

De effectiviteit van de systeemgerichte aanpak in de accountantscontrole

Prof. J.H. Blokdijk RA

ACCOUNTANTSCONTROLE

Inleiding en probleemstelling

De accountantscontrole van de jaarrekening zal volgens menig buitenstaander vooral bestaan in het controleren van de in de jaarrekening opgenomen gegevens met allerlei documenten, en in het inventariseren van goederen, gelden en waardepapieren. Dit zijn de zogenoemde 'gegevensgerichte werkzaamheden', die inderdaad in principe onontbeerlijk zijn.

In de loop der tijd is het besef gegroeid dat accountantscontrole in veel gevallen doelmatiger kan worden uitgevoerd door vast te stellen uit welk informatiesysteem de bedoelde gegevens komen, en dit systeem op betrouwbaarheid te beoordelen. Als dat oordeel gunstig is, behoeven niet alle gegevens met documenten of door inventarisatie gecontroleerd te worden. De accountant verricht dus vele zogenoemde 'systeemgerichte werkzaamheden'.

In Nederland bestaat bij de accountantscontrole een voorkeur voor de systeemgerichte aanpak (zie bijvoorbeeld Frielink & De Heer, 1987; 4.3.213). Deze bestaat hierin dat de accountantscontrole zo veel mogelijk op systeemgerichte werkzaamheden wordt gebaseerd, waardoor zo min mogelijk gegevensgerichte werkzaamheden behoeven te worden uitgevoerd.

Deze voorkeur vindt steun in de theorie van de risicoanalyse in de accountantscontrole. Uit deze theorie volgt dat gegevensgerichte werkzaamheden kunnen worden beperkt als het inherent risico (de kans dat fouten ontstaan) en het interne-controlerisico (de kans dat fouten niet door de gecontroleerde zelf voorkómen dan wel tijdig ontdekt worden) niet als 'hoog' behoeven te worden gekwalificeerd. Voor een lagere kwalificatie dan 'hoog' is nodig: een onderzoek door de accountant naar de *opzet*, het *bestaan* en de *werking* van de administratieve organisatie (AO) en de interne controle (IC). De werking wordt vastgesteld door middel van 'tests of control'.

De systeemgerichte aanpak is dus gebaseerd op de risicoanalyse. Deze aanpak staat internationaal bekend als het 'audit risk model', en ligt in redelijke mate van detail vast in de door de *International Federation of Accountants* (IFAC) vastgestelde *International Standard on Auditing 400* (ISA 400), de internationale regelgeving die in Nederland onverkort is overgenomen in de *Richtlijnen voor de Accountantscontrole* (RAC 400).

Sedert ruim een jaar wordt echter publiekelijk aan de effectiviteit, de doeltreffendheid van dit controlemodel getwijfeld door toezichthouders op het effectenverkeer, met name door de Amerikaanse *Securities and Exchange Commission* (SEC) en door de *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO). Zo stelde Arthur Levitt Jr., voorzitter van de SEC, in een toespraak op 7 oktober 1999: 'In an era that calls for greater risk management, the industry (het accountantsberoep, JHB) has migrated to what they call the "risk-based" model. (...) Because of the challenges of executing these new standards well, I wonder if the public interest is being better served. We cannot permit thorough audits to be sacrificed for re-engineered approaches that are marginally more efficient, but significantly less effective' (Levitt, 1999).

Hij had inmiddels de instelling van een *Panel on Audit Effectiveness* bewerkstelligd, dat in september 1999 een vragenlijst heeft rondgestuurd met een apart hoofdstuk met kritische vragen over 'the audit risk model' (Panel on Audit Effectiveness, 1999).

Inmiddels heeft dit Panel zijn rapport uitgebracht (Panel on Audit Effectiveness, 2000).

Prof. J.H. Blokdijk RA is emeritus-hoogleraar Accountantscontrole aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Voorts is hij directeur van J.H. Blokdijk Advies BV en adviseur van accountants en advocaten.

Het Panel heeft een onderzoek uitgevoerd van de accountantscontroles bij 126 ‘public companies’, waarbij het duidelijk verder is gegaan dan de gebruikelijke ‘peer review’: men is de dossiers ingegaan. Daarbij is gebleken dat het ‘audit risk model’ in het algemeen behoorlijk wordt toegepast, zij het dat hier en daar bij de controlerende accountants onduidelijkheden bleken te bestaan over de interpretatie van de regelgeving. Het Panel heeft dan ook onder meer aanbevelingen gedaan voor meer specifieke regelgeving en voor meer gerichte training bij de accountantskantoren.

Het Panel heeft echter de bestaande regelgeving als uitgangspunt genomen voor het onderzoek; het heeft deze regelgeving niet kritisch geanalyseerd. Ook de wat titel betreft veelbelovende Appendix A, ‘The Audit Risk Model’, bevat niet meer dan een uiteenzetting van het model voor het algemene publiek. Na de hiervóór geciteerde woorden van Levitt had die analyse wel verwacht mogen worden.

De kernvraag is namelijk of het ‘audit risk model’ en de systeemgerichte aanpak een deugdelijke grondslag voor de accountantsverklaring leveren. Bedacht moet immers worden dat fouten in een verantwoording slechts worden ontdekt door de uitvoering van gegevensgerichte werkzaamheden. Systeemgerichte werkzaamheden kunnen wel leiden tot de ontdekking van *mogelijke* fouten, en zelfs tot *aanwijzingen* voor het bestaan van fouten, maar niet tot de ontdekking van de fouten zelf.

Aangezien de huidige regelgeving het ‘audit risk model’ belichaamt, is de vraag dus of de regelgeving voorziet in een sluitend geheel van controlemaatregelen, met andere woorden: of deze een deugdelijke grondslag voor de accountantsverklaring levert.

Ter beantwoording van deze vraag wordt deze bijdrage als volgt opgebouwd:

- 1 Een beknopte weergave van de internationale regelgeving met betrekking tot het onderzoek van de AO en de IC.
 - 2 Een beschrijving en een beoordeling van de onderzoeksmogelijkheden van de accountant.
 - 3 Een toetsing van de regelgeving aan de mogelijkheden van de accountant, met een conclusie, waarna nader zal worden ingegaan op:
 - 4 De zin van afzonderlijke ‘tests of control’.
 - 5 Een voorstel tot wijziging van de systematiek van de jaarrekeningcontrole in de regelgeving.
- Tot slot volgen korte beschouwingen over:
- 6 De consequenties van het voorgaande voor de risicoanalyse.
 - 7 De aard van gegevensgerichte werkzaamheden.

1 De regelgeving over het onderzoek naar de AO en de IC

In ISA 400 wordt de controleaanpak volledig in het kader van de risicoanalyse geplaatst (paragraaf 2). Om het inherent risico en het interne-controle-risico vast te stellen dient de accountant de administratieve organisatie en de interne controle te onderzoeken. De in ISA 400 neergelegde systematiek van de controle is gebaseerd op de gedachte dat de gegevensgerichte arbeid beperkt kan worden indien de accountant voldoende zekerheid verkrijgt over de opzet, het bestaan en de werking gedurende de gehele periode van de AO en van de IC, zij het dat ISA 400 de term ‘bestaan’ niet afzonderlijk hanteert.

Ten aanzien van het onderzoek naar de opzet van de AO/IC lijken de regels mij toereikend; daarom zal ik ze hier niet nader bespreken. Deze bijdrage is met name gericht op het onderzoek naar het *bestaan* en naar de *werking*.

Het onderzoek naar bestaan en werking dient blijkens paragraaf 27 van ISA 400 uitgevoerd te worden door toepassing van ‘tests of control’, zij het dat ten aanzien van het bestaan in paragraaf 15 tevens wordt gesproken van ‘walk-through tests’, ofwel lijncontroles, waarbij enkele transacties door het gehele administratieve systeem heen worden gevolgd.

Blijkens paragraaf 27 van ISA 400 (ISA 400.27) hebben ‘tests of control’ ten doel om informatie te verkrijgen over de effectiviteit van de opzet van de AO/IC, en de werking van de IC *gedurende de hele periode*.

In de gehele systematiek van ISA 400 wordt de opzet van de AO/IC al beoordeeld voordat tot ‘tests of control’ wordt overgegaan; deze hebben dus in wezen ten doel het feitelijk (voort)*bestaan* vast te stellen. Dat kan afzonderlijk geschieden, met de zojuist genoemde lijncontroles, maar kan ook heel goed gecombineerd worden met het onderzoek naar de werking; immers, indien in opzet voorgeschreven maatregelen van interne controle nimmer worden uitgevoerd, wordt dat bij het onderzoek naar de werking ontdekt. Het vraagstuk spitst zich dus toe op de *werking* van de IC, en wel gedurende de gehele periode.

De ‘tests of control’ *kunnen*, blijkens paragraaf 30 van ISA 400 (ISA 400.30), omvatten:

- het onderzoek van *documenten* die ten grondslag liggen aan bepaalde transacties of andere gebeurtenissen om vast te stellen dat de maatregelen van interne controle juist hebben gewerkt, bijvoorbeeld nagaan dat een transactie is geautoriseerd (‘inspection of documents’);

- het *informer*en naar en het *waarnemen* van bepaalde maatregelen van interne controle die niet leiden tot een controleerbare vastlegging, bijvoorbeeld het vaststellen wie feitelijk de maatregel uitvoert, niet slechts wie geacht wordt dit te doen ('inquiry' and 'observation');
- het *opnieuw uitvoeren* van maatregelen van interne controle, bijvoorbeeld het afstemmen van bankrekeningen om vast te stellen dat deze afstemming op een juiste wijze door de gecontroleerde is uitgevoerd ('reperformance').

Deze opsomming is duidelijk niet limitatief bedoeld, maar in door mij geraadpleegde Amerikaanse leerboeken (Arens & Loebbecke, 1997; Carmichael, Willingham & Schaller, 1996; Hayes & Schilder, 1999; Kiger & Scheiner, 1997; Messier, 1997) heb ik geen verdere 'tests of control' aangetroffen, ook niet bij wijze van voorbeeld. Ook in het zeer uitgebreide Engelse leerboek van Jenkins, Cooke & Quest (1995) zijn geen andere maatregelen te vinden.

De in de inleiding van deze bijdrage gestelde vraag spitst zich dus toe op de vraag: wordt met de in ISA 400.30 genoemde maatregelen het in ISA 400.27 gestelde doel bereikt?

Daartoe moet eerst worden vastgesteld welk proces de gegevens doorlopen alvorens zij in de jaarrekening worden samengevat (AO), en welke maatregelen intern worden genomen om dit proces te beheersen (IC). Voorts moet worden vastgesteld wat de accountant kan doen om de werking hiervan gedurende de gehele periode vast te stellen.

2 De onderzoeksmogelijkheden van de accountant

Bij de totstandkoming van een jaarrekening zijn drie fasen te onderkennen:

- het plaatsvinden van relevante gebeurtenissen en de eerste vastlegging daarvan;
- de gegevensbewerking tot een routineproduct (bijvoorbeeld een saldibalans);
- de bewerking van het routineproduct tot een verantwoording (managementinformatie, en later: (jaar)rekening).

Voor deze laatste fase hebben noch de AO, noch de IC veel betekenis; deze bewerking omvat vooral niet-routinematige werkzaamheden, met ten dele een subjectief karakter, zoals het vaststellen van de omvang van voorzieningen. Hierop pleegt het management veel invloed uit te oefenen, zodat de accountant deze fase steeds gegevensgericht zal moeten controleren. De 'tests of control' dienen dus vooral de fasen A en B af te dekken.

Fase A speelt zich vooral af in de operationele sfeer. De interne controle richt zich niet alleen op de vraag of de gebeurtenis op de gewenste wijze plaatsvindt, maar ook op de vraag of de eerste vastlegging correct is. Die eerste vastlegging dient vaak als bewijs dat de 'beweringen' waaruit de verantwoording uiteindelijk wordt opgebouwd, juist en/of volledig zijn. Dat bewijsmateriaal heeft echter vaak slechts voldoende bewijskracht als er interne controle op is toegepast.

De accountant kan deze interne controle evenwel grotendeels niet zelf uitvoeren of herhalen, en wel omdat hem de technische c.q. commerciële deskundigheid daartoe ontbreekt, en/of omdat hij niet voortdurend aanwezig kan zijn op plaatsen waar zich relevante gebeurtenissen kunnen afspeelen (zie ook de bij paragraaf 200.9 van de Richtlijnen voor de Accountantscontrole opgenomen toelichting (International Standards on Auditing, 2000)). Dergelijke interne controle wordt aangeduid als 'onvervangbaar', door de accountant. Deze kan dan slechts de uiterlijke kentekenen van interne controle (zoals parafen en stempels) waarnemen. Als de interne controle niet of slecht is uitgevoerd, is dit niet te repareren door de accountant.

De 'tests of control' dienen ter afronding van de risicoanalyse. Als de interne controle minder goed functioneert, moet de accountant meer doen. Maar dat meerdere kan hij bij onvervangbare interne controle per definitie niet doen! Daarom kan de onvervangbare interne controle ook in het geheel niet worden meegewogen in de kwantitatieve risicoanalyse. Voor een meer uitgebreide beschouwing: zie Blokdijk (1995).

Fase B, de gegevensbewerking, speelt zich af in de administratieve sfeer. De interne controle heeft daarin ten doel te verzekeren dat de (eerste vastleggingen van) gebeurtenissen correct in de verantwoording worden verwerkt. De interne controle is dus gericht op de correcte (juiste en volledige) invoer en de correcte bewerking (sorteren, sommeren en salderen).

De interne controle op de gegevensbewerking pleegt te worden verweven in de administratieve organisatie. Daarvoor worden één of meer systemen ontworpen, beoordeeld, getest en ten slotte goedgekeurd; dit alles wordt schriftelijk vastgelegd. Hierop baseert de accountant zijn beoordeling van de opzet.

Het object van de accountantscontrole, de jaarrekening, komt voort uit reeds werkende systemen. Daarbij zijn ten minste van betekenis:

- algemene controlemaatregelen:
 - de interne controle op wijzigingen in de programmatuur, die op dezelfde wijze kan verlo-

- pen als de interne controle op de opzet;
- *de toegangscontroles*, die voortdurend moeten worden bewaakt door een functionaris die bevoegdheden aan gebruikers van het systeem verleent. In beginsel kan ook hierbij dezelfde procedure worden gevolgd als bij wijzigingen in de programmatuur.
- *toepassingscontroles*:
 - *geprogrammeerde controles*, die hard of zacht kunnen zijn; bij harde controles kan men bij fouten niet verder werken zonder de fout te hebben gecorrigeerd, terwijl bij zachte controles, zoals plausibiliteitscontroles, een signaal wordt afgegeven;
 - *gebruikerscontroles*, zoals boekings- en verwerkingsverslagen, die door de gebruiker gecontroleerd kunnen worden.

Hierbij laat ik thans buiten beschouwing de programmatuur waarmee transacties worden afgevoerd, zoals voor facturering, salarisberekening en renteberekening. Op deze – in de vakliteratuur wat ongelukkig als ‘door de computer gegenereerd’ aangeduide – gebeurtenissen zijn wellicht verdere maatregelen van interne controle nodig.

Ter toetsing van de werking van de zojuist genoemde interne controlemaatregelen zou de accountant de navolgende maatregelen kunnen toepassen.

De interne controle op wijzigingen in de programmatuur

De accountant kan nagaan welke wijzigingen na testen zijn geautoriseerd, door kennis te nemen van alle protocollen betreffende die wijzigingen. Dat heeft óók zin om zijn kennis van het systeem van de gegevensbewerking te actualiseren. Wel blijft de knagende vraag of er ook ongeautoriseerde wijzigingen zijn opgetreden. Ten aanzien hiervan kan de accountant nagaan welke maatregelen periodiek intern worden getroffen. Of en in hoeverre accountants hiervoor tegenwoordig zelf over mogelijkheden beschikken, is mij thans niet bekend. Deze systeemgerichte arbeid betreft echter slechts het (voort)bestaan van het systeem, niet de werking daarvan, en blijft hier daarom verder buiten beschouwing.

Van groot belang is echter dat tegenwoordig in toenemende mate ‘parameters’ in systemen door de gebruikers per transactie kunnen worden ingesteld dan wel gewijzigd (Limperg Instituut, 1997). Vaak is deze laatste mogelijkheid verankerd in het beleid van de onderneming (flexibiliteit). Het ‘systeem’ verandert dus voortdurend, wat het vertrouwen van de accountant in ‘het systeem’ moet beïnvloeden.

Naar hun aard kunnen interne controles op de

instelling van parameters niet plaatsvinden door verankering in procedures die in het geautomatiseerde systeem vastliggen. Deze interne controles moeten worden vervangen door – meer rechtstreeks – management control. Zo zou de interne controle op de verkoopprijzen kunnen plaatsvinden door een frequente en intensieve interne beoordeling van de behaalde brutomarges door het management. Als de resultaten van deze interne beoordeling worden vastgelegd, beoordeelt de accountant de werking van de interne controle door hiervan kennis te nemen. Op grond hiervan kan hij dan besluiten om al dan niet bepaalde transacties gericht te onderzoeken. Dit is een vorm van cijferanalyse, waaronder ik versta: cijferbeoordeling *plus* (indien nodig) het gerichte, kritische onderzoek van hetgeen daarbij opvalt. Dit zijn dus gegevensgerichte werkzaamheden.

De toegangscontroles

Met betrekking hiertoe zou de accountant periodiek de in de computer vastgelegde bevoegdheden kunnen laten afdrukken. Dat zou hetzelfde effect hebben als de standaardbankverklaring met betrekking tot de tekeningsbevoegdheid voor de bankrekeningen; ook die levert wel eens verrassingen op. Daarmee is nog geen zekerheid verkregen over de tussentijdse wijzigingen van bevoegdheden. Deze zekerheid zou te bereiken zijn indien voor tussentijdse wijzigingen intern dezelfde procedure wordt gevolgd als voor wijzigingen in de programmatuur, zodat de accountant kennis kan nemen van de schriftelijke autorisaties van wijzigingen in de toegangsbevoegdheden. De combinatie van deze twee controlemaatregelen zou de accountant een belangrijke mate van zekerheid leveren. Vaak ontbreekt die interne controle echter, met name bij kleinere ondernemingen waar een systeembeheerder veelal op informele basis bevoegdheden toekent, zonder behoorlijke vastlegging; bij grotere ondernemingen kan dit ook voorkomen, zij het meer incidenteel.

Dan kan de accountant de werking van de interne controle slechts beoordelen door met behulp van audit software een rapportage te maken van mutaties die zijn geïnitieerd door degenen die daartoe niet de bevoegdheid behoren te hebben. Een dergelijke rapportage zal dan vooral worden gebruikt om een kritische gegevensgerichte steekproef vast te stellen, en dient dan ter ondersteuning van gegevensgerichte arbeid. Dit past ook in de risicoanalyse: de interne controle bestaat niet of werkt niet goed, zodat méér gegevensgerichte arbeid moet worden verricht.

Hiermee zijn, zonder pretentie van volledigheid,

enkele mogelijkheden geschetst. Boer (1998) constateert echter ten aanzien van de accountantscontrole: 'De diepgang van de beoordeling van de *general ICT controls* toont een belangrijk gat tussen de theorie en de praktijk'.

De geprogrammeerde controles en de gebruikerscontroles

Hierbij is een belangrijke vraag wie de signalen uit plausibiliteitscontroles en dergelijke afwerkt, en wie de boekings- of verwerkingsverslagen controleert. Indien dit degene is die zelf de gegevens heeft ingevoerd (zelfcontrole), heeft dit voor de accountant weinig betekenis. Hetzelfde geldt indien dergelijke controles worden uitgevoerd door de chef van degene die de gegevens heeft ingevoerd: er is dan geen sprake van functiescheiding. Deze interne controle heeft pas betekenis voor de accountant indien deze in functiescheiding wordt uitgevoerd. Meestal is dit niet het geval; het ligt ook niet in de aard van *gebruikerscontroles*. Dan zou een 'test of control' kunnen bestaan uit de heruitvoering van deze interne controles door de accountant. Dit is gegevensgerichte arbeid. Omdat deze interne controles in wezen invoercontroles zijn, zou dit een wederinvoering van de sterk verouderde 'synthetische' gegevensgerichte controle (*bottom-up*) betekenen, die op zijn minst ondoelmatig is.

Bovendien wordt hiermee nog steeds geen zekerheid bereikt over de *gegevensbewerking* (sorteren, sommeren, salderen), dus ook de effectiviteit is beperkt. Die wordt wel bereikt met de 'analytische' gegevensgerichte controle (*top-down*). In de praktijk wordt deze 'interne' controle dan ook in wezen stilzwijgend overgelaten aan de *externe* accountant, waarvan immers gegevensgerichte controlewerkzaamheden worden verwacht (Zie ook Blokdijk, 1998).

In het vorenstaande is geabstraheerd van het bestaan van *verbijzonderde* interne-controleafdelingen of -functionarissen; bij het merendeel van de ondernemingen bestaan deze ook niet. Dergelijke functionarissen hebben in het algemeen dezelfde problemen als de externe accountant, met één voordeel: zij kunnen in beginsel voortdurend aanwezig zijn. De externe accountant zal dan de uitkomsten en het werk van de interne-controlefunctionaris beoordelen en vervolgens de uitkomsten gebruiken op dezelfde wijze als wanneer hij deze werkzaamheden zelf had verricht.

3 Toetsing van de regelgeving

Zoals gezegd noemt ISA 400 als voorbeelden van

'tests of control' uitsluitend de volgende concrete maatregelen:

- Onderzoek van documenten die ten grondslag liggen aan transacties of andere gebeurtenissen.
- Informeren naar en waarnemen van de uitvoering van maatregelen van interne controle.
- Opnieuw uitvoeren van maatregelen van interne controle.

Het onderzoek van documenten is in wezen niet anders dan de vaststelling of uiterlijke kentekenen van interne controle aanwezig zijn, dus of de interne controle *lijkt* te hebben gewerkt. Immers, deze interne controle is veelal grotendeels onvervangbaar door accountantscontrole. Dit onderzoek maakt in wezen deel uit van het onderzoek naar de kwaliteit van het bewijsmateriaal. Deze arbeid heeft wel degelijk zin, doch uitsluitend indien de accountant een post uit de verantwoording controleert met een document, waarbij hij tevens nagaat of het document wel voldoende bewijskracht levert; dit is gegevensgerichte arbeid. Het uitsluitend nagaan of documenten wel zijn voorzien van parafen en dergelijke is, zoals ik al eerder heb betoogd, een zinloze bezigheid (Blokdijk, 1995; zie ook Kinney, 1999, p. 151).

Het informeren naar en het waarnemen van de uitvoering van maatregelen van interne controle levert nauwelijks bewijskracht op voor de werking van de interne controle gedurende de gehele periode, zoals de eerdergenoemde Amerikaanse auteurs allen ook stellen. Uit de gegeven voorbeelden blijkt ook dat deze maatregelen uitsluitend slaan op het plaatsvinden van gebeurtenissen (fase A).

Het opnieuw uitvoeren van maatregelen van interne controle is uiteraard alleen mogelijk voor *vervangbare* maatregelen van interne controle. Ook dit is blijkens het gegeven voorbeeld (het opnieuw afstemmen van de administratie met rekeningafschriften van banken) gegevensgerichte arbeid.

ISA 400.27 eist dat bij 'tests of control' informatie wordt verkregen over de effectiviteit van de werking van de interne-controlemaatregelen *gedurende de gehele periode*. De logica brengt dan echter met zich mee dat de werking van *alle* relevante maatregelen van IC gedurende de gehele periode wordt vastgesteld: ontbreken in deze keten schakels, dan kan de accountant daar niet op steunen, doch moet hij in beginsel op een andere wijze in de leemte voorzien. Hij moet dus in wezen alle schakels in de keten van relevante interne-controlemaatregelen onderzoeken.

Noch ISA 400, noch de Amerikaanse leerboeken noemen 'tests of control' voor de

gegevensbewerking (fase B), met uitzondering van het voorbeeld bij het opnieuw uitvoeren van maatregelen van interne controle, waarop ik hierna terugkom. In de regelgeving (ISA 400, par. 8 sub (b)) worden enige aandachtspunten genoemd, zoals wijzigingen in computerprogramma's en toegangscontroles, maar die hebben geen weer-slag gevonden in de 'tests of control'. Ik zie hierbij nog af van de vraag of dit in elk concreet geval de *enige* voor de accountant relevante maatregelen van interne controle op de gegevensbewerking zijn.

Wel omgeve de regelgeving ook nog ISA 401, over controle in een omgeving waarin gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerde informatie-systemen. Op zich is een afzonderlijke richtlijn hierover al ouderwets. Belangrijker is echter dat deze regels slechts algemeenheden omvatten. Over 'tests of control' wordt in het geheel niet gesproken.

Het in ISA 400.30 gegeven voorbeeld van het opnieuw uitvoeren van maatregelen van interne controle, het opnieuw afstemmen van de administratie met rekeningafschriften van banken, dekt wel de fase van de gegevensbewerking af. Als de desbetreffende maatregel van interne controle achterwege zou zijn gebleven, zou de accountant echter exact hetzelfde werk doen. De theorie draait hier dus in een semantische cirkel rond: de controlemaatregel wordt uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre de controlemaatregel moet worden uitgevoerd. De praktijk zal zich vermoedelijk niet in deze cirkel laten vangen.

De controlemaatregel is echter wel effectief, maar het is de *enige* in de regelgeving genoemde maatregel die fase B afdekt. ISA 400 geeft deze evenwel slechts als een – relatief weinig bewerke-lijk – *voorbeeld*; de regelgeving *schrijft* noch deze, noch andere effectieve maatregelen ter toetsing van de werking van de interne controle op de gegevensbewerking *voor*.

De conclusie is dus dat de regelgeving niet het gehele traject van totstandkoming tot het routine-product (fasen A en B) afdekt: de vormgeving in de regelgeving van de theorie van de risicoanalyse vertoont lacunes. De 'officiële' theorie levert dus geen sluitend geheel van controlemaatregelen, en daardoor geen deugdelijke grondslag op.

4 De zin van afzonderlijke 'tests of control'

Een combinatie van de beschouwingen in de voorgaande twee paragrafen leidt alras tot de vraag welke rol de 'tests of control' kunnen spelen. Uit paragraaf 2 moge blijken dat de mo-

gelijkheden niet groot zijn, terwijl de regelgeving blijkens paragraaf 3 zeer weinig houvast biedt.

Met betrekking tot fase A, het plaatsvinden van gebeurtenissen en de eerste vastlegging daarvan, bestaan de enige effectief lijkende 'tests of control' (controle met documenten en heruitvoering van interne-controlemaatregelen) uit gegevensgerichte werkzaamheden.

Bij de controle met documenten wordt met de 'tests of control' in wezen de kwaliteit van het bewijsmateriaal vastgesteld, en wel door waarneming van de uiterlijke kentekenen van – groten-deels onvervangbare – interne controle. Het is veel doelmatiger dit te doen op het moment waarop het bewijsmateriaal daadwerkelijk wordt gebruikt: bij de gegevensgerichte werkzaamheden.

Sommige maatregelen van interne controle in fase A zijn wel vervangbaar door accountants-controle, met name de interne controle op rekenkundige bewerkingen. Dan kan dus heruitvoering van de interne-controlemaatregelen plaatsvinden. Maar ook deze kan zich uiteraard veel doelmatiger voltrekken bij de controle van een bewering met een document.

Afzonderlijke 'tests of control' in fase A hebben dus geen zin.

Voorts worden heden ten dage met name de onvervangbare maatregelen van interne controle niet meer *buiten* doch *in* het geautomatiseerde systeem uitgevoerd. Zo is vaak de paraaf of het stempel op een document reeds lang vervangen door een wijziging van een veld in een record. Die wijziging moet dan uitsluitend door een bevoegde functionaris kunnen worden aangebracht. Daarmee worden dus de toegangscontroles van belang; deze komen hierna, als element van fase B, aan de orde.

Ten aanzien van deze – in de regelgeving zo verwaarloosde – fase B is een wat meer uitgebreide analyse nodig.

De toetsing op wijzigingen in de programmatuur is in wezen een toetsing op het (*voort*)*bestaan* van het systeem, en behoort dus niet als toetsing van de *werking* te worden gezien. Het is bovendien de vraag of wijzigingen in de programmatuur op effectieve wijze kunnen worden achterhaald door 'tests of control'. Dit geldt met name voor ongeautoriseerde programmatakken.

De toetsing van de instelling van parameters is, in zijn algemeenheid, niet vervangbaar door accountantscontrole. Bovendien zal de interne controle hierop vaak plaatsvinden door gegevensgerichte arbeid. De accountant zal deze moeten beoordelen, en op basis hiervan eventueel tot nadere, specifiek gerichte gegevensgerichte arbeid moeten besluiten. Plaats voor 'tests of control' zie ik hier niet.

Als toetsing van de werking van de toegangscontroles lijkt slechts een combinatie van het periodiek kennismaken van de feitelijke verstrekte bevoegdheden met een rapportage van de afwijkingen enigszins effectief. Deze laatste rapportage moet dan dienen om kritisch gegevensgericht onderzoek te doen naar kennelijk door onbevoegden geautoriseerde transacties. Ook hier lijkt het effectiever om rechtstreeks over te gaan op gerichte gegevensgerichte werkzaamheden dan om 'tests of control' uit te voeren ter vaststelling van de werking van de interne controle.

Ten aanzien van de toepassingscontroles is geconstateerd dat de interne controle beperkt is tot meer of minder intelligente invoercontroles: het afwerken van signalen uit plausibiliteitscontroles en het controleren van invoerverslagen. Bovendien is het de vraag of deze interne controlemaatregelen in de praktijk wel in functiescheiding worden uitgevoerd.

Voorts blijft dan het gehele traject van de verdere gegevensbewerking buiten beschouwing. Dit behoort echter meegenomen te worden omdat stellig niet op voorhand vaststaat dat de 'tests of control' op de wijzigingen in de programmatuur en op de toegangsbeveiliging voldoende zekerheid bieden; zeker niet in de Nederlandse cultuur, waarin het niet ongebruikelijk is dat men de 'passwords' van collega's kent. Dan ligt de neo-klassieke 'analytische' gegevensgerichte controle (*top-down*) met behulp van audit software voor de hand (Westra & Mooijekind, 1985, p.102), maar er worden dan geen afzonderlijke 'tests of control' uitgevoerd.

In de Nederlandse Richtlijn voor de Accountantscontrole 400, die voor het overgrote deel een vertaling van ISA 400 is, zijn 'tests of control' vertaald als 'systeemgerichte werkzaamheden'. Blijkens het voorgaande is deze vertaling niet erg geslaagd: vele 'tests of control' zijn slechts uit te voeren met gegevensgerichte werkzaamheden. In feite is deze vertaling een uiting van de in de aanvang van deze bijdrage gesignaleerde Nederlandse voorkeur voor de systeemgerichte aanpak.

In het voorgaande zijn enkele werkzaamheden voorgesteld, die stellig als 'systeemgericht' kunnen worden gekenschetst. Deze kunnen echter niet als 'tests of control' worden aangeduid, want zij hebben niet ten doel om de werking van de interne controle vast te stellen. Zij dienen in wezen om richting te geven aan de gegevensgerichte arbeid, en spelen dan dezelfde rol als cijferbeoordeling.

Ik zie dus geen plaats voor 'tests of control', maar wel voor systeemgerichte werkzaamheden. In de

eerste plaats is hiervóór al enige malen geconstateerd dat bepaalde systeemgerichte werkzaamheden uiterst nuttig, zo niet onontbeerlijk zijn om de gegevensgerichte werkzaamheden richting te geven. Deze moeten dan uiteraard zo worden uitgevoerd dat de gehele te controleren periode wordt bestreken.

Bovendien kunnen eventuele ongunstige bevindingen uit systeemgerichte werkzaamheden leiden tot voorkóming van problemen, ook al hebben die zich nog niet voorgedaan. De ontdekking door een slecht bij kas zittende functionaris van een goedbedoelde wijziging in de programmatuur of in de toegangsbevoegdheid kan tot fraude leiden.

Ten slotte behoort bij gegevensgerichte werkzaamheden de aandacht niet *uitsluitend* gericht te zijn op de verificatie, op de vraag of de onderzochte post in de verantwoording wordt gerechtsvaardigd door het bewijsmateriaal. Bij de ontdekking van onvolkomenheden dient tevens de oorzaak te worden nagegaan. Dit kan leiden tot de conclusie dat de opzet en/of de werking van de AO/IC gebreken vertonen, die uiteraard gemeld dienen te worden.

Kinney (1999), die de behoefte van het management aan betrouwbare informatie behandelt, noemt naast de in ISA 400.30 genoemde 'tests of control' nog een andere maatregel van interne controle, en wel: 'analysis', omschreven als 'analytical monitoring of accounting output, computer-operated statistics, and input relations and reconciliation of related records (such as sales versus cost of sales and units produced versus units sold)' (p. 149). Dit moderne onderdeel van management control is deels cijferbeoordeling, deels verbandscontrole. Gegegevensgericht werk dus.

In het kader van de accountantscontrole noemen Westra & Mooijekind (1985, p. 187) verdere maatregelen ter toetsing van de werking van de AO/IC, en wel 'op indirecte wijze', door cijferanalyse, gegevensgerichte detailcontroles en de 'overige controlewerkzaamheden'. Dit zijn gegevensgerichte werkzaamheden.

De 'tests of control' zijn dus niet effectief zonder gegevensgerichte werkzaamheden; in wezen erkennen Frielink & De Heer dit ook (1987, 4.2.612). In de systematiek van ISA 400 dienen de 'tests of control' met name om vast te stellen of de gegevensgerichte werkzaamheden beperkt kunnen worden. Dit betekent dat gegevensgerichte werkzaamheden moeten worden uitgevoerd om de omvang van gegevensgerichte arbeid vast te stellen. Dat zou leiden tot het tweemaal uitvoeren van dezelfde of sterk verwante werkzaamheden. Dit is stellig niet op voorhand altijd efficiënt, temeer daar 'tests of control' zelf

ook enig denkwerk en voorbereiding eisen, en dus kosten met zich meebrengen.

Uit het vorenstaande zijn de volgende conclusies te trekken:

- 1 'Tests of control' op het plaatsvinden van relevante gebeurtenissen en de eerste vastlegging daarvan (fase A) bestaan voor het overgrote deel uit onderzoeken naar de kwaliteit van het bij de eigenlijke verificatie te gebruiken bewijsmateriaal. Deze onderzoeken kunnen het meest doelmatig worden uitgevoerd bij die verificatie.
- 2 De interne controle op het plaatsvinden van relevante gebeurtenissen en de eerste vastlegging daarvan kan geen rol spelen in de kwantitatieve risicoanalyse, omdat het ontbreken hiervan voor het overgrote deel niet door werkzaamheden van de accountant kan worden gecompenseerd (onvervangbare interne controle).
- 3 'Tests of control' op programmawijzigingen en op instellingen van parameters zijn niet effectief, als deze al mogelijk zijn. Zij kunnen meer effectief worden vervangen door gegevensgerichte werkzaamheden: de eigenlijke verificatie.
- 4 'Tests of control' op de toegangsbevoegdheden kunnen effectief zijn indien deze richting geven aan de gegevensgerichte arbeid.
- 5 'Tests of control' op de invoer van gegevens zijn noch efficiënt noch effectief; de analytische gegevensgerichte controle is doelmatiger en doeltreffender, omdat deze óók de eigenlijke gegevensbewerking bestrijkt.
- 6 'Tests of control' op in het geautomatiseerde systeem uitgevoerde onvervangbare interne controle zijn slechts zinvol indien deze richting geven aan de gegevensgerichte werkzaamheden.

Afzonderlijke 'tests of control' zijn dus lang niet altijd zinvol. Voorzover deze wel zinvol zijn, ligt hun betekenis veeleer in het richting geven aan de eigenlijke verificatie dan in het vaststellen of (her)beoordelen van het interne-controlerisico. De systeemgerichte aanpak is in wezen 'synthetisch', niet 'analytisch'.

5 Een voorstel voor de structuur van de jaarrekeningcontrole

Geconstateerd kan worden dat het keurige theoretische 'audit risk model' op het punt van de 'tests of control' niet past bij de werkelijkheid van de accountantscontrole. De 'tests of control' dienen in dat model om het finale oordeel over het interne-controlerisico te onderbouwen, op grond waarvan de omvang van de gegevensgerichte werkzaamhe-

den wordt bepaald. Dit finale oordeel wordt echter grotendeels pas verkregen uit de gegevensgerichte werkzaamheden. De scheiding tussen de 'tests of control' en de gegevensgerichte werkzaamheden is voorts vaak niet efficiënt.

Bovendien ontbreken in de regelgeving en (mede daardoor) in de praktijk 'tests of control' op een aantal schakels in de keten van interne-controlemaatregelen.

Op grond van het voorgaande stel ik voor de 'tests of control' *als element van de risicoanalyse* af te schaffen en de tot dusverre als systeemgericht gekenschetste 'tests of control' een plaats te geven in de 'analytical procedures'. Deze dienen immers om richting te geven aan gegevensgerichte detailcontroles. Dat kan zowel door systeemgerichte als door gegevensgerichte 'analytical procedures', die dan wellicht beter kunnen worden aangeduid als 'tracing procedures' of als 'richtinggevende procedures'.

In grote trekken bestaat het eigenlijke controleproces dan uit de volgende trits:

- het onderzoek van de bedrijfsactiviteiten en (het bestaan van) de AO/IC, en de beoordeling van de opzet;
- de richtinggevende procedures:
 - onontbeerlijke en nuttige systeemgerichte werkzaamheden;
 - cijferanalyse;
- de eigenlijke (gegevensgerichte) verificatiewerkzaamheden.

Op zijn minst zou de zojuist beschreven aanpak als alternatief toegelaten moeten worden. Het voortbestaan van de huidige, in de regelgeving beschreven methode is evenwel slechts te rechtvaardigen indien dit verbrokkelde systeem zou worden vervangen door een logisch sluitend stelsel.

6 De betekenis voor de risicoanalyse

In het voorgaande is geen kritiek geuit op de beoordeling van de *opzet* en de vaststelling van het *bestaan* van de AO/IC. Deze zijn bij de accountantscontrole noodzakelijk, en wel met de volgende doelstellingen:

- De vaststelling van de *controleerbaarheid* van de verantwoording, in het bijzonder van de aanwezigheid van daartoe onontbeerlijke onvervangbare interne controle.
- De vaststelling van de meest *efficiënte* aanpak van de controle, die zich vooral richt op de organisatie van de gegevensbewerking.
- Als bijproduct: signalering van ondoeltreffende dan wel ondoelmatige elementen in de AO/IC, ten behoeve van de leiding van de gecontroleerde huishouding.

De vraag is echter of de conclusies van dit onderzoek van de AO/IC zonder ‘tests of control’ ook gevolgen kunnen hebben voor de vaststelling van de *omvang* van de gegevensgerichte werkzaamheden. Met andere woorden: kan in de risicoanalyse aan het product van het inherent risico en het interne-controllerisico een lagere kwalificatie dan ‘hoog’ worden toegekend indien de toetsing van de werking van de interne controle voorshands achterwege wordt gelaten?

De uitvoering van deelwaarnemingen in plaats van integrale controle is voor de accountantscontrole reeds jaren geleden, nog vóór de introductie van de risicoanalyse, gerechtvaardigd met de overweging dat een zeer hoge mate van zekerheid maatschappelijk onverantwoorde kosten met zich meebrengt. Daarmee is ook een zeker risico dat ‘foutieve’ posten buiten de deelwaarneming vallen, in beginsel gerechtvaardigd (NIVRA, 1982, p. 35). Dat dit risico in de risicoanalyse systematisch wordt benaderd, is dus een verbetering. Het oordeel onder de *opzet* en het *bestaan* van de interne controle draagt hier stellig toe bij.

Ook in de praktijk wordt dit zo ervaren. Bij vele controles zijn er onderdelen ‘waarin nooit een fout wordt gevonden’. Dat betekent dat *ervaring* met dergelijke onderdelen een rol kan spelen, maar dan moet die ervaring regelmatig worden *ververst*. Dit kan door lijncontroles, waarbij wordt vastgesteld dat de organisatie voor dit onderdeel onveranderd is gebleven, met inbegrip van de personele bezetting. Dit kan leiden tot een kleinere steekproef, waarbij een belangrijke achteruitgang van de kwaliteit in het algemeen wel degelijk wordt achterhaald. Maar in de kwantitatieve risicoanalyse moet wel betekenis worden toegekend aan het feit dat ‘tests of control’ achterwege worden gelaten. Met andere woorden: de beoordeling van het interne-controllerisico als ‘laag’ kan dan niet aanvaardbaar zijn.

7 De aard van gegevensgerichte werkzaamheden

Gegevensgerichte werkzaamheden bestaan niet alleen uit aselechte, ‘blinde’ steekproeven; maar omvatten ook de cijferanalyse, de combinatie van cijferbeoordeling en kritische steekproeven. Juist voor deze werkzaamheden biedt audit software steeds meer mogelijkheden, maar de toepassing daarvan vereist fantasie, en enige investering in tijd om de mogelijkheden te realiseren (Neves Cordeiro, 1999). Dit is een investering in doelmatigheid, die zich veelal snel terugverdient. De controle komt hierdoor op een hoger plan. Ook voor het accountantsberoep zie ik de toekomst in automatisering, in steeds sluwere audit software.

Samenvatting van de conclusies

De theorie die ten grondslag ligt aan ISA 400 levert geen sluitend geheel van controlemaatregelen, en dus geen deugdelijke grondslag voor de accountantsverklaring.

De structuur van het eigenlijke controleproces kan beter als volgt worden beschreven:

- het onderzoek van de bedrijfsactiviteiten en het bestaan van de AO/IC, en de beoordeling van de opzet;
- de procedures die richting geven aan een doeltreffende verificatie;
- de eigenlijke verificatiewerkzaamheden.

Een blijvende erkenning van de waarde van accountantscontrole dient te worden gewaarborgd door de ontwikkeling van steeds doeltreffender en doelmatiger geautomatiseerde hulpmiddelen voor gegevensgerichte werkzaamheden.

LITERATUUR

- Arens, A.A., J.K. Loebbecke, (1997), *Auditing, an Integrated Approach*, Seventh edition, Prentice Hall.
- Blokdijk, J.H., (1995), De betekenis van onvervangbare interne controle voor de accountantscontrole, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-economie*, oktober, pp. 588-595.
- Blokdijk, J.H., (1998), ICT-aspecten bij de accountantscontrole van de routinematige transactieverwerking, *Compact 1998/6*, pp. 33-34.
- Boer, J.C., (1998), ICT-aspecten bij de accountantscontrole van de routinematige transactieverwerking, *Compact 1998/3*, pp. 9-14.
- Carmichael, D.R., J.J. Willingham, C.A. Schaller, (1996), *Auditing Concepts and Methods, a Guide to Current Practice and Theory*, Sixth edition, MacGraw-Hill.
- Frielink, A.B., H.J. de Heer, (1987), *Leerboek Accountantscontrole*, deel 2A, Stenfert Kroese.
- Hayes, R., A. Schilder, with R. Dassen and Ph. Wallage, (1999), *Principles of Auditing, an International Perspective*, MacGraw-Hill.
- International Standards on Auditing, (2000), weergegeven in Richtlijnen voor de Accountantscontrole, editie 2000, Nederlands Instituut voor Register-accountants.
- Jenkins, B., P. Cooke, P. Quest, (1995), *An Audit Approach to Computers*, The Institute of Chartered Accountants in England and Wales.
- Kiger, J.E., J.H. Scheiner, (1997), *Auditing*, 2nd edition, Houghton Mifflin.
- Kinney Jr., W.R., (1999), *Information Quality Assurance and Internal Control for Management*

- Decision Making*, MacGraw-Hill.
- Levitt, Arthur, Jr., (1999), *Remarks to the Panel on Audit Effectiveness of the Public Oversight Board*, October 7, (<http://www.sec.gov/news/speeches/spch301.htm>).
- Limperg Instituut, (1997), *Interne Controle en Informatiecontrole*.
- Messier Jr. W.F., (1997), *Auditing, a Systematic Approach*, International edition, MacGraw-Hill.
- Neves Cordeiro, J.C., (1999), Audit software: blijft systeemgerichte controle efficiënt, effectief?, *Compact* 1999/6, pp. 26-37.
- NIVRA, (1982), *Accountantscontrole en steekproef*, NIVRA-geschrift 25, Kluwer.
- Panel on Audit Effectiveness of the Public Oversight Board, (1999), *Request for Opinions on Issues of Audit Effectiveness*, September 1, (<http://www.aicpa.org/members/div/auditstd/pobpanel.htm>).
- Panel on Audit Effectiveness, (2000), *Report and Recommendations*, Exposure Draft, May 31, (<http://www.pobauditpanel.org>).
- Westra, B.A.J., M.J.Th. Mooijekind, (1995), *Compendium van de Accountantscontrole*, deel 1, Pentagan Publishing.