

Aan: NBA
p/a consultaties@nba.nl

Van: Marcel Pheijffer

Betreft: consultatie Handreiking 'Controleaanpak frauderisico's'

Heerhugowaard,
5 mei 2022

Gewaardeerde collega's,

Zoals (publiekelijk) bekend gaat het onderwerp van bovengenoemde consultatie ondergetekende aan het hart. De wijze waarop het NBA-bestuur met dit onderwerp is omgegaan en besluitvorming in december 2021 heeft doorgedrukt, heeft mij danig gestoord. Zo zeer zelfs dat het mede de aanleiding was om mijn accountantstitel in te leveren.

Kris Douma, de opvolgend NBA-voorzitter, beloofde beterschap. Hij noemde (BNR Nieuwsradio, 11 januari 2022) de rapportageplicht voor accountants inzake fraude en continuïteit *'een stap in de goede richting'*. Ook stelde hij dat de rapportageplicht *'waarschijnlijk niet het einde van het verhaal zou zijn'* en dat hij er zeker van was dat de accountant ook over zijn of haar bevindingen rondom fraude en continuïteit zal gaan rapporteren.

Mede in het perspectief van die woorden van de huidige NBA-voorzitter, is het consultatiedocument teleurstellend en duidelijk nog voor verbetering vatbaar. Ik zal – omdat het onderwerp mij ook als buitenstaander nog steeds aan het hart gaat - dat in de bijlage aan de hand van enige (lang niet alle) kritiekpunten nader uitwerken.

Rest mij betrokkenen veel wijsheid en succes te wensen bij het zetten van vervolgstappen ten aanzien van een voor accountants én het maatschappelijk verkeer uiterst relevant en kwetsbaar onderwerp.

Met vriendelijke groet,

Marcel Pheijffer

1. Het perspectief waarvan is uitgegaan

Op pagina 8 van de concept-handreiking 'Rapporteren in de sectie 'Controleaanpak frauderisico's' in de controleverklaring' is een figuur opgenomen inzake de 'verwachtingen van belanghebbenden (externe stakeholders) ten aanzien van het door accountants rapporteren over fraude via de controleverklaring'. Op pagina 9 van de concept-handreiking wordt het volgende gesteld:

'De figuur laat zien dat de gebruikers van de jaarrekening verwachten dat de rapportage van de accountant inzicht geeft in de belangrijkste frauderisico's – en indien van toepassing – in vermoedens van fraude of aanwijzingen van fraude.'

Dit perspectief (of framing) is kennelijk leidend geweest bij het invoeren van de rapportageverplichting en de uitwerking van de concept-handreiking. Het perspectief omvat twee dimensies.

Ten eerste dat gebruikers zouden verwachten dat de rapportage van de accountant inzicht geeft in frauderisico's. Nergens wordt echter onderbouwd waaruit blijkt dat gebruikers die verwachting hebben. Gaat het hen daadwerkelijk om de frauderisico's? Is dat waar hun informatiebehoefte daadwerkelijk ligt? Hoe is dat dan precies vastgesteld? Welk onderzoek is daarnaar gedaan? En is – indien er onderzoek naar zou zijn gedaan – ook onderzocht of de gebruikers niet nog liever informatie zouden ontvangen over signalen, indicaties, vermoedens en/of aanwijzingen van fraude en de vaststellingen van de accountant dienaangaande? Is dat laatste voor de gebruiker niet informatiever?

De NBA heeft in deze meerdere malen verwezen naar de rapportages van de CTA en MCA alsmede naar de Kwartiermakers. In de eindrapportages van CTA noch MCA wordt echter de aanbeveling gedaan dat de accountant in de controleverklaring zou moeten gaan rapporteren over frauderisico's. De strekking van de CTA- en MCA-aanbevelingen is daarentegen wel dat de accountant – conform reeds bestaande regelgeving – meer aandacht aan fraude moet gaan besteden en dat diens attitude meer fraudegericht dient te zijn.

De Kwartiermakers zijn in hun derde voortgangsrapportages ook helder en wijzen evenmin in positieve zin op nut en noodzaak om in de controleverklaring te rapporteren over frauderisico's. Zij stellen:

'Op het punt van fraude zien wij (...) het besluit van de NBA om accountants-organisaties nu niet te verplichten om te rapporteren over hun bevindingen op het gebied van fraude als een gemiste kans en een stap terug ten opzichte van hetgeen de NBA hierover aan de Tweede Kamer schreef in haar brief van 23 september 2020. Het is voor de maatschappij belangrijk dat een accountant naar buiten treedt over wat deze gezien heeft bij de controlecliënt (...).'

Kortom: de NBA heeft een perspectief geframed dat is gebaseerd op veronderstellingen maar niet op feiten en deugdelijk onderzoek. Het frame komt overigens ook nadrukkelijk terug in de eerste NBA-aanbeveling in de concept-handreiking: 'De NBA moedigt de accountant aan om alle in Standaard 700 onder A41B voorgestelde elementen in de sectie 'Controleaanpak frauderisico's' te beschrijven. Hiermee komt de accountant tegemoet aan een belangrijke wens van gebruikers in het maatschappelijk verkeer om meer transparant te

rapporteren hoe de accountant in de controleaanpak heeft ingespeeld op de voor de specifieke entiteit geldende frauderisico's.'

Bij een deugdelijk onderzoek naar de behoeften van gebruikers zou bovendien ook zijn onderzocht of het rapporteren over andere zaken dan frauderisico's – met name concrete bevindingen van de accountant – niet meer toegevoegde waarde voor gebruikers zou opleveren.

Ten tweede: dat gebruikers toegevoegde waarde zien in een rapportage over vermoedens of aanwijzingen voor fraude, ligt voor de hand. Maar dat onderwerp blijft in de handreiking onderbelicht en zien we nauwelijks terug in de voorbeelden in de concept-handreiking (behoudens een vleugje bij voorbeeld 7).

2. Het karakter en de reikwijdte van de handreiking

De handreiking komt primair voort uit de wijziging in december 2021 van Standaard 700 en voorts moet deze worden gelezen tegen de achtergrond van Standaard 240. De wijzigingen in Standaard 700 *dienen* (zij het gefaseerd voor OOB en niet-OOB) te worden toegepast bij wettelijke controle-opdrachten. Twee opmerkingen hierover.

Ten eerste inzake het *dienen*, woordgebruik dat wijst op een verplichting: een dwingende bepaling. De status van een NBA-handreiking is echter – en dat wordt op pagina 2 van de concept-handreiking ook expliciet aangegeven – dat deze geen 'dwingende bepalingen' bevat. Voor de praktijk is deze constructie onhandig en ongemakkelijk, althans geeft aanleiding tot verwarring. Het maakt van een handreiking 'vlees noch vis'. De verwarring blijkt ook uit de woordkeuze op diverse plaatsen in het document. Enkele voorbeelden:

- de vrijblijvende woordkeuze '*aanbeveling*' die in het document regelmatig voorkomt;
- pagina 5: '*De NBA **moedigt** de accountant aan*';
- pagina 6: '*De in de Handreiking opgenomen 'NBA-aanbevelingen' zijn nadere uitwerkingen die **optioneel toegepast kunnen worden.***';
- de woordkeuze in de tabel op pagina 15: '*In dat geval **kan** de accountant*', '*dan **kan** dit reden zijn (...)*' en '*in dat geval **kan** de accountant ...*';
- pagina 17: '*De accountant **kan** het management verzoeken ook zelf te rapporteren over de voornaamste frauderisico's en het fraudemanagement*'.

Ten tweede de verplichte toepassing in het kader van *wettelijke* controle-opdrachten. Op pagina 4 van de concept-handreiking wordt aanvullend aangegeven: '*Bij andere controles **kan** de nieuwe regelgeving **vrijwillig** worden toegepast.*' Ik wijs op twee inconsequenties:

1. Indien de NBA de (veronder)stelling hanteert dat gebruikers van alles willen weten over frauderisico's, waarom zou dat dan niet gelden bij niet-wettelijke controles? Bij samenstellingsopdrachten? Bij beoordelingsopdrachten?
2. De VGBA en NOCLAR kennen een breder bereik dan alleen de wettelijke controle-opdrachten en hebben een scherpe focus op onderwerpen als integriteit en de niet naleving van wet- en regelgeving. De link met het onderwerp fraude is dan snel gemaakt. Waarom dan aan de VGBA en NOCLAR wel een breed bereik geven en

inzake frauderisico's slechts een beperkte verplichting – namelijk inzake louter *wettelijke controleopdrachten* – invoeren?

3. Waarom niet (tevens) rapporteren over bevindingen?

Voortbordurend op het sub 1 genoemde – het perspectief van en de framing door de NBA – blijft het de vraag waarom de keuze is gemaakt dat de accountant in zijn controleverklaring verplicht moet rapporteren over (a) frauderisico's en (b) de uitgevoerde controlewerkzaamheden en er geen verplichting wordt ingevoerd (c) te rapporteren over diens concrete bevindingen.

Het benoemen van frauderisico's zal naar verwachting vaak uitmonden in teksten die in de kern gaan over (1) doorbreking van interne beheersingsmaatregelen; (2) de opbrengstverantwoording. Dit zijn standaardrisico's die reeds uitgebreid in Standaard 240 zijn beschreven.

Hetzelfde geldt voor de door een accountant ten aanzien van frauderisico's uit te voeren werkzaamheden: die worden eveneens uitgebreid in Standaard 240 beschreven.

Het onderwerp frauderisico's krijgt pas echt vlees op de botten als het erom gaat, namelijk: bij signalen, indicaties, vermoedens en/of aanwijzingen van fraude. Dan wil de gebruiker mijns inziens pas echt weten wat er speelt: wat zijn dan de bevindingen van de accountant? De 7 voorbeelden in de concept-handreiking leiden vijfmaal tot de vaststelling dat de werkzaamheden van de accountant niet hebben geleid tot aanwijzingen of vermoedens van fraude. Voegt dit nou echt iets toe en is het zo belangrijk dat het onderwerp in de controleverklaring (uitgebreid) moet worden behandeld?

4. Gehanteerde voorbeelden vertonen gebreken en missen zeggingskracht

Mijn ervaring is dat beroepsgenoten praktisch zijn ingesteld en in documenten zoals een handreiking al snel naar de concrete voorbeelden kijken en die goed lezen. De voorbeelden in de concept-handreiking zijn naar mijn mening slordig en niet goed uitgewerkt. Ik geef enkele illustraties (niet limitatief):

- Wat is in het opschrift van de tabel op pagina 20 de bedoeling en betekenis van het woord '**observaties**'? Zijn dat feitelijke bevindingen? Zijn het conclusies? Anders? Wat is de betekenis van het woord in de controlestandaarden? Is er bewust gekozen voor dit woordgebruik?
- **Voorbeeld 1:** de beschrijving van de controlewerkzaamheden is vrij standaard. Ik hoop dat in het kader van een echte controle, in de praktijk bijvoorbeeld ten aanzien van de tweede paragraaf wordt aangegeven (a) welke risicocriteria zijn gehanteerd; (b) welke specifieke controlewerkzaamheden zijn verricht; en (c) om welke significante transacties buiten de normale bedrijfsuitoefening het gaat. Indien dat te gedetailleerd wordt geacht, kan de gehele alinea beter achterwege worden gelaten omdat het dan niets van waarde aan de verklaring toevoegt. Mijn punt is dus het gebrek aan concreetheid (die is er in dit voorbeeld overigens wel in de eerste volle alinea op pagina 21, die juist wel gedetailleerd is). Voorts wordt in het kader van schattingen over het risico van vooringenomenheid bij het bestuur gesproken. Wat de gebruiker wil weten is of een bestuur conservatief of

agressief schat. Maar dat komt in de tekst van de accountant nou net niet aan de orde.

Tot slot staat er dat de risicoparagraaf in het bestuursverslag is geëvalueerd en dat wordt verwezen naar de betreffende passage. In de aanbeveling onderaan pagina 7 van de concept-handreiking staat echter dat de accountant moet verwijzen naar 'de specifieke risico's in de risicoparagraaf, in plaats van enkel te verwijzen naar de risicoparagraaf'. Voorbeeld 1 noemt echter geen specifieke risico's maar verwijst naar de risicoparagraaf (dit speelt ook bij enkele andere voorbeelden).

- **Voorbeeld 2:** bij een projectorganisatie bestaat onder meer ook nog het risico (linkerkolom) dat kosten worden geboekt op fictieve, niet bestaande maar wel in de administratie opgenomen projectnummers.

De tekst bevat het nodige accountantsjargon (bijvoorbeeld de trits opzet, implementatie en werking van maatregelen; gegevensgerichte werkzaamheden, retrospectieve toetsing). Zit de gebruiker daarop te wachten?

Ook hier het punt van schattingen. Het wordt wel genoemd, maar de gebruiker wil weten of schattingen conservatief of juist agressief zijn.

- **Voorbeeld 3:** de voorbeelden bevatten soms wazige taal. Zo is de zinsnede 'eventuele opvallende omzetboekingen' vaag: waren er nu wel of niet opvallende omzetboekingen?

De derde alinea over deelwaarnemingen, geeft een standaard controleprocedure weer. Waarom noemen we die in een fraudeparagraaf?

De laatste alinea bevat een conclusie die gaat over de 'afgrenzing en bestaan van de omzetverantwoording'. Dat is weer accountantsjargon. Maar belangrijker: in de linkerkolom staat dat het voorbeeld over de bonus van het management gaat. Wat de gebruiker wil weten is in klare taal: is de bonus op de juiste wijze vastgesteld?

- **Voorbeeld 4:** in de beschrijving van het voorbeeld (linkerkolom) staat: *'De hiermee samenhangende prestaties hebben betrekking op niet geleverde prestaties, die via het inkoopproces worden verantwoord in de post onderhanden projecten.'* Ik denk niet dat voor iedere lezer duidelijk is wat hier precies staat. Dat geldt ook voor de passage in de rechterkolom onderaan pagina 22 en bovenaan pagina 23 over de inkooptransacties en het onderhanden werk.

Voorts blijkt uit het voorbeeld (linkerkolom) niet dat het kennelijk om een aannemer gaat. Dat vloeit impliciet voort uit de rechterkolom waarin het gaat om aanbesteden, bestek en meerwerk.

Bovendien gaat het in dit voorbeeld om een echte fraude. Dan wil een gebruiker wellicht weten: wat was de schade? Is deze schade op de dader verhaald? Wat zijn uiteindelijk de financiële gevolgen? Nu staat er slechts: *'Wij hebben vastgesteld dat de gevolgen van de fraude correct zijn verwerkt in de jaarrekening.'* De gebruiker wil weten: wat zijn dan die gevolgen?

- **Voorbeeld 5:** de terminologie '*bevriende relaties*' heeft een ruimere strekking dan relaties met bedrijven waar bestuurders een nevenfunctie hebben aanvaard. Hett gaat bij bevriende relaties echter ook om het zakendoen met bedrijven waar bijvoorbeeld familieleden werkzaam zijn.

De controlewerkzaamheden inzake '*bevriende relaties*' zijn echter veel beperkter uitgevoerd. Primair is kennelijk gekeken naar bedrijven die geregistreerd staan op naam en/of adres van bestuurders of waarbij de bestuurders een nevenfunctie bekleden. Maar zal een geraffineerde bestuurder (annex boef) het zo simpel doen

dat de bedrijven op zijn adres zijn geregistreerd? En hoe breed zijn de controlewerkzaamheden geweest: alleen in de nationale registers van de Kamer van Koophandel of ook internationaal?

Voorts ontbreekt bij dit voorbeeld de verwijzing naar de beschrijving van frauderisico's in het bestuursverslag.

Maar het belangrijkste is wellicht de vraag: zou dit frauderisico niet geheel moeten worden vermeden door bestuurders te verbieden dergelijke nevenfuncties (bij wat in de casus heet 'bevriende relaties' waarmee transacties worden gedaan) te *mogen* aanvaarden? Is dat de kat niet teveel op het spek binden? Zou de gebruiker daar de mening van de accountant niet over willen weten? Zou hier de vaak door accountants zo geprezen '*natuurlijke adviesfunctie van de accountant*' niet moeten worden gepraktiseerd? En gaat het hier niet ook om de '*schijn van belangenverstrengeling*' in plaats van alleen belangenverstrengeling?

- **Voorbeeld 6:** hier wordt simpelweg uitgegaan van het bestaan van agentencontracten. Maar gaat het bij het risico van steekpenningen en het uitbetalen van commissies niet ook om het feit dat betalingen juist niet op contractuele wijze verlopen? Bijvoorbeeld door de inschakeling van een bedrijfje als tussenschakel dat wordt gebruikt om transacties een legaal voorkomen te geven, maar waarin betalingen worden doorgeleid? Of bijvoorbeeld op de wijze zoals het in de SHV/Eriks-casus?

Voorts wijs ik op een onbegrijpelijke passage: '*In het geval van observaties ten aanzien van een individuele agent (....)*.' Waarop wordt gedoeld? Wat wordt verstaan onder 'observaties'? Waren er relevante 'observaties'? Welke dan?

Tot slot staat er: '*Wij hebben de relevante toelichtingen in de jaarrekening en in de risicoparagraaf in het bestuursverslag geëvalueerd en verwijzen naar de desbetreffende passages.*' Deze frase komt vaker voor bij de voorbeelden. In de concept-handreiking wordt echter ten aanzien van de voorbeelden niet toegelicht wat er dan precies in de toelichting en risicoparagraaf moet staan om hetgeen er staat voor het doel van de controle toereikend te doen zijn.

- **Voorbeeld 7:** de kleuring van het voorbeeld (linkerkolom) is opvallend '*risico op boetes en reputatieschade*'. Gaat het er niet meer om dat er sprake is of kan zijn van het niet voldoen aan wet- en regelgeving (non-compliance)? En gaat het alleen om de Nederlandse context? En bovendien los van wet- en regelgeving: gaat het er ook niet om dat door dergelijke betalingen het beleid van de onderneming kan worden geschonden?

En ten aanzien van de controlewerkzaamheden (rechterkolom): het gaat er niet alleen om of al dan niet is voldaan aan de kenmerken van een facilitation payment (in strafrechtelijke zin), het gaat ook om de vraag of met de betalingen al dan niet het beleid van de onderneming is geschonden (alleen betaling indien bemanning of lading gevaar loopt).

Voorts gaat het er niet alleen om dat in Nederland vervolging kan plaatsvinden, dat zou ook kunnen in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk of in de Verenigde Staten (waar men op dit punt doorgaans strenger is dan in Nederland en waarbij er ook sprake kan zijn van gevolgen voor het management indien er geen sprake is van adequate procedures).

Tot slot zou de instructieve waarde van het voorbeeld worden vergroot indien wordt uitgewerkt wat de accountant moet doen indien de toelichting in het bestuursverslag op de facilitation payments ontbreekt of ontoereikend is.

Kortom: er is naar mijn mening nog wel wat werk aan de winkel ten aanzien van de voorbeelden: dat kan en moet beter.

5. Verkorte rapportage en plaats in de controleverklaring

De voorbeelden sluiten meestal af met een *dat 'onze werkzaamheden niet hebben geleid tot aanwijzingen of vermoedens van fraude'*. Ik vermoed dat we in het kader van de verplichte rapportering over fraude(risico's) deze zinsnede vaak tegen zullen gaan komen (en gelukkig maar!). Is dat dan uiteindelijk ook niet de ultieme zin die de gebruiker wil lezen? Gaat het de gebruiker wel om de beschrijving van werkzaamheden? Begrijpt deze het accountantsjargon? Kunnen accountants – zie de kritiek op de voorbeelden hiervoor – wel de balans vinden tussen een abstracte weergave van hun werkzaamheden in jargon en de benodigde mate van gedetailleerdheid? Wat is de meerwaarde van het rapporteren over werkzaamheden indien er geen aanwijzingen of vermoedens van fraude uit voortvloeien? Kortom: indien accountants over fraude moeten gaan rapporteren, beperk je dan in die gevallen (veruit de meeste) waarin niets aan de hand is tot de zinsnede waarmee ik deze paragraaf ben begonnen (namelijk: *'onze werkzaamheden niet hebben geleid tot aanwijzingen of vermoedens van fraude'*). Dat is dan mijns inziens afdoende voor de gebruiker.

Echter, in de concept-handreiking wordt de verkorte rapportage in een andere context gebruikt en uitgelegd. Dat blijkt met name uit de voorbeeldtekst op pagina 25. Daarin wordt de verkorte rapportage gekoppeld aan frauderisico's waaraan geen significante aandacht is besteed en er naast de veronderstelde frauderisico's geen andere, specifieke, frauderisico's zijn.

Maar hoe 'kort' is de rapportage in de voorbeeldtekst (pagina 25 concept-handreiking) nou eigenlijk? Is die de facto niet net zo lang als de tekst over de controlewerkzaamheden bij voorbeeld 5 en 7? Wat is de toegevoegde waarde van een blok tekst in vijf alinea's waarin niet meer staat dan: geen bijzonderheden.

6. Aparte sectie in de controleverklaring

Dit punt hou ik kort, omdat ik daar in december al uitgebreid op heb gereflecteerd. Kern van mijn kritiek is dat de controleverklaring een rommeltje wordt met onder meer:

- kernpunten in de controle;
- toelichtende paragraaf;
- aparte secties voor fraude en continuïteit;
- een tekst waarin de verantwoordelijkheden van de gecontroleerde en de accountant worden beschreven, onder meer op het terrein van fraude.

Dus: *keep it simple*. Nu Standaard 700 is aangepast en er verplichte rapportering dient te zijn inzake fraude (en continuïteit), doe dat dan via een verplichte opname als kernpunt maar niet via een aparte sectie.

7. Continuïteit

In december 2021 liep de discussie over accountant en fraude synchroon met die inzake accountant en continuïteit. In voetnoot 2 van de concept-handreiking wordt kort aan het onderwerp continuïteit gerefereerd, namelijk dat er inzake continuïteit sprake is van een soortgelijke rapportageverplichting als die inzake fraude.

Ik snap niet goed waarom de NBA de onderwerpen fraude en continuïteit nu uit elkaar heeft getrokken en niet in staat is gebleken die bij elkaar te houden en tegelijkertijd in consultatie te brengen. De nu gevolgde handelwijze is naar mijn mening minder efficiënt.

8. Matig geschreven

De concept-handreiking is lang, bevat herhalingen, niet of minder ter zake doende passages en blinkt niet altijd uit in helderheid. Het kon korter, krachtiger, helderder. Ik kan daar aan de hand van de tekst in de concept-handreiking diverse voorbeelden van geven (en gaf er reeds enkele in paragraaf 4). Ik beperk me tot de volgende twee passages:

- *'Frauderisicofactoren komen vaak voor in gevallen waarin fraude daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en kunnen daarom een goede aanwijzing vormen voor risico's op een afwijking van materieel belang die het gevolg is van fraude.'* (pagina 10). Indien fraude heeft plaatsgevonden is er mij dunkt altijd sprake van een frauderisico.
- in de tekst wordt onder verwijzing naar Standaard 700.29B gewezen op het feit dat de accountant in zijn controleverklaring *'een **indicatie** van de uitkomst van de werkzaamheden'* kan omschrijven. Ik heb grote moeite met een woord als 'indicatie' en stel daarbij qua inhoud en betekenis hetzelfde type vragen als ten aanzien van het woord 'observatie' (zie hiervoor, paragraaf 4).

9. Conclusie

Ruim vier maanden na het bestuursbesluit inzake de verplichte rapportering over fraude (en continuïteit) komt een concept-handreiking die duidelijk nog voor verbetering vatbaar is en die louter voortgaat op een reeds ingeslagen weg. Niet blijkt dat door deze en gene genoemde kritiekpunten voor en na de besluitvorming zijn meegenomen en worden geadresseerd. In de kern hebben de Kwartiermakers het belangrijkste kritiekpunt in hun derde voortgangsrapportage duidelijk beschreven: *'het besluit van de NBA om accountantsorganisaties nu niet te verplichten om te rapporteren over hun bevindingen op het gebied van fraude [is] een gemiste kans en een stap terug.'*

Waarvan akte.