



# Gemeente Rotterdam

College van Burgemeester en Wethouders

Lucas Bolsius

Wethouder Financiën, Sport en  
Buitenruimte

**Bezoekadres:** Stadhuis Coolingsingel 40  
Rotterdam

**Postadres:** Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

**Website:** [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)

**E-mail:** [l.bolsius@college.rotterdam.nl](mailto:l.bolsius@college.rotterdam.nl)

**Fax:** (010) 417 39 82

**Inlichtingen:** J.E. Jansen RA


**Telefoon:** (010) 224 4730

**Uw brief van:** 16 april 2007

**Ons kenmerk:** 11002-12754-E-La/dm  
/ 34540

**Betreft:** Effectiviteit ASR

**Datum:** 3 september 2007

De heer J. Smits  
Prometheusstraat 37  
3054 WD ROTTERDAM  


Geachte heer Smits,

In uw brief van 16 april 2007 stelt u de effectiviteit van de ASR aan de orde. U noemt daarbij twee kwesties.

1. De kwestie huis-aan-huisblad 'De Postiljon'

Vanuit efficiency oogpunt werkt de ASR, zoals alle accountants, met steekproeven. De uitkomsten van de door de ASR uitgevoerde controlewerkzaamheden geven een hoge mate van zekerheid met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Een absolute zekerheid zal slechts een marginale meerwaarde hebben maar wel een verveelvoudiging van de controlekosten betekenen. Het is economisch irrationeel om een absolute zekerheid na te streven. Het controleren van alle uitgaven met de diepgang die u voorstaat zou onredelijk veel controlekosten met zich meebrengen. De controle-inspanningen richten zich op de belangrijke financiële processen binnen de deelgemeente.

2. uitvoering van welzijnswerk in 2002.

De andere kwestie die in uw brief ter sprake komt, betreft de problemen met de uitvoering van welzijnswerk in 2002. U meldt in de brief verder alleen dat voor circa € 150.000,-- geen prestaties zouden zijn geleverd. Via de website [www.politiekactief.net](http://www.politiekactief.net), hebben wij kunnen achterhalen dat u waarschijnlijk de subsidierelatie met Stichting Samenlevingsopbouw Noordrand bedoeld.

De ASR heeft de deelraad sinds 1997 via het jaarlijkse accountantsrapport geïnformeerd dat betrouwbare prestatieafspraken ontbreken en dat de deelraad daarom geen oordeel kan geven over de doelmatigheid van het beheer van de deelgemeente. Dit oordeel had betrekking op het gehele beleids- en beheersinstrumentarium, dus ook op de subsidierelaties. Het afrekenen van de budgetsubsidie 2002 met Stichting Samenlevingsopbouw Noordrand op basis van geleverde prestaties is alleen mogelijk als er goede prestatieafspraken zijn gemaakt. Van de ASR kan geen oordeel over de geleverde prestaties worden verwacht als de deelgemeente dienaangaande geen betrouwbaar normenkader heeft opgesteld.

Met ingang van 2005 zijn naar aanleiding van de raadsmotie Motta de regels voor de uitvoering en controle van het subsidiebeheer verder aangescherpt. Dit houdt onder meer in dat duidelijke prestatieafspraken met de gesubsidieerde instellingen worden gemaakt op basis waarvan wordt afgerekend. De ASR controleert en rapporteert over de naleving hiervan.

Met vriendelijke groet,



Lucas Bolsius

Joost Smits  
Prometheusstraat 37  
3054 WD ROTTERDAM

☎ 010-4612931

☎ 084-8371207

✉ [jsmits@prize.nl](mailto:jsmits@prize.nl)

🌐 [www.politiekactief.net](http://www.politiekactief.net)

---

Gemeente Rotterdam  
t.a.v. dhr. drs. L.L.M. Bolsius  
Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

Betreft: Effectiviteit Audit Services Rotterdam  
Uw kenmerk: 11002-12754-E-La/dm / 34540

Rotterdam, 18 september 2007

Geachte heer Bolsius,

Dank u voor uw reactie d.d. 3 september 2007. Samengevat geeft u in punt 1 aan dat de accountantsdienst van de gemeente (ASR), noodgedwongen, werkt met steekproeven. U stelt dat dat uit efficiency-overwegingen is, en ik denk ook dat het efficiënter is in "blinde" situaties met steekproeven te werken dan alles te onderzoeken. In uw punt 2 heeft u nader onderzoek gedaan naar mijn inleidende bewering in [mijn brief d.d. 16 april](#). Op zich is die grondigheid prijzenswaardig. U geeft terecht aan dat de ASR al jaren aan onze deelgemeente vroeg om prestatieafspraken met de subsidie-ontvangers, en dat die in 2002 nog niet beschikbaar waren, en daarom de ASR geen oordeel kon vormen over de [verdwenen 150.000 Euro](#). In algemene zin is daar geen speld tussen te krijgen.

U brengt toch een nieuw element aan in mijn redenering over de accountantscontrole, waar ik niet op had gerekend. Vandaar deze brief, waarin ik hierboven u gelijk kon bedanken. Mijn bijdragen op [www.PolitiekActief.Net](http://www.PolitiekActief.Net) gaan meestal over verkeerde uitkomsten van de werking van het Nederlandse politieke systeem, waarin toch iedereen tamelijk te goeder trouw zijn best doet, maar de burger uiteindelijk minder goed af is.<sup>1</sup> Ik was en ben dus ook niet uit op het forceren van een al dan niet ongeldigverklaring van de Jaarrekening 2006 van de [deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek](#). Het gaat mij om het ontbreken van het signaleren van onregelmatigheden.

Waar ik misschien niet duidelijk over was is dat de relatie tussen subsidiegever en subsidie-ontvanger (resp. een welzijnsinstelling en een deelraadsvoorzitter) er nu voor mij minder toe doet dan de relatie tussen deelgemeentebestuur en accountants. Het goede werk van dhr. [Motta](#) is van groot belang geweest, maar voor dit verhaal minder relevant. Plotseling lijkt er nu een overtreding van regels plaats te vinden in de accountantscontrole zelf. Ik blijf voorzichtig, en leg het bij deze aan u voor. Het was nooit het doel mijn brief van april om dat aan te kaarten, maar nu kan ik het niet laten. Ik heb de tijd tussen 3 september en nu gebruikt om mij te documenteren, en kom samengevat tot de volgende stellingen:

1. Regelgeving die B&W verplicht om alle info aan accountants te geven is overeenkomstig van toepassing op de Dagelijks Besturen van deelgemeenten.
2. Onder de regelgeving die diensten verplicht om alle informatie aan de accountants te geven vallen ook de ambtenaren van deelgemeenten.
3. De door de gemeenteraad aangestelde accountants zijn dus niet afhankelijk van steekproeven (al zullen ze die natuurlijk wel óók gebruiken).

Het nieuwe element is de grote rol van steekproeven, waarvan ik dacht dat die in de door mij genoemde gevallen niet aan de orde zouden zijn. Ik zal dat uitleggen. Er zijn anderen die meezen,

---

<sup>1</sup> Het taalgebruik leidde soms van die context af, vandaar dat ik sinds een half jaar een andere wijze van formuleren gebruik.

dus het kan zijn dat ik uitgebreider ben dan noodzakelijk voor uw en mijn kennis van het openbaar bestuur. Mijn excuses vooraf. Maar zo kan ik stap voor stap mijn redenering toelichten, en u de gelegenheid geven denkfouten te constateren. In de digitale versie van deze brief kunnen lezers klikken op de links om naar de aangehaalde teksten te gaan.

1. Waarom komen die accountants? De [Gemeentewet](#) verplicht de gemeente in artikel 213 om een verordening te maken waarin regels staan voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. “Deze verordening dient te waarborgen dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.” En in lid 4b staat dat de accountants in ieder geval bevindingen over onrechtmatigheden moeten opschrijven. Rotterdam heeft daarom de [Controleverordening 2003](#) vastgesteld.
2. Wie stuurt die accountants? Volgens art. 213 lid 2 wijst de gemeenteraad de accountants aan. In art. 156 van diezelfde [Gemeentewet](#) staat dat de gemeenteraad de bevoegdheid van die accountantscontrole niet kan overdragen aan een deelraad.
3. Wat moeten de te controleren bestuursorganen doen? In de [Controleverordening 2003](#) staat in art. 4 lid 4 dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende verordeningen, nota’s, collegebesluiten, dienstrekeningen, administraties, plannen, overeenkomsten, berekeningen e.d. voor de accountant ter inzage liggen en onbelemmerd toegankelijk zijn. Let op dat de opsomming nadrukkelijk niet limitatief is. De wetgever (regelgever) heeft bedoeld een aantal suggesties op te nemen, maar maakt duidelijk dat de accountants alle bekende informatie moeten krijgen. In lid 2 staat dan ook dat het college schriftelijk aan de accountants bevestigt, dat alle haar bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. Geldt dat ook voor deelgemeenten zo? In de [Verordening Financiering Decentrale Besturen 2003](#) wordt daar niet zo diep op ingegaan. Volgens art. 18 moet het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente verantwoording afleggen aan de deelraad. Daarbij hoort een Jaarrekening en Jaarverslag met verslag van de Accountantsdienst. Volgens art. 19 moet daarna het hele spul naar B&W van de Gemeente Rotterdam. Lid 3 van art. 19 stelt dat B&W binnen twee maanden moet reageren, want anders heeft B&W per *default* goedkeuring verleend.<sup>2</sup>
5. Mocht er onduidelijkheid zijn over het idee van een “concern Rotterdam”, dan mag dit bewijs zijn dat er ondergeschiktheid is als het gaat om de financiële verantwoording van deelgemeenten ten opzichte van de gemeente. Ook het aanwijzen van de accountants door de gemeenteraad, ipv deelraad, en zelfs dat expliciet de deelraad dat recht niet heeft (art. 156 [Gemeentewet](#)) duidt daarop. Er zijn ook bewijzen dat de Gemeente Rotterdam zelf het geheel van gemeente en deelgemeenten als één concern ziet, bijv. in [Circulaire 2005/15 over de Instelling Centrale Ondernemingsraad](#).
6. Als het gaat om de positie van de door de gemeenteraad aangewezen accountants ten opzichte van de deelgemeente, dan is dat een andere dan bijv. tussen gemeenteraad en een subsidieontvangende voetbalclub. Een voetbalclub moet verantwoording afleggen over de financiële ontvangsten, maar zal dat kleuren vanuit haar statutaire hoofdtak “voetbal organiseren”. Wat mij betreft is enig creatief boekhouden binnen de regels dan vanzelfsprekend. De [Motie Motta](#) is dan van toepassing, en de ASR zal het efficiëntst via steekproeven dit soort subsidierelaties tegen het licht houden. Tussen gemeente en deelgemeenten is sprake van contact binnen één concern. Dat heeft consequenties voor de verantwoording. Bij gebrek aan een voorbeeld uit het Openbaar Bestuur<sup>3</sup> zal ik het illustreren met de [Regeling Organisatie en Beheersing \(ROB\)](#). Ik zal snel weergeven waar dat over gaat:

*Artikel 1*

*De instelling is verantwoordelijk voor een zodanige organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen dat daarmee wordt voorzien in een beheerste en integere bedrijfsvoering.*

*Artikel 2*

*Ter concretisering van de op haar rustende verantwoordelijkheid beschikt de instelling over een organisatiestructuur en een beheersingsmechanisme die ten minste voldoen aan de eisen zoals in deze regeling zijn opgenomen.*

*Artikel 3*

<sup>2</sup> Door uw reactie 5 maanden na versturen van mijn brief is de mogelijkheid van enige formele reactie door B&W ten aanzien van de Jaarrekening 2006 verstreken. Uw trage organisatie beperkt u in uw bestuurskracht en handelingsalternatieven.

<sup>3</sup> Ik neem aan dat er ook bestuurlijke afspraken, richtlijnen en besluiten van gelijke werking zijn, maar die kon ik (nog) niet vinden. Deze regeling is voor financiële instellingen, en opgezet door De Nederlandsche Bank.

*De organisatiestructuur en het beheersingsmechanisme zijn op systematische en toegankelijke wijze vastgelegd.*

*Artikel 4*

*De instelling is verantwoordelijk voor een zodanige aansluiting van haar organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen met die van dochtermaatschappijen en andere door de instelling beheerste entiteiten, dat geen afbreuk kan worden gedaan aan een beheerste en integere bedrijfsvoering door de instelling zelf.*

Ik beweer natuurlijk niet dat dit reglement geldig is voor de Rotterdamse situatie, maar wil in relevant taalgebruik illustreren wat eigenlijk impliciet in wetgeving en Rotterdamse verordeningen staat. Het is niet raar om te veronderstellen dat in een concern Rotterdam de bedrijfsprocessen en -rapportages tussen de centrale overheid en decentrale overheid op elkaar zijn afgestemd, of verondersteld moeten worden op elkaar te zijn afgestemd. De deelgemeente behartigt de belangen van haar inwoners, die ook inwoner zijn van de Gemeente Rotterdam (art. 9 [Deelgemeenteverordening](#)). Het gaat niet om andere belangen of doelstellingen, als bij een voetbalclub.

7. Op grond van het voorgaande punt zou je kunnen veronderstellen dat anders dan misschien bij de controle van de relatie met een voetbalclub, de deelgemeente níet haar rekening en jaarverslag kan presenteren met een *Mona Lisa smile*, en de accountants slechts via steekproeven erachter moeten komen of er onregelmatigheden zijn. Vanuit de overgedragen bevoegdheden van de gemeenteraad aan de deelraad, en B&W aan het Dagelijks Bestuur van een deelgemeente zou men verwachten dat de voorwaarden en verantwoordelijkheden van de [Controleverordening 2003](#) overeenkomstig van toepassing zijn. Het is ondenkbaar dat B&W in art. 4 lid 2 er expliciet voor tekent dat alle haar bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt, maar dat voor informatie uit deelgemeenten steekproeven nodig zijn.
8. Mocht u van mening verschillen op dat punt, dan kunt u toch niet ontkennen dat vanuit de concerngedachte de diensten als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de [Controleverordening 2003](#) ("alle diensten zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken, opdat deze zich een juist en volledig oordeel kan vormen over de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties en het gevoerde beheer en over de getrouwheid van de daarover verstrekte informatie, alsmede met betrekking tot het vormen van een juist en volledig oordeel over de getrouwheid van de gecontroleerde verantwoordingen") óók de deelgemeentelijke organisaties omvatten.
9. U gaf mijn inleidende opmerkingen in mijn brief d.d. 18 april over de ontbrekende 150.000 Euro meer aandacht dan ik had gewild, maar nu komt het wel uit om te melden dat ik destijds de accountants op de hoogte heb gesteld van het ontbreken van een migrantenwerker in het welzijnswerk, en dat daarom de door de deelgemeente gestelde paragrafen in de Jaarrekening 2002 over migrantenwerk nooit konden kloppen. Met de eenzijdige subsidierelaties die er toen hier bestonden, zou de welzijnsorganisatie het migrantenwerk door een andere medewerker hebben kunnen laten doen, maar dan zou er elders een gat in de prestatie ontstaan. Ook zonder prestatiegegevens had de accountantsdienst iets van die logica kunnen oppikken. En in maart 2004 bleek mijn vermoeden correct.
10. Wat betreft de kwestie van de subsidie (?) zonder besluitvorming aan de deelraadsvoorzitter heb ik eind vorig jaar, met het doel vooraf te informeren dat er omissies in de Jaarrekening 2006 zouden kunnen ontstaan, in enige overvloed e-mails en brieven (digitale [link 1](#) en [link 2](#)) aan het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente en de deelraad gestuurd, die zelfs in de [Commissie Financiën](#) op 23 januari 2007 zijn behandeld. Het Dagelijks Bestuur heeft met het versturen van een antwoord op [11 december 2006](#) er formeel een besluit over genomen. Het gaat niet aan nu te melden dat de accountants afhankelijk waren van een steekproef, terwijl er nota bene een [deelraadsbesluit](#) ligt over de onterechte besteding van middelen, en een onderbouwde [briefwisseling](#) van een betrokken burger die genoeg was voor agendering in de [Commissie Financiën](#), plus een [besluit van het Dagelijks Bestuur](#). Minstens deelraadsbesluit en DB-besluit vallen onder art. 4 en art. 6 van de [Controleverordening](#). De briefwisseling gaat nadrukkelijk over de in art. 4 lid 2 en 4 bedoelde berekeningen. Of het Dagelijks Bestuur en/of de deelraad het nu eens was met de strekking en werking ten opzichte van de Jaarrekening, de ambtenaren van de deelgemeente waren verplicht het ter kennis te brengen van de accountants.
11. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft een prestatiebegroting. De deelraad besloot op [14 november 2006](#) dat deelgemeentelijke middelen zijn gebruikt voor partijpolitieke berichtgeving. De Jaarrekening 2006 voert het gewoon op als "begrip kweken voor het handelen van de deelgemeente en draagvlak creëren voor het beleid dat zij (co-)produceert". Volgens het bestuur draagt het bij aan "het creëren van eenduidig profiel, zodat taken en bevoegdheden van

---

de deelgemeente duidelijk worden voor de burger". Het is [aannemelijk](#) dat ambtenarentijd is ingezet in de totstandkoming van de partijpolitieke advertentie.

Het belang van dit alles overstijgt door uw opmerking over de steekproef het kleine onderwerp van de subsidie-zonder-besluitvorming aan een deelraadsvoorzitter. Het raakt aan de machtenscheiding en checks-and-balances zoals beschreven door Montesquieu en de liberaal Thorbecke. Over die 150.000 Euro heb ik destijds alle registers opengetrokken die tot mijn beschikking stonden, maar uiteindelijk kom je als deelraadslid in belangenverstrengelingen terecht. De portefeuille Welzijn was van een coalitie-genoot, en de portefeuillehouder Financiën was een partijgenoot. Juist daarom is de onafhankelijke rol van accountants cruciaal. En wat denkt u dat het gewicht is van een opmerking van een deelraadslid over dat de accountants iets hebben laten liggen? Wat betreft de subsidie aan de deelraadsvoorzitter: ik noem het subsidie om het een naam te geven; formeel is moeilijk te bepalen wat het is. In ieder geval hebben alle deelnemers in de deelgemeentelijke politiek een belang om deze nu begonnen praktijk te behouden en uit te breiden. Binnen de deelgemeente is men niet in staat om hier neutraal over te beslissen. Het is zeer prijzenswaardig dat het besluit van [14 november 2006](#) al zo is genomen, maar daar blijven ze steken. Misschien mag ik erop wijzen dat bij het schrappen van artikel 66 in de [Deelgemeenteverordening](#) in april 2003 onvoldoende de betekenis van dat oude artikel (concern-gedachte van verantwoording) is overgedragen in de nieuwe [Verordening Financiering Decentrale Besturen](#).

Het beeld dringt zich op van deelgemeentebestuurders die elkaar onderling, of zichzelf, cadeautjes toestoppen, dat afboeken als "begrip kweken voor het handelen van de deelgemeente", kritiek naast zich neerleggen, hun eigen visie met een *Mona Lisa smile* presenteren aan de accountants, die zich beperken tot steekproeven, en B&W van Rotterdam 5 maanden doet over het beantwoorden van vragen hierover, en daardoor de eigen termijn van 2 maanden om formeel te reageren op deelgemeentelijke Jaarrekeningen laat passeren, en vervolgens in de beantwoording van vragen slechts verwijst naar die steekproeven van de accountants. Waardoor cadeautjes, onrechtmatige subsidies, niet afgerekende prestaties, enzovoort, in een stad van 600.000 inwoners een grote vlucht kunnen nemen. Geen beeld van effectieve verantwoording en controle ([Gemeentewet](#), art. 212) en zeker iets om onder de aandacht van Gedeputeerde Staten te brengen met het verzoek een onderzoek in te stellen (ex art. 215 [Gemeentewet](#)). Dit beeld kan niet juist zijn, want het is strijdig met het beeld dat een burger hoort te hebben van de (lokale) overheid. Ik verzoek u mij te corrigeren.

Mijn vragen aan u:

1. Is de ASR op de hoogte gesteld van de mogelijke omissie in de Jaarrekening 2006 en/of het deelraadsbesluit van [14 november 2006](#) en/of het [DB-besluit van 11 december 2006](#)?
  - a. Zo ja, wat was de mening van de ASR over de juistheid van het vermoeden van een omissie?
  - b. Zo nee, waarom niet, gezien de [Controleverordening](#) en andere verordeningen? Welke stappen gaat u ondernemen in dit specifieke geval, en eventueel met terugwerkende kracht over de begrotingen van alle deelgemeenten van de afgelopen jaren? Tip: dat kan met een anoniem meldpunt, en dan hoeven alleen die meldingen te worden onderzocht.
2. Kunt u, evt. in samenwerking met de ASR, aan deelgemeenten een leidraad verschaffen over:
  - a. het opvoeren van partijpolitieke berichtgeving als "begrip kweken voor het handelen van de deelgemeente" of in algemeenheid de met het gebruik van een prestatiebegroting samenhangende onvrijheid om middelen zonder nadrukkelijke effectbestemming in te zetten
  - b. de plichten van dagelijks besturen en ambtelijke medewerkers van de deelgemeenten bij het informeren van de accountants
3. Hoewel het een bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, wilt u helpen zorgen dat de verordeningen over verantwoording duidelijker worden over taken van deelgemeentebestuurders en -ambtenaren, en dat de integrale samenhang van het concern Rotterdam wordt verbeterd?

Ik dank u voor uw aandacht, en wacht uw reactie af. Graag binnen 6 weken.

Met vriendelijke groet,

Joost Smits  
Inwoner 110-Morgen  
✉ [jsmits@prize.nl](mailto:jsmits@prize.nl)