Herengracht 23
2511 EG Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
www.ipo.nl

Commissie Toekomst Accountancysector,
p/a Ministerie van Financiën

d.t.v. de secretaris van de commissie: de heer T.W.M. van der Sanden,
per email: t.w.m.sanden@minfin.nl

Interprovinciaal Overleg

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		FIN 10083/2019	25 april 2019

onderwerp
IPO-reactie op consultatieverzoek Commissie Toekomst Accountancysector

Geachte mevrouw, geachte heer,

Met deze bijdrage reageert het IPO op uw consultatieverzoek over de onderzoeksvraag die u van de minister van Financiën heeft gekregen voor uw opdracht:
Onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden, welke beleids- of wetswijzigingen daarvoor wenselijk zijn en of die wijzigingen juridisch haalbaar zijn. De opdracht aan de commissie is primair gericht op maatregelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle.

Vertegenwoordigers van provincies hebben samen met gemeentevertegenwoordigers met u een oriënterend overleg gevoerd over deze onderzoeksvraag op 6 maart 2019. In dit overleg zijn de provincies vier deelvragen besproken, die vervolgens ook aan de jaarrekeningspecialisten van de provincies zijn voorgelegd.

Deze vragen zijn:
1. Wat zijn de ervaringen met tenders voor de uitvoering van wettelijke controles. Wat is jullie visie op de beschikbaarheid van accountants(organisaties) voor publieke instellingen als gemeenten en provincies. Zijn voldoende accountantsorganisaties geïnteresseerd in uitvoering van de wettelijke controle tegen redelijke voorwaarden? Zo nee, waar ligt dat aan?
2. Wat zijn de ervaringen met de uitvoering van wettelijke controles. Wat is jullie visie op de kwaliteit van de wettelijke controle van de financiële verantwoording van publieke instellingen als gemeenten en provincies? Vindt een gedegen controle plaats met inachtneming van de bijzondere kenmerken van een publieke instelling? Hoe is de verhouding tussen het intern financieel beheer en de externe controle, sluiten beiden goed op elkaar aan?

Inlichtingen bij : Bert Jansen
Telefoonnummer : 0646347761
Bijlagen : ---

3. Wat is jullie visie op de eisen die aan de wettelijke controle van publieke instellingen worden gesteld. Zo valt op dat gemeenten en provincies niet zijn aangewezen als Organisatie van Openbaar Belang (OOB) ten aanzien waarvan zwaardere eisen aan de controlerend accountant worden gesteld. Is dat terecht, bijvoorbeeld in het licht van de decentralisatie van bepaalde financieel ingrijpende overheidstaken?
4. Wat is jullie visie op de voorgestelde remedies, in het bijzonder de invoering van controle van overheidswege op publieke instellingen. Wat is jullie visie op de invoering van een publieke 'gemeente- en provincieaccountant' bijvoorbeeld naar het voorbeeld van de Auditdienst Rijk / Algemene Rekenkamer.

De reacties van de provincies op deze vragen zijn als volgt:

Reactie op vraag 1, de ervaringen met tenders door provincies voor de uitvoering van wettelijke controles

Het is een bekend beeld dat in geval van tenders door provincies voor de uitvoering van wettelijke controles maar een beperkt aantal accountancy-kantoren reageren. Het lijkt dat een beperkt aantal accountancykantoren beschikt over de juiste kennis en/of voldoende aantal personen die over de juiste kennis beschikken. Bij navraag blijkt bijvoorbeeld dat accountancykantoren het uitvoeren van wettelijke controles bij provincies commercieel onvoldoende interessant blijken te vinden, zodat investeren in de kennis over overheidsfinanciën te weinig plaatsvindt.

De provincies pleiten voor het krijgen van beter inzicht in de redenen waarom openbare accountantskantoren minder interesse hebben in de controle van overheidsinstellingen. Indien er te weinig deskundige capaciteit aanwezig is, zal dat probleem zich immers ook gaan voordoen in geval van controle vanwege het Rijk of door een 'publiek accountantskantoor'.

Reactie op vraag 2, de ervaringen van provincies met de wettelijke controles

Een kleine uitzondering daar gelaten is volgens de provincies de vaktechnische kwaliteit van de accountants over het algemeen op orde. De accountants zijn goed op de hoogte van de wet- en regelgeving voor de jaarverslaglegging van provincies. Over het algemeen is het beeld dat de accountant rekening houdt met de politiek-bestuurlijke omgeving waarin een provincie opereert.

De ervaring van provincies is dat de controles de laatste jaren steeds strenger worden onder invloed van regelgeving voor jaarverslaggeving en voor de uitvoering van de accountantscontroles (zoals interne reviewrondes bij het accountantskantoor). Dit kan onverwacht leiden tot het moeten uitvoeren van extra activiteiten, waardoor planningen (ook bestuurlijk) in het gedrang kunnen komen. De laatste jaren zijn accountants veel meer gegevensgericht gaan controleren, data-analyse staat helaas nog in de kinderschoenen. De continuïteit van de controlewerkzaamheden is daarbij niet altijd geborgd als gevolg van de team wisselingen die elk jaar optreden.

Aansluiting tussen intern financieel beheer en externe controle is dus nog niet volledig aanwezig.

De ervaring leert dat een wissel van accountant voor- en nadelen biedt. De voordelen liggen op het terrein van een frisse blik en dat er ruimte voor afspraken is, die er bij de vorige accountant niet was. Belangrijk nadeel is dat met de accountant veelvuldig discussies plaatsvindt over de wijze waarop de provincies (al jaren) hun werkzaamheden uitvoeren.

De Management Letter/Boardletter heeft veelal een beperkte informatiewaarde; accountants kunnen naar de mening van de provincies actiever en meer komen met eigen adviezen voor verbetering van de bedrijfsvoering.
Eén van de provincies was ontevreden over de expertise over onderwerpen als infrastructurele projecten, gebiedsontwikkeling.

Bij de uitvoering van de controle laat de accountant ook wel steken vallen als het gaat om afstemmen van planningen, tijdig maken van afspraken, opleveren van het controleplan, en dergelijke. Sommige provincies worden hierdoor verrast met plotseling hoge steekproefaantallen en opmerkingen die noodzaken om verslaggevingsissues en processen onder hoge druk aan te passen. Enkele provincies hebben om dit te ondervangen afspraken gemaakt in een samenwerkingsovereenkomst, dan wel ruim vooraf aan de jaarlijkse controle. Dit blijkt te werken. Ook kan er naar de mening van de provincies nog een slag gemaakt worden bij de digitalisering van de controlewerkzaamheden.

Ten aanzien van de verhouding tussen het intern financieel beheer en de externe controle blijkt voorts dat de communicatie tussen accountant en provincie over de wensen van de accountant bij de uitvoering van de controle voldoende is maar op punten nog wel beter kan. Provincies wensen over de uitvoering vooraf goede afspraken te maken; ondanks dat vooraf een CAL-lijst wordt verstrekt met op te leveren documenten ontstaat nog wel eens discussie over de gewenste kwaliteit van de opgeleverde documenten.

Een algemeen beeld is dat de resultaten van de werkzaamheden van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) beter kunnen worden benut bij de accountantscontrole, binnen de randvoorwaarden van NV COS 610. Het is wenselijk als de VIC (na toetsing van de accountant) minimaal als interne beheersmaatregel wordt benoemd. Door vooraf goede afspraken te maken over wijze van dossiervorming en steekproefaantallen kan dit bijvoorbeeld worden gerealiseerd.

<u>Reactie op vraag 3, visie op de eisen die aan de wettelijke controle van publieke instellingen worden gesteld</u>
De wettelijke controle in opdracht van Provinciale Staten is een onmisbare schakel in de controlerende rol van PS; het blijkt dat ook geen behoefte is aan meer controle. De beroepsgroep Accountancy en het toezicht van de AFM op de sector zorgt voor voldoende regeldruk. De provincies zijn van mening dat het stellen van zwaardere eisen aan de controlerend accountant niet noodzakelijk is, ook niet in vergelijking met niet-overheidsorganisaties. Er is immers bij overheden geen sprake van onzekerheden ten aanzien van de continuïteit.

Een OOB-status heeft daarom geen toegevoegde waarde. Daarbij zou het aanwijzen van een OOB-status aan gemeenten en provincies geen recht doen aan de grote verschillen in omvang van de publiekrechtelijke rechtspersonen.

In Nederland zijn slechts 8 of 9 accountantskantoren met een vergunning om OOB-organisaties te controleren. Gelet op de reeds krappe markt van accountants in de publieke sector, de komst van kleine accountancykantoren en de terugtrekkende beweging van grote kantoren bestaat het risico voor monopolievorming en kan dit tot veel praktische problemen leiden. Daarbij zal het dan voor het betreffende accountantskantoor ook geen eigen keuze zijn om een provincie als klant te hebben. De provincies zijn ook toezichthouder op gemeenten. Vooral bij kleinere gemeenten maken wij ons zorgen omdat wij regelmatig signalen krijgen dat accountantskantoren niet meer inschrijven op kleinere overheden.

De rechtmatigheidsverantwoording vanuit het college van Gedeputeerde Staten (met ingang van 2021) is een goede ontwikkeling. Wel vragen we aandacht voor de eisen die aan onderbouwing worden gesteld en voor de huidige onduidelijkheid hoe accountants zullen omgaan met de controle van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit om de controlekosten binnen de perken te houden.

Daarnaast is een eenduidige, consistente toepassing van de BBV door alle provincies en de controle hierop door de bij provincies betrokken accountants een belangrijk aandachtspunt.
Er moet ruimte blijven voor de eigenheid van gemeenten en provincies. Dat is in de verslaggeving zo, dat moet ook zichtbaar blijven in de wettelijke controle. Er is, sterker dan in de private sector, al een systeem van horizontale verantwoording en toezicht, vanuit de controlerende rol van Provinciale Staten.

Reactie op vraag 4, visie op de invoering van controle van overheidswege op publieke instellingen
De provincies stellen vast dat controleteams van publieke instellingen steeds moeilijk kunnen worden bemenst en dat (grote) accountantskantoren zich terug trekken uit de 'overheidsmarkt'.

Het lijkt er op dat het punt is genaderd waarop een fundamentele keuze moet worden gemaakt. Dus of de verschillen tussen de controle van overheden en bedrijfsleven worden kleiner (dus bijvoorbeeld geen BBV meer en geen rechtmatigheid etc.) of een aparte organisatie wordt in het leven geroepen die de overheden controleert. De eigenheid van overheden dwingt de keuze voor het laatste bijna op. Het gaat om de richtlijnen, die zouden voor de publieke sector anders moeten zijn dan voor de private sector. Vervolgens moet iedere accountant daarmee uit de voeten kunnen, of die nu bij een publieke of private accountant werkt.

Provincies zien echter over het algemeen in een 'publiek accountantskantoor' geen meerwaarde, ondanks de voordelen daarvan: het voordeel van de invoering van een publieke accountant kan zijn dat de controlerende accountant de bijzonderheden van de decentrale overheden beter kent en herkent. Een ander voordeel kan zijn dat door de controle publiek te beleggen de externe accountant wel weer meer in de adviesrol kan gaan betekenen. Ten aanzien van de verbijzonderde interne controle kan er tussen overheden meer worden samengewerkt, maar gemeenten en provincies zullen niet in staat zijn om zich door te ontwikkelen naar een internal auditfunctie (NV COS 610). De ACAM en Accountantsdienst van Den Haag laten zien wat er ook mogelijk is op gemeentelijk niveau. Maar om discussies tussen kleine- en grote gemeenten of grote gemeenten onderling te voorkomen, is het een suggestie als er onder de ADR een aparte loot aan de boom zou komen met gemeentelijke en provinciale accountants.

Groot nadeel is echter dat vanwege de monopolypositie in deze organisatie minder leereffect zal worden ondervonden van andere bedrijven en instellingen. Innovatie en professionaliteit gedijt beter in een private en concurrerende markt. Zorgen zijn er dan over de borging van de noodzakelijke kwaliteit, de doorloopsnelheid van controles, minder klantvriendelijkheid, mindere kwaliteit voor de natuurlijke adviesfunctie, gebrek aan marktwerking (lees: gebrek aan positieve stimulans in voortdurende verbetering van de dienstverlening).

Bovendien zullen naar verwachting de controlekosten hierdoor in een monopolistische situatie bepaald niet lager worden. Ook het periodiek wisselen van accountant kan leiden tot een kwaliteitsverbetering van de organisatie, doordat door de verschillende accountants toch verschillende accenten worden gelegd. Hoofdzaak blijft dat bij de verantwoording er een wettelijke onafhankelijke controle op de verantwoording van GS aan PS wordt geleverd.

Vragen als: hoe gaan de kosten verdeeld worden tussen decentrale overheden, wie betaalt dit publieke controle orgaan, etc. etc. moeten dan van een antwoord worden voorzien. Als deze controleorganisatie deel uit maakt van het ministerie van BZK is het van belang dat geen vermenging plaatsvindt met de rol als provinciale toezichthouder.

De ontwikkelingen op dit terrein (data-analyse, block chain etc) zullen komende jaren een hoge vlucht nemen en dit zal hoge eisen stellen aan het accountantsberoep. Ook de beschikbaarheid van personeel is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Met de accountant kunnen we ook beter kijken hoe (V)IC en accountant beter kunnen samenwerken. Als het mogelijk wordt om sneller systeemgericht te kunnen controleren kunnen interne organisatie en accountant veel effectiever samenwerken en daarmee de controlelast voor de organisatie tot een minimum beperken. Uitkomsten/oplossingen die werken bij andere organisaties kunnen mogelijk ook oplossingen zijn voor provinciale uitdagingen. De provincies zien daarom liever een oplossing vanuit de markt of de sector zelf om er voor te zorgen dat er voldoende accountants beschikbaar zijn die de overheid kunnen controleren.

Er is sprake van een complexe verhouding tussen enerzijds een accountant die door de opdrachtgever wordt betaald en anderzijds de accountant die een oordeel moet geven over het functioneren van de opdrachtgever. Een meer centrale financieringsconstructie, die geen rechtstreekse relatie heeft met de individuele verhouding tussen accountant en opdrachtgever, zou wat ons betreft verder onderzocht kunnen worden.

Het IPO wenst u veel succes bij de uitvoering van uw commissiewerk en zijn uiteraard graag bereid om daar een verdere bijdrage aan te leveren.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG
b.a.

mr H.M. Meijdam
Algemeen directeur