

Vergaderjaar 2002–2003

28 779

Accountantscontrole

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 maart 2002

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft bij brief van 18 februari 2003 een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën over diens brief van 30 januari 2003 inzake maatregelen rond externe accountants die een verkeerde accountantsverklaring hebben afgegeven over publieke middelen (28 779. nr. 1). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 28 maart 2003. Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
B. M. de Vries

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Hoogervorst (VVD), Nicolai (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Rambocus (CDA), Gerken (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Nijs (VVD), Stuurman (PvdA), Rutte (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Vacature (LPF).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiters (SP), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Van Geel (CDA), Vergeer-Mudde (SP), De Vries (CDA), Vacature (LPF), Mastwijk (CDA), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aptroot (VVD), Smits (PvdA), Van Beek (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Vacature (LPF).

1

Kan meer expliciet worden aangegeven wanneer de Kamer de in uw brief aangekondigde nota van de minister van Economische Zaken zal ontvangen?

Deze nota is op 19 februari naar de Tweede Kamer verzonden.

2

Is naar aanleiding van de geconstateerde gebreken bij accountantsverklaringen een analyse gemaakt van de hieraan ten grondslag liggende oorzaken?

In welk deel van de gevallen ligt dit aan de controleprotocollen?

Is onderzocht om welke redenen accountants onterecht goedkeurende verklaringen afgeven (bijvoorbeeld vanwege onkunde, onwil, tijdgebrek)?

Ja. Deze analyse is gemaakt door een werkgroep van het NIVRA, die hierover in 1999 een rapport heeft uitgebracht (NIVRA studierapport 47: verklaringen ten behoeve van de overheid).

Uit het onderzoek van het NIVRA is gebleken dat de oorzaak van de uiteenlopende verwachtingen niet alleen ligt bij de instellingsaccountants. De verwachtingskloof wordt vooral veroorzaakt door een aantal communicatieproblemen:

- tussen accountantsberoep en wetgever: een accountantsverklaring is niet altijd het juiste instrument;
- binnen de accountantskantoren: centraal gemaakte afspraken zijn onvoldoende bekend op lokaal niveau;
- vanuit de departementen: wet- en regelgeving die niet voldoende uitvoerbaar en controleerbaar is, te hoge uitvoeringskosten, interpretatieproblemen van wet- en regelgeving;
- tussen accountants en departementen: onduidelijkheden en interpretatieproblemen in de rapportages;
- tussen accountantskantoren en hun opdrachtgever: de subsidiebepalingen zijn onvoldoende bekend.

Daarnaast is geconstateerd dat subsidieregelingen te vaak worden gewijzigd en dat openbare accountantskantoren soms onvoldoende kwaliteit leveren.

Wat dit laatste betreft geeft het NIVRA-rapport aan dat de redenen zeer divers zijn: onvoldoende kennis en ervaring, verkeerde interpretatie van de voorwaarden, budgetdruk, onvoldoende deskundigheid op het beleidsveld en het niet uitvoeren van voorgeschreven werkzaamheden.

Naar aanleiding van eigen ervaringen van departementen en bovengenoemd NIVRA-rapport is door het ministerie van Financiën in samenwerking met de vakdepartementen onderzocht hoe de rijksoverheid kan komen tot een effectiever gebruik van accountantsverklaringen van externe accountants. In mijn antwoord op vraag 3 ga ik hier nader op in. De belangrijkste aandachtspunten die uit deze analyse zijn voortgekomen heb ik opgenomen in mijn brief van 30 januari. Ik vestig er de nadruk op dat een accountantsverklaring niet in alle gevallen de gewenste zekerheid kan bieden, waardoor een accountantsverklaring niet altijd het meest geëigende toezichtinstrument is. Alternatieve en aanvullende toezichtinstrumenten als inspectierapporten, rapporten van bevindingen, eigen controles ter plaatse door het beleidsverantwoordelijke departement en zoeklichtonderzoeken op specifieke aspecten moeten bij de keuze van de in te zetten toezichtinstrumenten worden betrokken.

Een controleprotocol is een middel om communicatieproblemen over de eisen die aan de accountantscontrole worden gesteld te voorkomen. Uit het feit dat in het NIVRA-rapport wordt geconstateerd dat er nog steeds sprake is van een verwachtingskloof, kan worden afgeleid dat controleprotocollen in de praktijk niet altijd goed werken. In het NIVRA-rapport is niet opgenomen in hoeveel gevallen er sprake is van ontoereikende controleprotocollen. De ervaringen met controleprotocollen worden geëvalueerd via de contacten met de instellingsaccountants, bv. door overleg vooraf over het controleprotocol, signalen die de instellingsaccountants naar aanleiding van de toepassing daarvan geven, of bevindingen uit dossieronderzoeken bij instellingsaccountants (reviews). Indien nodig worden naar aanleiding hiervan deze controleprotocollen of de wet- en regelgeving waarop deze zijn gebaseerd aangepast. Binnen departementen zijn er tendensen om te komen tot verdere harmonisatie van de controleprotocollen.

3

In uw brief stelt u dat reviewbeleid wordt gezien als het sluitstuk van goed toezicht en dat het ministerie van Financiën hiervoor een handleiding heeft opgesteld in juni 2002. Mag hieruit worden opgemaakt dat tot die tijd geen rijksbrede normen en voorschriften waren omtrent het uitvoeren van reviews?

Is er thans sprake van een rijksbreed reviewbeleid en hoe dwingend is dat?

Zijn er overzichten waaruit blijkt welke departementen in welke mate reviews uitvoeren?

De handreiking reviewbeleid bevat geen dwingende rijksbrede normen en voorschriften. De handreiking is bedoeld als praktisch hulpmiddel bij het beoordelen welke rol de accountantsverklaring kan spelen bij verantwoordingsinformatie en welke maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat deze rol ook daadwerkelijk wordt vervuld. Dit hulpmiddel is geen op zichzelf staand product. Eind jaren tachtig zijn departementen er uit het oogpunt van doelmatigheid toe overgegaan een groot deel van de subsidiecontroles niet meer zelf meer uit te voeren, maar over te laten aan de accountants van de subsidieontvangers (single audit). Om zicht te houden op de goede werking van deze controlesystematiek zijn deze departementen ook overgegaan tot het houden van reviews. In 1992 is er in het interdepartementale handboek voor de departementale accountantsdiensten (het IODAD-handboek) een onderdeel over reviews opgenomen. Hierin staan onder andere de uitgangspunten voor departementale accountantsdiensten (DAD's) bij het houden van reviews. De DAD's hebben zich gecommitteerd aan dit handboek, dat hiermee algemeen aanvaarde normen voor de DAD's bevat.

Omdat er in de praktijk bij enkele beleidsterreinen knelpunten zijn opgetreden in de werking van de single auditsystematiek is eind 1996 door het Nivra de werkgroep «Verklaringen ten behoeve van de overheid» ingesteld, die hierover in 1999 heeft gerapporteerd (zie ook het antwoord op de vorige vraag). Mede naar aanleiding van dit Nivra-rapport heeft het Interdepartementaal Overleg van Departementale Accountantsdiensten (IODAD) in 2000 een werkgroep ingesteld, die heeft onderzocht of er verbetermogelijkheden zijn ten aanzien van het reviewbeleid. Het rapport van deze werkgroep bevat een aantal aanbevelingen over het reviewbeleid en het reviewproces. Het IODAD heeft de aanbevelingen van de werkgroep overgenomen, en in aansluiting daarop de behoefte gesignaleerd aan een handreiking die de verantwoordelijke managers binnen departementen ondersteuning biedt. In 2002 heeft het ministerie van Financiën deze handreiking uitgebracht.

In 2001 is door het ministerie van Financiën in de baseline financieel en materieel beheer opgenomen dat reviewbeleid onderdeel uitmaakt van een deugdelijk beheer van overdrachtsuitgaven en -ontvangsten. In de artikelen 22 en 25 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt bepaald dat het financieel en materieel beheer voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en dat deze overigens zo doelmatig mogelijk worden ingericht. De doelstelling van de baseline is het uitwerken van deze algemene normen in een aantal criteria teneinde de gewenste transparantie over deze normatiek te bereiken. Alle betrokken partijen – het management van de ministeries, de directies FEZ, het Ministerie van Financiën, de DAD's en de Algemene Rekenkamer – kunnen dan bij de uitvoering van hun taken uitgaan van hetzelfde referentiekader.

Omdat reviewbeleid onderdeel uitmaakt van het financieel beheer van de departementen, is dit primair een verantwoordelijkheid van het departementale lijnmanagement. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, kan verschillen per departement en zelfs ook binnen de departementen. Het aantal te houden reviews hangt eveneens af van de specifieke situatie. De toereikendheid hiervan wordt beoordeeld door de DAD van het departement. Het aantal te houden reviews wordt in de departementale controleplannen opgenomen. Het toezicht dat door het ministerie van Financiën op het financieel beheer van de departementen wordt gehouden, houdt in dat Financiën als er knelpunten (bijvoorbeeld op het punt van reviews) zijn gesignaleerd, erop toeziet dat het departement deze knelpunten goed oppakt in het kader van het departementaal management control systeem (MCS).

4

Welke rol ziet u weggelegd voor de Algemene Rekenkamer in relatie tot de constatering dat het reviewbeleid het sluitstuk is van toezicht?

Acht u het gewenst dat ook de Rekenkamer (meer) steekproefsgewijs gaat controleren of accountantsverklaringen van externe accountants, die vaak aan de basis liggen van de controlepiramide, deugdelijk zijn?

Reviewbeleid vormt een belangrijk onderdeel van de departementale toezichtketen. Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor een goed toezicht. Zij moeten zorgen voor goede checks en balances. De Algemene Rekenkamer (AR) maakt geen onderdeel uit van de checks en balances van het departement. Het is de taak van de AR vast te stellen dat er bij de departementen in opzet een sluitende toezichtketen is en dat deze naar behoren werkt. Als de AR van mening is dat er bij de departementen geen toereikend beeld is van de kwaliteit van de accountantsverklaringen, zouden eigen onderzoeken van de AR in de rede kunnen liggen. Dit is uiteraard aan de AR ter beoordeling.

Het wettelijk extern toezicht op de onafhankelijkheid, herkenbaarheid en deskundigheid van certificeringsbevoegde accountants in algemene zin wordt ondergebracht bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Meer informatie hierover staat in de brief die de minister van Economische Zaken op 19 februari naar de Tweede Kamer heeft verzonden (zie ook het antwoord op vraag 1).

5

Op aandringen van de Kamer (in een algemeen overleg van 27 juli jl.; kamerstuk 28 380 nr. 100) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten om met ingang van het verslagjaar 2002 over te gaan tot het bekendmaken van namen van accountantskantoren waarbij tekortkomingen zijn aangetroffen. Wordt deze maatregel ook rijksbreed ingevoerd?

De minister van SZW heeft in een brief aan de Tweede Kamer¹ van 14 februari 2003 aangekondigd dat de Accountantsdienst met ingang van het verantwoordingsjaar 2002 in haar rapport bij het jaarverslag van SZW de namen zal vermelden van accountantskantoren met het aantal bij deze kantoren aangetroffen tekortkomingen. Deze toezegging is gedaan op verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van de specifieke situatie bij het ministerie van SZW. Wanneer met deze specifieke maatregelen positieve ervaringen zijn opgedaan kan overwogen worden deze maatregel rijksbreed in te voeren.

6

In uw brief van 30 januari jl. schrijft u: «Daarnaast is het verstandig dat departementen geconstateerde tekortkomingen registreren». Is met de formulering «verstandig» beoogd tot uitdrukking te brengen dat er een zekere vrijblijvendheid voor de departementen is om tekortkomingen in accountantsverklaringen te registreren? Waarom worden niet alle geconstateerde tekortkomingen van externe accountants(kantoren) rijksbreed systematisch vastgelegd?

Om overmatige regulering te voorkomen heb ik een dergelijke registratie niet verplicht voorgeschreven; het registreren van tekortkomingen is een eigen departementale verantwoordelijkheid. Voorop staat dat departementen een follow-up zullen moeten geven aan geconstateerde tekortkomingen in accountantsverklaringen. Uit met reviews opgedane ervaringen is gebleken dat een registratie van tekortkomingen een belangrijke basis kan zijn voor een gerichte inzet van toezichtinstrumenten, zoals de selectie van reviews en het uitvoeren van controles ter plaatse in de vorm van zoeklichtonderzoeken. Daarnaast is de registratie een handig hulpmiddel voor de departementen om vast te stellen welke sanctie in een concreet geval van toepassing zou moeten zijn. Maar dit is nogmaals gezegd de eigen verantwoordelijkheid van het departement.

Omdat iedere subsidieregeling en de eisen die aan de controle worden gesteld verschillen, is het niet goed mogelijk een rijksbrede database met tekortkomingen in accountantsverklaringen op te zetten. Het is wel zinvol om in interdepartementaal verband af te stemmen wat de reviewbevindingen zijn op basis van de departementale registratie. De DAD's voeren de reviews uit en hebben het meeste inzicht in de departementale bevindingen. De reviewbevindingen zullen daarom in ieder geval jaarlijks worden besproken in het IODAD. Naar aanleiding hiervan kan worden besloten om naast de departementale acties in breder verband acties richting bepaalde accountants of kantoren te initiëren, bijvoorbeeld door inschakeling van het NIVRA. Op deze wijze wordt rijksbreed een beeld verkregen van de reviewbevindingen.

7

Zijn er cijfers voorhanden waaruit blijkt in welke mate het in de brief geschetste sanctie-instrumentarium in de praktijk is/wordt gebruikt? Kan voor de afgelopen jaren aangegeven worden: (1) hoeveel malen ministeries de accountants de mogelijkheid hebben geboden tot herstelacties; (2) hoe vaak de besturen van accountantskantoren zijn aangeschreven of uitgenodigd voor een gesprek en (3) in hoeveel gevallen er klachten zijn ingediend bij de tuchtrechter, respectievelijk in hoeveel gevallen de Staat naar de civiele rechter is gestapt? In welke mate zijn welke maatregelen genomen tegen instellingen die weigeren hun accountant aan te spreken of te vervangen?

Omdat het reviewbeleid en het daarmee samenhangende sanctiebeleid een departementale verantwoordelijkheid zijn, zijn er op rijksniveau geen cijfers voorhanden. In het kader van mijn toezichthoudende taak heb ik in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 779 nr. 2.

2002 bij de departementen geïnventariseerd welke sanctiemaatregelen in het verleden richting instellingsaccountants zijn toegepast. Uit de beantwoording door de departementen is gebleken dat er in het verleden geen klachten zijn ingediend bij de tuchtrechter of civiele procedures zijn gestart.

8

De slotzin van uw brief luidt: «Het is aan individuele ministers om hierin keuzes te maken». Is er zo gezien wel sprake van een «sanctiebeleid»? Ziet u een meer coördinerende rol voor uw ministerie weggelegd waar het gaat om te komen tot een uniform «rijkssanctiebeleid»?

In de brief wordt een overzicht gegeven van mogelijke sancties. Dit kader heb ik vanuit mijn coördinerende taak opgesteld. De departementen passen dit kader toe in hun specifieke sanctiebeleid, waarbij zij bepalen in welke gevallen welke maatregelen worden toegepast.

Zoals eerder aangegeven kan het sanctiebeleid per departement, en soms ook per beleidsterrein, verschillen. Rijksbreed komt het sanctiebeleid aan de orde in het jaarlijks overleg in IODAD-verband naar aanleiding van de departementale registraties.