

De betekenis van onvervangbare interne controle voor de accountantscontrole

Prof J.H. Blokdijk

1 Inleiding

In Nederland is reeds vanaf het begin van deze eeuw een theorie van de accountantscontrole ontwikkeld, met een logische opbouw en een eigen stelsel van begrippen. Elders, met name in de Angelsaksische wereld, is dit óók geschied, met op een aantal punten afwijkende resultaten. In de tachtiger jaren is de praktijk in Nederland door de toegenomen internationale samenwerking geleidelijk meer op Angelsaksische leest geschoeid. Daardoor ontstond de behoefte ook de theoretische verworvenheden uit de Angelsaksische wereld in de Nederlandse theorie te integreren. Dat is naar mijn mening nog niet volledig gelukt.

Eén van de typisch Nederlandse elementen in de theorie van de accountantscontrole is de 'onvervangbare interne controle'; dit begrip wordt in het volgende hoofdstuk van dit artikel uiteengezet. Vervolgens wil ik in deze bijdrage aangeven waar het verschijnsel van de onvervangbare interne controle niet voldoende is ingepast in de huidige theorie, niet alleen in de Angelsaksische, maar ook in de Nederlandse. Eén van de ontwikkelingen die daarbij aan de orde zullen komen is een recente leidraad van de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOVAA, 1994), gebaseerd op een rapport van het Maas-tricht Accounting and Auditing Research Center (Meuwissen en Maijor, 1994).

Prof. J.H. Blokdijk, registeraccountant, is directeur van J.H. Blokdijk Advies B.V. en adviseur van ondernemingen en accountants. Daarnaast is hij hoogleraar Toegepaste Accountantcontrole aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij heeft vele vaktechnische functies bij het NIVRA vervuld en is lid van het bestuur van de Stichting Toezicht Effectenverkeer.

2 Onvervangbare interne controle

Bij de accountantscontrole stuit de accountant in de te controleren verantwoording vaak op elementen waarvan hij de juistheid c.q. de volledigheid niet (volledig) zelfstandig kan vaststellen met de hem ter beschikking staande controlemiddelen. De diepste oorzaken hiervoor zijn tweeledig (Blokdijk, 1988):

- a de accountant kan niet deskundig zijn op alle gebieden die voor de controle van de verantwoording relevant kunnen zijn;
- b de accountant kan niet voortdurend aanwezig zijn op alle plaatsen waarop zich voor de verantwoording relevante gebeurtenissen kunnen voltrekken.

Dit gebrek aan mogelijkheden openbaart zich alleen bij de controle van de eerste vastlegging door de gecontroleerde huishouding van gebeurtenissen die relevant (kunnen) zijn voor de verantwoording. De verdere bewerking van de eenmaal vastgelegde gegevens behoort de accountant achteraf te kunnen volgen; daarvoor bezit hij ook de vereiste deskundigheid. Maar zeker bij automatische gegevensbewerking geldt nog altijd: 'garbage in, garbage out'; als de eerste vastlegging van de relevante gegevens niet deugt, deugt de uiteindelijke verantwoording ook niet (helemaal).

Om toch tot een redelijke mate van zekerheid te kunnen komen, kan de accountant slechts steunen op de interne controle. Hij moet dan eerst vaststellen dat deze in opzet aanwezig is; of er maatregelen getroffen zijn om te verzekeren dat intern met voldoende deskundigheid wordt vastgesteld dat de eerste vastlegging van de relevante gebeurtenissen waarheidsgetrouw, dus juist en volledig geschiedt. Voorts moet de accountant vaststellen dat de hiermee belaste functionarissen

geen of weinig belang hebben bij een onjuiste c.q. onvolledige eerste vastlegging; dit wordt grotendeels met functiescheiding bereikt. Ten slotte dient de gecontroleerde huishouding procedures te hebben voorgeschreven om te bewerkstelligen dat de interne controle ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd; hiervan moet blijken door achteraf waarneembare zaken als stempelafdrukken, parafen, opgaven en dergelijke uiterlijke kentekenen van de werking van de interne controle.

Als de interne controle in opzet aanwezig is voor alle relevante gebeurtenissen waarvan de accountant de juistheid c.q. de volledigheid van de eerste vastlegging niet (volledig) zelfstandig kan vaststellen, kan de accountant in beginsel tot een goedkeurende verklaring komen. Of hij die ook daadwerkelijk zal kunnen geven hangt af van de aanwezigheid van de uiterlijke kentekenen van de werking van de interne controle: als die geheel of ten dele blijken te ontbreken, staat de accountant in beginsel machteloos. Hij kan immers die controles niet alsnog zelf uitvoeren, juist door de diepste oorzaken die aan het begin van deze inleiding zijn genoemd.

Daarom wordt dit type interne controle 'onvervangbaar' genoemd; onvervangbare interne controle wordt in ontwerp-Richtlijn voor de Accountantscontrole 4.02 gedefinieerd als volgt (NIVRA, juni 1992, § 2.3):

'die elementen van interne controle die in beginsel niet vervangbaar zijn door accountantscontrole ten gevolge van
– *de onmogelijkheid voor de accountant om zich alle benodigde commerciële en/of technische kennis, noodzakelijk om bepaalde aspecten van de te controleren verantwoording te toetsen, eigen te maken en/of*
– *de onmogelijkheid voor de accountant om door voortdurende aanwezigheid de volledigheid van de te controleren verantwoording te toetsen.'*

Het kan voorkomen dat de uiterlijke kentekenen van onvervangbare interne controle bij de accountantscontrole in voldoende mate aanwezig zijn gebleken, doch dat na afgifte van de goedkeurende verklaring blijkt dat de desbetreffende maatregelen niet (goed) zijn uitgevoerd; dit wordt dan duidelijk doordat achteraf onjuistheden c.q. onvolledigheden in de verantwoording worden geconstateerd. Als de accountant dit niet op een

andere wijze had kunnen ontdekken, kan hij daarvoor niet verantwoordelijk worden gehouden. Daarom wordt elke accountantsverklaring onder het zgn. 'axiomatisch voorbehoud' afgegeven (Blokdijs, 1988).

Niet elke interne controle is onvervangbaar; vele maatregelen van interne controle kunnen achteraf door de accountant herhaald c.q. alsnog uitgevoerd worden. Dit is vervangbare interne controle; deze heeft vooral, maar niet uitsluitend, betrekking op de verdere bewerking van de eenmaal vastgelegde gegevens.

Dit alles is niet nieuw. Het feit dat interne controle ten dele onvervangbaar is heeft echter enige consequenties die naar mijn gevoel niet algemeen onderkend worden: ik doel daarbij op de betekenis van de onvervangbare interne controle voor:

- a de kwantitatieve risico-analyse,
- b de keuze tussen systeemgerichte en uitkomstgerichte controle, en
- c de voorwaarden voor een goedkeurende accountantsverklaring.

Deze consequenties wil ik hierna bespreken.

3 Onvervangbare interne controle en de kwantitatieve risico-analyse

In de kwantitatieve vorm van risico-analyse wordt de omvang van de uiteindelijke verificatiearbeid door de accountant mede bepaald op grond van zijn oordeel over het zgn. interne-controlerisico. Dit laatste wordt in ontwerp-Richtlijn voor de Accountantscontrole 4.04 gedefinieerd als volgt (NIVRA, juli 1992, § 2.3):

'het risico dat onjuistheden van materieel belang in (deelgebieden van) een verantwoording door de interne controle niet tijdig worden voorkómen, gesignaleerd en/of gecorrigeerd.'

De grootte van dit risico hangt in de eerste plaats af van de opzet van de interne controle. Deze kan nooit perfect zijn; er zijn vaak verschillende niveaus van interne controle denkbaar, waarbij een hoger niveau meestal hogere kosten of lagere baten (bijv. in de vorm van verlies van snelheid van handelen) met zich meebrengt. De leiding van de huishouding zal het na te streven niveau van interne controle dan ook vaststellen op basis van een - min of meer bewuste - kosten/

batenanalyse. De accountant zal moeten vaststellen dat dit besluit van de leiding ook is vertaald in de organisatie, of functiescheidingen en procedures werkelijk bestaan. Voorts zal hij moeten beoordelen welke invloed het gekozen niveau op het eerdergenoemde interne-controlerisico heeft.

Vervolgens moet de accountant vaststellen dat de voorgeschreven maatregelen van interne controle ook inderdaad zijn uitgevoerd, althans bij het overgrote deel van de voorkomende gebeurtenissen en administratieve bewerkingen. Mocht blijken dat deze maatregelen in enigszins belangrijke mate niet, of niet volgens de voorschriften, zijn uitgevoerd, dan zal de accountant het interne-controlerisico hoger moeten inschatten dan hij op grond van zijn oordeel over de opzet meende te mogen verwachten.

Nu heeft de kwantitatieve risico-analyse ten doel de omvang van de verificatie-arbeid vast te stellen. Indien het onderzoek naar de uitvoering van de interne controle onbevredigende uitkomsten oplevert, dient de verificatie-arbeid te worden uitgebreid om de gevolgen hiervan - althans voor de deugdelijke grondslag van de accountantsverklaring - te ondervangen.

Bij onvervangbare interne controle is dit laatst evenwel per definitie onmogelijk: maatregelen van onvervangbare interne controle kunnen niet alsnog door de accountant uitgevoerd worden. Als die maatregelen door de gecontroleerde niet worden uitgevoerd, biedt uitbreiding van de omvang van de verificatie-arbeid van de accountant geen soelaas: diens conclusie dat hem de mogelijkheid ontbreekt om tot een voldoende gefundeerd oordeel te komen, kan daardoor niet veranderen. De betekenis van de onvervangbare interne controle is dan ook een geheel andere: het creëren van de mogelijkheid voor zinvolle verificatie *ondanks* de in de inleiding geschetste beperkingen in de mogelijkheden van de accountant.

De vaststelling van de aanwezigheid van de uiterlijke kentekenen van onvervangbare interne controle behoort dan ook tot de verificatie-arbeid; deze kentekenen vormen *bewijsmateriaal* waarvan de aanwezigheid bij verificatie vastgesteld dient te worden. Verificatie-arbeid omvat niet alleen

- de vaststelling of een document inhoudelijk als rechtvaardiging kan dienen voor de administratieve vastlegging van de gebeurtenis waarop het document betrekking heeft ('is er een bonnetje van?'),

maar ook

- de vaststelling van de aanwezigheid van de uiterlijke kentekenen van de werking van de onvervangbare interne controle op de gebeurtenis en de eerste vastlegging daarvan ('is het bonnetje goedgekeurd?').

De vaststelling dat de uiterlijke kentekenen van onvervangbare interne controle aanwezig zijn behoort dus tot het onderzoek naar de deugdelijke grondslag *voor het accountantsoordeel zelf, niet* tot de voorbereidende arbeid (de kwantitatieve risico-analyse) die moet leiden tot de vaststelling van de *omvang* van de werkzaamheden die is vereist om tot die deugdelijke grondslag te komen. Dit is ook reeds gesteld door Ten Wolde (1991) en door Wallage (1991), zij het zonder expliciete motivering.

Toch heb ik, met name uit gesprekken met in de accountantspraktijk werkzame studenten, sterke aanwijzingen dat in de praktijk de toetsing van de werking van de interne controle in het kader van de risico-analyse menigmaal uitsluitend bestaat uit een beperkte deelwaarneming van de uiterlijke kentekenen van de interne controle. Men wijst in een te controleren registratie volstrekt willekeurig een aantal posten aan; een favoriet getal in dit verband is: 30. Vervolgens draagt men een assistent op vast te stellen dat de volgens de interne voorschriften vereiste parafen, stempelafdrukken etc. op de desbetreffende documenten aanwezig zijn. Is dit het geval, dan wordt het interne-controlerisico vastgesteld op het niveau dat men na de beoordeling van de opzet van de interne controle voor ogen had. Over hetgeen geschiedt als de resultaten van dit karweitje tegenvallen, bereiken mij zonderlinge verhalen.

Het lijkt mij dan ook een volstrekt zinloze exercitie, om de redenen die ik hierboven heb aangegeven. Immers, het al dan niet aantreffen van parafen, stempels en dergelijke op documenten geeft op zich geen zekerheid dat die documenten ook correct *in de verantwoording zijn verwerkt*. Met enige welwillendheid kan deze controleprocedure gezien worden als 'lijncontrole', ter vaststelling van het *(voort)bestaan* van de organisatie zoals die in handboeken of interviews aan de accountant is voorgespiegeld. Dan zou echter de keuze van de te onderzoeken posten op geheel andere gronden geschieden: zo is het denkbaar dat de inkoopprocedure voor verschillende goederen en diensten niet dezelfde is, maar per procedure

behoeft bij lijncontrole slechts één post te worden onderzocht. Het getal 30 is daarvoor dus ook volstrekt niet heilig. Anderzijds dient men zich bij lijncontrole niet te beperken tot de uiterlijke kentekenen van onvervangbare interne controle; dan behoort bijvoorbeeld het gehele traject van de bestelling tot en met de opboeking in de voorraad-administratie en de betaling aan de schuldeiser te worden onderzocht. Te vrezen valt dat de beschreven praktijk niet als lijncontrole is bedoeld, noch als zodanig kan worden aangemerkt.

Eerder in dit hoofdstuk heb ik geconcludeerd dat onvervangbare interne controle bij de bepaling van het interne-controlerisico per definitie geen rol behoort te spelen. Daarmee wil ik niet stellen dat het interne-controlerisico als zodanig buiten beschouwing moet blijven. Hoewel ik in een recent verleden met argumenten heb betoogd dat aan de risico-analyse een meer bescheiden plaats toekomt dan daaraan thans algemeen lijkt te worden toegekend (Blokdijk, 1993), ben ik voorshands niet van oordeel dat de risico-analyse dient te worden uitgebannen. Ten aanzien van het interne-controlerisico kan daarbij stellig betekenis worden toegekend aan de vervangbare interne controle. Deze bevindt zich vooral in het traject van gegevensbewerking, dat tegenwoordig vrijwel steeds geheel is geautomatiseerd. Als hierin een goede interne controle is verweven, waarvan de werking kan worden vastgesteld, dan kan hiermede wel degelijk rekening worden gehouden bij de bepaling van de omvang van verificatiewerkzaamheden.

4 Onvervangbare interne controle en de keuze tussen systeemgerichte en uitkomstgerichte controle

In menige beschouwing over het proces van accountantscontrole komt de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak aan de orde. De systeemgerichte controle-aanpak gaat uit van de gedachte dat de uitkomsten van het proces van vastlegging, verzameling en bewerking van gegevens hoogstwaarschijnlijk juist en volledig zullen zijn als het systeem van het proces goed is en goed gewerkt heeft; als de goede werking van het systeem is vastgesteld, kan de juistheid c.q. de volledigheid van de uitkomsten met betrekkelijk geringe (uitkomstgerichte) verificatie-werkzaamheden worden vastgesteld.

Bij de uitkomstgerichte controle-aanpak richt de accountant zich rechtstreeks op de verificatie, zonder meer dan de hoofdlijnen van het systeem te hebben onderzocht.

Mijn indruk is dat het thema van de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak in Nederland sterker leeft dan in Angelsaksische landen, waarbij hier te lande in de literatuur de systeemgerichte aanpak doelmatiger wordt geacht (zie bijv. Frieling & De Heer, 1987, § 4.3.213). Internationaal heeft echter het vraagstuk van de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak nooit tot regelgeving van enig belang geleid, zulks in tegenstelling tot de risico-analyse. Bij nadere beschouwing is dit niet verwonderlijk: de risico-analyse leidt in feite eveneens tot de keuze tussen een systeemgerichte en een uitkomstgerichte controle-aanpak, doch *per type gebeurtenis*, niet voor de controle van de verantwoording als *geheel*. Deze aanpak verdient de voorkeur: verschillende typen gebeurtenissen binnen een huishouding kunnen, ook ten aanzien van de weergave in de verantwoording, verschillende risico's met zich meebrengen. De verfijning die de risico-analyse ten opzichte van de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak kent, lijkt mij dan ook de effectiviteit en/of de efficiency van de controle te bevorderen.

De praktijk lijkt tot dezelfde conclusie te komen. In de jaren 1989 en 1990 zijn onder de overkoepelende titel 'Moderne controle-aanpak' in dit maandblad vijf artikelen verschenen waarin de controle-aanpak van vijf grote Nederlandse accountantsmaatschappen is beschreven. Alleen bij Krom (1989) werd de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak nog per onderneming gemaakt; bij Ten Wolde & Buisman (1989) en bij Kinds & Van Kollenburg (1990) gebeurde dat per 'bewerking' respectievelijk per 'stroom', waarmee hetzelfde bedoeld lijkt als mijn vorenstaande uitdrukking 'per type gebeurtenis'. Bij De Bruin (1989) en bij Tuinma (1989) kwam bedoelde keuze niet expliciet aan de orde.

Hoe dit ook zij, bij de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak wordt sterk de nadruk gelegd op 'systeem en werking van de interne controle', waarbij geen onderscheid pleegt te worden gemaakt tussen vervangbare en onvervangbare interne controle. Ter ondersteuning van de keuze voor systeemge-

richte controle dient dan te worden vastgesteld dat de interne controle in het overgrote deel van de gevallen goed heeft gewerkt. Ten aanzien van de onvervangbare interne controle geldt dan echter hetgeen in het vorige hoofdstuk van dit artikel is betoogd: daarvan kan de goede werking per definitie niet door een accountant worden vastgesteld.

Men zou mij kunnen tegenwerpen dat ook van de vervangbare interne controle de goede werking niet door een accountant kan worden vastgesteld; immers, indien het te controleren object geen onvolkomenheden kent, kan de kwaliteit van een controle nooit worden vastgesteld (tenzij het object daarbij - dus ten onrechte - is verworpen). Er is echter een belangrijk verschil voor de deugdelijkheid van de grondslag van de accountantscontrole: bij vervangbare interne controle kan de accountant *zelf* de kwaliteit van het object vaststellen, bij onvervangbare interne controle kan hij dit *niet*. Daarom kan de kwaliteit van de onvervangbare interne controle geen rol spelen bij de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak.

5 Onvervangbare interne controle en de voorwaarden voor een goedkeurende accountantsverklaring

Onlangs heeft de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOVAA) in haar serie 'NOVAA leidraden' een controleprogramma voor middelgrote en kleine ondernemingen uitgegeven (NOVAA, 1994); deze publikatie wordt hierna aangeduid als: 'het Controleprogramma'. De doelstelling is te bevorderen dat bij de jaarrekeningen van dergelijke ondernemingen zo vaak mogelijk een goedkeurende verklaring zal worden gegeven.

Dit is geen nieuw vraagstuk: in de tweede helft van de zeventiger jaren heeft het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) hierover een intensieve studie geïnitieerd, die in 1983 heeft geleid tot Meningsuiting 5; daarin is de term 'onvervangbare interne controle' geïntroduceerd.

De NOVAA is niet bij deze publikatie te rade gegaan, maar heeft een onderzoekopdracht gegeven aan het Maastricht Accounting and Auditing Research Center. Dit heeft een studie van uitsluitend buitenlandse literatuur verricht, die heeft geleid tot een rapport (Meuwissen en Maijoor,

1994), waarvan de conclusies door de NOVAA zijn overgenomen en weergegeven in de Inleiding van het Controleprogramma. Dit laatste document vervolgt met een samenvatting van genoemd rapport, waarin wordt gesteld dat bij de controle van grote ondernemingen risico's bestaan die bij middelgrote en kleine bedrijven meestal veel geringer zijn: de complexiteit van de bedrijfsprocessen en van de waarde- en resultaatbepaling. Voorts wordt aangevoerd dat de accountant bij kleine en middelgrote ondernemingen vaak de aangifte voor de Inkomstenbelasting en de Vermogensbelasting van de directeur/eigenaar verzorgt; toegegeven wordt weliswaar dat de directeur in de regel gebaat is bij een zo laag mogelijke belastingaangifte, maar het toezicht van de bank op liquiditeits- en solvabiliteitsratio's zou voor een tegengesteld effect zorgen. Al met al zou daarom het gewicht van de controledoelstelling volledigheid niet overschat moeten worden. De risico's voor de accountant zouden bij het midden- en kleinbedrijf per saldo wel eens weinig kunnen afwijken van die bij grote ondernemingen.

De conclusie wordt niet expliciet getrokken, maar is wel duidelijk: ook bij het midden- en kleinbedrijf is een goedkeurende verklaring vaak zeer wel mogelijk.

Nu is eerder in dit artikel betoogd, dat voor een goedkeurende accountantsverklaring onvervangbare interne controle meestal onontbeerlijk is. De uitdrukking 'onvervangbare interne controle' komt in beide genoemde publikaties te zamen slechts één keer voor: in het Voorwoord bij het Controleprogramma. Daar wordt gesteld:

'Daar waar in Nederland minimaal de elementaire maatregelen van onvervangbare interne controle gewaarborgd dienen te zijn, stelt in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk de accountant de aanwezigheid van een geformaliseerd financieel informatiesysteem als minimumeis.'

Er is sprake van een geformaliseerd financieel informatiesysteem (Controleprogramma, blz. 2):

'indien dit systeem basisgegevens, die voor de accountantscontrole van belang zijn, adequaat vastlegt en verwerkt'.

Maar, zegt een voetnoot op blz. 3:

'De volledige verantwoording van alle transacties wordt door een geformaliseerd financieel informatiesysteem niet gewaarborgd. Dit wordt geacht voldoende afgedekt

te worden door middel van cijferbeoordeling, verbandscontroles, de bevestigingsbrief en de analyse van de integriteit van de eigenaar of het management.'

De mogelijke leemten in het geformaliseerd financieel informatiesysteem dienen dus door de accountant opgevangen te worden, en in de visie van de auteur(s) van het Controleprogramma kan de accountant dat ook. Zo staat hierin op blz. 1: *'Het vaststellen van de juistheid van gegevens en het verrichten van gegevensgerichte controlewerkzaamheden ter vaststelling van de volledigheid van gegevens vereisen geen afdoende AO/IC.'*

Deze laatste uitspraak toont de kern van de misvatting, zowel ten aanzien van de juistheid als ten aanzien van de volledigheid. Om de controle uit te kunnen voeren, dienen deze beide (hoofd)controledoelstellingen uiteengegafd te worden in gedetailleerde controledoelstellingen (zie bijv. Ten Wolde, 1990).

De hoofdcontroledoelstelling 'juistheid' valt uiteen in onder meer de aard, de hoeveelheid, de kwaliteit en de prijs van ontvangen goederen en diensten. Om hierover zelfstandig tot een oordeel te kunnen komen, mist de accountant soms of vaak de benodigde technische deskundigheid (bijv. de kwaliteit van ontvangen goederen, de omzettingfactoren in een productieproces) of commerciële kennis (bijv. de prijs van vele goederen en diensten); voorts kan hij niet altijd weten of goederen en diensten werkelijk ontvangen zijn, omdat hij daarbij niet voortdurend aanwezig kan zijn (bijv. bij schoonmaak).

Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de hoofdcontroledoelstelling 'volledigheid'. Eén deelcontroledoelstelling hiervan is de prijs. Daarvan geeft het Controleprogramma een mooi voorbeeld (blz. 39):

'Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een reeks verkoopfacturen waarbij de accountant een afstemming maakt van de in rekening gebrachte verkoopprijs met een standaardprijslijst. Dit wordt een gegevensgerichte controle ten aanzien van die verkooptransactie genoemd. Een proceduretest ten aanzien van dezelfde verkoopfacturen is bijvoorbeeld gericht op het toetsen van de aanwezigheid van de paraaf van een autorisatiebevoegd functionaris.'

Welnu, deze paraaf is overbodig indien de prijzen

overeenstemmen met de *standaardprijslijst*, maar deze laatste dient wel geautoriseerd te zijn! Voorts is de paraaf natuurlijk onmisbaar indien de prijzen afwijken van die in de standaardprijslijst. Beide zijn dit elementen van *door de accountant* onvervangbare interne controle, ook al kan de paraaf ook *achteraf* worden gezet, maar dan uiteraard door *een ander dan* de accountant, namelijk een bevoegde functionaris van de gecontroleerde huishouding.

Een goed 'geformaliseerd financieel informatiesysteem', omschreven als in het eerder gereproduceerde citaat uit het Controleprogramma, kan niet zonder procedures die veel onvervangbare interne controle belichamen. Deze verleent, zoals eerder betoogd, *bewijskracht* aan documenten en dergelijke, en tilt de accountantscontrole uit boven het niveau van 'als er maar een bonnetje voor is'.

Dat is echter niet alles, met name niet ten aanzien van de volledigheid. Het Controleprogramma verwijst een enkele maal naar doorlopend genummerde documenten, met controle op toegekende volgnummers. Dit is inderdaad een uitstekend voorbeeld van een procedure met een sterk element van interne controle. Toch is deze niet altijd voldoende, zoals de geruchtmakende 'Operatie Schuimkraag' van de belastingdienst enkele jaren geleden heeft geleerd. Daarbij bleek immers dat directeuren/eigenaren van horeca-ondernemingen nogal eens inkopen en de daarmee samenhangende opbrengsten buiten hun verantwoording hadden gelaten. De mogelijkheid daartoe vloeide voort uit het (veelal onvermijdelijk) ontbreken van primaire functiescheiding. Dan kan onvoldoende zekerheid worden verkregen over de volledigheid van de verantwoording van het beroemde 'chiffre d'affaires'!

Een 'geformaliseerd financieel informatiesysteem' als eerder omschreven kan evenmin zonder - althans primaire - functiescheiding, een wezenlijk element van onvervangbare interne controle.

Uit het eerder weergegeven citaat uit het Voorwoord van het Controleprogramma blijkt echter, dat men een tegenstelling ziet tussen de eis van een geformaliseerd financieel informatiesysteem dat basisgegevens adequaat vastlegt en verwerkt enerzijds, en de eis van onvervangbare interne controle anderzijds. Dit kan niet anders betekenen dan dat men deze laatste eis niet meent te hoeven stellen.

Deze aspecten zijn de samensteller(s) van het Controleprogramma niet geheel ontgaan, ook al ontbreekt een analyse met enige diepgang. Om aan bezwaren tegemoet te komen wordt gesteund op *'executive controls in combinatie met een analyse van de integriteit van de eigenaar of van het management'* (blz. 2).

Executive controls worden omschreven als (blz. 2, voetnoot):

'het complex van maatregelen dat door de eigenaar of het management zelf uitgevoerd wordt ter beheersing van de ondernemingsactiviteiten als alternatief voor een uit controle-technisch oogpunt adequate AOIC, die vanwege de beperkte mogelijkheden tot functiescheiding niet gerealiseerd kan worden'.

Afgezien van het feit dat dergelijke maatregelen vrijwel nooit een 'complex' vormen, plegen zeer belangrijke maatregelen, zoals frequent oogtoezicht, ook geen sporen na te laten: de uiterlijke kentekenen van deze onvervangbare interne controle ontbreken dan, waardoor de accountant er niets mee kan beginnen.

Voorts moet, aldus het Controleprogramma, de accountant de integriteit van het management 'analyseren'. In het Controleprogramma wordt wel aangegeven *dat* dit moet gebeuren, maar *niet hoe*, hetgeen in een controleprogramma een ernstige omissie is. Hoewel dergelijke richtlijnen ook in de internationale accountancy literatuur voorkomen, heb ik er nooit goed raad mee geweten: geven accountants andere dan goedkeurende verklaringen met als motivering dat zij het management dit jaar niet erg vertrouwen?

Al met al een geeft het Controleprogramma een weinig gefundeerde leidraad. De grondslag wordt geacht geleverd te zijn door Meuwissen en Maijor (1994). Daarin wordt de andersluidende redenering in Meningsuiting 5 (NIVRA, 1983) volstrekt genegeerd: in hun rapport valt de term 'onvervangbare interne controle' geen enkele maal. Daarom kan dit rapport niet gekenschetst worden als een wetenschappelijke publikatie; het is een beleidsdocument.

De NOVAA wordt tot dit beleid gebracht door de volgende, aan Meuwissen en Maijor ontleende overweging:

'Het is evident dat de waarde van de accountantscontrole in het economisch verkeer vermindert indien de accountant bij de

meeste kleinere ondernemingen ondanks zijn controle geen stellige uitspraak kan doen omtrent de getrouwheid van de jaarrekening'.

In mijn ogen is het evident dat de waarde van de accountantscontrole in het maatschappelijk verkeer vermindert indien goedkeurende accountantsverklaringen op minder deugdelijke gronden worden afgegeven. In dergelijke situaties past de oordeelonthouding, zij het met de in Meningsuiting 5 geïntroduceerde 'negative assurance' in vermoedelijk veruit de meeste gevallen waarover de NOVAA zich zorgen maakt.

Het zou te betreuren zijn indien een beroepsgroep die sedert ruim een jaar de bevoegdheid heeft wettelijk verplichte controles van jaarrekeningen uit te voeren, zich hierbij kwetsbaar, en dus claimgevoelig, zou opstellen. Voor de beroepsgroep zelf kan dit schade opleveren, voor het accountantsberoep als geheel kan het schadelijk zijn.

6 Samenvatting van de conclusies

Zowel bij de bepaling van het interne-controle-risico in de kwantitatieve risico-analyse als bij de keuze tussen de systeemgerichte en de uitkomstgerichte controle-aanpak behoort onvervangbare interne controle geheel buiten beschouwing te blijven.

Om de kwaliteit van de goedkeurende accountantsverklaring te handhaven dient bij het ontbreken van onvervangbare interne controle op wezenlijke elementen van de verantwoording slechts een accountantsverklaring van oordeelonthouding te worden gegeven.

LITERATUUR

- Blokdijk, J.H., (1988), Het axiomatisch voorbehoud en de verantwoordelijkheid voor fraude. *MAB*, april.
- Blokdijk, J.H., (1993), Afweging van kosten en nut bij steekproeven in de accountantscontrole. *MAB*, september.
- De Bruin, E.D., (1989), Moderne controle-aanpak. *MAB*, september.
- Frielink, A.B. en De Heer, H.J., (1987), *Leerboek accountantscontrole, Deel 2A*. Stenfert Kroese.
- Kinds, J.H.G. en J.C.E., Van Kollenburg, (1990), Moderne controle-aanpak. *MAB*, juni.
- Krom, J.P.J., (1989), Moderne controle-aanpak. *MAB*, november.

- Meuwissen, R.H.G. en S.J., Maijoor, (1994), *Accountantscontrole bij kleine en middelgrote ondernemingen, een vergelijkend onderzoek van internationale opvattingen en gehanteerde controleprogramma's*. NOVAA.
- NIVRA, (1983), *Meningsuiting 5: De accountantsverklaring in situaties van onzekerheid*. NIVRA, RADAR.
- NIVRA, (1992), *Ontwerp-Richtlijn voor de accountantscontrole 4.02: De beoordeling van de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie, inclusief de daarin opgenomen maatregelen van interne controle, alsmede de toetsing van de werking van deze maatregelen*. NIVRA, RADAR, juni.
- NIVRA, (1992), *Ontwerp-Richtlijn voor de Accountantscontrole 4.04: Risico-analyse*. NIVRA, RADAR, juli.
- NOVAA, (1994), *Leidraden 5: Controleprogramma voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen*. Kluwer Bedrijfs-wetenschappen, Deventer.
- Ten Wolde, J. en J.H., Buisman, (1989), *Moderne controle-aanpak*. MAB, oktober.
- Ten Wolde, J., (1990), *Controledoelstellingen en beweringen*. MAB, juli/augustus.
- Ten Wolde, J., (1991), *Deugdelijke grondslag in het geding*. *De Accountant*, januari.
- Tuinsma, L.F.G., (1989), *Moderne controle-aanpak*. MAB, november.
- Wallage, Ph., (1991), *Het denkmodel achter de risico-analyse in de accountantscontrole; een reactie*. *De Accountant*, januari.