeten worden geselecteerd en voorbereid. Dat is belastend voor de organisatie. Volgens de concerncontroller zijn er waarborgen in het proces waarbij de inkoopadviseur verplicht dient te worden ingeschakeld en krijgt de raad van het college een jaarlijkse verantwoording. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft daarna een belangrijke stem. Hij stelt namens het college dat van het uitsluiten van controle van het inkoop- en aanbestedingsbeleid een verkeerd signaal zou kunnen uitgaan. Besloten werd het

⁶ Document: inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, vastgesteld door de raad in september 2017 en niet substantieel gewijzigd t.o.v. het in najaar van 2013 vastgesteld kader. Wel is de Aanbestedingswet 2012 per 1 juli 2016 substantieel gewijzigd en het beleid incorporeert die wet.

controleprotocol ongewijzigd te laten. Een verdere verkenning van de gevolgen hiervan voor de administratieve lasten- en controledruk voor verslagjaar 2017 vond niet plaats. Aanwijzingen daarvoor waren er op dat moment ook onvoldoende. In dezelfde vergadering van het audit-comité was daarvóór het accountantsverslag bij de jaarstukken 2016 besproken. Hierbij was geen sprake van rechtmatigheidsproblematiek en door de accountant werd een opgaande lijn geconstateerd bij het proces inkopen en aanbesteden.⁷ In de vergadering werd niet stilgestaan bij de impact van de per 1 juli 2016 gewijzigde Aanbestedingswet 2012, waardoor het rechtmatig contracteren van inhuurpersoneel stevige aandacht zou vragen.⁸ In september 2017 stelt de raad het protocol vast. Inhoudelijk is hier niet over gesproken. Wel maakt één fractie in de commissievergadering de opmerking dat het een goede zaak is om geen onderdelen van de controle uit te sluiten.

In de zomer van 2017 vindt nog een bespreking met de controleleider⁹ plaats n.a.v. de evaluatie van het controleproces 2016. Dit gesprek is intern in gezamenlijkheid voorbereid maar door agendaperikelen alleen tussen de controleleider en de concerncontroller gevoerd. De organisatie is kritisch op de kwaliteit van het team en de manier van werken. Een verslag van de bespreking met de accountant met ook inbreng van diens punten ontbreekt.¹⁰ Intern zijn de bevindingen mondeling gedeeld in een overleg met de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris.¹¹ Een vervolgstap was het voeren van overleg tussen coördinatoren van de jaarrekening en controllers met de accountant om aan de voorkant het proces en de onderlinge verwachtingen duidelijk te maken.

De accountant voert daarna de tussentijdse controle uit en rapporteert de bevindingen in november 2017 in een eerste versie van de managementletter. Hierin staat ook wat

⁷ Document: Gemeente Roermond, uitkomsten controle en overige informatie 2016 raadsvergadering 13 juli 2017.

⁸ Dit gebeurde in veel andere gemeenten wel; bron: internet search via Google. Een voorbeeld is de gemeente Eindhoven. Zie site Eindhoven raadsinformatie, dienstverleningsplan 2016.

⁹ De accountant werkt met een gelaagd model: tekenend accountant, senior manager en manager van het controleteam; die laatste noemt men de controleleider.

¹⁰ De accountant deelt in het interview mee hiervan niet op de hoogte te zijn. Vanuit de ambtelijke organisatie is bevestigd dat de punten zijn besproken met de controleleider en dat ook diens opvolger ermee bekend was.

¹¹ In een interview is ambtelijk aangegeven dat op dat moment nog geen indicaties aanwezig waren dat de controle 2017 een moeizaam proces zou worden. Daarom is er niet opgeschaald naar het audit-comité.

de interne organisatie moet doen en wanneer dit klaar moet zijn, wil de controle op de jaarstukken goed kunnen lopen. De managementletter is op 19 december ook in het audit-comité aan de orde geweest. Het samenvattend beeld was dat bij alle processen verbeteringen aan de orde waren en geen enkel proces zich in de rode gevarenczone bevond. Met betrekking tot inkoopprocessen werd aandacht gevraagd voor prestatieverklaringen en voor de procedures in het kader van het rechtmatig uitvoeren van het Europees, nationaal en lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid. De problematiek van het rechtmatig aanstellen van inhuurpersoneel werd hierbij niet specifiek benoemd. De accountant zet in zijn controle-aanpak de ingeslagen koers van 2016 voort: er zal grotendeels gegevensgericht worden gecontroleerd en geen gebruik worden gemaakt van de interne controle-mechanismen van de organisatie.¹² De managementletter wordt in de daaropvolgende periode nog vijf keer aangepast en komt uiteindelijk in februari 2018 in het directieteam aan de orde. Het is gebruikelijk om de organisatie te laten reageren op de bevindingen van de accountant en toezeggingen te formuleren over de op te pakken verbeterpunten. In de follow-up-managementletter is een passage opgenomen waarin het belang van een spend-analyse¹³ op inkopen wordt toegelicht en wordt voorgesteld de al eerder over een deel van 2017 gemaakte analyse uit te breiden. Daarnaast wordt aangegeven dat er een beschrijving moet komen voor het inkoopproces met daarin opgenomen de rol van de inkoopadviseur. Noodzakelijk acht de accountant verder een volledig overzicht van alle doorlopende contracten bij de niet uit de balans blijvende verplichtingen. In de reactie gaat de organisatie in op de procesbeschrijving die al is opgesteld¹⁴ en geeft aan dat de inkoopadviseurs al directe contacten hebben met de afdelingen; ook zegt de organisatie toe zorg te dragen voor een volledig overzicht van contracten bij de balans.¹⁵

Het rechtmatig aanstellen van inhuurpersoneel is ondertussen in de organisatie als gevolg van gezamenlijk optreden van de adviseurs inkoop en concerncontrol een

¹² Deze trend was aangekondigd in de managementletter 2016, besproken in college en audit-comité op 20 december 2016.

¹³ Bij een spend-analyse gaat men uit van de inkoopfacturen per crediteur over de afgelopen vier jaar en gaat van daaruit na welke contracten of overeenkomsten hieraan ten grondslag liggen of zouden moeten liggen.

¹⁴ De procesbeschrijving is op dat moment opgesteld maar nog niet ingevoerd.

¹⁵ Document: follow up managementletter 2017. Later zal blijken bij de accountantscontrole en bij intern onderzoek naar inhuurpersoneel dat deze stappen niet voldoende zijn gezet. In de jaarrekening van de gemeente treffen we alleen een overzicht aan van contracten boven de Europese drempel en in het jaarverslag ontbreekt het inkoopjaarverslag (dit zal in november 2018 verschijnen).

belangrijk aandachtspunt geworden, een punt dat in de managementletter van de accountant dus niet apart benoemd wordt. De adviseurs pakken dit eigenstandig op. Door het vervallen van een licht regime in de Europese richtlijn komt het aanstellen van inhuurpersoneel veel eerder in aanmerking voor een openbare (Europese) aanbesteding, dan voorheen, toen voor deze diensten een melding achteraf volstond. In het gemeentelijk aanbestedingsbeleid, vastgesteld in september 2017, is deze wijziging verwerkt. In november 2017 wordt hier in het directieteam aandacht voor gevraagd en het belang benadrukt van een werkend inkoopproces met een adviserende en toetsende rol voor de inkoopadviseur en een juiste en volledige registratie. Dit proces zou daarna nog veel aandacht blijven vragen. De organisatie werkt veel met inhuurkrachten, waarvan een deel via mantelcontracten en tendersystemen loopt maar een ander deel niet en daarin zit het rechtmatigheidsprobleem.

De organisatie is ondertussen bezig met de interne controles ¹⁶ en bereidt de planning van het jaarwerk voor. De planning is op 14 december 2017 ten stadhuis besproken met de accountant. De verklaring zou dienen te worden afgegeven op 15 mei.¹⁷ Deze afspraak is in de vergadering van het audit-comité van 19 december beklonken, waarna de opdrachtbevestiging voor de accountantscontrole 2017 door de voorzitter van het audit-comité op 30 januari 2018 kon worden ondertekend.¹⁸

Op 14 december 2017 is op het stadhuis tussen de accountant en de ambtelijk verantwoordelijken ook gesproken over de stand van zaken van de voorbereidende werkzaamheden voor de jaarstukkencontrole. De organisatie houdt daarvoor een door de accountant verstrekte lijst bij van stukken waarover de accountant bij start van de eindcontrole wil beschikken. Ook maakt men dan afspraken over de wijze van vastlegging van vragen en antwoorden tijdens de controle. De organisatie voert hier zelf regie op. Opvallend is dat geen afspraken zijn gemaakt over de rechtmatigheidscontroles; de focus in het gesprek lag volledig op de jaarrekening en afgeleide onderdelen.

¹⁶ Een wel geplande interne audit op inkopen en aanbestedingen is nooit afgerond (m.u.v. onderdeel inhuurpersoneel).

¹⁷ Document: verloop proces controle accountant en traject proces accountantscontrole (herleid vooral vanuit emailberichten) afkomstig van afdeling CA en concerncontrol.

¹⁸ Document: opdrachtbevestiging accountantscontrole dienstjaar 2017, Maastricht 29 januari 2018.

In januari 2018 stelt het directieteam de planning voor het opstellen van de jaarstukken vast. Deze planning is voorbereid door de organisatie met de griffie. Er wordt terug in de tijd gepland vanaf de laatste donderdag voor het begin van de schoolvakantie. Voorzien is in de finale raadsbehandeling op 5 juli 2018 en de stappen worden benoemd die daarvoor door de verschillende organisatie-onderdelen moeten worden gezet. Niet gebleken is dat toen stil is gestaan bij het risico dat de planning niet zou worden gehaald en wat dan kon worden gedaan om vertraging in het bestuurlijk proces te voorkomen.¹⁹ De eindbehandeling in de raad heeft een gebruikelijke aanloop. Voorzien was een accountantsverslag en -verklaring te behandelen in een vergadering van het audit-comité tussen 29 mei en voor 21 juni; de laatste datum betreft een gecombineerde commissievergadering over de stukken met aansluitend dus op 5 juli 2018 het slotdebat in de raad.

De verantwoordelijkheid voor de realisatie van deze planning ligt bij de directie met de procesregie op proces en samenstelling bij de afdeling Concern Advies. De concerncontroller heeft een toetsende, signalerende en adviserende rol. Daarnaast zijn natuurlijk alle vakafdelingen betrokken; bij het proces jaarstukken is inzet van velen op cruciale momenten nodig. De organisatie evalueert daarom jaarlijks het proces. Over boekjaar 2016 is een kritische evaluatie verschenen, met name met betrekking tot het commitment voor het proces onder alle betrokkenen die bijdragen moeten leveren. Voor 2017 zijn verbeteringen nodig. Dit wordt verder uitgewerkt door te gaan werken aan maatregelen om het proces beter te faciliteren. Ook is een notitie vastgesteld waarin de verschillende rollen in het proces worden omschreven. Daarnaast wordt geconstateerd dat het directieteam een besluit dient te nemen over de coördinatie van de zgn. SiSa-bijlage. Het ontbreken van de coördinatie op dit vlak is volgens de respondenten uit de organisatie ook besproken met een directielid en er is een besluit genomen maar zonder effectieve invulling. Later in het proces blijkt dit een struikelblok.

Het proces jaarstukken en de voorbereiding op de controle voltrekken zich betrekkelijk voorspoedig totdat de zwaardere dossiers en aandachtspunten aan de orde komen. De

¹⁹ Dit risico is naderhand, toen de vertragingen eenmaal duidelijk waren geworden, wel onderkend in een behandelvoorstel van de jaarstukken voor het college, maar zonder bijsturingsmaatregelen te noemen.

voortekenen komen in de periode 30 januari – 20 maart 2018, een periode van zes weken waarin wordt gecommuniceerd over de deelwaarneming op inkoopprocessen en uiteindelijk een opgave resulteert om 191 inkoopdossiers te lichten, te completeren en te laten beoordelen. Over deze omvangrijke deelwaarneming, vier keer zwaarder dan verwacht ²⁰, is veel overleg geweest maar uiteindelijk legt de organisatie zich erbij neer en zegt toe de geselecteerde dossiers te gaan completeren en te overhandigen. Volgens de accountant betekent het werken met een integrale spend-analyse veel voordelen voor de toekomstige controles. Echter er zijn dan nog maar twee weken voordat het controleteam start. Voorzien wordt dat dit niet tijdens de controleperiode kan worden afgerond. Het is een grote opgave die dan ook op 19 maart wordt besproken met de portefeuillehouder. Deze geeft aan hierover, indien men er met de accountant niet uitkomt, overleg te willen voeren met het audit-comité om de mogelijkheid te bezien om alsnog het controleprotocol aan te passen. Op dat moment is er echter als gevolg van het aantreden van een nieuwe raad geen geïnstalleerd audit-comité.

Van 26 maart tot 20 april is het controleteam van de accountant ter plekke aanwezig. Deze periode kenmerkt zich door een intensief maar overzienbaar controleproces met een adequaat vraag- en antwoordenverkeer, waarbij de organisatie regie houdt vanuit de afdeling Concern Advies. In tegenstelling tot de afspraken die in december 2017 waren gemaakt, is echter het voorbereidend werk bij de gemeente nog niet afgerond. Er ligt geen volledige set stukken klaar.²¹ Het controleteam van de accountant is grotendeels nieuw en na opeenvolgend vertrek van twee controleleiders is het werk nu overgedragen aan een aankomend controleleider; het accountantskantoor heeft te kampen gehad met krapte in de personele bezetting.

²⁰ Niet bekend is op welke uitgangspunten de steekproef is gebaseerd en omdat dit onderzoek geen review is van de controle is dit niet verder onderzocht. Wel constateren we dat dit intern destijds ook niet duidelijk is geworden. Ook is intern onduidelijk waarom de steekproef niet kon worden uitgezet direct na sluiting van de crediteurenadministratie eind januari. De accountant stelt in het interview dat het lang doorboeken door de gemeente een factor was in de vertraging, maar heeft dit niet nader geconcretiseerd.

²¹ In het interview met de accountant is dit niet verder geconcretiseerd dan dat er stukken van het jaarverslag ontbraken en de lijst met onderbouwingen (zgn. CAL-lijst) niet volledig was afgewerkt. Vanuit de organisatie wordt gesteld dat alle onderbouwende stukken in het digitale dossier aanwezig waren met uitzondering van stukken t.b.v. de steekproeven op de facturen en de aanbestedingen. Omdat het accountantsdossier niet open is gesteld voor dit onderzoek en er ook geen gespreksverslagen zijn overhandigd, kan dit punt niet verder worden onderzocht.

Het controleteam vertrekt als de controle nog niet is afgewikkeld; er staan nog enkele vragen open.²² Op 26 april 2018 volgt het eerste vertragingssignaal vanuit de tekenend accountant: aangegeven wordt dat afronding op 15 mei niet haalbaar is. De stukken met betrekking tot de aanbestedingen zijn nog maar recent ontvangen en de teamleden zijn alweer elders ingepland. Ook wordt aangegeven dat er onafhankelijke kwaliteitsreview op het dossier Roermond komt. Op 30 april levert de organisatie de volledige set geselecteerde aanbestedingsdossiers aan. Na aandringen levert de accountant op 15 mei de eerste feedback op deze controle en geeft aan met veel vragen te zitten. Op 30 mei is dit proces van vragen en antwoorden nog volop gaande (en het zal uiteindelijk op 10 juli worden afgerond). Op 10 mei komen de eerste vragen met betrekking tot de SiSa-bijlage. Ook op andere punten wordt de controle voortgezet.²³ Op dezelfde dag ontvangt de accountant voor het eerst een volledige set jaarstukken.

De raad heeft inmiddels het audit-comité voorzien van nieuwe leden ²⁴ en aangekoerst wordt op behandeling van het accountantsverslag op 19 juni in een vergadering van het comité. De jaarstukken vinden hun weg via het directieteam, dat kennis neemt van risico's bij de afronding, naar het college, dat ook die informatie krijgt. Op 7 juni ontvangt de raad van het college de jaarstukken met de mededeling dat de controle is vertraagd. Dit bericht is daarvoor door de accountant niet gedeeld met de secretaris of nieuwe raadsleden van het audit-comité.²⁵ Op 11 juni is er een telefonisch onderhoud waarin deze secretaris de accountant informeert dat er sinds 24 mei een nieuw audit-comité is geïnstalleerd. Hij adviseert de accountant een uitgebreide mailtoelichting op te zetten om de vertraging toe te lichten. Deze mail wordt gemaakt en via de secretaris van het audit-comité doorgezonden aan de leden. Op 14 juni is over de vertraging in de controle overleg met de portefeuillehouder en de organisatie en wordt een nieuwe

²² Uit het mailbestand met vragen die de coördinator bijhield blijkt dat er over de periode 27 maart - 9 mei 110 vragen zijn gesteld; daarna houdt de centrale registratie van vragen op. De accountant liet in het interview weten dat er geen overzicht van gestelde vragen is en dat het vervaardigen daarvan nu teveel tijd zou vergen. Na het interview is alsnog aangegeven dat een externe review vanuit de accountantsorganisatie ook tot "enkele vragen" aan de gemeente heeft geleid.

²³ Dit betreft balanswaarderingen, de WMO en de Wet Normering Topinkomens om de belangrijkste te noemen na aanbestedingen en SiSa.

²⁴ De raadsleden zijn op 24 mei benoemd.

²⁵ De accountant stelt in het interview dat hierover wel van gedachten is gewisseld met de ambtelijke organisatie en dat de conclusie werd getrokken nog even te wachten met het informeren van het audit-comité. In de vergadering van het audit-comité van 19 juni is geconcludeerd dat dit punt een "leermoment" voor de accountant is.

opleverdatum aangegeven: 29 juni. Op 19 juni vindt dan volgens planning een indringende bespreking van de problematiek plaats in het audit-comité. Ook volgens planning vindt twee dagen later de gecombineerde commissievergadering plaats; de leden beschikken dan over een concept-accountantsverslag maar kennen nog niet de strekking van de verklaring.

De controle eindigt nog niet. Op 29 juni wordt vernomen dat de afronding op 4 juli zal plaatsvinden. Dit komt als een verrassing. Voor het audit-comité is het dan niet meer haalbaar een advies uit te brengen en de raad wordt dit op 5 juli plenair uitgelegd. In plaats daarvan geeft de accountant een mondelinge toelichting aan de raad. De raad spreekt uitvoerig over het proces en er is twijfel over de mogelijkheid zonder over de definitieve stukken te beschikken een rechtmatig vaststellingsbesluit te nemen. Unaniem wordt de motie aangenomen om de rekenkamercommissie te verzoeken naar het proces te kijken en aanbevelingen te doen. Besloten wordt tot een extra raadsvergadering op 12 juli om de stukken mét accountantsverslag en – verklaring vast te stellen.

De controle wordt dan nog verder voortgezet. De vragen betreffen naast inkopen en aanbesteden diverse andere onderwerpen. Op donderdag 5 juli spreekt een ambtenaar-controller de accountant erop aan dat hij alle vragen op dinsdag 3 juli heeft beantwoord; dat er toch nog vragen zouden open staan, verrast betrokkene zeer. In een mail van zondag 8 juli spreekt een leidinggevende ambtenaar over de gang van zaken in de laatste periode zijn irritatie uit en nodigt het controleteam uit om begin van de week naar Roermond te komen om alles definitief met elkaar af te ronden. De laatste struikelblokken betreffen de SiSa-bijlage, die op het laatst nog wordt aangepast.²⁶ De raad ontvangt een erratum bij de jaarrekening. De raad komt dan op 12 juli kort bij elkaar om de stukken vast te stellen waarna ze tijdig kunnen worden doorgezonden aan de provinciaal toezichthouder. Er is nog enige verwondering over de noodzaak om eerst de kredietafwijkingen vast te stellen (verschoning), omdat dit vroeger gebeurde tegelijk met de vaststelling van de jaarrekening, maar nu naar voren moet worden gehaald. De

²⁶ De SiSa controle was voorlopig geëindigd op 15 juni maar door omstandigheden werd deze op 2 juli weer voortgezet om pas te eindigen op 10 juli.

besluiten worden genomen. Het proces is tijdig en voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring afgerond.

6. *Weging bevindingen vanuit zes invalshoeken*

In dit hoofdstuk wegen we de bevindingen en beargumenteren deze weging en sluiten we af met concluderende passages. In bijlage 6 is een totaal scorelijst op de normen opgenomen. Tijdens het onderzoeksproces is gebleken dat de impact vanuit de zes invalshoeken zeer wisselend is, van zeer beperkt tot zeer intens. Daardoor zijn de tekstblokken ook navenant verschillend van omvang.

6.0. *Vooraf: landelijk beeld*

Voor een duiding die recht doet aan de problematiek beginnen we met een korte beschrijving van de landelijke problematiek over verslagjaar 2017.

Uit een onlangs verschenen evaluatie van alle accountantsverklaringen bij gemeenten over boekjaar 2017 ²⁷ blijkt dat over 2017 de controle van de rechtmatigheid van de aanbestedingen een belangrijker reden is geworden voor problemen met de controle en de verklaring dan de verantwoordingsproblemen in het sociaal domein die in 2015 en 2016 een struikelblok waren. Desondanks behaalden 87 % van de gemeenten de eindstreep met een tijdige goedkeurende accountantsverklaring. Zo ook Roermond. Dit zegt uiteraard niets over het daaraan voorafgaande proces.

De landelijke context laat ook een ander probleem zien: veel accountantskantoren die actief zijn in de gemeentelijke markt hebben moeite om de controleteams op peil te houden. Controles zijn daardoor uitgesteld en soms ook moest een accountantskantoor door het stof omdat de controle kwalitatief niet goed genoeg was.²⁸

²⁷ Kamerbrief van Min. B.Z.K. dd 15 oktober 2018: Verantwoording gemeenten over het verslagjaar 2017.

²⁸ Berichten in de media, bv. over uitstel controle Leiden en tekortkomingen controle gemeente Someren.

6.1. *Organisatie van het (controle)proces jaarstukken*

Het organiseren en inplannen van het jaarwerk vergt grote aandacht van een organisatie als een gemeente waar de informatie vanuit veel kanten dient te worden aangeleverd en beoordeeld. De organisatie hanteert hiervoor duidelijke kaders, instructies en planningsschema's. Elk jaar wordt het proces geëvalueerd met de bedoeling verbeterpunten mee te nemen in het volgende proces. De besluitvorming is aan het directieteam, waarna het proces verder wordt besproken met het managementteam. Het is ondanks de voorbereiding elk jaar weer een moeizaam proces om alle budgethouders bij de les te houden; geklaagd wordt over een gebrek aan bewustzijn over de budgetverantwoordelijkheid en over het niet goed vorm geven aan de beleidsverantwoording, waardoor de samenhang mist. ²⁹ Het zorg dragen voor goede stukken levert veel hoofdbrekens op voor de afdeling Concern Advies en voor Concerncontrol. De respondenten hebben in de interviews aangegeven dat de organisatie nog veel werk moet verzetten om het beheer op orde en bij de tijd te brengen. De organisatie wordt als niet sterk in planmatige verbeteringen gezien. Planning en controlprocessen verlopen niet soepel en ook zijn dossiervorming en het voeren van juiste en volledige registraties sterk afhankelijk van de goede wil en medewerking van de vakafdelingen. Het gegeven dat heel veel medewerkers inkoopbevoegdheden hebben en budgetten beheren, maakt ook een afsluitproces van de jaarlijkse boekhouding lastig. Gemist worden interne sturing vanuit directie en management en toezicht op het naleven van afspraken. Er worden eerder nieuwe afspraken gemaakt dan dat wordt toegezien op het naleven van wat eerder was afgesproken.

Het opstellen van de jaarstukken is in hoofdlijnen volgens planning verlopen maar pas op 10 mei kon een volledige set stukken aan de accountant worden voorgelegd. Of sprake is van een efficiënt proces, kan worden betwijfeld maar dit is niet nader

²⁹ Document: interne evaluatie jaarrekeningproces 2016.

onderzocht. De problemen van de kant van de gemeentelijke organisatie ontstonden in de fase van controle. Door ontoereikende en/of vertraagde aanlevering van documentatie en het niet tijdig of afdoende beantwoorden van vragen aan de accountant ontstond vertraging.

De gemeente Roermond is centrumgemeente voor de verantwoording facturatie Jeugdwet. Dit proces wordt sinds 2015 elk jaar strakker aangestuurd. De regiogemeenten hebben een deelverklaring van de accountant nodig voor hun eigen controleproces. De vertraging in het proces in 2017 was twee weken. Opvallend is, afgezien van hoe nadelig deze vertraging voor een regiogemeente kan zijn, dat de organisatie wel zeker in staat is dit complexe verantwoordingsproces vorm te geven en ook uit te voeren. Uit interviews is gebleken dat verantwoordelijk controller en directeur in dit proces nauw samen optrokken richting de accountant; dit zal naast een gedegen voorbereiding zeker een van de succesfactoren zijn geweest.

Samenvattend kan worden gesteld dat het opstellen van de jaarstukken in hoofdlijnen volgens plan is verlopen, ook al is het proces moeizaam geweest en kon pas op 10 mei een volledige set stukken aan de accountant worden overhandigd. Opvallend is dat de gemeentelijke organisatie goed in staat is gebleken tot het verder vorm geven van het verantwoordingsproces met derden (bv. regionaal proces Jeugdwet) maar in het algemene interne jaarstukkenproces niet strak functioneert. De organisatie presteert matig op het punt van tijdig integraal opleveren van stukken, dossiervorming en registratie. Zij beantwoordt vragen van de accountant versnipperd en gefaseerd, wat vanuit de kant van de organisatie een factor is geweest in de vertraging van de controle.

De weging wordt onderbouwd door het feitenrelaas en de normen 1 t/m 4 uit bijlage 6.

6.2. Op te leveren verantwoordingsstukken, wat was nieuw?

Gemeenten zijn gewend dat haast elk jaar er wijzigingen zijn in de op te leveren stukken en de controle-eisen. Voor 2017 was een majeure operatie de vernieuwing van het BBV waarbij de taakvelden werden ingevoerd en overhead op een apart taakveld moest

worden verantwoord. Omdat de jaarstukken de begroting volgen, heeft deze operatie beleidsmatig vooral impact bij de begroting en meer administratief bij de jaarrekening. Bij de gemeente Roermond blijkt dit geen probleem te veroorzaken bij de accountantscontrole. Ten aanzien van het financieel-administratief beheer worden geen verbeterpunten gemeld.

Het vernieuwde BBV schrijft ook standaard-informatie voor in de vorm van verplichte beleidsindicatoren en kengetallen. Ondanks een gedegen voorbereiding rond de jaarwisseling 2017 – 2018 met hulp van handboeken verslaggeving en checklists van de accountant en signalen in de managementletter blijkt dan toch nog aan het einde van de controle dat de verplichte beleidsindicatoren nog niet zijn meegezonden. Deze ommissie wordt hersteld. Ook wordt een erratum meegestuurd met o.a. een herziene SiSa-verantwoording.

In de controle zijn bijzondere aanscherpingen te vinden in de controle op de naleving van de Wet normering topinkomens en de waardering van vastgoed in gebiedsontwikkelpjecten. Daarnaast vraagt de accountant veel meer bewijsmateriaal om vast te stellen of prestaties zijn geleverd die op facturen staan. Deze items hebben veel aandacht gevraagd in de controle maar komen niet naar voren als struikelblokken.

Samengevat kan worden gesteld dat de wijzigingen in de op te leveren verantwoordingsinformatie geen knelpunt zijn geweest in het proces jaarstukken 2017 maar dat het achteraf toevoegen van een verplichte bijlage beleidsindicatoren en een erratum wel de beeldvorming over het proces negatief hebben beïnvloed.

De weging wordt onderbouwd door het feitenrelaas en norm 5 uit bijlage 6.

6.3. *Contractmanagement t.a.v. de accountant*

De controle van de jaarstukken van een gemeente is een wettelijke controle. Deze dient plaats te vinden door voor het verrichten van dergelijke controles gecertificeerde accountantskantoren. Zij dienen aan hoge eisen te voldoen wat betreft de kwaliteitsstandaards en worden daarop beoordeeld door in- en externe reviewers en toezichthouders.

In contractuele zin is de externe accountant die wordt benoemd door de raad een opdrachtnemer en de raad is opdrachtgever. In Roermond wordt de rol van de raad ingevuld door het audit-comité. De accountant is echter wel een bijzondere opdrachtnemer: hij heeft een bijzondere status als controleur ten behoeve van het maatschappelijk verkeer (raad en stakeholders) en daarmee eigen publieke verantwoordelijkheden. Het is voor de gemeente als opdrachtgever nagenoeg niet mogelijk de keuzes van de accountant met betrekking tot de inrichting van zijn controle te beïnvloeden. Ook is de gemeente afhankelijk van de accountantsverklaring die tijdig beschikbaar moet zijn om voor 15 juli met de stukken te worden verzonden aan de toezichthouder.

Een controle die complex is, vraagt middelen. In Roermond is het budget voor 2017 vastgezet op 64.000 euro inclusief controle sociaal domein en de verwerking van de nieuwe BBV-eisen. Dit lijkt op eerste beoordeling een realistisch budget om een goede controle uit te voeren, mits de gemeente haar zaken op orde heeft en tijdig aanlevert.³⁰ De eigen inspanning op het gebied van formatie voor interne controle is in de organisatie ingezet op 2 fte voor het sociaal domein en 1 coördinerende fte op het bedrijfsbureau. Ook concerncontrol heeft een rol in de interne controle, vooral beleidsmatig, signalerend en toetsend; ook verricht het team zelf interne audits. De focus ligt op bedrijfsondersteuning en het in control helpen brengen van de organisatie (wens directie) en in mindere mate op rechtmatigheidsproof zijn.

³⁰ Hiervoor zijn geen normen en geen benchmarks beschikbaar. De door de VNG in 2017 gepubliceerde handleiding accountantscontrole gaat op de raming van de accountantskosten niet in. Zie <https://vng.nl/files/vng/20170330-handleiding-accountantscontrole.pdf>

De accountant bevestigt zijn inzet in de brief “bevestiging controleopdracht dienstjaar 2017”. Accountantskantoren hanteren hiervoor eigen landelijke formats waarbij ze verschillen in de mate waarin ze maatwerkafspraken met de gemeente vastleggen. Een landelijk format wordt ook in Roermond gehanteerd; de opdrachtbevestiging bevat nagenoeg geen maatwerkafspraken en met betrekking tot de keuze om al dan niet gebruik te maken van interne controlemechanismen staat er een standaardtekst.

In Roermond wordt het contractmanagement uitgevoerd door het audit-comité. Het audit-comité vervult zelf de opdrachtgeversrol en heeft deze niet gedelegeerd. Deze rol wordt sinds 2015 indringend en met toenemend succes vormgegeven. Het blijkt van permanent belang om de accountant ervan te doordringen dat men voor de raad werkt. In de praktijk bestaan er diverse min of meer bestendige werkrelaties tussen de accountant en de gemeente, zoals

- Met de griffier, als secretaris van het audit-comité
- Met de concerncontroller als coördinator van de rechtmatigheid en de audits
- Met het afdelingshoofd CA en zijn teamleden als coördinatoren en adviseurs van het jaarwerk
- Met directieleden en de portefeuillehouder

Bij de documentenstudie zijn een aantal evaluatieverslagen aangetroffen van enerzijds het interne proces van opstellen van de jaarstukken en anderzijds de samenwerking met de accountant. Deze evaluaties zijn kritisch getoonzet. Deze zijn door de concerncontroller ook besproken met de controleleider. Onduidelijk blijft welke actiepunten zijn overeengekomen en wie welke punten wanneer zou afronden. Ook is de inbreng van het accountantskantoor niet zichtbaar. De tekenend partner deelt mee van deze evaluaties niet op de hoogte te zijn en evenmin is dat het audit-comité, waarmee ze te kenschetsen zijn als ambtelijke evaluaties op operationeel niveau. Ook de directie speelt hierin geen rol.

Er is geen sprake van intern gezamenlijk optrekken in het contractmanagement. Het audit-comité heeft zijn lijn en daarnaast hebben de griffier, de concerncontroller en leiding en medewerkers van Concern Advies relaties met de accountant. Deze lijnen

komen niet samen in een integrale regiefunctie. De interne organisatie benadert de accountant met name als accountant van de raad en niet als sparringpartner. Door de keus van de accountant om niet meer gebruik te maken van de interne controle tekent zich een twee-kolommenstructuur af: enerzijds het college en zijn organisatie met zijn interne controles en audits en anderzijds de accountant van de raad met zijn autonome onderzoek. Deze sporen hebben bv. op het vlak van inkopen en aanbesteden naast elkaar gefunctioneerd in plaats van elkaar te versterken.

Samenvattend kan worden gesteld dat het contractmanagement t.a.v. de accountant door het audit-comité nadrukkelijk naar zich toe is gehaald maar nog onvoldoende verankering vindt in de samenwerking tussen griffie en organisatie. Er is geen eenduidige regiefunctie op het accountantsproces en de rol van het hoger management ontbreekt. Evaluaties zijn eenzijdig gemaakt en hebben niet geleid tot met het audit-comité gedeelde bevindingen waarop de accountant dan weer heeft kunnen reageren. Het evaluatieproces is niet afgerond. Door zowel organisatie als accountant wordt het communicatieve proces voor verbetering vatbaar geacht. Echter, de door de accountant in gang gezette wijze van gegevensgericht controleren bevordert de communicatie niet. Er is sprake van het naast elkaar functioneren van interne controle en accountantscontrole. Deze versterken elkaar niet.

De weging wordt onderbouwd door het feitenrelaas en norm 6 uit bijlage 6.

6.4. Totstandkoming en toepassing van het controleprotocol

Het controleprotocol voor boekjaar 2017 is ongewijzigd gebleven ten opzichte van eerdere versies. Er heeft in de zomer van 2017 wel een inhoudelijke meningsvorming plaatsgevonden in het audit-comité over de rechtmatigheidseisen. Deze eisen bepalen dat alle raadsaders onverkort deel uitmaken van de rechtmatigheidscontrole, ook raadsaders die niet direct zijn afgeleid van hogere wet- en regelgeving op Rijks- of Europees niveau. In de meningsvorming werd niet stilgestaan bij de reeds vanaf juli 2016 van kracht zijnde nieuwe Aanbestedingswet. Deze had een forse invloed op de rechtmatigheidscontrole omdat Europese richtlijnen erin waren verankerd. Belangrijk

punt daarbij was het vervallen van het lichte regime voor zgn. 2B-diensten en vooral daardoor scherpere regels voor het inhuren van derden. Deze bepalingen in de Aanbestedingswet konden niet van de rechtmatigheidscontrole worden uitgezonderd. In veel gemeenten zien wij dat accountants daar in hun diensaanbiedingen voor 2016 en 2017 nadrukkelijk bij stilstaan. Dit doen zij in het kader van de signalerende en de natuurlijke adviesfunctie. Bij Roermond hebben wij geen bewijs gevonden voor het uitoefenen van deze functies door de accountant.

Ook hebben we bij Roermond geen uitgewerkt toetsingskader ³¹ aangetroffen, bv. in de vorm van een intern controleplan waarin de toetsingen op risicovolle processen zijn uitgewerkt. Daarin staat welke artikelen van welke wetten en verordeningen worden getoetst op financiële rechtmatigheid en hoe groot is het risico dat tekortkomingen optreden omdat de processen op de vakafdelingen niet voldoen. Het geeft focus aan de interne controle-inspanningen en de vastlegging. Deze stap is tamelijk essentieel, immers niet alle rechtmatigheidsfouten tellen mee als fouten voor het accountantsoordeel en het is ook van belang met elkaar te weten hoe zwaar ze meetellen als financiële fout. De accountant was inmiddels overgegaan op een eigen gegevensgerichte controle waarbij dus niet gesteund wordt op maatregelen van interne controle. Dit had niet hoeven betekenen dat geen analyses meer werden gedeeld. Juist in het toetsingskader met de bijbehorende risico-analyse die de controle-aanpak bepalen, hadden beide partijen elkaar kunnen versterken. Respondenten uit de organisatie geven aan dat accountant en medewerkers control ieder het eigen werk naar eigen bevind van zaken inrichten. Ook de accountant bevestigt dit.

Postscript:

De raad heeft inmiddels besloten het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid uit het controleprotocol te halen. De formulering wat dan precies wordt uitgesloten van controle is niet heel precies. Volgens de landelijke rechtmatigheidsrichtlijnen is het niet mogelijk een totaal-raadskader uit te sluiten van controle. Beter is de formulering te kiezen dat aan rechtmatigheidsfouten geen financiële gevolgen worden verbonden.

³¹ Het toetsingskader was tot 2010 min of meer voorgeschreven (verplicht advies zie BBV) maar daarna losgelaten, maar de werkstap blijft essentieel. De toetspunten kan de organisatie in het interne controleplan opnemen.

Omdat de Aanbestedingswet 2012 niet kan worden uitgesloten, is het nog wel de vraag in welke mate de controledruk wordt verlicht. Vanuit concerncontrol en inkoopadvies is de directie er indringend op geattendeerd dat de processen bij het inhuren van personeel niet voldoen aan de afspraken, zodat ook over 2018 een rechtmatigheidsrisico bestaat. Het voorkomen van dit rechtmatigheidsrisico heeft momenteel de volle aandacht van het management.

Samenvattend kan worden gesteld dat de haalbaarheid van het integraal toepassen van het normenkader in het controleprotocol 2017 onvoldoende door de betrokkenen is onderkend. De link met de Aanbestedingswet 2012 die per 1 juli 2016 ingrijpend was gewijzigd, is te weinig gelegd en de implicaties voor de rechtmatigheidscontrole bleven onbenoemd in de managementletter van de accountant. Ook valt op dat accountant en organisatie met elkaar tijdens de controle geen analyses hebben gedeeld om tot afstemming te komen. De interne organisatie heeft los van de accountant de problematiek van de rechtmatige inhuur op de agenda geplaatst.

De weging wordt onderbouwd door het feitenrelaas en de normen 7 t/m 9 uit bijlage 6.

6.5. Ingezette deskundigheid en onderlinge communicatie

De accountantsorganisaties die wettelijke controles bij gemeenten uitvoeren, staan onder professionele druk vanwege de toegenomen toezichts- en kwaliteitseisen (AFM³² en diverse vormen van in- en externe kwaliteitsreviews), de toegenomen taken bij gemeenten waarbij budgetten niet navenant zijn meegestegen en de moeilijkheid om deskundig personeel te handhaven voor de sector. Op internet vinden we een scala van voorbeelden van uit de pas gelopen accountantscontroles, niet alleen 2015, maar ook 2016 en 2017.³³ Ook in Roermond bleek het uitermate lastig een volledig team neer te zetten, is twee opeenvolgende keren een controleleider vervangen en is een tweede

³² Zie bijvoorbeeld het AFM-rapport uit 2017: Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht, dat kritisch is over de rol van de onderzochte accountant t.a.v. de rechtmatigheid van aanbestedingen en het gebruik maken van interne controle. De AFM richt zich vooral op controlekwaliteit bij de zgn. Big Four, waar ook de accountant van Roermond deel van uitmaakt.

³³ Bijvoorbeeld: <https://www.accountant.nl/nieuws/2018/8/weer-onrust-in-dronten-over-accountant/>

interne kwaliteitsreview ³⁴ aan de orde geweest. Voortzetting van de controle na vertrek van het controleteam ter plekke gecombineerd met de vragen die vanuit de reviews kwamen, zijn factoren die de vertraging van de controle in de maanden juni en juli grotendeels verklaren. Uit de interviews blijkt een sterk verschil van beleving tussen accountant en organisatie m.b.t. dit vraag- en antwoordenverkeer. De accountant geeft aan dat de vragen vaak fragmentarisch en stukje bij beetje werden beantwoord en de organisatie heeft zich verwonderd en is ook wel geïrriteerd over de vele na-ijlende vragen, ook op thema's die al afgesloten leken. Respondenten uit de organisatie ervaren de accountant als vooral een eisende partij, waarbij geen ruimte wordt ervaren voor gezamenlijke afstemming en het bedenken van oplossingen. Omdat geen van beide partijen een goed overzicht heeft van de gestelde vragen en de verstrekte antwoorden en dit onderzoek ook geen inhoudelijk onderzoek naar de kwaliteit van de controle is, wordt volstaan met de constatering dat er een groot verschil van beleving – ook op dit moment – bestaat m.b.t. het controleverloop in de maanden na vertrek van het team ter plaatse.

Daarnaast is een factor dat de verwachtingen m.b.t. de rechtmatigheidscontrole bij de opdrachtbevestiging in december 2017 onvoldoende scherp zijn geformuleerd, met name op het vlak van de inkopen en aanbestedingen. Respondenten uit de organisatie geven aan dat dit thema door beiden is onderschat en de accountant erkent dat de steekproef veel eerder had moeten worden bekend gemaakt.³⁵

De inzet van gemeentelijke deskundigheid lijkt minder een factor. Bij de gemeente is wel aan de orde: de kwetsbare bezetting op interne controle, de onvoldoende werkende toetsingen en het niet tijdig afronden van de audit inkopen en aanbestedingen volgens de normen van het interne beleid én van de Aanbestedingswet 2012 en tenslotte: de gebrekkige coördinatie op de SiSa-bijlage. De inzet op de reguliere interne controle is beperkt. Pluspunt is wel de deskundige en indringende wijze waarop vanuit concerncontrol samen met inkoop werk is gemaakt van de rechtmatigheid van het aanstellen van inhuurpersoneel, een actie die nodig is gebleken en die zich ook in 2018 nog zal voortzetten. De organisatie heeft naar vermogen wel getracht om regie te

³⁴ De eerste review is vanuit de behandelend partner en senior-manager.

³⁵ De accountant geeft vervolgens dan ook aan dat dit in november van dit jaar voor 2018 wordt voorbereid.

houden op het vraag- en antwoordenverkeer tussen accountant en organisatie maar is daar uiteindelijk niet in geslaagd.

Respondenten van gemeentewege geven breed aan de communicatie met de accountant moeizaam te vinden. De communicatie aan de voorkant verloopt goed maar als er haperingen en vertragingen in het proces ontstaan, wordt deze als gebrekkig ervaren. Er moet veel worden gerappelleerd en op veel mails waarin men voorstellen doet hoe een controleprobleem aan te pakken, komt geen reactie. Men verkeert lang in het ongewisse m.b.t. de gang van de controle. Vanuit de accountant wordt gesteld dat de organisatie volstrekt goede intenties heeft maar nog veel winst zou kunnen behalen in tijdige uitvoering en toezending van volledige dossiers en andere stukken en dat het belangrijk is een gedeeld besef te hebben van wat belangrijke kwesties zijn.

Samengevat kan worden gesteld dat de inzet van de juiste deskundigheden en (communicatieve) vaardigheden door accountant en organisatie op de juiste momenten heeft ontbroken. Hierdoor bleven kritieke controleproblemen te lang onbenoemd of bleven hangen. Bij de gemeentelijke organisatie is sprake geweest van beperkte inzet op interne controle en een gebrekkige coördinatie. Bij de accountant was sprake van opeenvolgende verstoringen in de continuïteit van de controle en een weinig effectieve communicatie. De controle heeft zich na vertrek van het controleteam uit Roermond nog twee maanden voortgezet. De controle per email verliep moeizaam. De organisatie en de accountant verschillen sterk in de beleving van het controleproces in de periode na vertrek van het controleteam ter plekke.

De weging wordt onderbouwd door het feitenrelaas en de normen 10 t/m 12 uit bijlage 6.

6.6. Bestuurlijke organisatie en besluitvorming

Nadat de directie als integraal verantwoordelijke voor een planmatige oplevering van correcte stukken deze heeft aangeboden aan het college, volgt het bestuurlijke proces. Wel is er ambtelijk en met de accountant al vooroverleg geweest met de

portefeuillehouder financiën over planningsperikelen en opmerkingen van de accountant. In de aanbiedingsnota voor het college bij de jaarstukken is dat ook verwoord.

Om de raad optimaal voor te bereiden voor het slotdebat met het college waarin het college beleidsmatige en financiële verantwoording aflegt, is voorzien in een behandeling in het audit-comité en een gezamenlijke behandeling door de drie raadscommissies. Deze vinden in 2018 volgens planning plaats, maar men heeft dan niet de beschikking over een afgerond accountantsverslag en de -verklaring.

De behandeling in de raad op 5 en 12 juli kenmerkt zich door een aantal opvallendheden:

- Er komen verschillende antwoorden aan bod op de vraag of de raad de stukken deugdelijk kan vaststellen als er geen accountantsverklaring en – verslag ligt.
- De accountantsstukken ontbreken.
- Er is geen advies van het audit-comité.
- De accountant licht de raad mondeling voor over de status en voorlopige uitkomsten van de controle.
- De accountant verlangt dat de raad eerst een besluit neemt om kredietoverschrijdingen te “schonen”; daarna wordt de verklaring overhandigd.

Uiteindelijk is het besluit genomen de stukken in een aparte vergadering van de raad vast te stellen waarbij beschikt wordt over een definitief accountantsverslag en -verklaring. Dit is formeel gelukt op 12 juli, maar inhoudelijke bespreking van het definitief accountantsverslag heeft niet meer plaatsgevonden. Met de goedkeurende verklaring was de eindstreep in zicht. Bij alle ruis is steeds strak gestuurd op het tijdig inleveren van de stukken inclusief accountantsverklaring bij de provinciaal toezichthouder, wat uiteindelijk ook gelukt is. Wel bleven er veel vragen open staan over het gelopen proces. Hierbij werd ook een vraagteken gezet bij het verschil van interpretatie van de Gemeentewet zoals verwoord door de burgemeester en de portefeuillehouder. Uiteindelijk heeft de meest zuivere benadering van de

portefeuillehouder het gewonnen van de meer pragmatische benadering die de burgemeester voorstond.

Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeente Roermond een gangbaar bestuurlijk behandelproces heeft ingericht. Door een scala van tegenvallende ontwikkelingen buiten directe beïnvloeding van de bestuurlijke organen is de behandeling in 2018 over verslagjaar 2017 niet zonder ruis verlopen maar wel effectief geweest. Het audit-comité heeft echter door de vertragingen in het opleveren van het rapport en de verklaring van de accountant geen invulling kunnen geven aan de adviesfunctie en is niet in positie gekomen.

De weging wordt onderbouwd door het feitenrelaas en de normen 13 t/m 18 uit bijlage 6.

Bijlage 1

MOTIE ACCOUNTANTSCONTROLE JAARREKENING

De raad van de gemeente Roermond in vergadering bijeen op 5 juli 2018,

overwegende dat:

1. de jaarrekening van belang is om vast te stellen of de gemeente bereikt heeft wat zij wilde bereiken, of de gemeente gedaan heeft wat zij wilde doen en of het gekost heeft wat de gemeente dacht dat het zou kosten;
2. de accountant de jaarrekening controleert in opdracht van de gemeenteraad;
3. de accountant hiermee de controlerende taak van de gemeenteraad ondersteunt;
4. de voortgang rond het proces van de jaarrekeningcontrole forse vertraging heeft ondervonden;
5. het niet voldoende duidelijk is waardoor deze vertraging is veroorzaakt;
6. deze vertraging de uitvoering van de controlerende taak door de gemeenteraad niet ten goede is gekomen;

verzoekt de Rekenkamercommissie:

- a. te onderzoeken waardoor deze vertraging is veroorzaakt;
- b. te adviseren hoe deze vertraging bij de toekomstige controle van de jaarrekening kan worden voorkomen;

en gaat over tot de orde van de dag.

Aldus vastgesteld door de raad in zijn vergadering van 5 juli 2018

De griffier,

De voorzitter,

Ingediend door:

Ernest Oele en Vincent Zwijnenberg

Bijlage 2

Chronologisch verloop controleproces jaarstukken 2017

AC stelt advies vast voor controleprotocol 2017 (geen uitsluitingen)	19 juni 2017
Evaluatiegesprek controle 2016 concerncontroller en controleleider accountant	07 juli 2017
Raad stelt controleprotocol 2017 vast	28 september 2017
Accountant brengt eerste concept managementletter interim controle 2017 uit	23 november 2017
Ambtelijke organisatie voert overleg met accountant over onderlinge verwachtingen en over de planning van de controle. Doel is een accountantsverklaring beschikbaar te hebben op 15 mei 2018. Tevens wordt op 14 december een concept-managementletter besproken met portefeuillehouder en directieleden	14 december 2017
Bespreking managementletter in het audit-comité	19 december 2017
Controller informeert naar omvang steekproeven	30 januari 2018
Accountant brengt def. opdrachtbrief controle 2017 uit en het audit-comité accordeert deze	29/30 januari 2018
Directieteam stelt planning jaarstukken vast	10 januari 2018
In management-overleg follow up mgt letter 2017 (wie gaat welk punt oppakken)	februari 2018
Terugkoppeling in directie audits 2017 (inkoop/aanbesteden moet nog starten)	februari 2018
Organisatie krijgt instructie van accountant over omvang steekproef op inkopen/aanbesteden	14 maart 2018
In portefeuillehoudersoverleg terugkoppeling over omvangrijke steekproef op inkopen/aanbesteden	19 maart 2018

Accountant start controle jaarstukken ter plekke	26 maart 2018
Directieteam bespreekt 1 ^e concept jaarstukken en neemt kennis van kanttekeningen en risico's	18 april 2018
Accountant rondt controle ter plaatse af. Controle wordt via vnl email-uitwisselingen voortgezet tot 10 juli	20 april 2018
Accountant deelt mee dat er een review is of komt op de controle en een onafhankelijke kwaliteitstoetsing	02 mei 2018
Directieteam bespreekt 2 ^e concept jaarstukken en biedt ze aan het college aan	07 mei 2018
Staf informeert directieteam dat beschikken over accountantsverslag op 15 mei hoogst onzeker is	09 mei 2018
Accountant ontvangt volledige set jaarstukken	10 mei 2018
College bespreekt jaarstukken in 1 ^e termijn en verneemt van vertraging in de accountantscontrole	15 mei 2018
Het audit-comité wordt ingevuld met de benoeming van raadsleden	24 mei 2018
College stelt jaarstukken (voorlopig) vast College neemt er kennis van dat afronding van de accountantscontrole nog enkele weken in beslag zal nemen	05 juni 2018
College biedt stukken aan raad aan en meldt vertraging bij de afronding van de accountantscontrole	07 juni 2018
College neemt kennis van concept accountantsverslag	25 juni 2018
College biedt concept-jaarverantwoording aan raad aan en deelt controlevertraging mee	07 juni 2018
Accountant informeert het a-c over vertraging controle	11 juni 2018
Accountant bespreekt concept verslag van bevindingen met portefeuillehouder / ambtelijke organisatie	14 juni 2018
Accountant informeert a-c obv concept verslag van bevindingen	19 juni 2018
Accountant stelt concept verslag ter beschikking raad	20 juni 2018

College wordt door ambt. organisatie geïnformeerd over risico onrechtmatig raadsbesluit vaststelling jaarstukken	25 juni 2018
Accountant geeft in een mail de raad aan dat controle niet is afgerond	29 juni 2018
Beantwoording laatste vragen accountant over aanbestedingen	03 juli 2018
Accountant geeft status controle aan en griffier zendt deze aan de raad: aanbestedingen gereed maar nog andere punten staan open	04 juli 2018
Raad neemt motie onderzoeksverzoek rekenkamercommissie aan	05 juli 2018
Organisatie en accountant ronden controle SiSa-bijlage af	09 juli 2018
Overige laatste vragen accountant	10 juli 2018
Raad stelt kredietwijzigingen 2017 vast	12 juli 2018
Accountant geeft goedkeurende verklaring 2017 af	12 juli 2018
Raad stelt jaarstukken 2017 vast	12 juli 2018

Om het overzicht niet onnodig te compliceren, zijn andere verdragende factoren bij de afronding van de accountantscontrole niet in het overzicht opgenomen. Het betreft kwesties die niet op het kritieke pad lagen:

Controle Wet Normering Topinkomens

Controle kredietoverschrijdingen en bepalen rechtmatigheid daarvan

Wijze van verwerking van twee vastgoedprojecten op balans

Bijlage 3

Afkortingen, begrippen en wettelijke bepalingen Gemeentewet

SiSa	Single information, single audit Systeem waarin via een bijlage bij de jaarrekening de controle op de verantwoording van Rijksbijdragen wordt verricht
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BADO	Besluit accountantscontrole decentrale overheden
BZK	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
AFM	Autoriteit Financiële Markten, externe toezichthouder op de kwaliteit van accountantsorganisaties
Gegevensgerichte controle	Aanpak waarbij de accountant zich niet richt op de systemen binnen de organisatie die zorg dragen voor betrouwbare informatie (zoals functiescheidingen, instructies, interne controles) maar vnl. via steekproeven de aangeleverde informatie toetst
Audit	Thematisch intern onderzoek (zwaarder en breder ingestoken dan interne controle)
Managementletter	Tussentijdse signalerings- en adviesbrief van de accountant naar aanleiding van de interim controle bestemd voor college en management
Accountantsverslag van bevindingen	Rapport van de accountant bij de jaarstukken bestemd voor de raad
Artikel 197 Gemeentewet	Verantwoordingsplicht college m.b.t. de jaarstukken en de 14 dagen inzage termijn die de raad dient te hanteren alvorens te beraadslagen over de stukken
Artikel 200 Gemeentewet	Plicht de stukken voor 15 juli aan G.S. te zenden
Artikel 213 Gemeentewet	Regelt de accountantscontrole en de rapportering aan de raad daarover

Bijlage 4

Geïnterviewden

Directeur/tekenend accountant

Raadsgriffier

Raadsleden audit-comité

Wethouder financiën

Concerncontroller

Afdelingsmanagement Concern Advies

Inkoopadviseur

Coördinator jaarrekening Concern Advies

Financieel adviseursteam afdeling Concern Advies

Directeur sociaal domein en Concern Advies

Bijlage 5

Verkregen documentatie

Notulen a.c. 2017 - 2018

Correspondentie accountant met a.c. zomer 2018

Managementletter en verslag van bevindingen 2016, 2017

Follow up managementletter 2017

Stukken m.b.t. contractering accountant in 2014, idem verlenging 2018

Stukken m.b.t. controleprotocol rechtmatigheid 2014 – 18

Opdrachtbevestiging accountant 2017

Evaluatie accountantscontrole 2014 – 18

Interne evaluatie jaarrekeningproces 2016 - 17

Competenties waarop de gemeentelijk organisatie stuurt

Jaarplanning P & C, i.h.b. detailplanning jaarstukken (spoorboekje)

DT-stukken m.b.t. planning en voortgang jaarstukken 2017

Notitie uitwerking control visie in relatie tot P & C – cyclus

Notitie kaders gemeentelijke jaarverantwoording

Begroting en realisatie accountantskosten 2014 - 18

Beschikbare formatie interne controle 2014 – 18

Intern controleplan 2016, 2017

Overkoepelende rapporten (verbijzonderde) interne controle 2017 – 18

Door de geïnterviewden zijn veel aanvullende stukken gezonden, met name mailverkeer met chronologische opsommingen van contacten tussen organisatie en accountant.

	Norm	Bevinding	Deelconclusie	Eindconclusie
A	Organisatie (controle)proces jaarstukken			
1	De administratieve organisatie is adequaat opgezet, bestaat en werkt. De belangrijkste actoren hebben een gedeeld beeld wat betreft de voor boekjaar 2017 geldende vereisten voor een soepel controleproces.	Voor het controleproces jaarstukken voldoet de organisatie in opzet en planning. Het proces jaarstukken verloopt echter ondanks duidelijke opzet en planning moeizaam. Deze en andere tekortkomingen die de organisatie signaleert, waren voor de accountant geen hinderpalen. Wel is er de problematiek van ontoereikende dossiervorming op m.n. inkoop- en aanbesteden en het niet beleggen van coördinatie op de SiSa-verantwoording. Het beantwoorden van controlevragen verloopt moeizaam door de vele betrokkenen en de wisselende prioriteiten die vakafdelingen hebben.	Voldoende, m.u.v. dossiervorming op inkopen en aanbesteden en SiSa-coördinatie. Onvoldoende commitment op bijdragen aan de planning en control documenten organisatiebreed. Matig m.b.t. behandelen en tijdig afwikkelen van controlevragen.	Samenvattend kan worden gesteld dat het opstellen van de jaarstukken in hoofdlijnen volgens plan is verlopen, ook al is het proces moeizaam geweest en kon pas op 10 mei een volledige set stukken aan de accountant worden overhandigd. Opvallend is dat de gemeentelijke organisatie goed in staat is gebleken tot het verder vorm geven van het verantwoordingsproces met derden (bv. regionaal proces Jeugdwet) maar in het algemene interne jaarstukkenproces niet strak functioneert. De organisatie presteert matig op het punt van tijdig integraal opleveren van stukken, dossiervorming en registratie. Zij beantwoordt vragen van de accountant versnipperd en gefaseerd, wat vanuit de kant van de organisatie een factor is geweest in de vertraging van de controle.
2	De belangrijkste actoren gaan planmatig te werk en stemmen hun planningen af en laten deze op managementniveau verankeren. Afhankelijkheden en kritieke pad van de planningen zijn verkend. De planningen worden adequaat gecommuniceerd en in de uitvoering gemonitord; bij haperingen wordt bijgestuurd.	Planningen zijn integraal en onderling afgestemd. Na vertragingen echter niet goed opnieuw afgestemd en er zijn onvoldoende escalatie momenten gezocht en benut. Het risico van het niet halen van de planning kwam pas laat onder de aandacht en is pas in laat stadium gedeeld met bestuur. Hierover is vanuit de organisatie niet gecommuniceerd met het auditcomité. De raad moest de vertraging lezen in de stukken die het college aanbod.	Matig, vanwege onvoldoende escalatie om doorbraken op hinderpunten te bewerkstelligen en onvoldoende heldere vertragingscommunicatie.	
3	De gemeente hanteert vanuit MT-niveau regie op de communicatie, de planning en de voortgang van het jaarwerk. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan samenwerkend en resultaatgericht gedrag in de organisatie.	De regie is verdeeld over verschillende staffuncties en vanuit management wordt geen zichtbare sturing gegeven aan het proces, o.a. blijkend uit de constante (jaarlijkse) verbeterpunten die evaluaties worden genoemd. Besluitvorming van de directie op kritieke punten zoals SiSa is niet effectief gebleken.	Onvoldoende, leidend tot vertraging en inefficiëntie in controleproces.	
4	De organisatie van de verantwoordingsprocessen waarbij derden een (toeleverende) rol spelen, is efficiënt en draagt effectief bij aan een gestructureerd controleproces.	De gemeente heeft veel werk gemaakt van de verantwoording van de decentralisatietaken inzake de facturatie Jeugdwet. Op dit proces is tijdig en indringend gestuurd en zonodig bijgestuurd door samenwerking controller en verantwoordelijk directielid. De vertraging die er toch optrad is zeer kritisch gevolgd en daardoor beperkt gebleven.	Goed, blijkend uit een ook dit jaar beter verlopen proces, een beperkte vertraging en geen opm. accountant.	

	Norm	Bevinding	Deelconclusie	Eindconclusie
B	Op te leveren stukken			
5	De wijzigingen in de verantwoordingseisen (met name BBV 2017) van jaarrekening en aanvullende informatie die samen de jaarstukken vormen zijn door de relevante actoren tijdig onderkend en van een aanpak voorzien.	BBV-wijzigingen m.b.t. overhead en taakvelden zijn geïmplementeerd bij de begroting. Bij de start controle wordt volledigheid van stukken en onderbouwingen gecheckt m.b.v. de CAL/PBL-lijsten van de accountant. Organisatie en accountant verschillen fundamenteel van mening over de kwaliteit en volledigheid van de stukken bij aanvang van de controle. De accountant deelt mee pas op 10 mei een volledige set jaarstukken te hebben ontvangen. Verschillen van inzicht over kwaliteit en compleetheid stukken zijn niet vastgelegd. Bij de jaarstukken is op het laatst een erratum toegevoegd en een bijlage met prestatie-indicatoren.	Goed, ondanks een enkel detail zoals de bijlage prestatie-indicatoren. Matig qua vastlegging van beoordeling van kwaliteit van stukken aan de voorkant van het proces. Te late oplevering van e integrale set stukken.	Samengevat kan worden gesteld dat de wijzigingen in de op te leveren verantwoordingsinformatie geen knelpunt zijn geweest in het proces jaarstukken 2017 maar dat het achteraf toevoegen van een verplichte bijlage beleidsindicatoren en een erratum wel de beeldvorming over het proces negatief hebben beïnvloed.
C	Contractmanagement			
6	De landelijke ervaringen om te komen tot goed opdrachtgeverschap en een efficiënt en effectief ingestoken controleproces zijn bekend en vertaald naar de beste aanpak voor Roermond.	Het auditcomité is opdrachtgever en stuurt hierop. De griffie en de organisatie voeren echter geen gezamenlijke regie op de opdracht. De accountant bepaalt grotendeels autonoom de controle-aanpak (bv de switch in 2016 naar gegevensgericht controleren). Kritische evaluaties van het controleproces en het functioneren van de accountant zijn niet afgerond.	Matig, vanwege gebrekkige uitwerking van de aansturing en monitoring van de opdracht.	Samenvattend kan worden gesteld dat het contractmanagement t.a.v. de accountant door het auditcomité nadrukkelijk naar zich toe is gehaald maar nog onvoldoende verankering vindt in de samenwerking tussen griffie en organisatie. Er is geen eenduidige regiefunctie op het accountantsproces en de rol van het hoger management ontbreekt. Evaluaties zijn eenzijdig gemaakt en hebben niet geleid tot met het auditcomité gedeelde bevindingen waarop de accountant dan weer heeft kunnen reageren. Het evaluatieproces is niet afgerond. Door zowel organisatie als accountant wordt het communicatieve proces voor verbetering vatbaar geacht. Echter, de door de accountant in gang gezette wijze van gegevensgericht controleren bevordert de communicatie niet. Er is sprake van het naast elkaar functioneren van interne controle en accountantscontrole. Deze versterken elkaar niet.

	Norm	Bevinding	Deelconclusie	Eindconclusie
D	Controleprotocol			
7	Het controleprotocol is tijdig geactualiseerd en ervaringen uit vorige boekjaren zijn meegenomen en nieuwe regelgeving is zonodig toegevoegd. Het kader is actueel en realistisch. De raad is adequaat geadviseerd over zijn rol bij het jaarlijks vaststellen van het controleprotocol en de implicaties van dit kader voor de uitvoering.	Het controleprotocol is niet aangepast ondanks signalen van administratieve lasten en controledruk. De problematiek is onderschat. Teveel is ook gedacht dat de organisatie inkoopprocessen zou uitvoeren en vastleggen conform opzet en afspraken. De implicaties van de herziene Aanbestedingswet 2012 op de rechtmatigheid van inhuur is laat onderkend.	Onvoldoende, door te weinig diepgang in de verkenning van de problematiek. Rechtmatigheid van inhuur is ook over 2018 een fors issue.	Samenvattend kan worden gesteld dat de haalbaarheid van het integraal toepassen van het normenkader in het controleprotocol 2017 onvoldoende door de betrokkenen is onderkend. De link met de Aanbestedingswet 2012 die per 1 juli 2016 ingrijpend was gewijzigd, is te weinig gelegd en de implicaties voor de rechtmatigheidscontrole bleven onbenoemd in de managementletter van de accountant. Ook valt op dat accountant en organisatie met elkaar tijdens de controle geen analyses hebben gedeeld om tot afstemming te komen. De interne organisatie heeft los van de accountant de problematiek van de rechtmatige inhuur op de agenda geplaatst.
8	De accountant heeft in zijn opdrachtaanvaarding voor de actoren begrijpelijk gecommuniceerd hoe op basis van het controleprotocol het toetsingskader invulling krijgt en wat daarbij van de gemeentelijke actoren wordt verwacht.	De accountant heeft geïnformeerd dat een gegevensgerichte controleaanpak wordt gekozen en hierbij verwezen naar de hoge eisen, bijna niveau beursgenoteerde ondernemingen, die voor gemeenten gelden. Dit betekent dat de accountant niet steunt op gemeentelijke processen en controles en omvangrijke steekproeven trekt.	Matig, de gekozen controleaanpak is een voldongen feit voor de gemeente. Over de implicaties van extra toetsingspunten op rechtmatigheid is niet tijdig gecommuniceerd.	
9	De wijzigingen in de landelijke controle-eisen vanuit de externe accountantscontrole en de manier waarop de accountant van de gemeente hiermee omgaat zijn tijdig gecommuniceerd en op implicaties voor de in- en externe controle beoordeeld.	Als gevolg van nieuwe wetgeving (Aanbestedingswet), het intensieve protocol en de gegevensgerichte controlemethodiek van de accountant waren er forse implicaties vooral m.b.t. het aanleveren van bewijsstukken en dossiers. Hier is pas in een laat stadium actie op ondernomen.	Onvoldoende, door niet tijdige benoeming en verkenning van de problematiek van de aanlevering van stukken.	

	Norm	Bevinding	Deelconclusie	Eindconclusie
E	Deskundigheid en communicatie			
10	De benodigde deskundige capaciteiten (zowel bij gemeente als accountant) zijn beschikbaar en in vacatures wordt tijdig voorzien.	Kwantitatief was de capaciteit er. Er is sprake geweest van discontinuïteit en te weinig senioriteit in het team van de accountant en bij de gemeente ontbrak regie en is inzet op interne controle beperkt. De communicatie over en weer was na vertrek controleteam niet effectief (o.a. door emailverkeer met de nodige ruis) en daardoor een struikelblok. Partijen ondernemen weinig om de communicatie vlot te houden door elkaar te leren verstaan en te delen wat prioriteit verdient.	Matig, vanwege continuïteitsproblemen accountant en versnipperde regie en aandacht bij gemeente. Matig qua communicatie.	Samengevat kan worden gesteld dat de inzet van de juiste deskundigheden en (communicatieve) vaardigheden door accountant en organisatie op de juiste momenten heeft ontbroken. Hierdoor bleven kritieke controleproblemen te lang onbenoemd of bleven hangen. Bij de gemeentelijke organisatie is sprake geweest van beperkte inzet op interne controle en een gebrekkige coördinatie. Bij de accountant was sprake van opeenvolgende verstoringen in de continuïteit van de controle en een weinig effectieve communicatie. De controle heeft zich na vertrek van het controleteam uit Roermond nog twee maanden voortgezet. De controle per email verliep moeizaam. De organisatie en de accountant verschillen sterk in de beleving van het controleproces in de periode na vertrek van het controleteam ter plekke.
11	De accountant is duidelijk in de controle-aanpak en stelt de interne organisatie in de gelegenheid zodanig te werk te gaan dat de accountant zoveel mogelijk gebruik kan maken van de interne controlefuncties(s); de ambtelijke organisatie speelt hier adequaat op in.	De accountant heeft sinds 2016 een gegevensgerichte aanpak. Er vindt geen afstemming met interne controle plaats. De interne organisatie richt zich nu op procesbeheersing. Inzet interne controle beperkt. De ambtelijke organisatie berust in deze werkwijze van de accountant. Hierdoor is sprake van twee gescheiden controlekolommen.	Onvoldoende, accountantscontrole en intern onderzoek en controle opereren los van elkaar.	
12	De accountant heeft bij de opdrachtaanvaarding voor boekjaar 2017 een tijdige inschatting en planning gemaakt van het door het bureau te verrichten werk en op basis daarvan de opdracht bevestigd. Deze planning is ook de inzet geweest.	De accountant heeft 500 uur gecalculeerd en uiteindelijk zou 2.000 uur zijn besteed. Bij ondertekening van de dienstaanbieding 2017 was de inzet haalbaar. Daarna ontstonden bezettingsproblemen en is onvoldoende senioriteit ingezet. De oorzaken van de extra uren zijn niet gespecificeerd naar soort werkzaamheden en niveau van uitvoering. De impact van een landelijke review op het accountantsdossier is aanwezig maar niet nader te bepalen omdat geen totaalinzicht bestaat in de controlevragen die lang open bleven staan.	Voldoende, de inzet is meer dan geleverd en de opdracht is, zij het met vertraging, ook volbracht.	

	Norm	Bevinding	Deelconclusie	Eindconclusie
F	Bestuurlijke organisatie			
13	Het bestuurlijk proces is adequaat georganiseerd en de rolverdeling is voor alle betrokkenen helder en wordt ook zodanig ingevuld.	Het proces is adequaat georganiseerd maar de informatievoorziening in de fase van vertraging vanuit de accountant is niet conform geweest.	Voldoende, het niet tijdig informeren door de accountant heeft echter het proces niet wezenlijk beïnvloed.	Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeente Roermond een gangbaar bestuurlijk behandelproces heeft ingericht. Door een scala van tegenvallende ontwikkelingen buiten directe beïnvloeding van de bestuurlijke organen is de behandeling in 2018 over verslagjaar 2017 niet zonder ruis verlopen maar wel effectief geweest. Het auditcomité heeft echter door de vertragingen in het opleveren van het rapport en de verklaring van de accountant geen invulling kunnen geven aan de adviesfunctie en is niet in positie gekomen
14	Besluitvorming m.b.t. de gang van zaken in het proces jaarstukken is van alternatieven voorzien en consequenties van voorgenomen besluitvorming worden belicht.	De besluitvorming in de eerste raadsvergadering is gehinderd geweest door onduidelijkheid over de rechtsgeldigheid van het te nemen besluit. Dit is wel benoemd.	Voldoende, uiteindelijk is de juiste, zuivere keuze gemaakt (extra raadsvergadering).	
15	Er bestaat een eensluidend beeld over de rol en verwachtingen ten aanzien van de scope en de taakinvulling van het auditcomité en de wijze van communiceren vanuit het a-c.	Door de nieuwe start en de vertraging in de oplevering van accountantsstukken is het audit-comité niet in de adviespositie gekomen.	Voldoende, het audit-comité heeft dit toegelicht in de raadsvergadering.	
16	De raad betreft in het kader van zijn besluitvorming de verstrekte adviezen van het auditcomité.	Omdat er geen advies was van het audit-comité is dit niet vast te stellen. Overigens beperkt het audit-comité zich tot het adviseren over het verslag en de verklaring van de accountant en voegt geen eigen bevindingen toe.	N.v.t. Taakopvatting auditcomité vergt aandacht.	
17	De raad en het college overzien de gevolgen van de besluitvorming m.b.t. het controleprotocol en de verstrekte accountantsopdracht.	De raad behandelt het protocol doorgaans als hamerstuk. Het protocol 2017 had van raad en college niet de juiste aandacht. Onvoldoende duidelijk is gemaakt dat wettelijke kaders zoals de Aanbestedingswet 2012 die in 2016 ingrijpend is gewijzigd sowieso mee moeten worden genomen in de controle.	Onvoldoende, m.b.t. 2017, door niet duidelijk onderscheid tussen wettelijke eisen en keuzes en door het niet beschouwen van de implicaties van de controle-aanpak.	
18	De voor in- en externe controle beschikbare budgetten zijn in balans met de gevraagde inspanningen en wijken op realisatiebasis niet significant af van de begroting.	Budget ad 60.000 euro is niet te benchmarken, is wel gebaseerd op systeemgerichte aanpak. Er zijn over 2017 geen meerwerkafspraken gemaakt. De accountant heeft wel melding gemaakt van extra uren maar dit is als kennisgeving behandeld.	Voldoende, contractueel en conform opdrachtverlening.	

REKENKAMERCOMMISSIE
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond

