

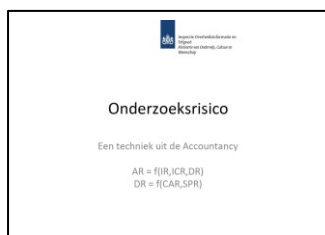
Drs. Ronald van der Steen MA RE RO EMIA
 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
 Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
 e-mail: r.t.c.vandersteen@inspectie-oe.nl

Introductie

Doel van deze presentatie

- Publiek deelgenoot maken van het ontstaan van een toezichthouder en zijn referentiekaders;
- Publiek deelgenoot maken van het idee van een onderzoeksrisico;
- Publiek deelgenoot maken hoe het toegepast kan worden tijdens een inspectie.

Sheet 1



De methode kan naar het idee van de spreker iets toevoegen aan het beter methodologisch onderbouwen van een inspectie en de daarbij horende onderzoeksinspanningen.

Sheet 2



Deze personen komen in dit verhaal aan bod.
 Spreker is momenteel werkzaam bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed Voorheen 15 jaar werkzaam als gecertificeerde IT auditor en Operational auditor bij het Ministerie van Financiën. Daarvoor 10 jaar als Informatiekundige aan de TU Delft en Universiteit Utrecht. Geschoold als Historicus, Informatiekundige, EDP-auditor, Operational auditor en Archiefwetenschapper.

Sheet 3



Onderzoek op deugdelijke grondslag

Een accountant wil altijd zijn onderzoek zo efficiënt mogelijk inrichten want tijd is geld.
 Een accountant is aansprakelijk voor zijn goedkeurende verklaring
 Een accountant kan door de tuchtrechter veroordeeld worden en uit z'n beroepsgroep gegooid worden. Want hij heeft dan zijn maatschappelijk vertrouwensfunctie geschaad.
Reken maar dat hij z'n best wil doen!

DEEL I

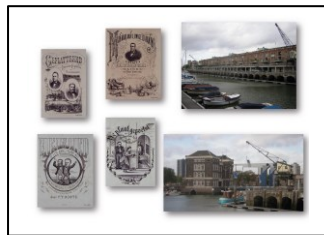
Sheet 4,5,



Opkomst toezichthouder

In een tijd van Industriële revolutie en opkomst van aandeelhouders en daarbij scheiding van eigendom en bestuur bij de grote ondernemingen en Naamloze Vennootschappen. Vertrouwt de aandeelhouder de cijfers van de organisatie?

Sheet 6



Pincoff Schandaal geeft het zetje aan het ontstaan van een nieuwe toezichthouder

Het Pincoffs schandaal legde in 1879 de gebreken in de boekhouding en in de controle in het bedrijfsleven bloot en zorgde voor het laatste zetje dat nodig was voor het ontstaan van de accountantsfunctie. De energieke koopman en reder Lodewijk Pincoffs [tevens lid van de Eerste Kamer] uit in de Maasstad stond zowel economisch als politiek in hoog aanzien. Grote maatschappelijke consternatie ontstond vanwege een groot schandaal. Het vertrouwen in grote handelsorganisaties was zeer aangetast door een fraude van ongeveer f 2,8 miljoen (nu 1 miljard). De twee boekhouders waren, onder morele druk van Pincoffs, gedwongen geweest tot valse boekhoudingen. Feitelijk was het gewoon een piramidespel. Pincoff vlucht naar de VS (dat land had toen nog geen uitleveringsverdrag met Nederland) en de man sterft in armoede want hij kwam nergens meer aan de bak.

Het bedrog van Pincoffs tastte het maatschappelijke vertrouwen in bestuurders sterk aan. Opvallend dat er in Rotterdam nog steeds wegen en bruggen naar Lodewijk Pincoffs vernoemd zijn. Alsof je in New York in de buurt van Wall Street een Nick Leeson straat hebt, vernoemd naar de grootste aandelenfraudeur aller tijde van 5 miljard (speelde in het jaar 1995).

DEEL II

Sheet 7



Opkomst van het systeemdenken

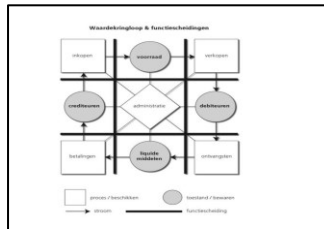
Echt toezicht ontstaat pas begin 19e eeuw met de Staat der Nederlanden op gebieden als Volksgezondheid, Gezondheidszorg en andere domeinen zoals Onderwijs en Mijnbouw. Een eeuw daarvoor bestonden al soortgelijke tendensen voor meer toezicht op de Staatsfinanciën, maar die zetten niet door. Er vonden wel controles plaats door een boekencontroleur, maar niet door externe partijen die daarvan hun beroep hadden gemaakt.

Overigens is de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed feitelijk ook uit misstanden van het archiefbeheer van onze inlichtingendiensten ontstaan.

Het accountantsberoep is in vergelijking met tal van andere vrije beroepen nog betrekkelijk jong. De opleiding Accountant ontstaat begin 20e eeuw. Er komt een Openbare Handelsschool, men kan de MO-akte boekhouden behalen en er komt een speciale Accountantsopleiding van het Nederlands Instituut van Accountants (NIVa.) Th. Limperg (1879 -1961) wordt in 1922 hoogleraar bedrijfshuishoudkunde en brengt de Leer der organisatie uit in 1937. Hij brengt het vakgebied accountancy praktisch en theoretisch naar een hoger niveau. Ook de relatie tussen toezichthouder en maatschappij krijgt hierbij veel aandacht. Limperg betoogde dat een accountantsverklaring er niet alleen is voor de opdrachtgever, maar **voor iedereen** die ervan kennis kan nemen.

Sinds 1928 is het wettelijk voorgeschreven dat grote ondernemingen beschikken over een verklaring van een accountant over de getrouwheid (juistheid en volledigheid) van hun jaarrekening.

Sheet 8



Waarde kringloop en functiescheidingen

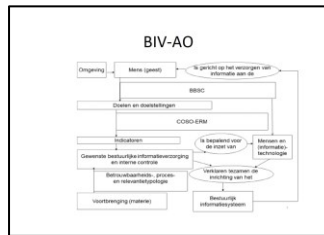
R.M. Starreveld 1907 -1995 is de grondlegger van wat in Nederland de Bestuurlijke Informatievoorziening AO is gaan heten. Hij komt met ideeën over waardeketen en typologieën van organisaties, functiescheiding. Heel belangrijk want daarmee creëert hij referentiekaders die voor boekhouders, accountants, bestuurders eenvoudigweg te begrijpen zijn. Zijn typologiemodel had tot doel het aantal verschillende soorten huishoudingen (organisaties) sterk te vereenvoudigen en terug te brengen tot enkele basistypen. Zijn raamwerk voor interne beheersing is de Administratieve Organisatie (AO/IC). Hieronder wordt de controle verstaan op de oordeelsvorming en activiteiten van anderen om de onderneming te kunnen besturen, mits deze controle door of namens de leiding van de organisatie wordt uitgevoerd.

Het stappenplan van de AO/IC is:

- het vaststellen van normen (soll);
- het waarnemen van de werkelijkheid (ist);
- het toetsen van de werkelijkheid aan de normen, met als doel het vaststellen van afwijkingen;
- deze afwijkingen analyseren, met als doel het vaststellen van de oorzaken van de afwijkingen;

- rapporteren en daarin te nemen maatregelen vermelden en aanbevelingen tot verbetering doen;
- realisatie.

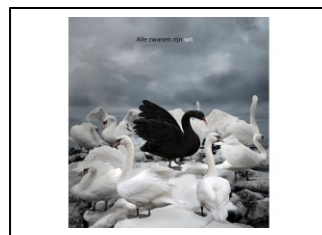
Sheet 9



BIV-AO is overigens typisch Nederlands. In het buitenland zie je meer de ideeën van de value Chain van Porter en ook Mintzberg. In het buitenland is de aandacht meer gericht op risico's beheersing (corporate governance). Met name ontstaan na het Enron debacle in 2002. Nieuwe regels vanuit de Amerikaans overheid en riskmanagements modellen zoals COSO, Sarbanes Oxley act werden toen opgesteld en/of bestaande referentiekaders aangepast.

Na de Kredietcrisis in 2008 was/is er natuurlijk ook veel aandacht over de onafhankelijkheid en positie van de accountant als toezichthouder. Wanneer een accountant een misstap begaat, wordt dat natuurlijk groots uitgelicht. Ook nu staat een toezichthouder weer negatief in het voetlicht vanwege het toezicht door de FAA op Boeing.

Sheet 10



Wat ook belangrijk is voor de invulling van de financiële toezichthouder, zijn de ontwikkelingen op maatschappelijk, filosofisch en bedrijfskundig gebied. Natuurwetenschappelijke wetmatigheden worden op organisaties projecteerd en worden als een systeem met regelkringen.

Popper: Kritisch rationalisme. Hij zegt oa. dat het toetsen van een theorie in 3 stappen verloopt. Aan de hand van een basisuitspraak (bv "Alle zwanen zijn wit"). Deze basis zin kan in tegenspraak zijn 'Er is één zwarte zwaan' (een potentiële falsificator). Wanneer de falsificator wordt aanvaard, wordt de universele uitspraak over witte zwanen weerlegd. Een accountant is zich constant aan het falsificeren!

DEEL III

Sheet 11



De Jaarrekening

De jaarrekening geeft een jaarlijks overzicht van de financiële situatie van een bedrijf of organisatie. Zij bestaat uit een jaarverslag van het bestuur, een balans, een winst-en-verliesrekening over het afgelopen jaar of een resultatenrekening, een toelichting op beide, het kasstroomoverzicht en de overige gegevens met daarin in bepaalde gevallen een accountantsverklaring. Ontbreekt de accountantsverklaring, dan wordt de reden hiervan vermeld.

Soms is er een aparte fiscale jaarrekening en een commerciële jaarrekening.

De organisatie stelt hem zelf op en geeft de versie eerst door aan de accountant die de cijfers gaat controleren. Hoewel de accountants uit marktoverwegingen specifieke klanten uit een bepaalde branche kunnen hebben, kan iedere accountant een willekeurige jaarrekening van iedere soort organisatie beoordelen omdat zijn accountantscontroleproces (de onderzoekswerkzaamheden) gestandaardiseerd is. Er zijn ook eisen vanuit de wet op de Jaarrekening. Daarbij gelden eisen vanuit praktijkervaring, verplichte opleidingen en een achterliggende beroepsvereniging met een register van gecertificeerde accountants en beroepscommissies.

De Jaarrekening en het ACP

Het accountantscontroleproces (ACP) is een op risico-analyse gebaseerde methode conform de BIV-AO en Controleleer principes van Starreveld.

Het doel van de risico-analyse bij een accountantscontrole is het bepalen van de optimale controlemix. De controlemix is een samenhangend geheel van controlemiddelen gericht op het efficiënt uitvoeren van een volkomen (effectieve) controle.

Sheet 12



De accountant begint met de Controle voorbereiding

Doel van deze eerste fase is dat hij inzicht in de organisatie wil krijgen door analyse van interne en externe factoren die van invloed zijn op de bedrijfsactiviteiten, hij voert een globale cijfer analyse uit en kijkt wat er nog meer aan cijfermateriaal beschikbaar is. Het is materiaal waar hij als onderzoeker geen invloed op heeft maar wel moet weten dat het bestaat.

Sheet 13



Externe en intern invloeden

Hij beoordeelt de interne en externe omgeving van de organisatie die z'n jaarrekening wil laten controleren. Hij analyseert wat er vanuit de buitenwereld op de organisatie afkomt en waarop deze weinig invloed heeft, bijvoorbeeld markwerking, tekort aan personeel etc.

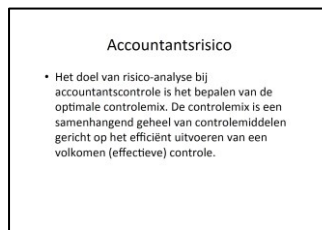
Op de interne omgeving heeft de organisatie wel invloed. De accountant wil weten hoe de interne administratieve organisatie en beheersstructuur eruit ziet. Is de organisatie wel controleerbaar? Er moet toch wel een minimum niveau aan interne-controle maatregelen zoals functiescheiding en toegangscontrole aanwezig zijn.

Sheet 14



Hoeveel onderzoek moet hij nu verrichten?

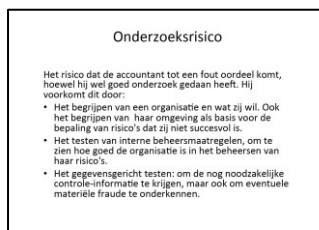
Sheet 15



Accountantsrisico

Het doel van risico-analyse bij een accountantscontrole is het bepalen van **de optimale controlemix**. De controlemix is een samenhangend geheel van onderzoekstechnieken die een accountant wil toepassen om zijn onderzoek zo efficiënt mogelijk uit te voeren. In zijn terminologie: een volkomen (effectieve) controle.

Sheet 16



Onderzoekrisico

Dit is het risico dat de accountant tot een fout oordeel komt, hoewel hij wel goed onderzoek gedaan heeft. Hij voorkomt dit door de basisprincipes van BIV-AO en Controleleer toe te passen:

- Het begrijpen van een organisatie en wat zij wil. Ook het begrijpen van haar omgeving als basis voor de bepaling van risico's dat zij niet succesvol is.

- Het testen van interne beheersmaatregelen, om te zien hoe goed de organisatie is in het beheersen van haar risico's.
- Het gegevensgericht testen: om de nog noodzakelijke controle-informatie te krijgen, maar ook om eventuele materiële fraude te onderkennen.

Sheet 17

$AR = f(IR, ICR, DR)$

Het risico-analysemodel als denkmodel

AR (Accountantscontrolerisico)
 Het risico dat de accountant materiële of wezenlijke fouten niet ontdekt en om die reden een te **gunstige** verklaring afgeeft.

AR = f(IR,ICR,DR)

Het risico-analysemodel van de accountant

Met deze aanpak probeert de accountant zijn onderzoek zo goed mogelijk te organiseren en de kans te minimaliseren dat hij hierbij fouten maakt.

Het accountantsrisico is het risico dat de accountant (materiële of wezenlijke) fouten niet ontdekt en om die reden een te gunstige verklaring afgeeft bij de Jaarrekening die door de organisatie is opgesteld. In de volgende sheets worden de parameters uit deze formule toegelicht.

Sheet 18

$AR = f(IR, ICR, DR)$

- Inherent risico (IR) = het risico op materiële of wezenlijke fouten in de verantwoording afgezien van enige werking van de administratieve organisatie met de daarin begrepen interne controle.
- Interne controlerisico (ICR) = het risico dat de administratieve organisatie met de daarin begrepen interne controle materiële of wezenlijke fouten in de verantwoording niet voorkomt dan wel niet tijdig achterhaald. De AO dekt de risico's niet af.
- Detectierisico (DR) = welke onderzoeksinspanningen moet ik verrichten? Met te weinig onderzoek loop ik een groot risico op een foutief oordeel.

AR = f(IR,ICR,DR). De formule uitgeschreven

Accountantsrisico = is een op een statistische wetmatigheid gebaseerde onnauwkeurigheid, namelijk 5% (of 2%)

Inherent risico (IR) = het risico op materiële of wezenlijke fouten in de verantwoording afgezien van enige werking van de administratieve organisatie met de daarin begrepen interne controle.

Interne controlerisico (ICR) = het risico dat de administratieve organisatie (AO) met de daarin begrepen interne controle materiële of wezenlijke fouten in de verantwoording niet voorkomt dan wel niet tijdig achterhaald. De interne factoren van een organisatie ekken de risico's bijvoorbeeld niet voldoende af.

Detectierisico (DR) = welke onderzoeksinspanningen moet de onderzoeker nu verrichten? Met te weinig onderzoek loopt hij een groot risico op een foutief oordeel.

Sheet 19



DR= F (CAR, SPR)

Bij een hoog IR en ICR heeft een accountant meer controlebewijs nodig. Hoe meer controlebewijs, hoe lager dit risico en hoe deugdelijker zijn beoordeling is.

Wat moet hij nu controleren, cq vaststellen? Hoe groot is ZIJN kans dat hij met cijferanalyses een belangrijke onjuistheid NIET ontdekt?

De onderzoeker heeft zelf invloed op dit risico! Wil hij een **laag** onderzoeksrisico dan betekent dit dat hij **veel** moet gaan detecteren.

In het controleplan zal de accountant dan opnemen wat hij aan cijferanalyses (CAR) systeemtest en detailcontroles zal gaan doen om z'n eigen onderzoeksrisico zo laag mogelijk te maken. Hij kan ook beperkt onderzoek doen met steekproeven (SPR) als hij merkt dat het met het IR en ICR wel goed zit, want beide zijn laag. Mocht hij dan toch nog fouten tegenkomen, dan zal hij de jaarrekening moeten afkeuren want de organisatie is dan niet betrouwbaar gebleken in het beeld wat zij met de gegevens uit de Jaarrekening schetsen.

Sheet 20



Data Analyse

In het werkprogramma van de accountant wordt dus in detail vastgelegd welke controlewerkzaamheden, waarom (bv vanwege hoog IR en ICR) en hoe gedetailleerd (DR met CAR en SPR) moeten worden uitgevoerd en in welke omvang.

Mogelijke controletechnieken zijn: Waarneming ter plaatse, tijdsstudie, lijncontroles, interviews, documentatie, schematechnieken, bewijsstukken, systeemoutput, analysehulpmiddelen, code review, testen, softwarematige technieken, audit-software, cijferbeoordeling, functiepunanalyse, verbandscontroles, schriftelijke verklaring en enquêtes.

Zijn doel: een zo efficiënt mogelijk onderzoek en een betrouwbare conclusie: Ja de Jaarrekening van de organisatie klopt en hij kan zijn handtekening zetten als goedkeuring.

DEEL IV PRAKTIJKVOORBEELD

Sheet 21



Het onderzoekrisico toegepast bij Inspectie X

Inspectie X betreft een onderzoek bij 30 specifieke organisaties in relatie tot een brede maatschappelijke casus. Hierbij wordt de naleving van de Archiefwet geïnspecteerd waarbij de onderzoeksvragen zich richten op de volledigheid en duurzaamheid van de gevormde archieven.

Sheet 22



Het onderzoekrisico = f (IR, ICR, BR, DR)

De onderzoekrisico-analyse voor Inspectie X is gebaseerd op de methodiek van het Accountantsrisico: de zogenaamde audit risk formule. We nemen daarbij de statistisch wetmatigheid over dat er altijd een onnauwkeurigheid in een onderzoek zit (je kunt niet alles 1 op 1 checken).

Sheet 23



Inherent risico (IR)

Hier wordt de organisatie gewogen op basis van de uitkomsten van eerdere inspecties, uitkomsten van de Monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en het algemene beeld van de kwaliteit van de organisatie. Wat weten we al intern over de te inspecteren organisatie? De scores kunnen Hoog, Midden of Laag zijn.

Sheet 24

Onderzoekrisico
f (IR, ICR, BR, DR)

Intern controle
risico

- Kwaliteit
aangeleverde
informatie
- Volledigheid

H, M, L



Intern controle risico (ICR)

De organisaties hebben informatie openbaar beschikbaar gesteld die met de casus van de inspectie te maken heeft. Deze worden eerst geanalyseerd en beoordeeld. Hierbij ontstaat een tweede risicobeoordeling met mogelijke scores Hoog, Midden of Laag. Dit laat de waardering zien per organisatie van de kwaliteit van de door hen opgeleverde openbare informatie. De scores kunnen Hoog, Midden of Laag zijn.

Sheet 25

Onderzoekrisico
f (IR, ICR, BR, DR)

Belangenrisico

- Rol
- Zorgdragers
- Algemeen
beeld

H, M, L



Belangenrisico (BR)

Tot slot is er een derde risico-inschatting gemaakt: het belangenrisico. Dit risico is direct gerelateerd aan de specifieke rol van de te inspecteren organisatie bij de maatschappelijke casus. Het belang van de ene organisatie kan van een andere orde zijn dan die van een andere organisatie. De scores kunnen Hoog, Midden of Laag zijn.

Sheet 26

Onderzoekrisico f (IR, ICR, BR, DR)

	Inspectie X				Conclusie
	IR	ICR	BR	DR	
Organisatie A	L	M	L	H	Vragenlijst
Organisatie B	H	H	M	L	Bezoek + A
Organisatie C	L	L	L	H	Vragenlijst
Organisatie D	M	M	L	H	Vragenlijst
Organisatie E	M	M	H	L	Bezoek + A
Organisatie F	L	L	H	H	Bezoek
Organisatie G	H	H	H	L	Bezoek + A

Het onderzoekrisico voor inspectie X is de inschatting van de hoeveelheid onderzoeksinspanningen

Uiteindelijk resulteerde de drie risico-analyses (IC, ICR, BR) van de organisatie in het bepalen van het Detectierisico (DR) dat we als onderzoeker willen lopen. De scores zijn Hoog, Midden en Laag. De vraag is tenslotte welke minimale onderzoeksinspanningen bij de 30 organisaties horen voor een zo efficiënt en betrouwbaar mogelijk onderzoek.

Hoog risico

Dit hoog detectierisico willen we lopen omdat de IR, ICR en BR laag zijn vastgesteld. Er hoeven weinig onderzoeksinspanningen bij deze organisatie verricht te worden omdat de eisen van de Archiefwet in opzet goed zijn geïmplementeerd. Dit blijkt ook uit de resultaten van eerdere inspecties en de laatste Monitor. Onze onderzoeksinspanning is gering. Een vragenlijst opsturen en laten invullen door de organisatie volstaat.

Midden risico

Dit risico willen we als onderzoeker lopen. Er moeten middelmatige onderzoeksinspanningen verricht worden op de kwaliteit van de informatiehuishouding. Onze onderzoeksinspanning neemt iets toe. Een vragenlijst opsturen en laten invullen door de organisatie is alleen niet voldoende. Toegevoegd wordt nu een kort inspectiebezoek.

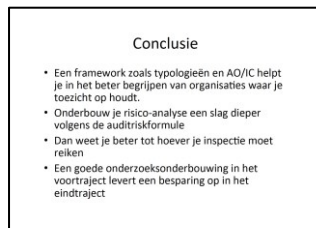
Laag risico

Ons onderzoek moet bij deze organisatie een laag risico hebben anders snijden we onszelf in vingers bij de eindconclusie van ons onderzoek. Er moeten veel onderzoeksinspanningen verricht worden om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de informatiehuishouding. De inspectie zal uitgebreider zijn, gericht op meerdere personen en er zullen ook waarnemingen ter plaatsen gedaan moeten worden.

Het toepassen van deze, uit de accountancy afkomstige onderzoekstechniek, bleek bij deze casus redelijk accuraat toepasbaar. De eerste indruk is dat het de inspectie als onderzoek efficiënter en betrouwbaarder heeft gemaakt.

De methodiek is dynamisch. Als blijkt dat men een verkeerde inschatting gemaakt heeft (bij IR, ICR of BR), dan past men de betrokken parameters aan. Dit heeft gevolgen voor de onderzoeksinspanning.

Sheet 27

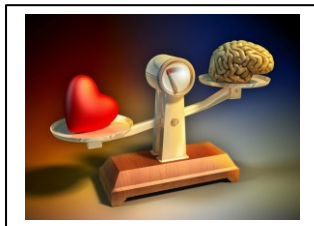


Conclusie

Met een methode als onderzoeksrisico kan men een onderzoek efficiënter en betrouwbaarder uitvoeren. Het gaat een slag dieper dan de meeste risico-analyse technieken die men gewoon is te hanteren. Deze is vaak alleen gericht op externe factoren. Als men ook de interne factoren van een organisatie bij de inspectie betreft, wordt een inspectie veel betrouwbaarder. Het kost wel mee voorbereidingstijd maar de winst zit 'm in de uitvoeringstijd. Die is nu veel efficiënter ingericht.

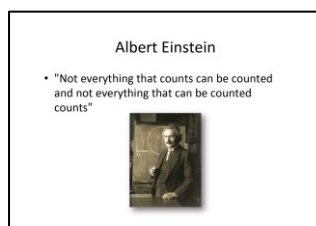
Een goede onderzoeksopbouw in het voortraject levert een besparing op in het eindtraject.

Sheet 28



Overigens is de bovenstaande onderzoeksmethode in mijn ogen ook een goede denkexerctie voor het begrip **Professional Judgement**. Zie ook citaat Einstein.

Sheet 29



Einstein:

- "Not everything that counts can be counted and not everything that can be counted counts"

Bronnen

BIV/AO

<https://dewereldvolgensbergh.nl/wp-content/uploads/2018/11/biv-ao-digitaal-leerboek-1994-tot-heden-versie-2018-10-21.pdf>

<https://executivefinance.nl/wp-content/uploads/2015/02/FC1003021.pdf>

Onderzoeksriscico

<http://archieff.mab-online.nl/artikel/223/Bedrijfsrisico%E2%80%99s-van-de-accountant-en-het-Audit-Risk-Model>

Referentiekader

<https://www.norea.nl/handreikingen>