Algemene Rekenkamer

BEZORGEN

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-342 43 44
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 31 oktober 2014
BETREFT Ontwikkelingen in het accountantsberoep

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Op 13 november aanstaande overlegt uw Kamer met de minister van Financiën over de ontwikkelingen in het accountantsberoep. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen maanden gesproken met een aantal direct betrokken stakeholders in de publieke en private sector over de recente ontwikkelingen, de consequenties van de incidenten voor de publieke sector en de wijze waarop de beroepsorganisatie het publiek vertrouwen wil herwinnen.

Het presteren en functioneren van de overheid bij organisaties die met publiek geld zijn gefinancierd staan centraal in de missie van de Algemene Rekenkamer. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid integer is, zorgvuldig omgaat met geld, duidelijk is over wat ze wil en kan bereiken, en de beloofde resultaten haalt. Daarvoor hebben we in Nederland een goed controlebestel met checks en balances. Ook de accountants hebben daarin een rol. Het recente rapport[1] van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de vele daaraan voorafgaande incidenten, maken duidelijk dat vertrouwen in de accountancysector helaas niet vanzelfsprekend meer is. In de publieke sector maken het Rijk, provincies, gemeenten, scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen en vele andere publieke organisaties gebruik van de controleverklaringen van accountantskantoren. De reputatie van de controlerende accountants als vertrouwenspersonen van het maatschappelijk verkeer, doet er dus

[1] 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties', AFM, 25 september 2014.

200 ▶ 1814 - 2014

UW KENMERK
ONS KENMERK 14006471/r
BIJLAGEN

ook toe. Dit is in het kort gezegd de reden van onze betrokkenheid en de aanleiding van deze brief.

Onze betrokkenheid is niet nieuw. In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek hebben wij u hierover al verschillende keren geïnformeerd. Gemeenten en provincies ontvangen specifieke uitkeringen van het Rijk voor de uitvoering van uiteenlopende taken, zoals de rampenbestrijding en het wegwerken van onderwijsachterstanden. De rijksoverheid verstrekte in 2013 € 12,7 miljard aan specifieke uitkeringen. De verantwoording en controle van specifieke uitkeringen vindt plaats volgens het principe van Single Information Single Audit (SiSa). Dat betekent dat gemeenten, via een bijlage bij hun jaarverslag, de door externe accountants gecontroleerde SiSa-verantwoording ter beschikking stellen aan de rijksoverheid. In 2011 constateerden we in ons Verantwoordingsonderzoek een ernstige onvolkomenheid in de controle van de verantwoording over specifieke uitkeringen volgens het SiSa-principe. De controle-informatie van de accountants bij de medeoverheden bood toen onvoldoende basis voor de beoordeling van de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen. Die situatie is gelukkig verbeterd. Over 2013 heeft de minister van BZK nadere acties ondernomen voor een verdere verbetering van het SiSa-systeem en uw Kamer hierover geïnformeerd in de voortgangsrapportage SiSa[2]. Dit doet echter niets af aan het belang van deze constatering. Momenteel spelen de decentralisaties in het sociaal domein. Met de overdracht van taken, bevoegdheden en budgetten op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie is een bedrag gemoeid van ruim 8 miljard euro. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de publieke euro goed besteed en gecontroleerd wordt, ongeacht in welke bestuurslaag die besteding plaatsvindt en welke controleur de controleverklaring afgeeft.

De constatering van de AFM dat 60% van de beoordeelde controle bij (semi)publieke organisaties onvoldoende[3] is, schokkend. Het percentage "onvoldoende" bij de organisaties van openbaar belang (OOB) is ook hoog, maar met 31% toch aanzienlijk lager. Een 'organisatie van openbaar belang' (OOB) wordt door de Wet toezicht accountantsorganisatie gedefinieerd. Het gaat om organisaties die door hun omvang of functie in het maatschappelijk verkeer de belangen van grotere groepen raken zoals beursgenoteerde rechtspersonen, banken en verzekeraars.

---

[2] Tweede Kamer (2014). *Derde voortgangsrapportage over de werking en toepassing van Single information Single Audit (SiSa)*, Vergaderjaar 2013-2014, 33750-B nr. 9. Den Haag: Sdu.

[3] 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties', AFM, 25 september 2014, blz. 33.

De sector waar het openbaar belang het meest duidelijk aanwezig is, de publieke sector, behoort echter niet tot de OOB's. Dit terwijl het hier gaat om organisaties die een zodanige omvang of functie hebben, dat ze van groot maatschappelijk belang zijn, zoals scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties.
Wij onderschrijven daarom de conclusies van AFM en de werkgroep Toekomst accountantsberoep om de OOB definitie uit te breiden. Naar onze mening zou een gerichte uitbreiding naar *organisaties* die (deels) met publiek geld worden gefinancierd niet alleen bij kunnen dragen aan een kwalitatief betere uitvoering van de controle, maar ook aan het besef dat de rol van de accountant als "vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer" hier bij uitstek in het geding is.

Het tempo waarin en de wijze waarop de OOB definitie wordt uitgebreid luistert echter nauw. Al was het maar omdat het gaat om vele, verschillende organisaties waarbij tegelijkertijd het aantal OOB vergunninghouders beperkt is. Daar komt bij dat het OOB-stramien is toegesneden op private organisaties met veelal een andere governance dan *organisaties* die (deels met) publiek geld zijn gefinancierd. Voor de *andere bestuurslagen* - gemeenten, provincies, waterschappen- is de governance onvergelijkbaar met die van organisaties in het publieke en private domein. Dit voorjaar informeerden wij uw Kamer over de consequenties van het wetsvoorstel Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein. Daarbij waarschuwden wij voor het creëren van schijnzekerheid en onnodige verantwoordings- en controlelasten. Het kabinet heeft onze aanbeveling intussen overgenomen. Het gevolg is dat de controlerende accountants een cruciale rol spelen in de controle in het gemeentelijk domein. Mede in dat licht verdient het naar onze mening aanbeveling om – gegeven de decentralisaties- allereerst in het gemeentelijk domein te verkennen hoe de rol en functie van de controle kan worden verbeterd. Daarbij kan worden aangesloten op de werkzaamheden van de commissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) die op verzoek van het ministerie van BZK en de VNG in kaart heeft gebracht hoe het BBV kan worden verbeterd om de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad te versterken. Deze commissie constateerde ook dat het huidige systeem van wettelijke accountantscontrole te veel is gebaseerd op het systeem voor het bedrijfsleven; gemeenten vinden dit niet effectief en niet efficiënt.

In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben wij gewezen op het feit dat de ontwikkeling in samenstelling en aanwending van collectieve uitgaven gevolgen heeft voor het budgetrecht van het parlement. In de eerste plaats neemt het aandeel van de publieke uitgaven waartoe het parlement via begrotingswetten

autoriseert geleidelijk maar gestaag af. De rechtmatigheid van deze uitgaven wordt in ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek gecontroleerd. Spiegelbeeld van deze ontwikkeling is dat een toenemend deel van de collectieve uitgaven (lagere overheden, zorg en sociale zekerheid) buiten direct zicht en invloedssfeer van het parlement wordt aangewend. Voor de controle op de rechtmatigheid van deze publieke uitgave wordt in het Nederlandse controlebestel gebruik gemaakt van de controleverklaringen van accountantskantoren. Het belang hiervan neemt dus toe.

In de tweede plaats nemen wij waar dat ook binnen de uitgaven die formeel onder het parlementair budgetrecht vallen in toenemende mate de daadwerkelijke aanwending van publieke middelen buiten de directe verantwoordelijkheid van de minister plaatsvindt. Dit betreft bijvoorbeeld de uitgaven van het Gemeentefonds (waarvan het budget na de decentralisatie per 1 januari 2015 met ruim 10 miljard toeneemt), de Nationale Politie en van oudsher de onderwijsorganisaties. Bij de controle op de rechtmatigheid van deze uitgaven moet worden gesteund op de controlerende accountant bij de betreffende organisatie of instelling. Ook in dit geval staat het belang van een kwalitatief goede controle buiten kijf. Het is om die reden dat wij vanuit onze rol en verantwoordelijkheid graag betrokken zijn bij de verdere stappen die leiden tot een uitbreiding van de OOB definitie.

Er zijn nog twee andere zaken waarvoor wij graag uw aandacht vragen. Allereerst valt op dat de *governance van de beroepsorganisatie* zelf in het rapport van de werkgroep Toekomst Accountantsberoep[4] onbesproken blijft. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft 21.000 leden en heeft als missie de belangen van de maatschappij en het beroep te dienen als de vertegenwoordiger van het gehele accountantsberoep in Nederland en zo de brug te vormen tussen de beroepsbeoefenaren en de maatschappij. Een situatie van een vertrouwenscrisis waarin de accountancy zich nu bevindt, vraagt om daadkrachtig handelen. En om aandacht voor die sectoren waarin dat vertrouwen met voorrang hersteld moet worden, zoals de publieke sector. Gezien het voornemen de OOB definitie uit te breiden, zou het verstandig zijn om te bezien of dit consequenties moet hebben voor de governance van de NBA. Wij denken graag mee over de wijze waarop de governance moet worden veranderd om de aandacht voor de kwaliteit van de controles bij organisaties die (deels met) publiek geld worden gefinancierd beter te waarborgen.

[4] Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, 25 september 2014, In het publiek belang, Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole.

Een andere governance van de beroepsorganisatie zou bovendien kunnen bijdragen aan het oplossen van problemen samenhangend met specifieke wet- en regelgeving. Problemen in de controle van specifieke wet- en regelgeving vormen (in het Rijk) onderwerp van gesprek tussen verantwoordelijk ministerie en de beroepsorganisatie. Wellicht is het verstandiger om problemen in breder verband te bespreken, zodat eerder lessen getrokken kunnen worden en vergelijkbare problemen van eenzelfde soort oplossing worden voorzien. Een enkel voorbeeld ter illustratie; in ons Verantwoordingsonderzoek 2013 stelden wij vast dat de juistheid en volledigheid van de omzet van ziekenhuizen niet kon worden vastgesteld. Hierdoor zou door de controlerende accountants voor de jaarrekening over 2013 mogelijk een controleverklaring met beperking moeten worden afgegeven, iets dat consequenties kan hebben voor de financiering van de ziekenhuizen. De minister van VWS maakte in mei dit jaar bekend dat ziekenhuizen tot 15 december 2014 de tijd krijgen om hun jaarrekeningen over 2013 in te dienen. Ook bij de gewichtenregeling van het basisonderwijs maakten wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2013 melding van problemen in de controle. Het systeem is ingewikkeld waardoor gemakkelijk fouten worden gemaakt.

Het laatste punt waarvoor wij uw aandacht vragen is de door de werkgroep Toekomst Accountantsberoep voorgestelde maatregel een onafhankelijk onderzoeksinstituut in te stellen dat onder andere analyses verricht naar de oorzaak van gebreken en incidenten. Dit instituut dient onderzoek te doen naar de effecten van accountantscontrole, oorzaken van onvoldoende controle kwaliteit en de effecten van (internationaal) genomen maatregelen die de sector betreffen. De werkgroep schrijft hierover "De beroepsorganisatie onderzoekt de inrichting van een mechanisme dat specifiek is gericht op het leren van falen van accountants en dat werkt op basis van dezelfde uitgangspunten als de Onderzoeksraad voor de Veiligheid".[5] Het is een goede zaak dat de accountancysector het lerend vermogen wil vergroten en onderzoek wil doen naar gebreken en incidenten. Wij bevelen aan om bij de uitwerking van dit voornemen ook stil te staan bij de (semi) publieke sector. Het controlebestel van de publieke sector en de belangen die daar spelen zijn immers heel specifiek: dit vereist een aanpak op maat en specifieke deskundigheid. Wij denken graag samen met andere betrokkenen, zoals de minister van Financiën, de AFM en de NBA, mee over een passende vormgeving.

[5] Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, 25 september 2014, In het publiek belang, Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, blz. 80.

Tot slot

Uit de veelheid van rapporten en aanbevelingen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in het accountantsberoep, hebben wij de voor de publieke sector meest relevante uitgelicht. Tot een nadere toelichting op deze brief zijn wij gaarne bereid. Een afschrift van deze brief sturen wij naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de minister van Financiën, de voorzitter van de AFM en de voorzitter van de NBA.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris