

**Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar
wettelijke controles bij woningcorporaties**

11 december 2012



Autoriteit Financiële Markten

De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland.

Inhoudsopgave

	Leeswijzer	4
1	Inleiding	5
2	Conclusies en aanbevelingen	8
3	Uitkomsten van het onderzoek	13
4	Vervolgtraject	27

Leeswijzer

In paragraaf 1 van dit rapport wordt de achtergrond geschetst van het onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke controles bij woningcorporaties. In deze paragraaf worden ook het doel van het onderzoek en de wijze waarop de AFM het onderzoek heeft uitgevoerd beschreven. Paragraaf 2 bevat de conclusies en aanbevelingen van de AFM naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek. In paragraaf 3 van dit rapport zijn de uitkomsten van het onderzoek weergegeven. Paragraaf 4 beschrijft het vervolgtraject na afronding van het onderzoek en de voortgang van het incidentenonderzoek naar de wettelijke controles bij Vestia.

De Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) verbiedt de AFM om vertrouwelijke informatie, die zij in het kader van haar toezicht heeft verkregen, openbaar te maken. De Wta staat wel toe dat de AFM die vertrouwelijke informatie gebruikt om algemene mededelingen te doen, zolang die niet kunnen worden herleid tot afzonderlijke personen of accountantsorganisaties. Daarom zijn uitkomsten van dit onderzoek, zoals gepresenteerd in dit rapport, geanonimiseerd en niet per Big 4-accountantsorganisatie weergegeven.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 16 mei 2012 heeft de AFM bekend gemaakt dat zij een onderzoek uitvoert bij de grote vier accountantsorganisaties (Deloitte Accountants B.V. (Deloitte), Ernst & Young Accountants LLP (Ernst & Young), KPMG Accountants N.V. (KPMG) en PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (PwC); de Big 4-accountantsorganisaties) naar de kwaliteitsbeheersing van de accountantscontrole van de jaarrekeningen van woningcorporaties.

Concrete aanleiding voor dit onderzoek zijn de publieke vragen die zijn gerezen over de kwaliteit van de accountantscontrole van woningcorporaties naar aanleiding van de problemen bij Stichting Vestia Groep (Vestia) en de uitkomsten van de stresstest van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) in maart 2012¹. Bij Vestia en andere woningcorporaties zijn ernstige liquiditeitstekorten ontstaan als gevolg van 'margin calls' op derivaten en zijn vragen gerezen over de juiste verwerking van derivatentransacties in de jaarrekening en over de daarop verrichte accountantscontrole.

De AFM heeft een incidentenonderzoek uitgevoerd naar de jaarrekeningcontrole 2010 van Vestia en naar aanleiding daarvan een tuchtklacht ingediend bij de Accountantskamer tegen de externe accountant die verantwoordelijk was voor de wettelijke controle over het boekjaar 2010. Het incidentenonderzoek naar de jaarrekeningcontrole 2009 van Vestia is nog niet afgerond. Dit rapport beschrijft de uitkomsten van het bredere onderzoek dat de AFM heeft uitgevoerd bij de Big 4-accountantsorganisaties naar de accountantscontrole van de jaarrekeningen van woningcorporaties. Hierbij zijn de uitkomsten van het incidentenonderzoek dat de AFM heeft uitgevoerd naar de jaarrekeningcontroles 2009 en 2010 van Vestia buiten beschouwing gelaten.

In Nederland waren in 2011 in totaal 389 woningcorporaties actief die in totaal bijna 2,6 miljoen verhuureenheden beheren (zie tabel 1). De jaarrekeningen van ruim 77% van deze woningcorporaties worden gecontroleerd door de Big 4-accountantsorganisaties. Gemeten naar het aantal verhuureenheden, hebben de Big 4-accountantsorganisaties een marktaandeel van meer dan 90% in de woningcorporatiesector.

<i>Verslagjaar 2011</i>	Aantal woningcorporaties		Aantal verhuureenheden	
Deloitte	132	(33,9%)	790.652	(30,4%)
Ernst & Young	60	(15,4%)	324.959	(12,5%)
KPMG	32	(8,2%)	535.171	(20,6%)
PwC	77	(19,8%)	716.975	(27,6%)
Totaal Big 4	301	(77,4%)	2.367.757	(91,1%)
Negen overige accountantsorganisaties	88	(22,6%)	231.915	(8,9%)
Totaal	389	(100%)	2.599.672	(100%)

Tabel 1. Cijfers afgeleid uit het rapport 'Marktaandelen accountantsorganisaties woningcorporatiesector – verslagjaar 2011', augustus 2012, CFV.

¹ Zie: 'Stresstest liquiditeitsrisico ultimo 2011 uit hoofde van de derivatenportefeuilles bij 162 woningcorporaties', 30 maart 2012, Centraal Fonds Volkshuisvesting

Uit de stresstests van het CFV van maart en juni 2012 bleek dat naast Vestia nog acht respectievelijk vier woningcorporaties niet voldeden aan de stresstests. De jaarrekeningen van deze woningcorporaties worden allemaal gecontroleerd door de Big 4-accountantsorganisaties.

De jaarrekeningcontroles van woningcorporaties zijn sinds december 2009 met terugwerkende kracht tot 1 juli 2009 aangewezen als wettelijke controles. Deze aanwijzing volgde uit gezamenlijk overleg tussen het CFV, het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie en het ministerie van Financiën waarin is geconcludeerd dat de omvang en functie in het maatschappelijk verkeer van woningcorporaties van zodanige aard zijn dat toezicht op de kwaliteit van de accountantscontrole bij woningcorporaties wenselijk is.

De financiële positie van woningcorporaties en de verslaggeving daarover staat al langere tijd volop in de maatschappelijke schijnwerpers. Belangrijke thema's daarbij zijn onder meer de leiderschapsstijl en governancestructuur, de gevoeligheid voor fraude en integriteitschendingen, de omvang en waardering van strategische grondposities en het gebruik van financiële instrumenten, zoals derivaten.

Het is niet zo dat de AFM in het verleden geen aandacht heeft besteed aan de controle van woningcorporaties. Ook in haar eerdere reguliere onderzoeken bij de Big 4-accountantsorganisaties heeft de AFM de accountantscontrole van woningcorporaties in haar onderzoek betrokken vanuit het aandachtsgebied 'waardering vastgoed'. De AFM heeft over dit onderzoek gerapporteerd in haar rapport van 1 september 2010². Op instigatie van de AFM hebben toen één of meer Big 4-accountantsorganisaties intern onderzoek verricht naar de kwaliteit van de accountantscontrole van gemeenten en woningcorporaties, omdat de AFM zorgen had over de kwaliteit van de controles in de publieke sector³.

1.2 Doel en uitvoering van het onderzoek

Het toezicht van de AFM is erop gericht te stimuleren dat accountantsorganisaties zelf hun eigen kwaliteit bewaken. De Wta stelt bestuurders van accountantsorganisaties daarvoor ook nadrukkelijk verantwoordelijk. Dit onderzoek had tot doel vast te stellen in hoeverre de Big 4-accountantsorganisaties hun eigen verantwoordelijkheid hebben ingevuld met betrekking tot het waarborgen en het beoordelen van de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties. De AFM heeft in haar onderzoek geïnventariseerd:

- hoe de Big 4-accountantsorganisaties de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties hebben gewaarborgd; en
- hoe de Big 4-accountantsorganisaties de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties zelf hebben beoordeeld.

De AFM heeft in de eerste plaats geïnventariseerd welke kwaliteitsmaatregelen de Big 4-accountantsorganisaties hebben ingezet om de kwaliteit van de wettelijke controles bij

² *Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking, 1 september 2010, AFM*

³ *De AFM houdt alleen toezicht op die controles die in de Wta zijn aangewezen als wettelijke controles. Controles van provincies, gemeenten en woningcorporaties zijn aangewezen als wettelijke controles. Controles van andere organisaties in de publieke sector niet.*

woningcorporaties te waarborgen. In het bijzonder heeft de AFM gekeken of de problematiek rondom Vestia bij de Big 4-accountantsorganisaties heeft geleid tot extra maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controles voor het verslagjaar 2011 te waarborgen. De AFM heeft voor deze inventarisatie kennis genomen van documentatie over het stelsel van kwaliteitsbeheersing van deze accountantsorganisaties en gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke functionarissen. Dit onderzoek bood de AFM de mogelijkheid om opnieuw aandacht te besteden aan het stelsel van kwaliteitsbeheersing en –bewaking van deze accountantsorganisaties. In haar rapport van 1 september 2010 concludeerde de AFM dat de kwaliteitsbewaking bij meerdere Big 4-accountantsorganisaties op onderdelen tekortschoot waardoor in onvoldoende mate werd gewaarborgd dat de af te geven of afgegeven controleverklaringen juist zijn en voldoende zijn onderbouwd.

In de tweede plaats heeft de AFM de uitkomsten beoordeeld van het interne dossieronderzoek dat de Big 4-accountantsorganisaties zelf hebben uitgevoerd naar de kwaliteit van de door hen verrichte wettelijke controles bij woningcorporaties. De AFM heeft daarvoor kennis genomen van de uitkomsten van de (tussentijdse) dossieronderzoeken, de onderzoeksverslagen en heeft gesproken met de onderzoekers. Op deze manier heeft de AFM zich een indruk gevormd van de effectiviteit van de ingezette kwaliteitsbeheersingsmaatregelen.

Om te beoordelen of de interne dossieronderzoeken voldoende kritisch zijn uitgevoerd, heeft de AFM bij iedere Big 4-accountantsorganisatie zelf minimaal één controledossier van een woningcorporatie beoordeeld en zich daarbij specifiek gericht op de controle van de derivaten. De AFM heeft de uitkomsten van haar eigen onderzoek besproken met de verantwoordelijke externe accountants en vergeleken met de uitkomsten van het interne dossieronderzoek van de individuele Big 4-accountantsorganisaties. Deze onderzoeken hebben de AFM inzicht gegeven in de daadwerkelijke kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties en op welke punten deze tekortschieten.

Het onderzoek van de AFM is gericht op de kwaliteitsmaatregelen die de Big 4-accountantsorganisaties zelf hebben ingezet om de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties te waarborgen. Dit betekent dat noch de AFM, noch de Big 4-accountantsorganisaties iedere individuele wettelijke controle bij een woningcorporatie integraal heeft onderzocht.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

De AFM constateert dat de Big 4-accountantsorganisaties verhoogde aandacht hebben gehad voor de kwaliteit van wettelijke controles voor het verslagjaar 2011 bij woningcorporaties en in het bijzonder de controle van derivaten. Voor zover de Big 4-accountantsorganisaties dat voordien niet al hadden gedaan, hebben zij naar aanleiding van de publieke aandacht voor de problemen bij woningcorporatie Vestia aanvullende kwaliteitsmaatregelen ingezet om de kwaliteit van deze wettelijke controles te waarborgen. De kwaliteitsmaatregelen van de Big 4-accountantsorganisaties verschillen onderling, onder meer voor wat betreft de aard, de intensiteit en het moment waarop de maatregelen zijn ingezet. Deze verschillen worden verklaard door het feit dat de inzet van kwaliteitsmaatregelen maatwerk is en afhangt van de kwaliteit van de externe accountants en de mate waarin de organisatiecultuur kwaliteit bevordert.

De Big 4-accountantsorganisaties hebben als onderdeel van hun kwaliteitsmaatregelen verschillende vormen van interne dossieronderzoeken uitgevoerd, zowel voor als na afgifte van de controleverklaring, waaronder opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelingen (OKB's) en interne, extra en tussentijdse reviews. Afhankelijk van de kwaliteit van de externe accountants en de effectiviteit van andere kwaliteitsmaatregelen, hebben de Big 4-accountantsorganisaties bij deze interne dossieronderzoeken tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van wettelijke controles bij woningcorporaties. De aard en de ernst van de tekortkomingen verschilt per accountantsorganisatie. Naar aanleiding van deze tekortkomingen hebben de Big 4-accountantsorganisaties geëvalueerd of aanvullende controlewerkzaamheden of andere kwaliteitsmaatregelen nodig waren om de kwaliteit van de wettelijke controles voor het verslagjaar 2011 te waarborgen.

Op basis van de dossieronderzoeken die de AFM zelf heeft uitgevoerd, concludeert de AFM dat drie Big 4-accountantsorganisaties de interne dossieronderzoeken zelf voldoende kritisch hebben uitgevoerd en waar nodig gepaste maatregelen hebben getroffen. Hiermee hebben zij een redelijke mate van zekerheid verkregen dat de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties voldoende is, waarmee overigens niet is gegarandeerd dat geen enkele tekortkoming meer zou bestaan in de uitvoering van wettelijke controles bij woningcorporaties of in jaarrekeningen van woningcorporaties. Bij één Big 4-accountantsorganisatie verricht de AFM nader onderzoek naar de kwaliteit van deze interne dossieronderzoeken, omdat de beoordeling van de controle door de AFM zelf afwijkt van de beoordeling door de desbetreffende accountantsorganisatie.

In tabel 2 zijn de conclusies van de AFM per Big 4-accountantsorganisatie geanonimiseerd weergegeven.

Accountantsorganisatie	Conclusie
A	Deze accountantsorganisatie heeft vroegtijdig, dat wil zeggen voorafgaand aan de publieke bekendheid van problemen bij Vestia, onderkend dat specifieke kwaliteitsmaatregelen nodig waren om de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties te waarborgen. De preventieve kwaliteitsmaatregelen, de kwaliteit van de externe accountants en de cultuur van deze accountantsorganisatie hebben eraan bijgedragen dat deze accountantsorganisatie in haar interne dossieronderzoeken geen materiële tekortkomingen heeft geconstateerd.
B	Deze accountantsorganisatie heeft vroegtijdig, dat wil zeggen voorafgaand aan de publieke bekendheid van problemen bij Vestia, onderkend dat specifieke kwaliteitsmaatregelen nodig waren om de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties te waarborgen. Deze accountantsorganisatie heeft, om de kwaliteit van haar externe accountants proactief te ondersteunen, relatief veel kwaliteitsmaatregelen nodig geacht. Deze accountantsorganisatie heeft meerdere tekortkomingen geconstateerd in dossieronderzoeken en daarop aanvullende kwaliteitsmaatregelen getroffen om de kwaliteit van de wettelijke controles 2011 te kunnen waarborgen.
C	Deze accountantsorganisatie heeft relatief laat, dat wil zeggen nadat de problemen bij Vestia publiek bekend waren, de noodzaak voor maatregelen onderkend en zware kwaliteitsmaatregelen moeten inzetten om de kwaliteit van de wettelijke controles 2011 te kunnen waarborgen.
D	Deze accountantsorganisatie heeft kwaliteitsmaatregelen ingezet om de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties te waarborgen. Omdat de beoordeling van de controle door de AFM zelf afwijkt van de beoordeling door de desbetreffende accountantsorganisatie, verricht de AFM bij deze accountantsorganisatie nader onderzoek naar de kwaliteit van de interne dossieronderzoeken.

Tabel 2 Conclusies per Big 4-accountantsorganisatie

Kwaliteitsmaatregelen

De AFM heeft in dit onderzoek vier categorieën van kwaliteitsmaatregelen op organisatieniveau onderscheiden om de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties te waarborgen. Naast de voordelen van deze kwaliteitsmaatregelen heeft de AFM ook enkele risico's gesignaleerd.

- *Specialisatie en bewaking cliëntportefeuilles.* De AFM onderschrijft de kwaliteitsverhogende effecten van een zekere mate van specialisatie van externe accountants in een specifieke sector, zoals woningcorporaties, of in een specifiek onderwerp, zoals derivaten. Een te hoge mate van specialisatie kan echter leiden tot een te hoge mate van vertrouwdheid met de cliënt of met het onderwerp en een te hoge mate van autonomie bij het bepalen van te hanteren normen. De AFM heeft

verder geconstateerd dat accountantsorganisaties die centraal de cliëntportefeuilles van externe accountants bewaken, beter in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van uitvoering van individuele controleopdrachten. Dit vereist wel dat accountantsorganisaties voldoende zicht hebben op de kenmerken van deze cliëntportefeuilles en de kwaliteiten van iedere individuele accountant.

- *Risicoanalyse.* Hoewel al enkele jaren voorafgaand aan de controle van de jaarrekening 2010 maatschappelijke aandacht bestond voor woningcorporaties, hadden drie Big 4-accountantsorganisaties geen enkele woningcorporatiecontrole aangemerkt als verhoogd risico. Zij hadden daarom bepaalde kwaliteitsmaatregelen niet ingezet. Nadat de financiële problemen bij Vestia publiekelijk bekend werden, hebben deze accountantsorganisaties meer woningcorporatiecontroles aangemerkt als controles met een verhoogd risico en dus meer of andere kwaliteitsmaatregelen ingezet. Om de juiste beslissingen te nemen over de inzet van andere kwaliteitsmaatregelen, dienen zowel de externe accountant als de accountantsorganisatie een juiste risico-inschatting te maken van iedere wettelijke controle. Hoewel de externe accountant de controlecliënt het beste kent, signaleert de AFM het risico dat een individuele accountant het risicoprofiel van een woningcorporatie te laag inschat. De betrokkenheid van de accountantsorganisatie kan dit voorkomen, als centraal vanuit een risicomanagement- en kwaliteitsperspectief wordt gekeken naar de risico's in de cliëntportefeuille.
- *Controlemiddelen.* De AFM heeft geconstateerd dat standaard controlemiddelen die specifiek op de controle van woningcorporaties en derivaten zijn gericht, de externe accountants en hun teamleden helpen om een kwalitatief goede controle uit te voeren. De AFM signaleert wel een risico in een te grote mate van standaardisatie, als het volgen van gedetailleerde voorgeschreven standaarden ertoe leidt dat een accountant minder kritisch de controle uitvoert.
- *Onderzoek van de kwaliteit van controles en de naleving van interne richtlijnen.* Het onderzoeken van de kwaliteit van controles en de naleving van interne richtlijnen, is het sluitstuk van de kwaliteitsmaatregelen: accountantsorganisaties onderzoeken op verschillende momenten of de externe accountants ook inderdaad de benodigde kwaliteit hebben geleverd en de interne richtlijnen hebben nageleefd. Deze kwaliteitsmaatregelen hebben naar het oordeel van de AFM alleen effect als zij tijdig plaatsvinden, de dossieronderzoeker onafhankelijk en deskundig is, de accountantsorganisatie heldere richtlijnen uitvaardigt, een dossieronderzoeker vaststelt dat bevindingen worden opgevolgd en het geheel adequaat wordt vastgelegd.

Alle Big 4-accountantsorganisaties hebben kwaliteitsmaatregelen uit ieder van deze vier categorieën ingezet, waarbij de aard, de intensiteit en het moment waarop de maatregelen zijn ingezet per accountantsorganisatie verschillen. De AFM is van oordeel dat deze kwaliteitsmaatregelen in beginsel positief bijdragen aan de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties, mits daarbij voldoende rekening wordt gehouden met de daarbij gesignaleerde risico's en mits ze passen bij de kwaliteit van de externe accountants en de organisatiecultuur.

Balans tussen kwaliteitsmaatregelen, accountants en cultuur

De kwaliteit van een wettelijke controle wordt in de eerste plaats bepaald door de vakbekwaamheid en de professioneel-kritische instelling van de externe accountant en zijn controleteam. De externe accountant is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke

controle. Hij moet een voldoende en geschikte onderbouwing verkrijgen voor zijn oordeel over de getrouwheid van de gecontroleerde jaarrekening zoals verwoord in zijn controleverklaring. Hoe externe accountants invulling geven aan deze verantwoordelijkheid is mede afhankelijk van de cultuur van de accountantsorganisatie, waarbij het leiderschap met de juiste 'toon aan de top' het kwaliteitsgericht werken bevordert en verwachtingen van verantwoordelijkheden duidelijk maakt.

De Wta legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke controles nadrukkelijk bij de accountantsorganisatie en niet alleen bij de individuele externe accountant. Accountantsorganisaties zetten kwaliteitsmaatregelen in om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen en de kwaliteit van wettelijke controles te waarborgen. Een aantal kwaliteitsmaatregelen is op hoofdlijnen wettelijk voorgeschreven. Afhankelijk van de kwaliteit van hun externe accountants en de mate waarin hun cultuur kwaliteit bevordert, geven accountantsorganisaties zelf invulling aan deze kwaliteitsmaatregelen en treffen in meer of mindere mate aanvullende kwaliteitsmaatregelen. Dit is maatwerk en kan per accountantsorganisatie verschillen.

2.2 Aanbevelingen

De uitkomsten van het onderzoek van de AFM geven inzicht in de wijze waarop de Big 4-accountantsorganisaties de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties hebben gewaarborgd en beoordeeld. Deze uitkomsten stellen in de eerste plaats de Big 4-accountantsorganisaties zelf, maar ook andere accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij woningcorporaties, in staat te evalueren of zij hun kwaliteitsmaatregelen voldoende hebben afgestemd op de kwaliteit van hun externe accountants en hun cultuur om de kwaliteit van woningcorporatiecontroles te waarborgen. De AFM spreekt de verwachting uit dat de accountantsorganisaties de ingezette kwaliteitsmaatregelen ook toepassen bij andere wettelijke controles in zowel de private als publieke sector. Daarnaast vraagt de AFM tevens aandacht voor toepassing hiervan bij controles binnen andere publieke en semi-publieke sectoren, zoals bij de controles van onderwijs- en zorginstellingen. Als de kwaliteit van de externe accountants of de cultuur aanleiding geven tot het inzetten van zware kwaliteitsmaatregelen, dan leidt dit naar de verwachting van de AFM tot een kwetsbaar en kostbaar evenwicht. Op de middellange en lange termijn kan een accountantsorganisatie de kwaliteit van wettelijke controles beter waarborgen door aan de basis de kwaliteit van hun externe accountants te verhogen en met de juiste toon aan de top een kwaliteitsgerichte cultuur te bevorderen.

Accountantsorganisaties die zelf tekortkomingen constateren in de uitvoering van wettelijke controles zullen, voordat zij de juiste kwaliteitsmaatregelen kunnen inzetten, moeten analyseren wat de oorzaak van deze tekortkomingen is. Daarvoor is inzicht in de kwaliteit van hun externe accountants en de mate waarin hun cultuur kwaliteit bevordert onontbeerlijk. De AFM vertrouwt erop dat accountantsorganisaties deze evaluatie en oorzaakanalyse daadwerkelijk uitvoeren en de AFM zal in haar doorlopend toezicht de uitkomsten beoordelen.

Verder stellen de uitkomsten van het onderzoek de gebruikers van jaarrekeningen van woningcorporaties, zoals toezichthouders, banken, crediteuren en andere belanghebbenden, in staat kritische vragen te stellen over het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de

accountantsorganisatie en de accountantscontrole. De AFM adviseert deze gebruikers dan ook kennis te nemen van de uitkomsten van dit onderzoek.

3 Uitkomsten van het onderzoek

3.1 Stelsel van kwaliteitsbeheersing en –bewaking

De AFM heeft geïnventariseerd welke kwaliteitsmaatregelen de afzonderlijke Big 4-accountantsorganisaties hebben ingezet om de kwaliteit van de wettelijke controles van woningcorporaties te waarborgen.

De kwaliteitsmaatregelen zijn te rangschikken naar vier categorieën:

- Specialisatie en bewaking cliëntportefeuilles
- Risicoanalyse
- Controlemiddelen
- Onderzoek van de kwaliteit van controles en de naleving van interne richtlijnen

3.1.1 Specialisatie en bewaking cliëntportefeuilles

Specialisatie binnen de accountantscontrole betekent dat een accountant zich primair richt op het uitvoeren van controles binnen een bepaalde sector (bijvoorbeeld de publieke sector) of bij bepaalde organisaties (bijvoorbeeld woningcorporaties). In tabel 3 is informatie opgenomen over het aantal externe accountants in relatie tot het aantal woningcorporaties.

<i>Verslagjaar 2011</i>	Big 4-accountantsorganisaties
Aantal woningcorporatie	301
Aantal externe accountants	50
Gemiddeld aantal woningcorporaties per externe accountant	6
Laagst aantal woningcorporaties per externe accountant	1
Hoogst aantal woningcorporaties per externe accountant	32

Tabel 3. Cijfers afkomstig van het CFV, verslagjaar 2011

Eén Big 4-accountantsorganisatie zet in op een vergaande concentratie van woningcorporatiecontroles bij een beperkt aantal accountants. De externe accountants van deze Big 4-accountantsorganisatie verrichten gemiddeld tien wettelijke controles bij woningcorporaties, terwijl de externe accountants van de andere drie Big 4-accountantsorganisaties gemiddeld vijf of zes wettelijke controles verrichten bij woningcorporaties. Bij de drie andere Big 4-accountantsorganisaties is er minder sprake van een bewuste specialisatie en concentratie. Eén Big 4-accountantsorganisatie hanteert als uitgangspunt dat een externe accountant minimaal vijf woningcorporaties moet uitvoeren. In de praktijk wordt echter wel afgeweken van dit uitgangspunt. De sectorgroep woningcorporaties is bij deze organisatie verantwoordelijk voor toewijzing van opdrachten aan externe accountants en de teambezetting op accountant- en managerniveau.

De AFM onderschrijft de voordelen van een zekere mate van specialisatie, omdat dit betekent dat de accountant meer kennis zal hebben van de sector en dus de eventuele risico's en problemen bij een controlecliënt beter zal herkennen en daar zijn controle beter op kan inrichten. Dit geldt ook voor de wettelijke controles van woningcorporaties.

De AFM signaleert naast de voordelen van specialisatie ook de volgende risico's:

- *Vertrouwdheid.* Een gespecialiseerde accountant of groep van gespecialiseerde accountants kan zo vertrouwd en verweven raken met de sector en de organisaties die zij controleren dat zij hun onafhankelijke en kritische blik verliezen. Het is dus van belang dat specialisten ook de ontwikkelingen en risico's van buiten de sector blijven volgen.
- *Normstelling.* Specialisten handelen vaak relatief autonoom, waardoor zij zelf kunnen bepalen wat de norm is voor een goede accountantscontrole. Zonder toetsing door anderen buiten de gespecialiseerde groep die vaststellen of deze norm wel de goede is, bestaat het risico dat de specialisten veronderstellen dat zij goede controles uitvoeren en elkaar daarin bevestigen, maar feitelijk kwalitatief onvoldoende controles uitvoeren. Het is dus belangrijk dat regelmatig objectief, door anderen van buitenaf, wordt getoetst of de gehanteerde norm nog steeds voldoet aan de actuele eisen die worden gesteld aan het uitvoeren van een goede controle.
- *Tijdsdruk.* Een risico van vergaande specialisatie, dat zeker ook geldt voor de controles bij woningcorporaties, is dat deze controles op grond van specifieke regelgeving allemaal in dezelfde tijdsperiode moeten worden afgerond. Dit kan betekenen dat een externe accountant met veel woningcorporatiecontroles onder hoge tijdsdruk staat om aan iedere controle de noodzakelijke aandacht te geven. De AFM beschouwt de feitelijke betrokkenheid van externe accountants bij de controles die onder hun leiding worden uitgevoerd als cruciaal voor de kwaliteit van de uitvoering.

De Big 4-accountantsorganisaties gaan verschillend om met de bewaking van de cliëntportefeuilles van hun externe accountants. Eén Big 4-accountantsorganisatie analyseert jaarlijks vanuit centraal niveau de aard, omvang en samenstelling van de cliëntenportefeuilles van externe accountants integraal door onder andere vast te stellen of deze aansluit bij de benodigde expertise. Zo wordt bekeken of de spreiding over verschillende sectoren niet te groot is. Hiermee moet onder andere worden voorkomen dat een externe accountant te weinig branchekennis heeft.

De AFM heeft geconstateerd dat accountantsorganisaties die vanuit centraal niveau de juiste teambezetting per cliënt en de omvang en samenstelling van de cliëntenportefeuille per externe accountant bewaken, beter in staat zijn om verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van uitvoering van individuele controleopdrachten dan organisaties die dit niet doen en dit overlaten aan de individuele accountants. Om op centraal niveau deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen, is het wel noodzakelijk dat er op dit niveau voldoende zicht is op de kwaliteiten van iedere individuele accountant, het risicoprofiel van de individuele controleopdrachten en de belasting die iedere opdracht met zich meebrengt. Daarnaast is het belangrijk dat er een gedeeld beeld bestaat binnen de organisatie over hoeveel tijd een externe accountant persoonlijk minimaal aan een controle zou moeten besteden.

3.1.2 *Risicoanalyse*

Accountants en accountantsorganisaties maken een inschatting van de risico's die samenhangen met wettelijke controles. Zij kennen aan iedere individuele controleopdracht een risicoclassificatie toe. Deze risicoclassificatie is van belang voor de eisen die gesteld worden

aan de deskundigheid van het opdrachtteam en de wijze waarop de kwaliteit van de controle wordt bewaakt. Zo zullen opdrachten met een verhoogd risico doorgaans in aanmerking komen voor een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling. Dit betekent dat de kwaliteit van de controle voorafgaand aan de afgifte van de controleverklaring wordt beoordeeld door een accountant die niet is betrokken bij de controle.

Het risicoprofiel van een wettelijke controle bij een woningcorporatie wordt bij alle Big 4-accountantsorganisaties in eerste instantie beoordeeld door de externe accountant, die ook een (initiële) risicoclassificatie toekent op opdrachtniveau. Omdat de externe accountant de controlecliënt het beste zou moeten kennen, ligt het voor de hand dat de externe accountant primair het risico verbonden aan een bepaalde opdracht inschat. In verband hiermee signaleert de AFM wel het risico dat een individuele accountant het risicoprofiel van een woningcorporatie te laag inschat, bijvoorbeeld omdat:

- hij zelf geen goed beeld heeft van de risico's, zoals de meer overstijgende risico's die samenhangen met het economisch klimaat of de sector als geheel;
- hij zijn eigen deskundigheid overschat; of
- omdat een verhoogd risicoprofiel extra kwaliteitsmaatregelen en dus extra kosten met zich meebrengt, welke kosten mogelijk niet passen in de controlekosten die met de cliënt zijn overeengekomen.

Bij alle Big 4-accountantsorganisaties vindt de acceptatie en continuatie van opdrachten met een verhoogd risico niet uitsluitend plaats op initiatief van de externe accountant. De Big 4-accountantsorganisaties hebben één of meerdere personen met een bijzondere verantwoordelijkheid voor kwaliteit en/of risicomanagement aangewezen om de risicoclassificatie van de externe accountant te beoordelen. Deze personen moeten deze risicoclassificatie goedkeuren voordat de daadwerkelijke acceptatie of continuatie kan plaatsvinden.

Om het risico van een te lage risicoclassificatie te voorkomen, acht de AFM de betrokkenheid van de accountantsorganisatie van belang. De Big 4-accountantsorganisaties hebben hier geautomatiseerde procedures voor ingericht. De AFM signaleert in dergelijke geautomatiseerde procedures het risico dat de goedkeuring als een formaliteit wordt gezien en min of meer 'automatisch' wordt verleend, zonder dat alle voor de beslissing relevante informatie daadwerkelijk ter beschikking is gekomen en is beoordeeld.

De Big 4-accountantsorganisaties verschillen als het gaat om de vraag of ze centraal vanuit een risicomanagement en kwaliteitsperspectief kijken naar de totale portefeuille van controles en naar de portefeuille per accountant.

Eén Big 4-accountantsorganisatie evalueert periodiek de bijzondere risico's die zich voordoen in haar cliëntenportefeuille, waaronder de sector woningcorporaties. Deze risico's worden in kaart gebracht en dienen onder meer als aandachtspunten bij de beoordeling en beslissing tot continuatie van lopende controleopdrachten. Eind 2010 zijn vanuit deze organisatie ook gesprekken gevoerd met alle externe accountants die woningcorporaties controleren en is beoordeeld of het risicoprofiel geactualiseerd moet worden. In november 2011 heeft deze organisatie nog een cijfermatige analyse uitgevoerd en opnieuw gesprekken gevoerd met alle externe accountants om grip te houden op ontwikkelingen in de risicoprofielen.

Een andere Big 4-accountantsorganisatie evalueert ook periodiek de bijzondere risico's door middel van portefeuillesprekken en heeft als incidentele maatregel door middel van een quick scan bij woningcorporaties met meer dan tienduizend verhuureenheden vastgesteld of er sprake was van een verhoogd risico. Drie Big 4-accountantsorganisatie bespreken jaarlijks de portefeuille met elke accountant afzonderlijk.

In tabel 4 is weergegeven hoeveel procent van de wettelijke controles bij woningcorporaties door de Big 4-accountantsorganisaties is aangemerkt als verhoogd risico. Hieruit volgt dat de Big 4-accountantsorganisaties in 2011 meer risico's hebben onderkend in het verrichten van wettelijke controles bij woningcorporaties dan in 2010. In 2010 hadden drie Big 4-accountantsorganisaties geen enkele woningcorporatiecontrole aangemerkt als verhoogd risico, terwijl in 2011 iedere Big 4-accountantsorganisatie ten minste een aantal woningcorporatiecontroles als risicovol beschouwt. Eén Big 4-accountantsorganisatie heeft in 2011 alle woningcorporatiecontroles aangemerkt als risicovol.

Woningcorporatiecontroles aangemerkt als verhoogd risico	Aantal Big 4- accountantsorganisaties	
	2010	2011
100%	0	1
10-20%	1	1
2-3%	0	2
Geen	3	0
Totaal	4	4

Tabel 4. Risicoclassificatie woningcorporatiecontroles

De accountantsorganisaties die vanuit een breed perspectief kijken naar aard en omvang van risico's in sectoren en deze inzichten gebruiken om de individuele risicoclassificaties te beoordelen, te vergelijken en aan te passen, hebben naar het oordeel van de AFM een belangrijk instrument in handen om de kwaliteit van individuele controles te waarborgen. Het is dan wel van belang dat deze beoordeling gebeurt vanuit het perspectief van kwaliteitsborging en risicomanagement en niet (uitsluitend) vanuit een bedrijfseconomisch perspectief. De verhoogde risicoclassificatie brengt immers met zich mee dat extra kwaliteitseisen worden gesteld aan de controle en bijvoorbeeld dat een OKB moet worden verricht. Dit betekent dat de controlekosten bij een cliënt met een verhoogde risicoclassificatie relatief hoger zullen zijn.

3.1.3 Controlemiddelen

Accountantsorganisaties kunnen de kwaliteit van de wettelijke controles waarborgen door hun externe accountants te faciliteren en controlemiddelen te verstrekken, zoals relevante informatie en toegesneden controle-instrumenten.

Alle Big 4-accountantsorganisaties informeren hun accountants over actuele ontwikkelingen via elektronische nieuwsbrieven en hebben een standaard controlemethodiek die wordt ondersteund door een elektronisch dossier.

Ook hebben alle Big 4-accountantsorganisaties een sectorgroep woningcorporaties die zorgt voor de verspreiding van branche-informatie. Bij alle Big 4-accountantsorganisaties verzorgt de

sectorgroep, al dan niet in samenwerking met het vaktechnisch bureau, controlemiddelen die zijn toegesneden op woningcorporaties, zoals werkprogramma's, checklists, controlerapportagemodellen en 'bouwsteenteksten': voorbeeldrapportages en standaardteksten die kunnen worden opgenomen in de rapportage van de accountant aan het bestuur en de raad van commissarissen van de cliënt.

Bij één van deze Big 4-accountantsorganisaties maakt de branchegroep jaarlijks ook een sectorspecifieke initiële risicoanalyse met onderwerpen die het zwaartepunt voor de controle kunnen zijn. Daarnaast geeft deze accountantsorganisatie centraal richtlijnen ten aanzien van de uit te voeren controles, zoals de verplichte uitvoering van controlemaatregelen ten aanzien van specifieke risicogebieden, waaronder derivatenposities en de gevolgen van de economische crisis, en de rapportage daarover in een memorandum in het controledossier. Een andere richtlijn betreft de verplichte inzet van specialisten bij de controle van complexe derivatenportefeuilles.

Twee Big 4-accountantsorganisaties hebben begin 2012 een centrale aanpak geïnitieerd voor de controle van derivaten, waaronder een proactieve benadering van controleteams door specialisten op het gebied van derivaten.

De AFM heeft geconstateerd dat standaard controlemiddelen die specifiek op woningcorporatiecontroles zijn gericht, de externe accountants en hun teamleden helpen om een kwalitatief goede controle uit te voeren. De AFM signaleert wel een risico in standaardisatie als het volgen van deze standaarden ertoe leidt dat een accountant de controle minder kritisch uitvoert. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het gebruik van checklists waarbij de accountant geen eigen specifieke overwegingen hoeft vast te leggen, maar alleen voorgeschreven conclusies hoeft 'af te vinken'. Het toezicht van de AFM is er ook op gericht om vast te stellen dat wettelijke controles materieel goed worden uitgevoerd en voldoende controlezekerheid wordt verkregen.

3.1.4 Onderzoek van de kwaliteit van controles en de naleving van interne richtlijnen

De hiervoor beschreven kwaliteitsmaatregelen ondersteunen de externe accountants bij het uitvoeren van kwalitatief goede wettelijke controles. Het onderzoeken van de kwaliteit van controles en de naleving van interne richtlijnen is het sluitstuk van deze kwaliteitsmaatregelen. Accountantsorganisaties onderzoeken op verschillende momenten of de externe accountants ook inderdaad de benodigde kwaliteit hebben geleverd en de interne richtlijnen hebben nageleefd. De accountantsorganisatie kan aan de hand van de uitkomsten van deze onderzoeken zonodig herstel- of verbetermaatregelen treffen. Deze onderzoeken kunnen plaatsvinden voordat de externe accountant zijn controleverklaring afgeeft, of daarna.

Vóór afgifte controleverklaring

Het onderzoeken van de kwaliteit van de controle en de naleving van interne richtlijnen kan plaatsvinden zowel tijdens de uitvoering van de controle als voor afgifte van de controleverklaring. De kwaliteitsmaatregelen die de Big 4-accountantsorganisaties hiervoor gebruiken, zijn de tussentijdse review, de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) en de beoordeling van specifieke onderdelen van de controle door specialisten.

Een tussentijdse review is een beoordeling tijdens de uitvoering van de controle, veelal gericht op een specifiek aandachtspunt of thema. Naar aanleiding van een tussentijdse review kan de controle tijdig, dat wil zeggen voordat de externe accountant zijn controleverklaring afgeeft, worden bijgesteld als dat nodig is. De opvolging van de naar aanleiding van de tussentijdse review afgesproken verbetermaatregelen wordt door de OKB vastgesteld. Eén Big 4-accountantsorganisatie heeft bij circa 29% van de wettelijke controles bij woningcorporaties tussentijdse reviews uitgevoerd. Aandachtspunt bij deze reviews was de juiste en volledige verwerking en toelichting van financiële instrumenten. Daar waar nodig hebben de reviews geleid tot aanpassingen in de controle. De Big 4-accountantsorganisatie heeft de bevindingen uit de tussentijdse reviews geëvalueerd en heeft een oorzakenanalyse uitgevoerd om zo goed mogelijk richting te geven aan toekomstige kwaliteitsinitiatieven.

Twee Big 4-accountantsorganisaties onderscheiden twee varianten van de OKB: de reguliere OKB, op basis van de eisen die het Besluit toezicht accountantsorganisaties stelt aan een OKB, en de beperkte OKB, waarbij vlak voor afgifte van de controleverklaring een beperkt aantal elementen van de controle wordt beoordeeld. In vergelijking met een beperkte OKB voert de kwaliteitsbeoordelaar bij een OKB zijn beoordeling meer uit gedurende de uitvoering van de controle. De andere twee Big 4-accountantsorganisaties hanteren alleen de reguliere OKB-variant. Of bij een controle van een woningcorporatie een OKB plaatsvindt, is doorgaans afhankelijk van de gegeven risicoclassificatie. Een OKB vindt dan alleen plaats bij een verhoogd risico.

Eén Big 4-accountantsorganisatie voert op alle wettelijke controles ten minste een beperkte OKB uit, ongeacht de risicoclassificatie. Over het verslagjaar 2011 heeft bij deze organisatie op iedere woningcorporatiecontrole ofwel een OKB (circa 17%) of een beperkte OKB (circa 83%) plaatsgevonden. De vastlegging van de uitvoering van de OKB's en beperkte OKB's worden intern beoordeeld op signalen over individuele kwaliteit en in het breder perspectief van de kwaliteit als geheel. De analyses worden maandelijks geagendeerd ter bespreking met het bestuur van de accountantsorganisatie.

Drie Big 4-accountantsorganisaties voerden voor het verslagjaar 2010 geen OKB's uit bij woningcorporatiecontroles. Na het verhogen van de risicoclassificatie hebben voor het verslagjaar 2011 wel OKB's plaatsgevonden. Eén Big 4-accountantsorganisatie voerde op circa 3% van de woningcorporatiecontroles een OKB uit. Een andere Big 4-accountantsorganisatie heeft bij circa 2% van de woningcorporatiecontroles een OKB uitgevoerd en bij circa 5% een beperkte OKB. Bij één Big 4-accountantsorganisatie is het risicoprofiel van alle woningcorporatiecontroles verhoogd en is dus bij alle woningcorporatiecontroles een OKB uitgevoerd. Daarbij is ook de teambezetting van alle controleteams op woningcorporaties beoordeeld en waar nodig zijn mutaties doorgevoerd en heeft versterking plaatsgevonden met specialisten op het gebied van vastgoed en derivaten. Ook zijn aanvullende trainingen gegeven. Bij enkele controlecliënten hebben de werkzaamheden geleid tot foutenherstel in de jaarrekening 2011.

In aanvulling op de OKB hebben twee Big 4-accountantsorganisaties de jaarverslagen 2011 van woningcorporaties met complexe derivaten laten beoordelen door een team van interne treasuryspecialisten.

Na afgifte van de controleverklaring

Het onderzoeken van de kwaliteit van de controle en de naleving van interne richtlijnen kan ook plaatsvinden na de afgifte van de controleverklaring. De Big 4-accountantsorganisaties onderscheiden daarbij periodieke interne reviews, extra reviews en incidentenonderzoeken. Als tijdens een onderzoek na afgifte van de controleverklaring blijkt dat er ernstige gebreken zijn in de controle, dient een herstelactie plaats te vinden. De accountant moet dan alsnog de benodigde controlewerkzaamheden verrichten om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen en moet in veel gevallen terug naar de controlecliënt.

Alle vier de accountantsorganisaties kennen een systeem van periodieke interne reviews waarbij van iedere accountant eens in de drie of vijf jaar minimaal één controledossier wordt beoordeeld. Deze interne reviews zijn niet thema- of sectorgericht. Daarnaast worden interne reviews uitgevoerd als daartoe aanleiding is, zoals in het kader van het onderzoek van de AFM of in het geval van incidenten. Bij deze interne reviews zijn ook controledossiers van woningcorporaties voor de verslagjaren 2010 en 2011 betrokken. Alle Big 4-accountantsorganisaties hebben de kwaliteit van één of meerdere woningcorporatiecontroles beoordeeld tijdens hun periodieke interne reviews. Drie Big 4-accountantsorganisaties hebben controledossiers van woningcorporaties beoordeeld in een extra review, al dan niet naar aanleiding van het onderzoek van de AFM. Ten slotte hebben drie Big 4-accountantsorganisaties één of meerdere woningcorporatiecontroles beoordeeld, omdat sprake was van een incident.

De uitkomsten van de onderzoeken die de Big 4-accountantsorganisaties hebben uitgevoerd naar de kwaliteit van de door hen verrichte wettelijke controles bij woningcorporaties zijn beschreven in paragraaf 3.2.

Aandachtspunten

De AFM heeft met betrekking tot het onderzoeken van de kwaliteit van wettelijke controles bij woningcorporaties een aantal aandachtspunten geïdentificeerd:

- *Tijdigheid.* Zoals hiervoor beschreven, kan het onderzoeken van de kwaliteit plaatsvinden voordat de controleverklaring wordt afgegeven, met tussentijdse reviews, OKB's en/of beoordelingen door specialisten, zodat zonodig nog gedurende de controle kan worden bijgestuurd. Als het dossieronderzoek op het laatste moment vlak voor afgifte van de controleverklaring plaatsvindt, bestaat het risico dat er te weinig tijd is om nog aanvullende controlewerkzaamheden te doen of andere conclusies te trekken. Dit risico wordt versterkt als de controlecliënt er op rekent dat de controle praktisch is afgerond en de bevindingen al zijn besproken met de cliënt. Het is daarom van belang dat de dossieronderzoeken worden uitgevoerd op een of meerdere gepaste momenten tijdens de uitvoering van de controle waarna aanvullende of herstellende controlewerkzaamheden nog mogelijk zijn.
- *Onafhankelijkheid en deskundigheid onderzoekers.* Het effectief onderzoeken van de kwaliteit vereist dat accountantsorganisaties geschikte personen (onderzoekers) aanwijzen die de dossieronderzoeken uitvoeren. Een geschikte onderzoeker is in de eerste plaats onafhankelijk en niet betrokken bij de controle die hij onderzoekt, zodat hij niet schroomt eerlijk zijn objectieve oordeel over de kwaliteit van de controle te geven. In de tweede plaats is een geschikte onderzoeker deskundig. Dit betekent niet automatisch dat hij zelf ook specialist zou moeten zijn op het gebied van woningcorporaties. Hierin schuilt namelijk het gevaar dat de beoordelaar en de

beoordeelde elkaar goed kennen, uit dezelfde cultuur komen en geneigd zullen zijn om hun eigen uitvoering van een woningcorporatiecontrole als norm te nemen en dus geen bevindingen te hebben op zaken die ze zelf ook niet of minder goed doen. Juist de kritische, open blik van een relatieve buitenstaander kan helpen om een goed oordeel te krijgen over de kwaliteit van de controle en naleving van de procedures.

- *Richtlijnen van de accountantsorganisatie.* De richtlijnen vanuit de accountantsorganisatie moeten duidelijk zijn over wat precies wordt verwacht van het dossieronderzoek: wat doet de onderzoeker precies, waar let hij in het bijzonder op, hoeveel tijd mag hij daarvoor gebruiken, wat is het vereiste kwaliteitsniveau waaraan het dossier moet voldoen, hoe worden de bevindingen vastgelegd en gecommuniceerd met de externe accountant en hoe wordt gerapporteerd aan de accountantsorganisatie.
- *Opvolging van bevindingen.* Het is cruciaal voor de effectiviteit van de interne dossieronderzoeken dat een onderzoeker ook vaststelt dat de aanvullende werkzaamheden ook daadwerkelijk zijn verricht en expliciet vaststelt dat de controle daarmee wel op het vereiste niveau is uitgevoerd. In geval van tussentijdse reviews of OKB's zal dit moeten plaatsvinden voordat de controleverklaring wordt afgegeven.
- *Vastlegging.* De vastleggingen van de dossieronderzoeken zijn voor de accountantsorganisatie een belangrijke bron van informatie, mits deze voldoende inhoudelijke informatie bevatten en geen checklists zijn met alleen vinken. De individuele vastleggingen geven informatie over de kwaliteit van uitvoering van een specifieke controle van een specifieke accountant en de maatregelen die op opdrachtniveau getroffen moeten worden om de kwaliteit van de controle te waarborgen. De vastleggingen kunnen ook in samenhang worden gezien. Gezamenlijk geven zij bijvoorbeeld een beeld van het functioneren van een externe accountant op meerdere controledossiers of van de totale kwaliteit van de gehele controlepraktijk. Dit totaalbeeld kan aanleiding zijn voor nader onderzoek naar het functioneren van individuele accountants of specifieke groepen van accountants. De totaalanalyse geeft ook informatie over welke zaken in de controle goed, maar ook welke fout gaan. Deze informatie kan de accountantsorganisatie aanleiding geven om aan deze onderwerpen extra aandacht te besteden in bijvoorbeeld nieuwsbrieven of trainingen of om het stelsel van kwaliteitsbeheersing aan te passen.

3.2 Uitkomsten dossieronderzoeken

Zoals in paragraaf 3.1.4 beschreven, hebben de Big 4-accountantsorganisaties naar aanleiding van de ontwikkelingen in de markt op eigen initiatief en op verzoek van de AFM zelf dossieronderzoeken uitgevoerd. Deze dossieronderzoeken hebben plaatsgevonden zowel voordat de externe accountant zijn controleverklaring had afgegeven, als daarna. De dossieronderzoeken betroffen OKB's, tussentijdse reviews en de beoordeling van specifieke onderdelen van de controle door specialisten respectievelijk interne en extra reviews en incidentenonderzoeken. Het aantal wettelijke controles van woningcorporaties dat is onderzocht, de reikwijdte en de diepgang van de dossieronderzoeken verschilt per Big 4-accountantsorganisatie. Wel hebben de Big 4-accountantsorganisaties voor alle woningcorporaties die in 2012 niet voldeden aan de stresstests van het CFV een dossieronderzoek uitgevoerd. Alle dossieronderzoeken waren ook in meer of mindere mate specifiek gericht op de controle van derivaten in de jaarrekeningen van woningcorporaties.

De AFM heeft kennis genomen van de uitkomsten van deze dossieronderzoeken en aanvullend bij iedere Big 4-accountantsorganisatie zelf ook minimaal één controledossier beoordeeld. De AFM heeft zich daarbij gericht op de controle van derivaten.

Bij de dossieronderzoeken zijn verschillende voorbeelden geïdentificeerd van controlemaatregelen die in positieve zin bijdragen aan de kwaliteit van de wettelijke controles. Naast deze kwaliteitsverhogende maatregelen zijn echter ook tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van de wettelijke controle bij woningcorporaties. Deze tekortkomingen zijn volgens de daarvoor geldende kwaliteitsbeheersingsprocedures van de accountantsorganisaties beoordeeld en waar nodig zijn maatregelen genomen om de tekortkomingen te herstellen en herhaling in de toekomst te voorkomen.

Omdat dossieronderzoeken worden uitgevoerd op een selectie van controledossiers en daarbij specifieke aandacht wordt besteed aan bijzondere risicogebieden, vindt geen integrale (her)beoordeling van alle werkzaamheden en conclusies van de externe accountant plaats. De dossieronderzoeken bieden daarom een redelijke mate van zekerheid over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles, maar geen volledige garantie dat geen andere tekortkomingen meer zouden kunnen bestaan.

Onderstaand zijn voorbeelden weergegeven van kwaliteitsverhogende controlemaatregelen, tekortkomingen en wijze van opvolgen. De voorbeelden zijn afgeleid uit de uitkomsten van de dossieronderzoeken die de Big 4-accountantsorganisaties hebben uitgevoerd voor de verslagjaren 2010 en 2011. Deze voorbeelden stellen accountantsorganisaties in staat hun eigen dossieronderzoeken te vergelijken en waar nodig de uitkomsten van die dossieronderzoeken te (her)evalueren. Daarnaast kan deze informatie voor bijvoorbeeld toezichthouders op woningcorporaties en andere betrokkenen aanleiding zijn om kritische vragen te stellen over de accountantscontrole bij woningcorporaties.

3.2.1 *Kwaliteitsverhogende controlemaatregelen*

De Big 4-accountantsorganisaties hebben bij hun dossierbeoordelingen enkele maatregelen geïdentificeerd die de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties positief beïnvloeden.

- *Bijzondere aandacht.* Uit meerdere dossieronderzoeken blijkt dat de verantwoordelijke externe accountant bij het uitvoeren van de wettelijke controle bijzondere aandacht heeft besteed aan de onderwerpen die bij woningcorporaties van groot belang zijn: grondposities, vastgoed, financiële instrumenten (inclusief derivaten) en huuropbrengsten. De controle van derivatencontracten is bijvoorbeeld door verschillende externe accountants aangemerkt als significant risico, waardoor specifieke controlemaatregelen zijn ingezet om de juiste verslaggeving over deze derivatencontracten te controleren.
- *Specifieke controlemiddelen.* Bij de wettelijke controles van woningcorporaties zijn door meerdere controleteams specifieke werkprogramma's en checklists gebruikt waarmee wordt ingespeeld op de specifieke risico's bij woningcorporaties en waarmee branchekennis over bijvoorbeeld specifieke wet- en regelgeving wordt toegepast.

- *Deskundigen.* Ten slotte hebben verschillende controleteams deskundigen ingeschakeld met specifieke kennis over de controle van derivaten.

3.2.2 Tekortkomingen

Eén Big 4-accountantsorganisatie heeft bij het uitvoeren van interne dossieronderzoeken geen materiële tekortkomingen, maar uitsluitend enkele immateriële tekortkomingen geconstateerd. De andere Big 4-accountantsorganisaties hebben bij meerdere controledossiers zowel materiële als immateriële tekortkomingen vastgesteld.

- *Ontoereikende risicoanalyse.* De externe accountant dient de risico's te onderkennen en in te schatten dat de jaarrekening een materiële afwijking bevat. Vervolgens dient hij geschikte controlemaatregelen op te zetten en te implementeren om op deze risico's in te spelen en zo voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen over deze risico's.

Eén Big 4-accountantsorganisatie heeft in een aantal controledossiers vastgesteld dat de externe accountant bepaalde risico's ten onrechte laag had ingeschat. De controlemaatregelen speelden in sommige controles niet goed in op de onderkende risico's: de steekproefomvang van gegevensgerichte werkzaamheden op financiële instrumenten was te klein of de uitvoering van systeemgerichte controlewerkzaamheden was niet consistent met de planning daarvan.

- *Onvoldoende of ongeschikte controle-informatie.* Om voldoende zekerheid te verkrijgen over de juistheid en de volledigheid van de derivaten die in de administratie van een woningcorporatie zijn opgenomen, zal de accountant voldoende en geschikte controle-informatie moeten verkrijgen door een mix van controlemiddelen in te zetten. Hij zal kennis moeten verwerven van de opzet en het bestaan van de interne beheersing bij de woningcorporatie. Als hij zijn controle systeemgericht uitvoert, dan zal de accountant vervolgens de werking van deze interne beheersing moeten toetsen. Verder zal hij de beginstand van de derivaten, de mutaties en de eindstand moeten controleren, waarbij hij gebruik kan maken van saldobestemmingen of waardeopgaven van bijvoorbeeld banken.

Drie Big 4-accountantsorganisaties hebben in meer of mindere mate vastgesteld dat bij sommige wettelijke controles de externe accountant geen voldoende en geen geschikte controle-informatie heeft verkregen met betrekking tot de derivaten. Deze Big 4-accountantsorganisaties hebben namelijk tekortkomingen geconstateerd enerzijds in controledossiers en anderzijds in jaarrekeningen van woningcorporaties.

Tekortkomingen in controledossiers:

- In enkele controledossiers heeft de externe accountant uitsluitend gedocumenteerd dat de derivaten op basis van kostprijs-hedge-accounting correct zijn verwerkt in de jaarrekening. De externe accountant heeft echter onvoldoende controle-informatie verkregen, aangezien hij de derivaten niet heeft geanalyseerd, de effectiviteit van de kostprijs-hedge niet heeft getoetst en geen documenten over de kostprijs-hedge heeft verkregen en opgenomen in het controledossier. Dit betekent dat de externe accountant niet heeft

beoordeeld of is voldaan aan de voorwaarden om kostprijshedge-accounting te mogen toepassen.

- In enkele controledossiers zijn documenten opgenomen met betrekking tot de algemene risicoanalyse en gebeurtenissen na balansdatum waaruit duidelijke aanwijzingen blijken voor mogelijke afwijkingen in onder andere de liquiditeitspositie en faciliteringsvolumes⁴. De externe accountant heeft geen zichtbare opvolging gegeven aan deze aanwijzingen en daarom onvoldoende controle-informatie verkregen over deze onderwerpen.
- Saldobestemmingen en waardeopgaven zijn betrouwbaarder als de accountant ze rechtstreeks verkrijgt van de onafhankelijke bron buiten de woningcorporatie, zoals een bank. Bij één wettelijke controle heeft de externe accountant de saldobestemmingen van de marktwaarde van de derivaten verkregen via de woningcorporatie. Bij enkele andere wettelijke controles heeft de externe accountant helemaal geen saldobestemmingen of waardeopgaven opgevraagd. In een enkel geval heeft de externe accountant wel saldobestemmingen opgevraagd, maar deze niet betrokken in zijn controle van de derivaten.
- Als alternatief voor het opvragen van een waardeopgave bij een onafhankelijke bron, kan de externe accountant ook de marktwaarde controleren door een waardingsmodel te gebruiken. Bij één wettelijke controle van een woningcorporatie is gebruik gemaakt van een dergelijk waardingsmodel en heeft de accountant gebruik gemaakt van de output van een computerapplicatie met een specifieke module voor derivaten van een externe leverancier. De externe accountant heeft echter nagelaten te beoordelen of de berekening van de waarde van de derivaten correct is.

Tekortkomingen in jaarrekeningen:

- Meerdere Big 4-accountantsorganisaties hebben jaarrekeningen van woningcorporaties herbeoordeeld en tekortkomingen geconstateerd die blijkbaar niet waren opgemerkt door de externe accountant of waar van toepassing door de OKB'er. Met betrekking tot de informatie over de verwerking van derivaten in de jaarrekening en meer specifieke de toepassing van kostprijshedge-accounting hebben deze accountantsorganisaties geconstateerd dat in sommige gevallen relevante informatie ontbreekt: het gebruik van derivaten, het gebruik van kostprijshedge-accounting, de actuele waarde van de derivaten of de relevante risico's, zoals het bestaan van 'margin call'-vereisten, zijn niet vermeld in de jaarrekening. De verantwoordelijke externe accountants hebben deze gebreken in de jaarrekeningen niet opgemerkt of geadresseerd in hun controlewerkzaamheden.
- In één jaarrekening blijkt kostprijshedge-accounting niet goed te zijn toegepast bij de verwerking van derivaten. In de balans is een renteswap ten onrechte opgenomen onder de financiële vaste activa en het langlopend vreemd vermogen tegen de 'notional value', dat wil zeggen de waarde van de onderliggende activa, waardoor de balans wordt 'opgeblazen'. De renteswap

⁴ Het faciliteringsvolume is het bedrag dat een woningcorporatie in een jaar mag lenen. De hoogte van dat bedrag hangt af van de kasstroomprognose en de financieringsbehoefte van de woningcorporatie.

had op basis van de kostprijs, namelijk nihil, moeten worden opgenomen. Hoewel het totaalbedrag niet boven de toegepaste kwantitatieve materialiteitsgrens uitkwam, was het wel hoger dan de 'correctiegrens' die bij deze controle werd gehanteerd. De externe accountant had de afwijking dus moeten constateren en moeten evalueren.

- *Te hoog materialiteitsniveau toegepast.* Vanuit het oogpunt van doelmatigheid past een accountant bij de planning en de uitvoering van een wettelijke controle het concept van materialiteit toe. Dit betekent dat de accountant zijn controlewerkzaamheden zo inricht en uitvoert dat die erop zijn gericht om afwijkingen in de jaarrekening te ontdekken die, als zij niet worden gecorrigeerd, tot andere beslissingen van gebruikers van de jaarrekening kunnen leiden. Hoe lager het materialiteitsniveau, hoe meer controlewerkzaamheden de accountant moet verrichten om relevante afwijkingen te kunnen ontdekken. Het kan nodig zijn om het materialiteitsniveau voor bijzondere transactiestromen, rekeningsaldi of toelichtingen lager vast te stellen, als kleinere afwijkingen daarin de economische beslissingen van gebruiker zullen beïnvloeden. Eén Big 4-accountantsorganisatie heeft vastgesteld dat bij meerdere wettelijke controles bij woningcorporaties het materialiteitsniveau te hoog is vastgesteld. Het te hoog vaststellen van het materialiteitsniveau is een bijzonder risicovolle benadering. Dit heeft namelijk tot gevolg dat in de controle minder tot geen aandacht wordt besteed aan posten die kleiner zijn dan het materialiteitsniveau. Als derivaten volgens kostprijs-hedge-accounting worden verwerkt in de jaarrekening, dan hebben de derivaten geen waarde op de balans en vallen dus beneden het materialiteitsniveau van de accountant. De desbetreffende externe accountant had het materialiteitsniveau ten onrechte vastgesteld op basis van de totale activa van de woningcorporatie. Woningcorporaties hebben vanwege hun omvangrijke vastgoedportefeuilles zeer hoge totale activa, die in vergelijking met andere ondernemingen, niet in verhouding staan tot de resultaten of tot hun kernactiviteiten (verhuuropbrengsten). Kostprijs-hedge-accounting leent zich niet voor een reguliere materialiteitsafweging.
- *Onvoldoende inzet of beoordeling van deskundigen.* Een accountant beschikt niet altijd zelf over de benodigde deskundigheid op andere gebieden dan financiële verslaggeving of accountantscontrole om voldoende en geschikte controle-informatie te kunnen verkrijgen. In die gevallen zal een accountant gebruik moeten maken van de werkzaamheden van een deskundige. De controle van complexe financiële instrumenten, zoals derivaten, is doorgaans een onderwerp waarvoor accountants (waarderings)deskundigen inschakelen. Als een accountant een deskundige inschakelt, dan moet hij de competentie, capaciteiten en objectiviteit van die deskundige beoordelen en evalueren of de werkzaamheden van die deskundige adequaat zijn. Twee Big 4-accountantsorganisaties hebben tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot het inschakelen van (waarderings)deskundigen bij de wettelijke controle van woningcorporaties. Bij enkele wettelijke controles blijkt ten onrechte geen deskundige te zijn ingeschakeld, terwijl wel sprake is van derivaten. In de desbetreffende controledossiers zijn ook geen argumenten opgenomen waarom een deskundige niet nodig is. Bij andere wettelijke controles waar wel een deskundige is ingeschakeld, heeft de accountant onvoldoende de competentie, capaciteiten, objectiviteit en werkzaamheden van de ingeschakelde deskundige beoordeeld.

- Onvoldoende betrokkenheid externe accountant.* Om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de algehele kwaliteit van de wettelijke controle, zal een externe accountant in voldoende mate en op de juiste momenten betrokken moeten zijn bij de uitvoering van die wettelijke controle. Hij kan niet de gehele uitvoering overlaten aan zijn controleteam of uitsluitend aan het einde van de controle alle verrichte werkzaamheden reviewen.

Drie Big 4-accountantsorganisaties hebben in hun beoordeling van controledossiers van woningcorporaties voorbeelden aangetroffen waarbij de verantwoordelijke externe accountant te weinig, te laat of niet op de relevante onderdelen betrokken was bij de wettelijke controle.
- Ontoereikende dossiervorming.* De externe accountant dient in een controledossier alle informatie te documenteren waarop hij zijn oordeel over de gecontroleerde jaarrekening heeft gebaseerd en waaruit blijkt dat hij de wettelijke controle heeft uitgevoerd volgens de daarvoor geldende regels. Deze documentatie ondersteunt het aansturen, plannen en uitvoeren van de controle en maakt het mogelijk om achteraf de kwaliteit van de verrichte werkzaamheden te beoordelen.

Alle Big 4-accountantsorganisaties hebben in controledossiers van woningcorporaties tekortkomingen aangetroffen met betrekking tot de dossiervorming van de derivatencontrole. Deze tekortkomingen zien bijvoorbeeld op het ontbreken van relevante documenten in het controledossier, zoals derivatencontracten, waardeopgaven van derden en standaard bankverklaringen. Verder ontbreken in sommige controledossiers vastleggingen van de overwegingen en conclusies van de externe accountant ten aanzien van de effectiviteit van de kostprijs hedge, de materialiteit van een eventuele ineffectiviteit van de kostprijs hedge en de volledigheid van de derivatenportefeuille. Ook blijken bepaalde vastleggingen slordig of inconsistent met andere vastleggingen.
- Overige tekortkomingen.* De Big 4-accountantsorganisaties hebben bij hun dossieronderzoeken ook enkele overige tekortkomingen geconstateerd, zoals een externe accountant die onvoldoende op de hoogte bleek van het vereiste kwaliteitsniveau, het niet gebruiken van de mogelijkheden binnen het stelsel van kwaliteitsbeheersing om advies of ondersteuning te vragen, en een mogelijk te krap controlebudget voor de uitvoering van de wettelijke controle bij een woningcorporatie.

3.2.3 Opvolging van uitkomsten dossieronderzoeken

De AFM heeft vastgesteld dat alle Big 4-accountantsorganisaties de uitkomsten hebben beoordeeld van de dossieronderzoeken die zij hebben uitgevoerd en waar nodig maatregelen hebben getroffen.

In veel controledossiers van woningcorporaties zijn naar het oordeel van de Big 4-accountantsorganisaties geen ingrijpende maatregelen nodig met betrekking tot de controle van derivaten, omdat volgens één of meerdere Big 4-accountantsorganisaties:⁵

⁵ De AFM laat de juistheid van dit oordeel volledig aan de Big 4-accountantsorganisaties.

1. een groot aantal woningcorporaties geen gebruik maakt van derivaten;
2. een aantal woningcorporaties wel gebruik maakt van derivaten, maar er geen sprake is van speculatieve posities, 'swaptions' of andere meer complexe derivaten;
3. bij de meeste woningcorporaties de geconstateerde bevindingen geen gevolgen hebben voor de verwerking in de jaarrekening;
4. er veelal sprake is van oude derivatencontracten waarin geen 'margin call'-verplichtingen zijn opgenomen, zodat liquiditeitsrisico's beperkt zijn bij 'hold-to-maturity' en de controle-inspanning ten aanzien van vermogen en resultaat naar zijn aard beperkt kon zijn tot het vaststellen dat de posten samenhangend met de bestaande contracten correct zijn verwerkt en dat aan de toelichtingvereisten wordt voldaan;
5. als gevolg van kostprijs-hedge-accounting de (mutaties in de) actuele waarden van derivaten niet doorwerken in het vermogen en het resultaat en omdat de actuele waarden bij een woningcorporatie minder betekenis hebben dan bijvoorbeeld in een handelsumgeving het geval zou zijn, hoeft uit de uitkomsten van de dossieronderzoeken niet te worden geconcludeerd dat sprake is van materiële fouten of onvoldoende onderbouwing van de controleverklaringen.

Desondanks hebben de Big 4-accountantsorganisaties in meer of minder mate de noodzaak onderkend tot het nemen van onder andere de volgende maatregelen:

1. daar waar de dossieronderzoeken plaatsvonden voorafgaand aan de afgifte van de controleverklaring bij de jaarrekening 2011, konden observaties nog individueel worden opgevolgd. Zo heeft de externe accountant bijvoorbeeld alsnog het vaktechnisch bureau kunnen consulteren over onder andere de juistheid en volledigheid van toelichtingen of de (voorlopige) verwerkingswijze van bepaalde transacties in de conceptjaarrekening;
2. indien tijdens de dossieronderzoeken afwijkingen in de jaarrekeningen zijn geconstateerd, is beoordeeld of deze materieel zijn en correctie behoeven, onverwijld of in het volgende boekjaar. Dit heeft in enkele jaarrekeningen 2011 geleid tot verbeteringen en correcties van vergelijkende cijfers;
3. externe accountants en controleteams zijn aangesproken op het beter documenteren van de controle van derivaten;
4. de sectorgroepen voor woningcorporaties en het vaktechnische bureau van de accountantsorganisatie nemen maatregelen om de consistentie in de kwaliteit van de wettelijke controles bij woningcorporaties te waarborgen.

3.2.4 Dossierbeoordeling AFM

De AFM heeft bij iedere Big 4-accountantsorganisatie ook zelfstandig het controledossier van een woningcorporatie beoordeeld om vast te stellen of de interne dossieronderzoeken effectief waren. Bij drie Big 4-accountantsorganisaties hebben de dossieronderzoeken van de AFM de uitkomsten bevestigd van de interne dossieronderzoeken die de Big 4-accountantsorganisaties zelf hebben uitgevoerd. Bij één Big 4-accountantsorganisatie wijkt de beoordeling van de controle door de AFM zelf af van de beoordeling door de desbetreffende accountantsorganisatie. De AFM verricht bij deze accountantsorganisatie nader onderzoek naar de kwaliteit van deze interne dossieronderzoeken.

4 Vervolgtraject

In het toezicht op de Big 4-accountantsorganisaties, waarbij de AFM doorlopend contact heeft met deze organisaties, zal de AFM beoordelen in hoeverre deze accountantsorganisaties opvolging hebben gegeven aan de uitkomsten van dit onderzoek.

Bij één Big 4-accountantsorganisatie voert de AFM een aanvullend onderzoek uit naar de kwaliteit en effectiviteit van de interne dossieronderzoeken.

Naar aanleiding van de berichtgeving rond Vestia is de AFM begin februari 2012 direct gestart met een incidentenonderzoek naar zowel de jaarrekeningcontrole 2010, als de jaarrekeningcontrole 2009 van Vestia. Bij een incidentenonderzoek doet de AFM onderzoek naar de uitvoering van een specifieke wettelijke controle. De focus van de incidentenonderzoeken naar de controles van Vestia ligt op de controle van de derivatenpositie. De AFM heeft in oktober 2012 tegen de accountant die de jaarrekeningcontrole 2010 van Vestia heeft verricht een tuchtrechtklacht ingediend bij de Accountantskamer.

Autoriteit Financiële Markten
T 020 797 2000 | F 020 797 3800
Postbus 11723 | 1001 GS AMSTERDAM

www.afm.nl

De tekst in dit rapport is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door besluiten op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet langer actueel is wanneer u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – zoals bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door acties ondernomen naar aanleiding van dit rapport.

Amsterdam, december 2012