

Procedure ontoereikende accountantscontrole

Inleiding

Medio 2003 heeft de Audit Dienst OCW een rapport uitgebracht over de uitgevoerde reviews in de sector VO. Tijdens deze reviews is gekeken naar de wijze waarop de instellingsaccountants hun controletaak hebben uitgevoerd en is vastgesteld of de accountants een aantal belangrijke rechtmatigheidsaspecten toereikend hebben gecontroleerd. Op basis van dit rapport is o.a. besloten een procedure ontoereikende accountantscontrole op te stellen. Deze procedure geldt ook voor de beleidsdirecties PO, BVE en HO. De brief over accountantscontrole van het Ministerie van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 779, nr. 1, d.d. 30 januari 2003) is als basis gebruikt voor onderstaande procedure.

Doel

Het doel van deze procedure is om voor alle betrokken partijen duidelijkheid te verschaffen over wanneer er sprake is van een ontoereikende accountantscontrole en de te nemen stappen in het geval van ontoereikende accountantscontrole.

Vaststellen ontoereikende accountantscontrole

De eerste stap in deze procedure is het vaststellen of er sprake is van een ontoereikende accountantscontrole. Dit is het geval indien de controle niet voldoet aan de normen, zoals gesteld in het vigerende controleprotocol. Naast de gewenste uitkomst dat de controle door de instellingsaccountant conform de eisen van het controleprotocol is uitgevoerd, zijn er nog andere bevindingen uit de reviews denkbaar. Indien blijkt dat er tekortkomingen in wet- en regelgeving zijn, zullen deze gerepareerd moeten worden. Als blijkt dat onvoldoende of geen gebruik gemaakt kan worden van de ontvangen controle-informatie, of het dossieronderzoek niet tot het gewenste inzicht leidt, kan door OCW/AD worden besloten tot het uitvoeren van eigen controles ter plaatse. De bevindingen uit de reviews worden neergelegd in een rapport van bevindingen. Dit rapport wordt zowel bij een toereikende als een ontoereikende accountantscontrole gestuurd aan het vaktechnisch centrum van het accountantskantoor en aan het bevoegd gezag.

Maatregelen bij geconstateerde tekortkomingen

Indien is vastgesteld dat instellingsaccountants hun controlewerkzaamheden ontoereikend (niet conform de eisen van het controleprotocol) hebben uitgevoerd, kunnen de volgende maatregelen worden genomen. In deze te nemen maatregelen, die deels ook een handhavingskarakter hebben, zijn verschillende gradaties te onderkennen, naar gelang de aard en de ernst van de tekortkomingen in de controle en de mate waarin er sprake is van herhaalde tekortkomingen. Er moet eerst worden vastgesteld om wat voor tekortkoming het gaat, waarna de bijbehorende maatregel toegepast kan worden.

De instellingsaccountant gelegenheid geven voor herstelactie

Dit is de lichtste maatregel. Deze is aan de orde voor zover tekortkomingen voor de eerste keer worden geconstateerd en naar aard en ernst geen zwaardere maatregel vergen. De accountant bij wie tijdens de dossierreview tekortkomingen in de controle zijn gebleken wordt hiervan op de hoogte gesteld.

Met hem worden afspraken gemaakt om deze tekortkomingen binnen een redelijke termijn op te heffen. Na het verstrijken van deze termijn zal er een herhalingsreview worden uitgevoerd om vast te stellen dat de tekortkomingen naar tevredenheid zijn opgeheven.

Jaarlijks aanschrijven van de besturen van accountantskantoren over negatieve reviewbevindingen met het verzoek voor verbetering zorg te dragen

Het rapport van bevindingen wordt zowel bij een toereikende als een ontoereikende accountantscontrole gestuurd aan het vaktechnisch centrum van het accountantskantoor en aan het bevoegd gezag.

Voor zover instellingsaccountants geen gehoor hebben gegeven aan de oproep tot herstelactie, of er sprake is van tekortkomingen die herhaaldelijk zijn geconstateerd, of indien het ernstiger tekortkomingen betreft, zullen alle tekortkomingen, gespecificeerd naar opdrachtgever en controlerend accountant, worden doorgegeven aan het bestuur van het accountantskantoor waar de desbetreffende accountant aan is verbonden. De bedoeling hiervan is een signaal te laten uitgaan naar de organisatie waarbinnen de instellingsaccountant werkzaam is.

Besturen van accountantskantoren uitnodigen door de departementsleiding

Als het Ministerie van OCW ernstig wordt gehinderd door tekortkomingen in de controle die niet met een herstelactie zijn opgeheven zal een gesprek worden gearrangeerd tussen departementsleiding en de leiding van het kantoor waarbij de accountant werkzaam is. In dit gesprek zullen duidelijke afspraken worden gemaakt om de tekortkomingen structureel op te heffen. Het is aan het bestuur om interne maatregelen te overwegen, gericht op het opheffen van de tekortkomingen, het behoud van de klant en de goede naam.

Aanschrijven van de opdrachtgever met het verzoek ervoor te zorgen dat er een accountantsverklaring wordt ingediend die aan de vereisten voldoet

Deze maatregel is aan de orde als de mogelijkheid tot herstel van geconstateerde tekortkomingen niet wordt benut, of bij het zich bij herhaling voordoen van soortgelijke tekortkomingen. Deze tekortkomingen worden in het reviewrapport van bevindingen gemeld aan de instellingsaccountant en de opdrachtgever. Voorwaarde is dat het effect van de tekortkomingen van materieel belang is voor de oordeelsvorming over de verantwoording en/of de rechtmatigheid. De opdrachtgever wordt er in het rapport op gewezen dat het niet opheffen van de tekortkomingen gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering van de organisatie, bijvoorbeeld door een latere en/of lagere vaststelling van de rijksbijdrage. Het ligt voor de hand dat de opdrachtgever de "zittende" instellingsaccountant de gelegenheid geeft om aan deze verplichting te voldoen. Als dit niet het gewenste effect heeft, kan de opdrachtgever ervoor kiezen om de controlewerkzaamheden door een andere accountant uit te laten voeren. OCW zal dit adviseren in het rapport aan de opdrachtgever. Deze opdrachtgever heeft uiteraard ook de mogelijkheid om jegens de disfunctionerende accountant een procedure voor de tuchtrechter en/of de civiele rechter te starten.

Maatregelen richting de opdrachtgever

Voor zover de opdrachtgever zijn accountant niet wil verzoeken om geconstateerde tekortkomingen op te heffen, of een andere accountant wenst te benoemen, zijn maatregelen richting de opdrachtgever aan de orde. Te denken valt hierbij aan zware maatregelen als de weigering of terugvordering van de subsidie, een korting op de subsidie, het verbreken van de subsidierelatie en het gebruik maken van ministeriële bevoegdheden om in te grijpen (bestuurlijke dwang).

Indienen van een klacht bij de tuchtrechter

Deze zware maatregel kan als een aanloop worden beschouwd naar een civielrechtelijke procedure jegens de disfunctionerende instellingsaccountant. Een belangrijke overweging om deze maatregel toe te passen is dan ook het hebben geleden van financiële schade. Ook de signaalwerking die hiervan uit gaat naar het accountantsberoep kan een overweging zijn om een klacht bij de tuchtrechter in te dienen. Voorwaarden hierbij zijn dat de review zorgvuldig is uitgevoerd en goed is gedocumenteerd, dat de bevindingen zijn afgestemd met de instellingsaccountant met gelezenheid tot wederhoor en dat de eisen aan de verantwoording en de controle voldoende eenduidig zijn. Het spreekt voor zich dat de regelgeving voldoende helder en duidelijk behoort te zijn, en slechts voor één uitleg vatbaar.

Civielrechtelijke vervolging van de instellingsaccountant

Dit is een logische vervolgstap op een geslaagde tuchtrechtelijke procedure als deze was ingegeven door geleden financiële schade. Daarnaast is het verstandig de geconstateerde tekortkomingen te registreren, in ieder geval per accountant, accountantskantoor, regeling en opdrachtgever. Deze registratie is een belangrijke basis voor de inzet van gerichte toezichtinstrumenten, zoals de selectie van reviews en het uitvoeren van controles ter plaatse in de vorm van zoeklichtonderzoeken. Daarnaast zal aan de hand van de registratie mede worden vastgesteld welke sanctie in een concreet geval van toepassing zou moeten zijn. Jaarlijks zullen de departementale bevindingen in IODAD-verband worden besproken. Naar aanleiding hiervan kan worden besloten om in breder verband acties richting bepaalde accountants of kantoren te treffen, bijvoorbeeld door inschakeling van het NIVRA. De hierboven opgesomde maatregelen laten zien dat er meerdere mogelijkheden zijn om bij geconstateerde tekortkomingen in de controle door de instellingsaccountant maatregelen te treffen. De volgorde van de maatregelen zal niet altijd hetzelfde zijn. Indien er sprake is van een duidelijk verzuim dat niet wordt hersteld, ligt het eerder voor de hand om onmiddellijk actie richting de instelling te ondernemen, dan wanneer er sprake is van een vaktechnisch verschil van inzicht. In het laatste geval is het zinvol eerst een gesprek met de leiding van het accountantskantoor te organiseren.