

Reactie Aedes naar commissie toekomst accountancysector

Contactpersoon: Paul Minke

D.d. 19-4-2019

Geachte commissieleden,

Graag maken wij gebruik van de door u geboden mogelijkheid om, in het kader in uw opdracht en namens onze leden, een toelichting en onze visie te geven op de stand van zaken bij de inzet van accountants binnen de sector toegelaten instellingen volkshuisvesting.

Stand van zaken in de sector

In de sector toegelaten instellingen volkshuisvesting wordt vanuit wet- en regelgeving een relatief zware rol bij de accountant gelegd. Enerzijds betreft dit de wettelijke (reguliere) controle op de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening), hierna afgekort tot jaarverslag. Aanvullend hierop worden de accountants ingeschakeld¹ voor werkzaamheden (die gericht zijn op het verstrekken van assurance-rapporten) inzake de naleving van specifieke aspecten van wet- en regelgeving (verhuur via derden, passend toewijzen etc.) en op de jaarlijkse cijfermatige verantwoording die moet plaatsvinden naar de stakeholders (dVi). De relatief uitgebreide inzet van accountants binnen de sector is een terugkerend punt van kritiek bij onze leden. Wij lichten dit graag verder toe.

Recentelijke ontwikkelingen

Met de komst van de nieuwe Woningwet in 2015 is de complexiteit van wet- en regelgeving sterk toegenomen en zijn de administratieve lasten (inclusief accountantskosten) aanzienlijk gestegen. De verplicht gestelde waardering van het onroerend goed van de corporaties op marktwaarde in verhuurde staat, is een van de hoofdoorzaken (zie SIRA-rapport²). Door inspanningen van de Autoriteit woningcorporaties (Aw), mede op aandringen van Aedes, is de afgelopen twee jaar wel een reductie bereikt in de werkzaamheden die accountants dienen uit te voeren. Maar ondanks deze positieve ontwikkeling zijn we er nog lang niet. Aedes is dan ook van mening dat de huidige rolverdeling tussen accountants en toezichthouder (Aw) bijstelling behoeft.

Visie Aedes op rol accountants

Het is onze visie dat de inzet van accountants bij de woningcorporaties zich dient te beperken tot de wettelijke controletaak van het jaarverslag en dit zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Het zou daarbij verstandig zijn om de mogelijkheden te onderzoeken om de dVi (in zeer afgeslankte vorm!)

¹ Op grond van het accountantsprotocol

² Sira-rapport: Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties. Onderzoek naar de administratieve lasten en nalevingskosten voor corporaties uit de Woningwet en de mogelijkheden deze te verminderen.

te integreren in het jaarverslag zelf, rekening houdend met het SBR / XBRL traject (zie: "Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector"³). De controle op naleving van specifieke wet- en regelgeving zou door de Aw zelf opgepakt kunnen worden. Hierdoor kan de focus van accountants weer primair komen te liggen op de controle van het jaarverslag. Nu lijkt er immers sprake van een vicieuze cirkel:

- de Aw verlegt de naleving van wet- en regelgeving naar accountants.
- De accountants gaan vervolgens zekerheden vragen aan de Aw (waar moeten ze op controleren), mede onder druk die ze voelen van de AFM.
- Bovendien is het niet de primaire taak van accountants en zijn ze er ook niet in eerste instantie toe op uitgerust.
- Aw die gedetailleerdere eisen gaat uitwerken en n.a.v. de bevindingen van accountants nieuwe eisen gaat stellen. Zo is de cirkel rond.
- Resultaat: het accountantsprotocol dijt uit. Voorbeeld is verhuur via derden. Dit is dusdanig complex ingeregeld dat er zelfs eisen worden gesteld aan de administratie van derde partijen. De accountants kunnen de volledigheid niet controleren (moeten ze de administratie van een derde partij gaan controleren, waar ze geen zakelijke relatie mee hebben) en dus is er gekozen voor het gebruik maken van een bestuursverklaring. Er gaat ondertussen veel geld en energie verloren naar het controleren van dit onderdeel. En dat terwijl de gemiddelde corporatie maar een fractie van haar woningen verhuurd via een derde partij.

Naar een alternatief accountantsprotocol voor woningcorporaties

Aedes heeft recentelijk een aanzet gegeven voor een alternatief accountantsprotocol⁴, dat als uitgangspunt kan dienen voor het overleg met de stakeholders in de sector over de doorontwikkeling van het accountantsprotocol en de rolverdeling tussen de verschillende stakeholders in de komende jaren. De volgende aanbevelingen worden gedaan:

- 1) Stimuleer als accountants een ontwikkeling waarbij accountantscontroles op specifieke rapportages (achteraf) worden vervangen door generieke accountants controles op datakwaliteit (vooraf).
- 2) Wek als corporaties vertrouwen op bij de externe toezichthouder in de interne beheersing en het interne toezicht waardoor deze gestimuleerd wordt om sector specifieke accountantscontroles overbodig te verklaren.
- 3) Stimuleer het vertrouwen bij de stakeholders door de datakwaliteit en interne beheersing van corporaties verder te verbeteren. Neem als Aedes de regie om deze verbeterslag van datakwaliteit en interne beheersing verder vorm te geven.

³ Door de ontwikkelingen m.b.t. de implementatie van het Bestuurlijk Convenant zal het op termijn mogelijk zijn om informatie System-2-System aan te leveren. Voor meer achtergrondinfo zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-72199.html>

⁴ Zie rapport: "naar een alternatief accountantsprotocol voor woningcorporaties". <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/financi-n-n/instrumenten/aedes-stelt-alternatief-accountantsprotocol-voor.html>

- 4) Doorbreek als Aw de huidige paradoxale situatie door nadrukkelijker de verantwoordelijkheid voor datakwaliteit en interne beheersing bij de corporaties te leggen en hier ook op te handhaven.
- 5) Leun als Aw minder op de inzet van accountants, versterk het eigen toezicht door vaker actief onderzoek bij corporaties te doen en hierbij onder meer de interne beheersing van de bedrijfsactiviteiten te betrekken. Streef ernaar om de rol van de accountants te beperken tot de controle van het jaarverslag.
- 6) Integreer als Aw de informatie uitvraag die benodigd is voor het externe toezicht in het jaarverslag, waardoor deze valt onder de gebruikelijke governance.

Voor meer achtergrond en toelichting zie rapport: "naar een alternatief accountantsprotocol voor woningcorporaties" (voetnoot 4).

De vraagstellingen vanuit uw commissie

Hierna gaan wij in op de door uw commissie gestelde vragen. Uw vraagstellingen zijn als volgt:

1. Wat is de visie van Aedes op de kwaliteit van de wettelijke controle (vindt een gedegen controle plaats met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de sector)?
2. Welke ervaring heeft Aedes met tenders voor de uitvoering van wettelijke controles (zijn voldoende accountantsorganisaties geïnteresseerd in uitvoering van de wettelijke controle tegen redelijke voorwaarden)?
3. Wat is de visie van Aedes op eventuele maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles?
4. Wat is de visie van Aedes op de invoering van controle van overheidswege op publieke instellingen?

Ad. 1: kwaliteit van de wettelijke controle

De kwaliteit van de wettelijke controle is door onze leden niet zonder meer feitelijk vast te stellen bij gebrek aan een adequaat normenkader. De waarnemingen van onze leden zijn veelal beperkt tot het proces dat bij het uitvoeren van de wettelijke controle door accountants wordt doorlopen. In dit kader kunnen wij u voorzien van de volgende observaties:

- Er is een prestatiekloof ten aanzien van het functioneren van accountants. Corporaties zien de accountantskosten jaarlijks substantieel toenemen terwijl de accountants (mede ingegeven door externe factoren zoals nieuwe wet- en regelgeving) vooral gericht zijn op de controle (en implementatie) van deze nieuwe wet- en regelgeving (denk aan marktwaarde, beleidswaarde, passend toewijzen, verhuur via derden) en naleving van voorschriften. Gevolg is dat alle capaciteit hierop ingezet wordt. Dit gaat ten koste van andere werkzaamheden c.q. de meerwaarde die accountants zouden kunnen leveren. Denk aan zienswijze / advies t.a.v. de effectiviteit en efficiency van de corporatie.

- T.a.v. het controle-proces zelf heerst er de nodige ontevredenheid bij de corporaties. Leden maken wel melding van zaken die als illustratief mogen gelden voor de verwachtingskloof ten aanzien van het functioneren van accountants:
 - a. Leden worden regelmatig geconfronteerd met extra werkzaamheden en nieuwe informatievragen kort voor verstrekking van de controleverklaring bij de jaarrekening. Aedes heeft signalen dat hierbij een relatie met het strikte toezicht vanuit de AFM dat op de accountantskantoren wordt uitgeoefend.
 - b. Qua proces bestaat de indruk dat de wettelijke controles met toegenomen gedetailleerdheid worden uitgevoerd, veel nadruk ligt op het documenteren van uitgevoerde controlewerkzaamheden en steeds minder inspanningen worden gepleegd om de bedrijfsvoering en de daarin opgenomen risico's van corporaties te doorgronden.
 - c. Door diverse leden zijn incidenten gemeld doordat door diverse kantoren een verschillende visie wordt gehanteerd bij de verwerking van de post belastinglatenties. Wisseling van accountantsorganisatie leidde in dergelijke gevallen zelfs mogelijk tot een stelselwijziging in de jaarrekening. De sector mag in onze optiek verwachten dat door accountants uniformiteit wordt betracht bij de uitleg van verslaggevingsvoorschriften.
 - d. Recent worden door leden incidenten gemeld ten aanzien van automatiseringstoepassingen ten behoeve van de berekening van de marktwaarde en beleidswaarde over voorgaande jaren, waardoor het afgeven van de controleverklaring wordt opgeschort. Vreemd is dat die toepassingen tevoren nota bene gecertificeerd zijn door een accountant.
 - e. De natuurlijke adviesfunctie wordt door leden gemist, vooral waar het gaat om aspecten als de interne beheersing van de bedrijfsactiviteiten en de governance. Het gevolg is dat de accountant door een aantal leden zuiver op basis van prijs wordt geselecteerd, aangezien geen verwachtingen bestaan ten aanzien van de toegevoegde waarde die door accountants wordt geleverd.

Ad. 2: ervaring met tenders

Sommige leden hebben nu al moeite met het vinden van een nieuw accountantskantoor. Met de komst van de OOB-status zal het aantal beschikbare kantoren, actief in de corporatie-sector, verder afnemen. Dit merken we al bij de huidige tenders, waarbij al rekening wordt gehouden met de OOB-status. Er zijn nu al situaties dat corporaties geen keus meer hebben en slechts één accountantskantoor een offerte wil / kan uitbrengen. Denk aan het selecteren van een nieuwe accountant in combinatie met een fusie. Maar ook kleine corporaties (niet vallend onder OOB-regime), gelegen aan de randen van Nederland (in krimp-gebieden) lijken niet meer interessant genoeg voor accountantskantoren. Er is dan sprake van een relatief hoge "instapfee" en het afbreukrisico lijkt groot. Bovendien zijn er praktische bezwaren zoals personeelstekort, weinig uitdaging voor accountants en reistijden.

Ad. 3: visie op kwaliteitsverbetering van de wettelijke controles

Hier volgen een aantal mogelijke suggesties om de controles te verbeteren (in aanvulling op de aanbevelingen in het rapport: "Naar een alternatief accountantsprotocol voor woningcorporaties.")

- **Focus op jaarverslag:** laat controle specifieke wet- en regelgeving aan de Aw over. Bovendien maak opnieuw de afweging hoever de controle moet gaan en of niet meer geleund kan worden op andere partijen. Moet de accountant bijvoorbeeld de marktwaardering gedetailleerd controleren als er sprake is van een externe taxateur? Moet de accountant de leningendocumentatie (tot in detail) controleren terwijl het WSW dat ook doet vanuit haar rol als hoeder van de borg?
- **Zet het maatschappelijk belang meer voorop:** vertrekpunt zou de eindgebruiker moeten zijn, in dit geval huurders (-organisaties), gemeenten en andere lokale stakeholders. Het jaarverslag zou daartoe veel eenvoudiger te doorgronden moeten zijn. Dit om juist lokaal het goede gesprek te voeren. Illustratief is hierbij de post belastinglatenties. Hierbij staat de techniek centraal i.p.v. de belevingswereld.
- **Te veel focus op het verleden.** We komen nog regelmatig de situatie tegen dat een goedgekeurd jaarverslag een jaar later alsnog aanpassingen behoeft, inclusief de vergelijkende cijfers wanneer er bijvoorbeeld sprake is van stelselwijziging danwel fouterstel. Waarom niet alleen in nieuw boekjaar aanpassen? Als voorbeeld het berekenen van de marktwaarde met terugwerkende kracht naar voorgaand boekjaar. Zelfs taxateurs werden daarbij ingeschakeld.
- **Toekomstgerichte signalerende rol accountant.** Zie ook Brief Dijselbloem uit 2013⁵. "In het jaarverslag wordt op geïntegreerde wijze en vanuit het perspectief van de stakeholders aandacht besteed aan de strategische doelstellingen (incl. streefwaarden), de governance en het risicomanagement van de instelling. Het gaat hierbij niet alleen om een financiële terugblik, maar vooral ook om een strategische vooruitblik (bestaansrecht in de toekomst)". Deze mogelijke meerwaarde van accountants is geheel buiten beeld.
- **Natuurlijke adviesfunctie:** in verlengde van voorgaande aanbeveling. Meer de adviesrol invulling geven (zonder echt een commerciële adviseur te worden), zoals ingaan op de effectiviteit en efficiency van de corporatie. Maar ook ingaan op potentiële risico's bij de corporatie-specifiek. Denk aan investeringen in duurzaamheid in relatie tot risico's.
- **Actief meedenken bij wijzigende wet- en regelgeving / ontwikkelingen sector:** de laatste jaren is er sprake van veel nieuwe wet en regelgeving. Accountants nemen daarbij een afwachtende houding aan t.a.v. de invulling van de controle hier op. Gevolg is dat er veel (te laat) discussie ontstaat. Regelmatig pas op het moment dat de jaarrekeningcontrole loopt. Voorbeeld is de verwerking van de beleidswaarde in het jaarverslag.
- **Een centraal vaktechnisch bureau.** Elk accountantskantoor heeft zijn eigen vaktechnisch bureau. In de praktijk komt regelmatig voor dat er dan ook afwijkende meningen tussen de verschillende kantoren zijn hoe met verslagleggingsvraagstukken om

⁵ Kamerbrief Min. Financiën 27/11/2013 inzake financieel beheer en financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen.

te gaan. Het zou goed zijn als hier meer uniformiteit in kan worden betracht door bijvoorbeeld één vaktechnisch bureau op te richten of één centraal punt te organiseren waar een eenduidig standpunt wordt bepaald met als principe pas toe of leg uit. Overigens is het zeer positief dat er een NBA Stuurgroep Woningcorporaties actief is. Deze zou een nog stevigere positie mogen krijgen bij verschil van inzichten tussen de verschillende kantoren.

Ad. 4: de overheidsaccountant

We zijn principieel tegen het invoeren van een overheidsaccountant. Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke organisaties met een maatschappelijke taakopvatting. Met het invoeren van een overheidsaccountant lijkt er een signaal afgegeven te worden dat corporaties publiekrechtelijke uitvoeringsorganisaties zijn. Dat is absoluut niet het geval. Bovendien zien we grote bezwaren met het invoeren van een overheidsaccountant. Deze gaat nog meer de "afvink"-cultuur uitdragen, daar waar wij opteren voor de tegenovergestelde beweging. Zie ook het rapport: "Naar een alternatief accountantsprotocol voor woningcorporaties".

Aedes is overigens van mening dat de geconstateerde imperfecties op toereikende wijze door de in de sector opererende accountantsorganisaties kunnen worden opgelost. Wij achten het hiervoor noodzakelijk dat deze organisaties terugkeren naar, dan wel zich beperken tot, hun kerntaak, het uitvoeren van wettelijke controles op het jaarverslag.

Zorgen om OOB-status

Woningcorporaties zullen boven de 5.000 verhuureenheden worden aangemerkt als een organisatie van openbaar belang (OOB). De OOB-status is nog niet ingevoerd. Echter, door veel accountantsorganisaties wordt al voorgesorteerd op deze invoering. Dit heeft geleid tot verminderde beschikbaarheid van accountantskantoren en stringenter eisen ten aanzien van de (documentatie van) interne beheersing van bedrijfsactiviteiten die vooral grote gevolgen hebben gehad voor de wat kleinere woningcorporaties. Zo heeft een corporatie van ongeveer 5.000 vhe's, ongeveer 50 medewerkers in dienst waarvan vijf op de administratie. Daarbij zijn doorgaans drie medewerkers op uitvoeringsniveau bezig en twee medewerkers bezig met opstellen verslaglegging en verantwoordingsinformatie en begrotingen. Om hier een OOB-regime op los te laten, lijkt ons overtrokken. Wij zouden de grens dan ook op tenminste 10.000 vhe's willen leggen.

Ten slotte, we gaan graag het gesprek aan

Met het bovenstaande verwachten wij u een eerste indruk te hebben gegeven van de stand van zaken binnen de sector toegelaten instellingen volkshuisvesting. Graag zijn wij bereid om het een en ander nader mondeling toe te lichten.

Aedes (vereniging van Woningcorporaties)