

Vergaderjaar 2019–2020

33 977

Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

Nr. 30

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2020

Op 20 maart 2020 stuurde de Minister van Financiën u de kabinetsreactie op het rapport *Vertrouwen op controle* van de Commissie toekomst accountancysector (Cta) van 30 januari 2020 (Kamerstuk 33 977, nr. 29). In de reactie gaat het kabinet ook in op recente rapporten van de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) over de sector.

Via deze brief geven wij u onze visie op de kabinetsreactie, waarbij wij met onze wettelijke taak als achtergrond in het bijzonder enkele onderwerpen belichten die van belang zijn voor een goede verantwoording en controle van publiek geld.

Algemeen

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat het kabinet verdere maatregelen wil treffen om de kwaliteit van de wettelijke accountantscontroles te verbeteren. De rapporten van de Cta, de MCA en de AFM geven daartoe alle aanleiding.

Uit deze rapporten komt immers, ondanks de reeds eerder getroffen maatregelen, een zorgwekkend beeld over de kwaliteit van de accountancysector naar voren. Daardoor staat het vertrouwen in die sector nog altijd onder druk. De kwaliteit van de wettelijke controles blijkt over de onderzochte periode onvoldoende op orde, en de door de sector ingezette verandermaatregelen missen kracht en overtuiging.

Ze zijn bovendien meer getroffen in antwoord op druk van buitenaf (extrinsieke motivatie) dan uit eigen beweging (intrinsieke motivatie). Daardoor zijn ze onvoldoende verankerd, en omkeerbaar.

Grondoorzaken van deze repeterende fenomenen worden onder meer gezocht in structuurkenmerken van de sector, waaronder de marktmacht van de zogeheten Big 4 en perverse prikkels uit hoofde van het verdienen,

partner- en bedrijfsmodel van de accountantsorganisaties. Daarom kunnen wij ons goed voorstellen dat het kabinet tevens nader onderzoek aankondigt naar alternatieve structuurmodellen zoals «audit only».

Inzicht in kwaliteit via audit quality indicators

Het kabinet kondigt maatregelen aan om via audit quality indicators en wetenschappelijk onderzoek meer objectieve informatie over de kwaliteit van de sector te kunnen verkrijgen. De aan te stellen «kwartiermaker», de sector en de AFM moeten meedenken over geschikte audit quality indicators, en daarbij ervaringen uit het buitenland betrekken. Accountantsorganisaties dienen aan de hand van deze audit quality indicators te rapporteren over de kwaliteit van hun controles.

Wij onderschrijven het belang van deze stappen om het zicht en de greep op de door de sector geleverde kwaliteit te verbeteren. Mits de totstandkoming van de indicatoren wordt voorzien van voldoende checks and balances, kunnen zij een belangrijk gedeeld referentiekader vormen voor de professionele, maatschappelijke en politieke dialoog over de prestaties van de accountancysector. Vanuit dat kader kan de Minister tevens informatie verzamelen om te beoordelen of het wettelijk stelsel voor de accountantscontrole functioneert zoals bedoeld. Gezien het aanzienlijke maatschappelijke belang van een goed functionerende accountancysector – mede voor de controle op publieke middelen –, en de belangrijke rol van wet- en regelgeving ter waarborging daarvan, ligt het in de rede dat de kwaliteitsindicatoren van overheidswege worden goedgekeurd – bijvoorbeeld door de Minister of een onafhankelijke instantie.¹

Ondergrens bij het beoordelen van de kwaliteit van de wettelijke controles is en blijft naar onze mening dat accountants, conform de essentie van hun controle-standaarden, voldoende geschikt controlebewijs verzamelen ter onderbouwing van hun oordelen, en aan de AFM kunnen aantonen dat te hebben gedaan.

Idealiter hebben de indicatoren echter niet alleen betrekking op de vaktechnische kwaliteit van het controlewerk, maar ook op andere belangrijke punten waarop maatschappelijke en politieke verwachtingen rond de sector bestaan. Hierbij valt onder meer te denken aan de gepercipieerde en feitelijke onafhankelijkheid van accountantsorganisaties ten opzichte van gecontroleerde organisaties, hun rol-invulling rond fraude, (dis)continuïteit en niet-financiële informatie, en hun bijdrage aan de verbetering van het bestuur en het functioneren van gecontroleerde organisaties.

Versterking waarborgen controles publieke sector via Wta

Vertrouwen in accountantscontrole is ook binnen de publieke sector van groot belang. Provincies, gemeenten, scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen en vele andere publieke organisaties maken immers gebruik van de controleverklaringen van accountantskantoren.

Mede via die controleverklaringen kunnen burgers en belanghebbenden inzicht krijgen in de rechtmatige inning en besteding van de vele tientallen

¹ Vergelijk de toetsing van kwaliteitsstandaarden voor de zorg door Zorginstituut Nederland. <https://www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/publicatie/2018/06/28/toetsingskader-kwaliteitsstandaarden-informatiestandaarden-en-meetinstrumenten-2015>.

miljarden aan publiek geld door deze organisaties.² Zij zijn gezien hun omvang of functie dikwijls van groot maatschappelijk belang. Dat vereist dat verzekerd is dat de accountants-controles van onbetwiste kwaliteit zijn.

In haar brief van 31 oktober 2014 over de ontwikkelingen in het accountants-beroep heeft de Algemene Rekenkamer ervoor gepleit ook een deel van de organisaties uit het publieke domein als «organisatie van openbaar belang» (OOB) aan te merken, en daarmee te onderwerpen aan de strengste eisen van accountantscontrole en toezicht.³ Per 1 januari jl. is de groep OOB's uitgebreid met woningcorporaties, pensioenfondsen, netbeheerders en drie instellingen voor wetenschapsbeleid. De Cta merkt op dat grote publieke instellingen zoals gemeenten, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen wel een aanzienlijk publiek belang hebben, maar desondanks thans niet als «OOB» gelden⁴. Zij beveelt aan het OOB-begrip op basis van heldere criteria beter af te bakenen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat bepaalde organisaties niet langer als OOB worden aangemerkt, maar ook dat organisaties die thans geen OOB zijn dat wel worden.⁵ Het kabinet zegt in reactie op deze aanbeveling toe te zijner tijd de recente uitbreiding te evalueren, en daarbij ook te onderzoeken in hoeverre het huidige wettelijke criterium voor de aanwijzing van OOB een goede balans weerspiegelt tussen de extra lasten voor de te controleren entiteit en de maatschappelijke waarde van een verscherpte controle.

Wij delen het pleidooi voor een heroverweging van de toekenning van de OOB-status aan publieke organisaties op basis van heldere, plausibele criteria die aan aspecten als omvang en maatschappelijke invloed te relateren zijn.

In aanvulling hierop stellen wij vast dat accountantscontroles bij onderwijs- en zorginstellingen thans niet alleen geen OOB-controles zijn, maar zelfs niet worden aangemerkt als «wettelijke controles» in de zin van de Wet toezicht accountants-organisaties (Wta). Daardoor ontbreken in die maatschappelijk vitale sectoren de via de Wta en daarvan afgeleide regelgeving geboden generieke kwaliteits- en onafhankelijkheidswaarborgen op wettelijk niveau, alsmede het onafhankelijke toezicht van de AFM. Er is weliswaar sprake van sectorspecifiek toezicht op de kwaliteit van de accountantscontroles (door bijvoorbeeld de Inspectie voor het Onderwijs), maar dat kan deze generieke omissies niet compenseren.

Het kabinet kondigt aan om, conform de aanbeveling in het Cta-rapport, het stelsel van toezicht op de accountantscontrole te vereenvoudigen en transparanter te maken, en de toezichtstaak juridisch en feitelijk uitsluitend aan de AFM op te dragen. Wij geven het kabinet in overweging om te bezien of, in lijn met deze actie, ook de controles in de sectoren onderwijs en zorg onder de reikwijdte van de Wta en daarmee het toezicht van de AFM kunnen worden gebracht. Voor het onderwijs verwijzen we naar onze eerdere aanbeveling ter zake in ons Verantwoordingsonderzoek

² Ter indicatie: gemeenten hadden in 2015 ruim € 58 miljard aan baten, provincies ruim € 6 miljard. De omvang van het totale vermogen van de decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) was aan het eind van 2015 € 125,5 miljard. Zie https://vng.nl/sites/default/files/nieuws_attachments/2016/2017_19_01_cbs_het_vermogen_van_decentrale_overheid.pdf. Het totaal aan publiek geld bij instellingen op afstand van het Rijk (rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen) bedroeg in 2010 € 133,6 miljard, waarvan € 48 miljard vanuit de rijksbegroting en € 85,6 miljard vanuit wettelijke premies en tarieven. Zie <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/documenten/publicaties/2017/04/11/instellingen-op-afstand-van-het-rijk>.

³ Kamerstuk 33 977, nr. 3.

⁴ Cta-rapport, pag. 68.

⁵ Cta-rapport, pag. 86.

2015⁶ en in onze aandachtspunten bij de Ontwerp-begroting 2017 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.⁷ Kwalificatie als wettelijke controle kan voor controles van grote onderwijs- en zorginstellingen worden gezien als inhoudelijke en juridische tussenstap op weg naar een eventuele latere status als OOB-controle.

Harmonisatie regels voor verantwoording en accountantscontrole

Voor een goed functionerende verantwoording en controle in de publieke sector is het van belang om de regels voor die activiteiten zoveel mogelijk te harmoniseren. Meer uniformiteit in de kaders voor verantwoording en controle draagt bovendien bij aan een beter inzicht in de zinnige, zuinige en zorgvuldige inning en besteding van publiek geld.⁸

De ingewikkelde en dikwijls veranderende organisatie en financiering van publieke diensten maken het op zichzelf vaak al lastig om het spoor van de publieke euro te volgen. De bestaande variëteit aan sectorspecifieke boekhoudstelsels en regels voor verslaggeving en accountantscontrole vertroebelt dit inzicht verder.⁹ Voor financiële professionals en accountants brengt deze lappendeken vaktechnische uitdagingen en complicaties met zich mee, te beginnen met de noodzaak om de verwerving en behoud van kennis en vaardigheden in hoge mate per sector te organiseren. Ook raadsleden, Statenleden en leden van raden van toezicht moeten zich thans verdiepen in de variëteit aan verslaggevings- en controlevoorschriften. Zij zijn immers opdrachtgever voor en gebruiker van de accountantscontrole. Daarom roepen we het kabinet op om te bezien hoe de verslaggeving en accountantscontrole binnen de publieke sector op een meer eenduidige leest kunnen worden geschoeid. Een dergelijke investering in vergelijkbaarheid past bij de ambitie in EU-verband om de boekhoudingen in de gehele publieke sector vergaand te uniformeren.¹⁰

Het motto «harmoniseren waar mogelijk, differentiëren waar nodig» verdient ook toepassing bij de verdere ontwikkeling van de niet-financiële informatie.

Publieke sector-perspectieven in maatregelen

Het publieke domein – met al zijn deelsectoren – verschilt op wezenlijke punten van het private. Zo staan de primaire processen er in het teken van beleidsvorming en – implementatie gericht op de samenleving, staat het algemeen belang daarbij centraal, is de begroting er het belangrijkste document, en heeft «rechtmatigheid» er een prominente, eigenstandige betekenis. Publieke organisaties hebben zich uiteindelijk te verantwoorden aan democratisch gekozen organen.

In internationale standaarden voor verslaggeving (International Public Sector Accounting Standards, «IPSAS») en controle (International Standards on Auditing, «ISAs»), en International Standards of Supreme Audit Institutions, «ISSAIs») wordt met dergelijke specifieke aspecten van de publieke sector rekening gehouden.

Wij achten het van belang dat het eigene van de publieke sector ook adequaat wordt betrokken in de door het kabinet te treffen maatregelen

⁶ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 2.

⁷ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 9.

⁸ Zie ook ons rapport «Inzicht in publiek geld – uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording» (2016). Kamerstuk 31 865, nr. 86.

⁹ Zie Inzicht in publiek geld (2016), p. 27 voor een overzicht van de verslaggevingsvoorschriften in de Nederlandse publieke sector.

¹⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/documents/9101903/9823491/EPAS_Progress_Report_2019.pdf.

en nadere onderzoeken – waaronder bijvoorbeeld een experiment met het intermediairs-model. Wij zijn gaarne bereid hierover in overleg te treden met de Minister van Financiën en de door hem aangestelde kwartiermakers, alsmede met de NBA en de AFM.

Wij sturen deze brief ook aan de voorzitter van de Eerste Kamer, en in afschrift aan de Koning, de Minister van Algemene Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Financiën en de voorzitters van de NBA en de AFM.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris