

Aan: Tweede Kamer,
de vaste commissie voor Financiën,
t.a.v. de griffier mr. R.F. Berck,
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Van: prof.dr.mr. Marcel Pheijffer RA
p/a Nyenrode Business Universiteit
Postbus 130
3620 AC Breukelen

Email: m.pheijffer@nyenrode.nl
Tel.: 06-42229669

Betreft: verzoek om commentaar op visie op accountancy en toezicht financiële verslaggeving

Breukelen,
20 oktober 2011

Geachte commissieleden, heer Berck,

Bij deze bied ik U mijn schriftelijke reactie aan ter voorbereiding op Uw algemeen overleg aangaande de brief van de minister van Financiën van 13 september 2011 inzake accountancy (Kamerstukken II, 2011-2012, 32681, nr. 2) en de initiatiefnota van de heer Plasterk (PVDA) met als titel *De accountancy na de crisis*.

Uiteraard ben ik bereid een nadere toelichting te verzorgen danwel eventuele onduidelijkheden in deze schriftelijke reactie weg te nemen.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'm.pheijffer', with a long horizontal flourish extending to the right.

Marcel Pheijffer

Samenvatting

Voor een overzicht van hoofdpunten verwijs ik naar onderstaande. Een nadere uitwerking en toelichting alsmede enkele bijlagen treft U daaropvolgend aan.

1. Een *mea culpa* vanuit de accountantssector heeft niet geklonken. Een op het beroep gerichte analyse en zelfkritiek zijn uitgebleven (bijvoorbeeld in de vorm van een Publieke Managementletter) en tot ingrijpende, laat staan fundamentele aanpassingen, wordt niet gekomen. Dat alles zou wel gepast zijn nu accountants medeverantwoordelijkheid dragen voor waar het in het bedrijfsleven de afgelopen decennia mis is gegaan. Accountants zijn zeker niet de hoofdschuldigen, maar hadden veel schade kunnen voorkomen en beperken.

Daarom beveel ik de politiek aan de NBA alsnog daartoe uit te dagen en deze samen met de top van accountantsorganisaties te verzoeken een Publieke Managementletter voor de Accountancysector op te maken.

2. De punten in het plan van aanpak van de NBA betreffen vooral reparatiemaatregelen en zijn niet altijd zo nieuw als de NBA doet voorkomen. Hoewel het stapjes vooruit betreft – en die stapjes daarom ook steun verdienen - zijn ze ook niet afdoende. Eerder zijn het doekjes voor het bloeden voor de accountant als ‘gewonde patiënt’. Fundamentele ingrijpen blijven uit. Samenvattend: *too little, too late*.

De te nemen of af te dwingen maatregelen dienen naar mijn mening verder te gaan en krachtiger te zijn dan de reeds door de NBA voorgestelde punten.

3. De typering systeemrelevant is zeker raak waar het de grote vier accountantskantoren betreft en schept een te groot afhankelijkheidsrisico van deze kantoren. De oplossing daarvoor is zeker niet een inperking van de aansprakelijkheid. Dat zou de *moral hazard* problematiek binnen de accountancy brengen. De oplossing ligt wel in maatregelen ter bevordering van marktwerking en concurrentie (niet die tussen de *big four*, maar die tussen hen en *second tier firms*).
4. De geschiedenis vanaf met name de tachtiger jaren van de vorige eeuw leert dat een professionele en onafhankelijke opstelling van de accountant en het leveren van kwaliteit door de accountant geen professioneel automatisme meer van ‘binnenuit’ is, maar dat deze telkens weer extern moet worden afgedwongen.

Stevig(er) extern toezicht is dan ook noodzaak. In dat verband valt het aan te bevelen – in tegenstelling tot wat de minister van Financiën voorstelt – de Chinese muren tussen de twee toezichtafdelingen van de AFM geheel omver te trekken. Dit in de plaats van een door gepolder tot stand gekomen compromis van beperkte gaten in deze muren.

5. Diezelfde geschiedenis leert ons dat de accountancy is verworden van professie tot business. Daarin spelen commerciële prikkels in de cultuur van accountantsorganisaties een te belangrijke rol.

Het is het waard te doordenken of de wettelijke controle in een omgeving van organisaties van openbaar belang eigenlijk wel past en zo ja onder welke condities precies. Of zoals collega Jules Muis het onlangs uitdrukte: ‘Het door de NBA voorgestelde verbod op commerciële prikkels, zonder fundamenteel het *for profit* bedrijfsmodel van de accountant aan de orde te stellen, zal evenveel effect hebben als het groenverven van de rosse buurt ten behoeve van het zedenbesef aldaar.’

Het volledig wegnemen van perverse prikkels is noodzakelijk en tevens de beste vorm van regulering.

6. Tegenstanders van fundamenteel ingrijpen zullen de kaart spelen van oplopende kostenstructuren en de vraag stellen of te nemen maatregelen de controlekwaliteit wel verhogen. En zullen daarbij te pas en te onpas verwijzen naar wetenschappelijk onderzoek (het is overigens goed telkens te vragen welke precies opdat getoetst kan worden of het om een relevante en vergelijkbare onderzoekspopulatie en –omgeving gaat).

De vraag dient allereerst te worden gesteld of bij het (al dan niet wetenschappelijk) onderzoek ook rekening is gehouden met de schade die is geleden door accountantsfalen. Daaronder vervat het niet of te laat ingrijpen. Van Nederlandse casuïstiek valt veel te leren. Bijvoorbeeld: bouwfraude - KPMG, DSB – Ernst & Young, Econcern – PwC en Innoconcepts – Deloitte.

De fundamentele ingrepen die met name Europees worden voorgesteld liggen op het terrein van het bevorderen van marktwerking en concurrentie. Daar kan een belangrijk positief effect van uitgaan, zowel op de kosten als op de controlekwaliteit.

7. Tegenstanders zullen er ten onrechte ook op wijzen dat de kritiek vooral gestoeld is op perceptie en niet op de feiten. Dat is echter een miskenning van de casuïstiek – die is gestoeld op feiten – waarop die perceptie vaak is gestoeld en de daaruit te trekken lessen.

Bovendien: zodra de perceptie het vertrouwen in de accountantsfunctie aantast, wordt perceptie de nieuwe realiteit.

8. Dat er door accountants wordt gesteld dat er in de praktijk ook veel goed gaat, is niet toetsbaar. Wellicht kan ook dat in de Publieke Managementletter Accountantssector worden onderbouwd. Bovendien is het geen verdienste, maar gegeven de wettelijke taak, eenvoudigweg een plicht.

Daarnaast gaat er ook regelmatig veel fout of kunnen accountants beter dan ze laten zien. Bestudering van de aanlooperperiode naar faillissementen (zie het intermezzo in de nadere uitwerking) laat dat zien. Ook in dit verband zou een diepgaande bestudering van casuïstiek zoals DSB, Econcern, Innoconcepts, Kroymans, Landis en Van der Moolen – mede gegeven opmerkingen van curatoren – aanbeveling verdienen.

9. Ik onderschrijf het voorstel inzake verplichte kantoorrotatie. Dit punt zal in samenhang met verplichte tendering de marktwerking stimuleren. Met als mogelijke neveneffecten kostendalingen en positieve verandering van de controlekwaliteit. Ik beveel wel aan de termijn die Tweede Kamerlid Plasterk heeft voorgesteld, 6 jaar, te verhogen naar bijvoorbeeld 8 jaar.

Bovendien stelt Eurocommissaris Barnier voor dat de opvolgend accountant een goed overdrachtdossier van de oude accountant krijgt. Indien dit dossier serieus wordt gevuld en de toezichthouder gaat toezien op de kwaliteit daarvan, kan het eventuele kennisverlies door het uittreden van de oude (voorgaande) accountant worden beperkt.

10. Daarentegen ben ik niet voor een rol van de AFM als het gaat om het opdrachtgeverschap jegens de accountant. Een stevige rol voor de auditcommissie acht ik afdoende.

Indien politiek wel overheidsbemoediging inzake het opdrachtgeverschap wenselijk wordt geacht – ik ben daar dus niet voor - kan worden gedacht aan de oprichting van een nieuw lichaam en zou de bemoediging zich ook kunnen uitstrekken tot alle organisaties van openbaar belang.

11. Net als Tweede Kamerlid Plasterk en Eurocommissaris Barnier ben ik voor een veel striktere scheiding van controle en overige diensten. Voor wat betreft consultancy en advisering past een totaalverbod op een dienstencombinatie en de uitvoering van de wettelijke controle bij dezelfde cliënt.

Als het gaat om het toestaan van enkele aan de controle gerelateerde diensten (*related financial audit services*) stel ik voor een lijst op te maken van een combinatie van diensten die wél is toegestaan (dus positief geformuleerd) in plaats van een lijst met verboden.

Overigens zouden regels voor de combinatie van diensten wat mij betreft niet alleen dienen te gelden voor financiële instellingen of alle organisaties van openbaar belang, maar in ieder geval voor alle wettelijke controleopdrachten.

12. Overigens ben ik voor het ophogen van de grenzen van de wettelijke controle (de facto het afschaffen daarvan aan de onderkant van de wettelijke controlemarkt). De realiteit van het MKB is dat de accountant daar meer als adviseur dan als controleur wordt gezien.
13. Behoudens de gedachte aan de *audit only firm* steun ik de denkrichting van de meeste voorstellen van Eurocommissaris Barnier. Naast de reeds aan de orde gestelde zijn dat bijvoorbeeld die inzake: de joint audit, verbod voorkeursbehandeling *big four* en de publicatie van toezichtsrapporten per kantoor.

Overigens wijs ik er wel op dat de effecten qua verbetering van marktwerking en concurrentie door bijvoorbeeld het invoeren van joint audits tijd nodig hebben. Het kan zelfs wel 10 tot 15 jaar duren totdat er duidelijke markteffecten van de invoering van joint audits zichtbaar zijn.

14. Het is verstandig en noodzakelijk om per thema van het politieke debat goed te bezien op welke populatie de te nemen maatregelen zien. Bijvoorbeeld: (1) alleen de controles van financiële instellingen, (2) de controles van alle organisaties van openbaar belang, (3) alle wettelijke controleopdrachten, (4) alle controleopdrachten of (5) alle accountantsdiensten. Het politieke debat is op dit punt namelijk soms onzuiver of onduidelijk.
15. Ten behoeve van de hiernavolgende verdere uitwerking van de thematiek stond mij een beperkte tijd ter beschikking. Daardoor heb ik niet alle relevante aspecten kunnen behandelen en bespreken. Zoals de vele gelegenheidsargumenten die in het debat worden aangevoerd.

Bijvoorbeeld dat specialistische kennis op adviesterreinen zoals pensioenen, belastingen en andere zaken verloren zou gaan als er een strikte scheiding tussen controle en advies zou komen. Maar dat is relatief simpel op te lossen door enkele specialisten af te scheiden uit de adviespraktijk en die volledig beschikbaar te stellen aan controleteams.

Of dat een verplichte kantoorroolatie tot hogere kosten voor de instelling alsmede het accountantskantoor zouden leiden. Omdat uitgebreide kennis en ervaring binnen het controleteam niet meer ingezet kan worden.

Maar kijken we naar een soortgelijk punt – het grote verloop binnen controleteams en accountantsorganisaties – dan horen we nooit iets over de afwenteling van de kosten daarvan op de te controleren instellingen.

Of dat de AFM nog maar net aan het toezicht houden is en de kans moet krijgen zich te bewijzen (en als de AFM dat doet met stevige rapporten wordt daar evengoed en soms

ongegrond tegen geageerd). Of dat de door de NBA voorgestelde maatregelen eerst de kans moeten krijgen om te renderen alvorens nieuwe maatregelen te nemen. Maar waarom wachten met het nemen van maatregelen die verbeteringen betreffen? Die het vertrouwen in het accountantsberoep kunnen herstellen?

Kortom: let goed op de gelegenheidsargumenten die in officiële reacties vanuit de sector of tijdens de lobby de komende tijd worden opgebracht. Vaak valt er simpel doorheen te prikken.

1. Inleidend

Het accountantsvak bestaat bij de gratie van vertrouwen. Accountants verstrekken zekerheid over de jaarrekening aan derden, die daar vervolgens op moeten kunnen vertrouwen. En dat vertrouwen in de werkzaamheden van en zekerheidsverschaffing door de accountant is (helaas) geen automatisme meer. De accountant is ontsokkeld. Staat zelf ter discussie. Dat is jammer en zorgwekkend. Immers, de accountant voert een wettelijke taak uit. Die verplicht tot het leveren van topkwaliteit. Dat accountantsorganisaties die ook willen leveren wordt met de mond beleden en zien we in geschrift terug in hun transparantieverslagen. Maar de Autoriteit Financiële Markten (AFM), toezichthouder op onder meer accountants, komt in recente rapporten tot andere vaststellingen. Kernachtig weergegeven:

1. de controlekwaliteit kan en moet omhoog;
2. de accountant dient zich kritischer op te stellen;
3. commerciële prikkels nopen tot duidelijkere en dus strengere onafhankelijkheidsregels. Buiten Nederland komen overigens soortgelijke vaststellingen voor in rapporten van toezichthouders en (parlementaire) onderzoekscommissies.

Het gevolg van voorgaande is dat het accountantsberoep regelmatig de voorpagina van bijvoorbeeld het Financiële Dagblad haalt. Niet omdat een accountant heeft ingegrepen en een cliënt de wacht heeft aangezegd. Niet omdat een accountant een fraude heeft ontdekt. Niet omdat een accountant tijdig heeft gewaarschuwd voor een nakend faillissement. Niet omdat de accountantssector een serieuze waarschuwing afgeeft voor het openbarsten van een volgend (op termijn openbarstend) financieel gezwel: de overwaarderingen in de sfeer van het commercieel vastgoed.

Waarom dan wel? Vanwege voornoemde AFM-rapporten. Vanwege een uitblijvend debat onder hoogleraren accountancy. Vanwege een blauwdruk voor een steviger accountantsberoep. Vanwege reparatiemaatregelen van de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA).

Die reparatiemaatregelen voortvloeiend uit het plan van aanpak van de NBA zijn weliswaar stapjes vooruit en moeten worden aangemoedigd, maar ze zijn niet afdoende. Het zijn spreekwoordelijke doekjes voor het bloeden voor de accountant als 'gewonde patiënt'.

Indien de analyse wordt gedeeld dat 'doekjes voor het bloeden' niet afdoende zijn om deze gewonde patiënt te genezen, kan de conclusie mijns inziens niet anders zijn dan dat er fundamentele ingrepen in de accountantsmarkt dienen plaats te vinden.

Tot op heden heeft de accountantssector nauwelijks blij gegeven van enig verantwoordelijkheidsbesef voor de huidige economische situatie. Nauwelijks blij van enig schuldbesef voor hun negatieve bijdrage daaraan. Een *mea culpa* heeft niet geklonken, een op het beroep gerichte analyse en zelfkritiek zijn uitgebleven (bijvoorbeeld in de vorm van een Publieke Managementletter) en tot ingrijpende, laat staan fundamentele aanpassingen, wordt niet gekomen. De sector verschuilt zich achter wet- en regelgeving. Soms wordt gesuggereerd dat die weliswaar op onderdelen inadequaaf of onjuist was, maar dat deze door accountants naar de letter genomen wel normconform is toegepast. En dat accountants dus geen blaam of schuld treft. Wel wordt gewezen naar anderen: bankiers, commissarissen, rating agencies en toezichthouders. De vraag zou echter moeten zijn of de regelgeving niet alleen naar de *letter* maar ook naar de *geest* juist is toegepast. En of, indien dat laatste het geval zou zijn, de schade niet beperkt was gebleven en er dus een betere oplossing tot stand zou zijn gekomen.

Nu fundamentele veranderingen vanuit de sector uitblijven en daarmee *de facto* de status quo wordt gehandhaafd (hetgeen vanuit de sector bestreden zal worden), wordt politieke verantwoordelijkheid genomen. Internationaal door Eurocommissaris Barnier. Op nationaal niveau onder meer blijkend uit de initiatiefnota van Plasterk en uit het algemeen overleg waarvoor deze bijdrage dient.

2. Systeemrelevantie

Barnier stelt dat de status quo geen optie is. Terecht. Accountants kunnen een belangrijke schakel zijn in het systeem van goed ondernemingsbestuur. Kunnen daarin een cruciale rol vervullen door waar nodig waarschuwingen af te geven en/of corrigerend op te treden. Een rol die des te belangrijker is wanneer het gaat om organisaties van openbaar belang. Barnier spreekt in dat verband over accountantsorganisaties die systeemrelevant zijn. Maar die systeemrelevantie en cruciale rol zijn noch in de periode van de boekhoudschandalen, noch in het kader van de financieel-economische crisis tot uitdrukking gekomen.

Overigens stel ik niet dat de accountants de hoofdschuldigen, laat staan de veroorzakers, van die schandalen en crisis zijn. Maar de vraag naar hoofdschuldigen is niet zo relevant in een feitencomplex waar vele schuldigen aan de ontsporingen hebben bijgedragen. Wél relevant zijn twee andere vragen.

- Ten eerste de vraag of accountants voldoende hebben gedaan om waar nodig in individuele gevallen corrigerend op te treden teneinde de schade te beperken. Een vraag die mijns inziens niet anders dan negatief kan worden beantwoord. Casestudies naar Amerikaanse kwesties zoals Enron, Worldcom, Xerox, Fannie Mae, Freddie Mac, Lehman Brothers, AIG en diverse anderen maken dat duidelijk. Maar er zijn ook de nodige Europese kwesties geweest die vragen oproepen over de rol die de accountant heeft gespeeld, waaronder de Nederlandse zoals de bouwfraude en de Ahold-kwestie. Of deconfitures zoals: DSB, Econcern, Innoconcepts, Kroymans, Landis en Van der Moolen. Het zijn kwesties die illustratief zijn als het gaat om het laten liggen van mogelijkheden om eerder in te grijpen en corrigerend op te treden. Waardoor veel schade zou zijn voorkomen.
- De tweede vraag betreft de (macro-)signaleringsfunctie van het accountantsberoep. Als er een beroep is dat inzicht heeft in wat er in het bedrijfsleven speelt, welke risico's er zijn en worden genomen, wat relevante en bedreigende ontwikkelingen zijn en dergelijke, dan is dat het accountantsberoep wel. De accountants hebben echter geen enkele waarschuwende functie vervuld ten aanzien van het ontstaan en de oorzaken van de financieel-economische crisis. Wat is dan eigenlijk de toegevoegde waarde van dit beroep?

De typering systeemrelevant is raak. Met name de zogeheten *big four* (Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PwC) heeft een dusdanig marktaandeel in het segment van de controle van organisaties van openbaar belang, dat zij als collectief een monopolie hebben. Maar omdat zij onderling wel concurreren dient feitelijk over een oligopolie te worden gesproken. Feit is en blijft dat door die marktconstellatie als het gaat om de 'grote vier' van systeemrelevantie dient te worden gesproken. De markt heeft de grote vier in een ingewikkelde kwestie zoals de integratie van ABN-AMRO/Fortis en de overname van onderdelen uit die combinatie door derde partijen minimaal vier professionele partijen nodig. Bovendien zou het omvallen van hun accountant iedere multinational of andere organisatie van openbaar belang op de korte termijn voor een groot probleem plaatsen, ook omdat de resterende keuzemogelijkheden dan te minimaal zijn (mede gegeven reeds uitbestede adviesdiensten).

Overigens is een inperking van de aansprakelijkheid van accountants(organisaties) – zoals nog weleens door accountantsorganisaties en beroepsorganisaties wordt bepleit - niet het antwoord op de systeemrelevantie. Het zou de *moral hazard* problematiek binnen de accountancy brengen (ofwel: het prijs schieten zonder nieten met de overheid als reddende engel namens de belastingbetaler, zoals we dat ook binnen de bancaire sector hebben gezien). Bovendien zou het een beloning voor eerder falen zijn. Accountants die hun verantwoordelijkheid nemen en daarvan schade ondervinden dienen daarvoor gecompenseerd te worden. Maar accountants die hun verantwoordelijkheid hebben ontlopen dienen geen garantie vooraf op een goudgerande toekomst te verkrijgen. Dat is immers prijsschieten zonder nieten.

3. Van professie naar business

De groei van de thans grootste accountantsorganisaties heeft vooral in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw plaatsgevonden. Internationaal vormden de netwerkorganisaties zich. De groei ging gepaard met een uitbreiding van de dienstverlening. De verbreding tot multidisciplinaire dienstverleners heeft ook het businessmodel en de aansturing van accountantsorganisaties veranderd. De mogelijkheden om vanuit dezelfde dienstverlener controle- en adviesdiensten te combineren bood ongekende – commerciële – mogelijkheden.

Het leidde tot *cross selling* en een situatie waarbij de wettelijke controle hét middel werd om bij de cliënt binnen te komen. Advisering bleek voor veel accountants leuker en lucratiever dan de uitvoering van die wettelijke controle, die in de loop der tijd tot een *commodity* is geworden. Het leidde tot bestuurders die vooral bedrijfsmatig en steeds meer als manager dan als vaktechnicus opereerden. Die stuurden op omzet, winst, *leverage* (het aantal medewerkers dat door een partner wordt aangestuurd) en een streven naar een hoog partnerinkomen. Het leidde tot een erosie van het uitgangspunt van Limperg (grondlegger van de Nederlandse accountancy) dat de accountant de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer is. In meerdere kwesties is gebleken dat de accountant veeleer als vertrouwensman en sparringspartner voor de feitelijke en betalende opdrachtgever – de cliënt – ging optreden. Het leidde tot een steeds grotere hoeveelheid regels, mede om de onafhankelijkheid (of beter: objectiviteit) van de accountant te kunnen borgen. En tot de invoering van een vergunningstelsel en publiek toezicht. Het leidde desondanks ook tot excessen. Zowel in binnen- als in buitenland (ik noemde reeds een aantal casussen). In eigen land heeft de AFM reeds aangekondigd in een aantal kwesties met handhavingsmaatregelen te komen (kijkend naar de casussen ligt dat bij DSB/Ernst & Young en Innoconcept/Deloitte voor de hand).

Intermezzo: They just don't get it!

Zeer illustratief voor de wijze waarop de grote accountantsorganisaties zich hebben ontwikkeld is een verhaal dat van binnenuit is geschreven. Door een voormalig partner, Arthur R. Wyatt, van Arthur Andersen. Zijn verhaal objectificeert mijn schets en geeft die meer kracht en onderbouwing omdat die vanuit de sector zelf is geschreven.

Hoewel Wyatt zijn verhaal schreef en uitsprak in 2003, bevat het veel onderwerpen en thema's die nu nog steeds actueel zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om de manier van denken binnen en de werkwijze van accountantsorganisaties. Het leert ons veel over de interne cultuur waarin ook de huidige bestuurslagen zijn opgegroeid. Het roept daarom ook de vraag op of veel van de maatregelen die worden voorgesteld en die neerslaan in wet- en regelgeving wel hét middel zijn om de sector beter te doen functioneren.

Meer regels maken het gedrag van accountants niet automatisch beter. Juist daarom is het bedenkelijk en jammer dat een *mea culpa* uitblijft, dat de sector – net zoals Wyatt in 2003 beschrijft – zo weinig daadwerkelijk leiderschap toont. Op ingrijpende veranderingsvoorstellen wordt stevige kritiek geleverd zonder zelf met reële en fundamentele aanpassingen te komen. Zie in dit verband ook de reactie van de bestuursvoorzitter van PWC, Robert Swaak, in het Financieele Dagblad van 20 oktober 2011.

De reactie van Swaak is als bijlage 1 gevoegd, het artikel van Wyatt – *a must read* - als bijlage 2.

Kern van het verhaal is dat de accountancy tot business is geworden, de wet- en regelgeving daardoor is aangescherpt en er toezichthouders nodig zijn om ervoor te zorgen dat accountants die ook naleven. Een professionele en onafhankelijke opstelling van en het leveren van kwaliteit

door de accountant is geen professioneel automatisme meer van 'binnenuit', maar moet telkens weer extern worden afgedwongen. Stevig extern toezicht is dan ook noodzaak.

4. Spanningsveld tussen commercie en kwaliteit

Onlangs heeft de AFM een onderzoek uitgevoerd naar prikkels voor kwaliteit van de accountantscontrole bij vijftien accountantsorganisaties die beursfondsen, banken en verzekeraars (een deelverzameling van organisaties van openbaar belang) mogen controleren. De AFM stelt daarin het volgende: 'Accountantsorganisaties zijn commerciële organisaties. Zij worden betaald door de organisaties die zij controleren (hun controlecliënten) en concurreren met elkaar om controleopdrachten te verwerven en te behouden. Deze organisatievorm betekent dat er een inherent spanningsveld is waarbinnen een accountant moet werken. Enerzijds moet de externe accountant zich objectief en kritisch opstellen tegenover zijn controlecliënt om een kwalitatief goede controle uit te kunnen voeren. Anderzijds wil de accountant diezelfde controlecliënt zo goed mogelijk bedienen om de opdracht te verkrijgen of te behouden.'

Een belangrijke vraag is of we de accountant bij organisaties die van openbaar belang zijn überhaupt wel in de positie moeten brengen waarin die commerciële prikkels een rol spelen. Een vraag die voor de gevestigde orde binnen de accountancy, het *Accounting Establishment*, vermoedelijk te belachelijk is om te beantwoorden. En die ook politiek niet wordt gezien, behoudens in de initiatiefnota van Plasterk. Die raakt aan deze vraag: 'Het algemeen belang bij een volledige en geheel onafhankelijke controle van de jaarrekening is groot. Zeker voor de grote financiële instellingen is het onwenselijk dat er ook maar de geringste prikkel is om minder dan honderd procent kritisch te zijn of te schijnen. Daarom stel ik voor dat weliswaar de opdrachtgever voor de audit van de grote financiële instellingen de controleklant zelf is, maar dat een onafhankelijke instantie, te denken valt aan de AFM, de keuze van de accountant moet goedkeuren voordat de audit-opdracht wordt verstrekt.'

Ik kom op dit voorstel van Plasterk bij de bespreking van de diverse veranderingsvoorstellen terug. Verder laat ik de genoemde vraag onbesproken omdat deze thans (nog) geen deel uitmaakt van het politieke debat. Maar niettemin is deze wel degelijk het doordenken en een politieke discussie waard.

5. Vertrekpunt beoordeling veranderingsvoorstellen

De veranderingsvoorstellen kunnen vanuit een aantal perspectieven worden gezien. Ik onderscheid drie hoofdlijnen:

- *Kosten*. Natuurlijk spelen de kosten die met de accountantscontrole samenhangen een rol. Enkele veranderingsvoorstellen (bijvoorbeeld verplichte tendering, frequente accountantsrotatie) zullen mogelijk tot hogere kosten leiden. Voorstellen die de concurrentie stimuleren kunnen een kostenverlagend effect opleveren.
- *Controlekwaliteit*. De veranderingsvoorstellen raken allen in meer of mindere mate de controlekwaliteit. Er zullen partijen zijn die bepleiten dat de invoering van een maatregel slechts nut heeft indien de controlekwaliteit daardoor stijgt.
- *Marktwerking en concurrentie*. Eerder karakteriseerde ik het collectief van de *big four* accountantsorganisaties als een monopolie en sprak daarnaast over een oligopolie. Bovendien karakteriseerde ik de grootste van die organisaties als systeemrelevant.

Naast deze aspecten – ik begon daar mijn bijdrage mee – speelt het overkoepelende thema *vertrouwen* bij het publiek. Dat is essentieel voor de uitvoering van een wettelijke, publieke functie.

Het valt te verwachten dat van de organisaties die net als ondergetekende een reactie ten behoeve van het algemeen overleg mogen geven, bijvoorbeeld VNO-NCW en MKB Nederland de nadruk zullen leggen op het eerste perspectief, de kosten. Organisaties zoals de NBA, accountantsorganisaties en de AFM zullen vermoedelijk het belang van controlekwaliteit benadrukken.

In mijn benadering staan het tweede en derde perspectief voorop. Ik ben kort gezegd de mening toegedaan dat:

- accountants meer potentie hebben – zowel in een signalerende als corrigerende functie - dan dat ze met name de laatste decennia hebben laten zien;
- accountants een belangrijke schakel zijn in het systeem van *corporate governance* (goed ondernemingsbestuur);
- we echter af moeten van systeemrelevante accountantsorganisaties;
- we dat bereiken door meer marktwerking en concurrentie – met name tussen de *big four* en de *second tier firms* - te bevorderen;
- kostenstijgingen waar mogelijk moeten worden vermeden, maar tot op zekere hoogte acceptabel zijn indien daardoor het vertrouwen in de accountantsfunctie groeit;
- een betere marktwerking en meer concurrentie bovendien op termijn ook tot kostendalingen kunnen leiden (althans qua tarieven. In absolute zin zouden de controlebudgetten en het aantal controle-uren ook omhoog moeten om deugdelijkere controles te krijgen);
- meer marktwerking en concurrentie een positief effect op controlekwaliteit hebben.

6. Enkele opmerkingen op hoofdlijnen over de veranderingsvoorstellen

A) Nationale versus internationale maatregelen

De realiteit van de economie van Nederland is dat die is ingebed in een internationale context. Wet- en regelgeving zijn dat vaak ook. Wat betreft de accountantssector dient dan ook goed te worden gezien of, waarom en tot in hoeverre we hier ten lande tot striktere regels dienen te komen dan elders in Europa of waar dan ook. Zeker waar de discussie gaat over de controle van internationaal opererende entiteiten en hun aan internationale netwerkorganisaties verbonden accountants, kan het onverstandig zijn qua wet- en regelgeving verder te gaan dan elders.

Zo stelt Plasterk voor om accountantskantoor niet langer dan zes jaar de audit van hetzelfde bedrijf uit te laten voeren, terwijl in de conceptstukken van Eurocommissaris Barnier wordt gesproken over negen jaar.

Indien het parlement zou besluiten dat verplichte kantoorrotatie een verstandige keuze is, dan zou de vervolgstap moeten zijn welke termijn we dan precies binnen Europa gaan bepleiten.

Kortom: harmonisatie van regelgeving zou het uitgangspunt dienen te zijn. Dat laat onverlet dat Nederland vaak voorop heeft gelopen in het internationale accountantsdebat en dat er ook nu nog diverse topposities door Nederlanders worden bekleed (Hans Hoogervorst - IASB, Steven Maijor – ESMA en Arnold Schilder – IAASB). Als internationaal adequate maatregelen uitblijven mag dus best het voortouw worden genomen.

B) Voor wie gelden de diverse maatregelen nu precies?

In de diverse veranderingsvoorstellen wordt niet altijd een zuiver onderscheid gemaakt naar de geadresseerden op wie de voorstellen betrekking hebben. Soms wordt gesproken over de controle van financiële instellingen. Bij andere voorstellen gaat het om alle organisaties van openbaar belang. Dan weer gaat het over de wettelijke controle in het algemeen.

Het is noodzakelijk om in het debat telkens duidelijk te maken welke maatregel, waarom precies voor welke doelgroep zou moeten worden ingevoerd.

C) Lessen uit wetenschappelijk onderzoek en uit andere landen

Door degenen die tegen (bepaalde) veranderingsvoorstellen zijn wordt nogal eens verwezen naar wetenschappelijk onderzoek en de ervaringen in andere landen. Ik relativeer die verwijzingen. Ten eerste omdat de veranderingsvoorstellen die circuleren in onderlinge samenhang dienen te worden gezien omdat de deelaspecten vaak op elkaar ingrijpen. De bulk aan wetenschappelijk onderzoek bekijkt de deelaspecten echter geïsoleerd en gaat bijvoorbeeld louter over kantoorrotatie, de *joint audit* of de scheiding van controle- en adviesdiensten. Indien met name

de voorstellen van Barnier geheel of ten dele doorgang vinden wordt het moeilijk de nieuwe situatie te vergelijken met de toestand in het verleden.

Ten tweede zijn de resultaten van diverse wetenschappelijke onderzoeken van beperkte waarde omdat ze onvergelykbaar zijn met de situatie in Nederland. Zo is het de vraag of onderzoeksresultaten aangaande de corrigerende werking van de audit commissie in een *one tier* omgeving mogen worden vertaald naar onze *two tier* omgeving. Ook is het de vraag op welke manier onderzoek naar de Franse joint audit mag worden vertaald naar de Nederlandse omgeving.

Ten derde kent veel wetenschappelijk onderzoek een beperking. Zo wordt in onderzoeken waarin de auditkosten centraal staan nagenoeg nooit expliciet aandacht geschonken aan de (maatschappelijke) schade die wordt veroorzaakt door accountantsfalen. Zoals gezegd toont casuïstiek aan dat met eerder accountantsingrijpen schade had kunnen worden voorkomen. Dit aspect blijft mijns inziens dan ook onderbelicht in de diverse onderzoeken, maar dient wel degelijk te worden meegewogen in de beoordeling van de diverse veranderingsvoorstellen.

Ten vierde noem ik het feit dat het meeste onderzoek uitgaat van onderzoekspopulaties zoals bijvoorbeeld de totale groep beursgenoteerde ondernemingen. Daarin zitten veel ondernemingen die het gewoon goed – conform de letter en geest van wet- en regelgeving - doen en waar ook op het accountantsoptreden weinig tot niets valt op te merken. Dat geeft een relatief vlak beeld en kan leiden tot het nemen van te milde maatregelen. Voor het trekken van lessen is het wat mij betreft belangrijker casuïstisch onderzoek uit te voeren naar kwesties waarin het mis is gegaan aan de kant van de onderneming en/of de accountant.

D) Perceptie is een realiteit

Indien het bijvoorbeeld gaat over het al dan niet scheiden van controle- en adviestaken wordt door de tegenstanders van een dergelijke scheiding vaak aangedragen dat vanuit de maatschappij wordt gereageerd op beelden en onjuiste veronderstellingen. Kort gezegd: louter perceptie, geen feiten. Waarna wordt verwezen naar het zojuist gerelativeerde wetenschappelijk onderzoek.

Echter, zodra de perceptie aan het vertrouwen in de maatschappij ten aanzien van de accountantsfunctie raakt, wordt perceptie realiteit (dat is in de bankwereld niet anders, vide de bankrups bij onder meer Icesave, DSB en recent Dexia). Of zoals de Amerikaanse senator Phil Gramm stelde tijdens het debat over de invoering van de Sarbanes-Oxley Act: *'It's hard to argue logic in a feeding frenzy.'*

E) Er gaat ook veel goed

Degenen die tegen de fundamentele veranderingsvoorstellen zijn wijzen er regelmatig op dat er door accountants achter de schermen regelmatig corrigerend wordt opgetreden. Dat er wel degelijk veel goed gaat.

Laten we nu eens aannemen – hoewel de stelling voor de buitenwereld niet toetsbaar is - dat dat ook zo is. Dan nog is het geen verdienste waar de accountant zich op moet voorstaan, het is een plicht. De accountant dient er te staan als het erom gaat. Bijvoorbeeld bij aanwijzingen voor fraude of dreigende discontinuïteit. En juist daar gaat de accountant nogal eens de mist in.

Intermezzo: signalen dreigende discontinuïteit / faillissementen

Ik maak even een uitstapje naar het thema 'dreigende discontinuïteit', het voorportaal van een faillissement. En in Nederland hebben we de laatste tijd de nodige faillissementen van relatief grote omvang gezien, bijvoorbeeld: DSB, Econcern, Innoconcepts, Kroymans, Landis en Van der Moolen. De curatorenrapporten liegen er in deze kwesties niet om en wijzen menigmaal op de rol van de accountant. Waarover veroordelend wordt gesproken of waarvan wordt gesteld dat deze nader bezien zal

worden. De vraag in dergelijke casuïstiek is of de accountant door eerder ingrijpen een deel van de schade niet zou hebben kunnen voorkomen.

De abstractere vraag of accountants die dreigende discontinuïteit zien aankomen kan mijns inziens positief worden beantwoord. Ik concludeer dat op basis van onderzoek van Nyenrode-collega Robin Litjens (zie bijlage 3). Hij onderzocht de jaarrekeningen en afgegeven accountantsverklaringen bij 53 Nederlandse faillissementen in het jaar 2009. Uit het onderzoek blijkt onder meer:

- dat bij 38 van de 53 faillissementen een schone goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven. In bijna de helft van deze gevallen werd het faillissement binnen een jaar na het afgeven van de accountantsverklaring uitgesproken;
- in 12 van de 53 gevallen betrof het een goedkeurende verklaring met toelichtende paragraaf. Van deze ondernemingen gingen er 10 binnen een jaar na het afgeven van de verklaring failliet;
- dat diverse indicatoren in de jaarrekening rood kleurden en dus zichtbaar waren. Zo was er in 43 van de 53 gevallen sprake van een negatieve kasstroom.

De belangrijkste vaststelling betreft echter de timing van het afgeven van de verklaring. Indien er niets aan de hand is en er geen faillissement dreigt zal de verklaring normaliter met een tussentijd van 12 maanden worden afgegeven. Het onderzoek leert ons echter dat de accountant in de praktijk significant langer wacht met het afgeven van een verklaring in het laatste boekjaar voor het faillissement: in 38 % van de gevallen is de tussentijd tussen de laatste 2 jaarrekeningen meer dan 15 maanden, in 21 % van de gevallen is het zelfs meer dan 20 maanden.

Kortom: voelt de accountant wel aan dat het mis kan gaan en wacht deze daarom met het afgeven van een verklaring? Zo ja, wat is dan de waarschuwendende functie in de richting van het maatschappelijk verkeer?

7. De veranderingsvoorstellen: plan van aanpak NBA

De Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) loopt internationaal voorop als het gaat om het nemen van initiatieven die het functioneren van accountants dienen te verbeteren. Bovendien wordt via www.accountant.nl het debat over de accountancy gestimuleerd. Concrete initiatieven zijn vervat in het zogeheten plan van aanpak van de NBA. Daarin worden nuttige en wellicht ook noodzakelijke stappen gezet. Maar deze positieve woorden mogen niet het zicht op de werkelijkheid wegnemen. Niet zonder meer op het conto van de NBA worden geschreven. Want het plan van aanpak is net zo goed een politiek document, vol met boerenslimheden, vanuit de accountantssector. Wellicht om harder ingrijpen te voorkomen. Om te laten zien dat er wel degelijk stappen worden gezet. Om te zeggen: laten we eerst eens zien hoe deze uitwerken voordat we tot drastische ingrepen overgaan.

De stappen zijn echter niet autonoom genomen – alhoewel de NBA ons wellicht anders wil doen geloven - maar in feite tot stand gekomen onder druk van de kritiek. Die kwam van buiten, deels politiek gedreven, maar ook steeds vaker vanuit het accountantsberoep zelf. De zogeheten TUACC-beweging van accountants die zich verenigen en zich kritisch uiten via sociale media vormen daar een voorbeeld van.

De stappen zijn dus weliswaar nuttig (veelal van het type: 'daar kun je niet echt tegen zijn'), maar niet afdoende. Het is *too little, too late*. Een aantal voorbeelden.

A) Code Accountantsorganisaties

Een code accountantsorganisaties is een logische stap in de ontwikkeling van goed ondernemingsbestuur. Talloze organisaties, branches of sectoren maken gebruik van een soortgelijke code. Zij zijn of worden daarbij vaak geadviseerd over de opzet en invoering door de grote accountantsorganisaties. Is het dan niet verwonderlijk dat het beroep nu pas met een dergelijke code voor de eigen sector komt?

Ik ben er desondanks niet op tegen. Maar is het niet tekenend voor de cultuur van de accountancysector dat de voorzitter van de NBA bij de aankondiging van deze code aangeeft wat er *nieuw* is en dan vervolgens stelt: 'Het bestuur onderschrijft dat het publieke belang zwaarder weegt dan het commerciële belang van accountantsorganisaties. En hoe men dit waarborgt dient bekend te worden gemaakt.' Hoezo 'nieuw'? Het publiek belang heeft – gegeven de wettelijke taak – *altijd* al het zwaarst behoren te wegen.

Ik ben uiteraard ook niet tegen het feit dat code voorwaarden stelt aan de publicatie van een jaarrekening en een jaarverslag door accountantsorganisaties. Maar wil er wel op wijzen dat het nog niet zo lang geleden is dat Ernst & Young Nederland tijdelijk was gestopt met dit soort publicaties. Of dat KPMG (internationaal) pleitte tegen de openbaarmaking van haar financiële positie omdat dat het risico zou vergroten van aansprakelijkstelling. Maar geldt dat argument eigenlijk ook niet voor iedere cliënt waarvoor KPMG werkzaam is? Waaraan de partners hun geld verdienen?

B) Verbod op het belonen van commerciële prikkels bij wettelijke controleopdrachten

Dat commerciële prikkels verboden moeten worden bij de uitvoering van de wettelijke taak door de accountant zal voor velen buiten het accountantsvak logisch zijn. Toch maakten de commerciële aspecten in het verleden deel uit van het beoordelings-, belonings- en benoemingsstelsel binnen accountantsorganisaties. Dat dit nu expliciet wordt verboden maakt nog niet dat het ook daadwerkelijk uit de cultuur van accountantsorganisaties wordt verbannen. Het gevaar bestaat nog steeds dat commercie op individueel niveau boven kwaliteit wordt gesteld. Het recente AFM-rapport over commerciële prikkels geeft daar meerdere voorbeelden van.

Overigens presenteert de NBA ten aanzien van dit aspect niet echt iets nieuws, in die zin dat de hoofdlijn van het verbod al internationaal was aangenomen en wordt ingevoerd per 1 januari 2012. Middels een bepaling in de internationale Code of Ethics. Ik heb eerder (onder meer in september 2009) in publicaties gewezen op die ontwikkeling en ook op de logica van het verbod op perverse prikkels. Toentertijd zonder reactie vanuit de beroepsorganisatie. Nu wordt opeens door de NBA gesteld: 'Het verbod is ingegeven vanuit de gedachte dat het maatschappelijk verkeer het anno 2012 niet toelaatbaar acht dat accountants beloond worden voor commerciële prestaties bij een controlecliënt, ongeacht welke waarborg wordt getroffen'. Gaat het hier om boerenslimheid door te verwijzen naar 2012, het moment waarop nieuwe regels toch al van kracht worden? En dacht het maatschappelijk verkeer er in 1956, 1983 of 1999 eigenlijk anders over? Nee toch?

Dat de NBA stelt dat het verder gaat dan de internationale regelgeving voorschrijft is deels juist. Maar er wordt afbreuk aan gedaan door in het voorstel tot een verbod ook zinsneden op te nemen zoals:

- dat de verbodsbepalingen niet zijn *'bedoeld om het beoordelen en belonen in het kader van de normale carrièreontwikkeling en het zijn van partner binnen een accountantsorganisatie onmogelijk te maken'*. Dat gaat ertoe leiden tot discussies over 'de normale carrièreontwikkeling' en wat het 'zijn van partner' nu precies behelst;
- in de toelichting op deze bepaling wordt aangegeven dat *'het dus net als nu mogelijk moet blijven dat een medewerker ook beoordeeld wordt op zijn ondernemersvaardigheden, om na te gaan of hij voldoende vaardigheden heeft om op een hoger niveau te kunnen fungeren'*;

- en ook wordt opgemerkt dat '*andere aspecten dan commercialiteit voor de normale beoordeling in het kader van de carrièrelijn minstens zo belangrijk*' zijn. Om er vervolgens een heel aantal te noemen. Maar zijn die per stuk of in gezamenlijkheid nu *minstens* zo belangrijk?

In dit verband is het voorts van belang dat de AFM onlangs (6 oktober 2011) het rapport *Prikkels voor kwaliteit accountantscontrole* heeft gepubliceerd. Daarin staat dat bij het beoordelen van externe accountants commerciële aspecten worden betrokken: '*Deze zijn vervat in termen als ondernemerschap, commerciële instelling, persoonlijke winstbijdrage, omzet, marge, onderhanden werk, (afboekingen) debiteuren, declarabele uren, afboekingen productie, acquisitie, autonome groei van bestaande klanten, omzetgroei van nieuwe klanten, cross selling (verkoop van overige diensten) en productiviteit*'. Vervolgens stelt de AFM dat zij in dit onderzoek '*niet heeft kunnen vaststellen hoe zwaar de commerciële criteria ten opzichte van de kwaliteitsaspecten worden gewogen*'.

Kortom: het verbod klinkt stoer, maar wat is nu de werkelijke waarde ervan?

Sociaal en liberaal

Tweede Kamerlid Plasterk drukte het onlangs in Accountancynieuws (14 oktober 2010) kernachtig uit:

'Het wegnemen van de onderliggende prikkel werkt vele malen beter dan de verkeerde prikkel in stand laten en via ongelofelijk veel toezicht en controles kijken of iedereen die verkeerde prikkels negeert. Neem die prikkel weg.'

Ik ben dit met hem eens: financiële prikkels die de juiste kant uitstaan zijn de beste vorm van regulering. Dat standpunt is mijns inziens zowel sociaal als liberaal.

C) De Raad van Commissarissen als opdrachtgever van de accountant

Dit betreft een voorstel dat zeker een verbetering is van de oude situatie waarin de ondernemingsleiding veelal feitelijk fungeerde als opdrachtgever en aanspreekpunt van de accountant. Door de ondernemingsleiding nu meer op afstand van de accountant te plaatsen zal deze minder snel ongewenste druk ervaren. Of zoals in het plan van aanpak van de NBA wordt gesteld: '*De ondernemingsleiding heeft veelal belang bij een positief beeld van de financiële gezondheid van de onderneming. Als de accountant te meegaand zou zijn met de ondernemingsleiding en zich onvoldoende kritisch opstelt dan kan de situatie ontstaan dat de risico's onvoldoende en/of te laat gesignaleerd worden door de stakeholders van desbetreffende onderneming*'.

Het citaat betreft een waarheid 'als een koe'. Maar ook hier de vraag: gold dat in het verleden ook al niet? Hoe is het zover gekomen dat de ondernemingsleiding zo'n invloed heeft gekregen op de dialoog met de accountant? Dit klemt temeer daar het wettelijk stramien (BW 2, artikel 393 lid 2) al veel langer voorschrijft dat de raad van commissarissen meer aangewezen is om het aanspreekpunt van de accountant te zijn.

Kortom: het gaat hier om een reparatiemaatregel – een sigaar uit de reeds bestaande wetgevingsdoos - die weliswaar nuttig en noodzakelijk is, maar die desondanks wat mij betreft geen applaus heeft verdiend. Veeleer zou het aanleiding moeten zijn tot een kritische vraag aan accountants: waarom heeft U het zover laten komen dat de meer risicovolle situatie is ontstaan waarin de ondernemingsleiding zo'n prominente rol vervuld?

D) Versteving professioneel-kritische instelling

De NBA richt zich op een '*beroepsbreed programma gericht op gedragsverandering, met name de verbetering van professionele scepsis, inclusief verplichte permanente educatie*'. Ook dit betreft een maatregel waar je niet tegen kunt zijn. Maar wat mag je ervan verwachten? Gaat het er niet om te bepalen wat er aan ten grondslag ligt dat accountants naar een verplichte cursus op dit punt moeten? Wat in de genen van accountants zit, verander je niet zomaar en gedragscursussen kunnen nooit bewerkstelligen dat een nieuw normen- en waardenstelsel daadwerkelijk wordt geïnternaliseerd.

Een vergelijking: stelt U zich voor dat het werk van artsen zodanig is geworden dat ze collectief verplicht zouden moeten worden een cursus *Eed van Hippocrates* te volgen. Zou de politiek dan niet gaan onderzoeken of er wellicht iets fundamenteels mis is met de manier waarop de medische stand (dis)functioneert?

Tekend is verder dat het noodzakelijk wordt geacht er op te wijzen dat de investeringen van de beroepsgroep in dit programma het komend jaar 35 miljoen euro zal bedragen. Dat bedrag valt overigens in het niet bij de maatschappelijke schade die is ontstaan door accountantsfalen.

E) Tot slot

Er is veel dat de NBA niet heeft geredresseerd, bijvoorbeeld de fundamentele voorstellen van kamerlid Plasterk en Eurocommissaris Barnier.

8. De veranderingsvoorstellen: initiatiefnota Plasterk

Kamerstuk 32643, nummer 2 gaat over de initiatiefnota van Tweede Kamerlid Plasterk *De accountancy na de crisis*. Ik reageer op de drie kernvoorstellen in deze nota.

A) Verplichte kantoorroulatie

Ik onderschrijf de visie van Plasterk met betrekking tot het verplicht invoeren van kantoorroulatie. Dit op basis van een aantal kwalitatieve argumenten.

Langdurige relaties tussen accountant en cliënt kunnen leiden tot inkapseling, vereenzelving, vergroeiing, belangenverstremming en bedrijfsblindheid. Het is gezond indien er periodiek met een frisse blik naar de te controleren entiteit wordt gekeken. Dat kan op zich ook worden bereikt middels de bestaande roulatie op partnerniveau. Maar een dergelijke roulatie gaat voorbij aan het feit dat de partner van onderaf met informatie door zijn controleteam wordt gevoed, een team dat bij partnerroulatie niet wordt verfrist. En ook aan het feit dat het psychologisch zo werkt dat het voor een kantoorgenoot moeilijker is zijn voorgaande collega te corrigeren dan voor opvolger van een ander accountantskantoor.

Voorts heeft kantoorroulatie als voordeel dat de controlepartner in de laatste jaren van de controle *zelf* geen directe prikkel heeft om zijn rug niet te rechten indien de situatie erom vraagt: hij of zij dient immers toch afscheid te nemen van de cliënt en kan eventuele discussies onbevangen ingaan zonder bevreesd te hoeven zijn dat zijn kantoor de opdracht door diens opstelling zal verliezen. Wat wel een gevaar is dat de *accountantsorganisatie* op het vinkentouw zit om na de controle adviesopdrachten uit te gaan voeren en er daarom druk wordt ervaren door de controlerend accountant om relatief mild te oordelen. Hetgeen de vraag oproept – die in het debat meegenomen zou moeten worden – of het kantoor na het aflopen van de controletermijn wel direct adviesdiensten zou mogen uitvoeren.

Diverse meer kwantitatief georiënteerde studies wijzen uit dat verplichte kantoorroulatie in de eerste jaren van de controle door de nieuwe accountant een verhoogd risico – door kennisverlies - op fouten met zich brengt. Mede omdat de nieuwe accountant eerst afdoende kennis over de nieuwe cliënt dient te vergaren teneinde deze diepgaand te kunnen controleren. Daarnaast neemt het aantal controle-uren en daarmee de kosten in de eerste jaren van de controle toe. Bovendien wordt niet bewezen dat de controlekwaliteit door verplichte kantoorroulatie stijgt.

Bij deze studies zijn diverse kanttekeningen te maken. **Ten eerste** over het aspect controlekosten. Deze dienen niet alleen over de eerste jaren van de controle te worden

beschouwd, maar dienen over de gehele controleperiode te worden gezien. (Wetenschappelijk) Onderzoek naar de kosten zou zich dan ook over de totale controleperiode dienen uit te strekken. **Ten tweede** laten de studies de schade die is ontstaan in de zaken waarin het mis is gegaan – waar de accountant gegeven de omstandigheden te mild is geweest en niet heeft ingegrepen uit angst voor het verlies van diens cliënt (of andersoortige motieven) – buiten beschouwing.

Een **derde punt** is dat tegenover het kennisverlies door het vertrek van de oude accountant de frisse blik van de nieuwe accountant staat. Hoe zwaar het een en het ander nu precies weegt, is nauwelijks objectief meetbaar.

Een **vierde opmerking** ziet op het aspect controlekwaliteit. De onderzochte populaties bevatten ook vele controles waar de cliënt het zonder interventie van de accountant uit zichzelf al goed doet en dat dus niet de verdienste van de accountant is. Voor het trekken van lessen aangaande geleverde controlekwaliteit acht ik het meer van belang met name te kijken naar de zaken waar het fout is gegaan of waar het vooral goed is gegaan door toedoen van de accountant.

Het **vijfde aspect** is mijns inziens het belangrijkste en refereert aan de plannen van Eurocommissaris Barnier. In paragraaf 5 van onderhavige notitie toon ik drie perspectieven, kosten, controlekwaliteit en marktwerking/concurrentie. De tegenstanders van Barniers – in hun ogen te drastische – maatregelen wijzen vooral op de eerste twee perspectieven. De kern van Barniers voorstellen ziet echter op het aspect marktwerking en concurrentie. Bovendien is het zo dat Barnier een samenstel van veranderingen voorstaat. Die dienen dan ook zoveel mogelijk in samenhang en niet geïsoleerd te worden gezien.

Met verplichte kantoorroulatie, te bezien in samenhang met verplichte tendering, wordt de marktwerking gestimuleerd. Met als mogelijke neveneffecten kostendalingen en positieve verandering van de controlekwaliteit. Bovendien stelt Barnier voor dat de opvolgend accountant een goed overdrachtdossier van de oude accountant krijgt. Indien dit dossier serieus wordt gevuld en de toezichthouder gaat toezien op de kwaliteit daarvan, kan het eventuele kennisverlies door het uittreden van de oude (voorgaande) accountant worden beperkt.

Tot slot: Plasterk stelt een roulatietermijn van 6 jaar voor. In de (concept-)voorstellen van Barnier wordt gesproken over 9 jaar. Het is verstandig nog eens goed naar een wenselijke termijn te kijken – 6 jaar is mijns inziens wat kort (met name vanuit het kosteneffect dat met een accountantswisseling plaatsheeft. De extra inwerkkosten van de nieuwe accountant dienen wel over voldoende jaren te worden uitgesmeerd); gevoelsmatig ben ik voorstander van een periode van 8 jaar, maar besef dat in feite elke termijn enigszins arbitrair is – en ervoor te zorgen dat Nederland op dit punt zoveel mogelijk in de Europese pas loopt.

B) Het opdrachtgeverschap

Plasterk stelt het volgende voor: *‘Voor de grote financiële instellingen (banken en verzekeraars) wordt de accountantskeuze elk jaar pas omgezet in een definitieve opdracht nadat die keuze door de AFM is geaccordeerd. Dit reduceert de (schijn van een) prikkel voor een bedrijf om een accountant aan te stellen die als ‘gunstig’ wordt ervaren’.*

Ten eerste: het zetten van een schakel tussen de accountant en de cliënt op een door Plasterk voorgestelde wijze acht ik niet wenselijk. Het gaat mij met name om het feit dat de AFM in deze een rol wordt toegedicht. Daar deze al reeds als toezichthouder functioneert is het onwenselijk dat deze ook een rol krijgt bij het accorderen van de opdrachtverlening aan de accountant.

Ik zie in deze meer in een stevige rol van de raad van commissarissen danwel de audit commissie. Bijvoorbeeld op de wijze zoals is voorgesteld in het plan van aanpak van de NBA, meer concreet in haar rapport *De RvC als opdrachtgever van de accountant*. Daarin staat onder meer dat de audit commissie betrokken is bij de accountantsselectie en bij aanvang van de controle zaken dient goed te keuren zoals: controle aanpak, reikwijdte van de controle, urenbudget, honorarium en de samenstelling van het controleteam. De rol van de AFM kan zich vervolgens beperken tot het toezichthouden op het proces en de informatieuitwisseling tussen accountant en audit commissie. De toetsende rol van de AFM is dan achteraf in plaats van vooraf.

Ten tweede: indien overheidsbemoeienis vooraf wel gewenst wordt geacht, dient niet de AFM maar een andere partij te worden ingeschakeld. Daarbij zijn diverse perspectieven denkbaar. Bijvoorbeeld dat een dergelijke bemoeienis zich beperkt tot die *systeemrelevante instellingen die door de overheid worden gesteund*. Dan lijkt mij de Algemene Rekenkamer een betere partij om die taak op zich te nemen (ook niet ideaal, maar deze organisatie komt dan in beeld vanwege de overheidssteun).

Een ander perspectief ziet op bemoeienis bij *alle financiële instellingen* – in feite het perspectief van Plasterk – waarbij DNB de toetsende taak ten aanzien van de te verlenen accountantsopdracht op zich zou kunnen nemen.

In een volgend perspectief ziet de bemoeienis op *alle organisaties van openbaar belang*. Dit is het juiste perspectief indien het wenselijk wordt geacht om een extra check uit te voeren op de wijze waarop accountants(organisaties) invulling geven aan het spanningsveld tussen commercie en het openbaar of maatschappelijk belang. Met als gevolg dat hier een nieuw lichaam voor in het leven dient te worden geroepen.

C) Scheiden van advies en goedkeuring (audit en non-audit)

Plasterk pleit voor een scheiding tussen controle- en advieswerk op *cliëntniveau*. In de conceptvoorstellen van Eurocommissaris Barnier wordt nog een stapje verder gegaan en wordt ook gesproken over *audit only accountantsorganisaties*. Plasterk is daar echter niet voor.

Dit onderwerp raakt een kern van het spanningsveld voor accountants, namelijk dat tussen professie en business. Met de opkomst van internationale, multidisciplinaire netwerkorganisaties is het commerciële virus definitief binnen de accountancy geslopen. Het heeft geleid tot perverse prikkels, ongewenst gedrag en is debet geweest aan een deel van de casuïstiek waarin het flink mis is gegaan, met alle schadelijke gevolgen vandien. Dat is in de loop der jaren (politiek) ook wel onderkend. Het heeft geleid tot dikke boekwerken aan regels op het punt van de onafhankelijkheid van de accountant.

Na de boekhoudschandalen aan het begin van deze eeuw zijn er met name in de Verenigde Staten striktere regels gekomen op het punt van de combinatie van diensten. Nationaal en internationaal hebben we toentertijd de ontwikkeling gezien dat diverse accountantsorganisaties grote delen van hun adviestak hebben afgestoten. Maar toen de storm en de discussie over de combinatie van diensten halverwege het vorige decennium is gaan luwen, werden de adviesafdelingen weer opgetuigd en uitgebouwd.

De onafhankelijkheidsregels hebben geleid tot een groot pakket aan verboden diensten, maar ook tot een houding binnen accountantsorganisaties van 'wat niet verboden is, mag dus'. Hetgeen zich bijvoorbeeld manifesteerde toen het recentelijk ging over de samenloop van dienstverlening op het gebied van in- en externe controle. De geschiedenis leert dat accountantsorganisaties telkens weer bereid zijn de grenzen te verkennen van wat er ten aanzien van de combinatie van diensten wordt toegestaan.

In het recente AFM-rapport over commerciële prikkels wordt de conclusie getrokken dat er nog meer regels, geboden en verboden op onafhankelijkheidsterrein noodzakelijk zijn. En in de kabinetsreactie op het Groenboek van Barnier en de brief aan de Tweede Kamer aangaande de accountantswetgeving van de minister van Financiën wordt gevraagd om restrictieve regelgeving. Nog meer geboden, verboden, raamwerken en dergelijke maakt de regelgeving eerder complexer en zal ook nieuwe ruimte voor interpretatie en discussie oproepen. Het voorstel van Plasterk heeft de charme van de eenvoud en is zo duidelijk als het maar zijn kan. Ik deel zijn visie dan ook grotendeels en plaats enkele kanttekeningen:

- voorstanders van een combinatie van diensten hanteren vaak het argument dat een accountant die meer weet van diens cliënt beter zou kunnen controleren. Met andere woorden: de controlekwaliteit gaat door synergie-effecten omhoog. Maar hoe kan die synergie worden bereikt indien accountantsorganisaties een scheiding aanbrengen tussen hun controle- en adviesdiensten? Zijn dergelijke effecten ook niet te bereiken

- indien de controlerend accountant kennis neemt van de adviesrapporten van een collega werkzaam bij een andere accountants- en adviesorganisatie?;
- Voorstanders van een combinatie van diensten wijzen erop dat een combinatie kostenefficiënt zou zijn. De vele studies op dit gebied nemen hun kostenbeschouwingen echter niet de schade mee van de grote boekhoudschandalen – zoals Enron en Worldcom – en die mede is ontstaan door de perverse prikkels die een combinatie van diensten ook met zich brengt;
 - Eurocommissaris Barnier komt vermoedelijk ook met strengere regels op dit punt. In de uitgelekte concept-voorstellen staat onder meer: *'it is appropriate to require that no statutory auditor, audit firm or member of the audit firm's network provides non-audit services to their audited entities. However, related financial audit services could be provided. In addition, audit firms of significant dimension should focus their professional activity on the carrying out of statutory audit and should not be allowed to undertake other services unconnected to their statutory audit function such as consultancy or advisory services. A list of services that shall be considered to be outside the scope of such related financial audit services would include book-keeping, preparing accounting records and financial statements, valuation services, providing fairness opinions or contributions-in-kind reports, actuarial services, designing and implementing financial information technology systems, designing and implementing internal control or risk management procedures, legal services, human resources services and tax advisory services and tax consultancy.'*;
 - het voorstel van Barnier gaat nog verder dan dat van Plasterk en zet niet alleen flink het mes in de combinatie van controlediensten met die op het gebied van consultancy en advies. Barnier komt ook met een verbod op een aantal specifiek benoemde *related financial audit services*. Gegeven de inmiddels lange lijst met alle verboden diensten is het mijn suggestie over te gaan tot een positieve beschrijving van de enkele (controle gerelateerde) diensten die nog wel in combinatie zijn toegestaan;
 - de concept-voorstellen van Barnier leggen overigens ook een beperking op de hoogte van de *related financial audit services*, namelijk: *'if the auditor provides related financial audit services to the audited entity, such fees shall be limited to 10% of the audit fees paid by the audited entity'*. De voorgestelde limiet van 10 % acht ik arbitrair en niet verstandig. Wat mij betreft zou de discussie moeten gaan over de aard van de dienst (acceptabel of niet) en niet over de omvang daarvan. Dit omdat het hier over diensten gaat die van belang zijn voor de controle van de jaarrekening. Daarom past een kwantitatieve restrictie hier niet;
 - het gevaar van perverse prikkels door de combinatie van diensten en dat van conflicterende belangen speelt niet alleen bij organisaties van openbaar belang. Het speelt door de gehele controlepraktijk, ook die in het MKB. De realiteit leert echter dat de maatschappelijke functie van de accountant onder druk staat omdat de betalende opdrachtgever veeleer een accountant als adviseur dan als controleur wenst. In dat verband dient goed te worden gezien: (1) of de grens voor de wettelijke controle niet zou moeten worden verhoogd; (2) tot welke verzameling opdrachten het verbod van de combinatie van diensten zich zou moeten uitstrekken.
Ik ben (1) voor een verhoging van de controlegrens (ofwel een afschaffing van de wettelijke controle aan de onderkant van de controlemarkt), en (2) voor een gelijk verbod voor het segment waarvoor de wettelijke controleverplichtingen blijven gelden en zou het verbod dus niet beperken tot louter de controle van organisaties van openbaar belang.

Voor een verdere verduidelijking van mijn standpunt aangaande de verhoging van de controlegrens (afschaffing van een deel van de wettelijke controleopdrachten) verwijs ik naar de zogeheten blauwdruk Accountancysector (bijlage 4).

9. De veranderingsvoorstellen: groenboek Eurocommissaris Barnier

De initiatiefnota Plasterk raakt aan een aantal zaken die ook op Europees niveau spelen. In het groenboek van Eurocommissaris Barnier wordt een aantal voorstellen gedaan dat bij invoering daarvan ingrijpende consequenties kan hebben voor de markt van wettelijke controleopdrachten.

In voorgaande is enkele keren verwezen naar de (concept-)voorstellen van Barnier. Allereerst gaat het dan om het groenboek *Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis* (13 oktober 2010). Naar aanleiding van de publicatie daarvan heeft een consultatieronde plaatsgevonden. De Nederlandse (kabinets)reactie is van 23 december 2010.

Naar verwachting zullen de voorstellen van Barnier hun definitieve vorm krijgen en openbaar worden in november 2011. In diverse media en op vele websites wordt echter al gerefereerd aan een conceptversie daarvan. Gesuggereerd wordt dat deze is uitgelekt *to test the water*, om te bezien hoe de voorstellen zullen vallen. Inmiddels is het conceptstuk breed verspreid en is het bij velen binnen de accountancy – waaronder de beroepsorganisatie, accountantskantoren en de sector volgende politici - bekend. Ook bij ondergetekende.

Hoewel met het conceptstuk terughoudend dient te worden omgegaan geeft het wel enig inzicht in de kant waarnaar de voorstellen bewegen. Omdat ik – zoals hiervoor weergegeven – van mening ben dat er gestreefd dient te worden naar harmonisatie van wet- en regelgeving, kan de politieke besluitvorming in Nederland niet te zeer vooruitlopen en voorbijgaan aan Europese en andere internationale ontwikkelingen. Daarom is het goed enkele van de uitgelekte voorstellen kort te duiden:

- ontwikkeling van allerhande technische standaarden voor de interne procedures van accountantsorganisaties door de Europese toezichthouder, de European Securities and Markets Authority (ESMA);
- proportionele toepassing van de controlestandaarden: minder zwaar voor de onderkant van de controlemarkt en zwaarder voor de bovenkant daarvan;
- diverse beperkingen aan de vergoeding die de accountant voor diens werkzaamheden mag ontvangen. Naast de vergoeding voor de wettelijke controle mag maximaal 10 % van die vergoeding in rekening worden gebracht voor *related financial audit services*;
- tot dergelijke diensten worden onder meer niet gerekend (en deze worden dus uitgesloten in combinatie met de wettelijke controle): administratieve dienstverlening, samenstellen van de jaarrekening, waarderingen, ontwerp en implementatie IT-systemen en interne controle of risk management procedures, internal audit activiteiten, juridische dienstverlening, belastingadvisering, activiteiten in het kader van overnames en fusies;
- de verplichting om boven een omzet aan controleactiviteiten van 1500 miljoen euro over te gaan tot de *audit only firm*;
- verbod op voorkeursbehandeling van de *big four* in contracten of regelingen;
- monitoring door de audit commissie van de werkzaamheden van de accountant;
- meer transparantie over de activiteiten van de accountantsorganisatie, waaronder publicatie van het financieel jaarverslag;
- duidelijkere rol audit commissie bij selectie en benoeming accountant;
- invoering *joint audits*;
- maximale duur van negen jaar voor controlewerkzaamheden door dezelfde accountantsorganisatie;
- opmaken overdrachtdossier voor de opvolgend accountant;
- mandaat voor de competente autoriteiten, bijvoorbeeld de toezichthouder, om de marktconcentratie- en marktwerking te bewaken, beperkingen te stellen aan het marktaandeel controles van organisaties van openbaar belang, deconsolidatie van activiteiten te bevelen, beperkingen te stellen aan sectordominantie door een bepaalde accountantsorganisatie;
- publicatie toezichtsrapporten op naam;
- versteviging rol Europese toezichthouder ESMA.

Behoudens de *audit only firm* onderschrijf ik de denkrichting van de meeste voorstellen. Sommige daarvan zijn in deze notitie al aan de orde geweest. De andere laat ik – gegeven de conceptfase van de voorstellen – hier verder onbesproken.

10. De veranderingsvoorstellen: de reactie van de minister

De minister van Financiën heeft op 13 september jongstleden schriftelijk gereageerd op de ontwikkelingen in het accountantsdossier (TK, vergaderjaar 2010-2011, 32.681, nummer 2). Ik veroorloof me een aantal opmerkingen over zijn brief:

- a. Ik onderschrijf de in 2.1.1 sub a en b en in 2.1.2 voorgestelde verbeteringen in de wetgeving en in de uitvoering. Deze verrijken en verstevigen het instrumentarium van de AFM.
- b. Ik ben echter niet enthousiast over het genoemde in 2.1.1 sub c. Daar gaat het over het uitwisselen van informatie tussen toezichtafdelingen. Hoewel de minister enigszins tegemoet komt aan de wens van de AFM om tot betere informatieuitwisseling te komen, legt hij daaraan beperkingen op en maakt het systeem met een nieuwe toetsingscommissie nodeloos ingewikkeld. Hier wreekt zich mijns inziens het streven naar consensus tussen betrokken partijen.

De minister wil ingeval van 'misstanden' een toetsingscommissie laten beoordelen of informatie mag worden overgedragen. Het begrip misstanden dient te worden gedefinieerd en de minister noemt als voorbeelden 'informatie waarvan openbaarmaking een aanzienlijke invloed zou kunnen hebben op de beurskoers' (koersschommeling van meer dan 10 %) of bij een ernstig vermoeden van fraude.

Maar er zijn nog diverse andere situaties denkbaar waarbij uitwisseling functioneel kan zijn, maar waarbij nog geen direct vermoeden van een misstand is. Een voorbeeld. Indien een medewerker van de afdeling die toezicht houdt op accountantsorganisaties (Wta-toezicht) in een concreet geval constateert dat bij de controle van een organisatie van openbaar belang de accountant daadwerkelijk tekort is geschoten in het uitvoeren van de noodzakelijke controlehandelingen om toereikende controle-informatie te verkrijgen, bestaat het risico dat de gecontroleerde jaarrekening onjuist is. Ik acht het doeltreffend en doelmatig dat in dergelijke situaties de Wta-toezichthouder zijn collega die toezicht houdt op de kwaliteit van de financiële verslaggeving (Wtfv-toezicht) inlicht en deze adviseert na te gaan of de desbetreffende jaarrekening inderdaad onjuist is. Het maatschappelijk verkeer is er, bij gebleken ernstige onjuistheden, immers bij gebaat indien dergelijke jaarrekeningen alsnog worden gecorrigeerd.

Ik sta niet alleen in mijn kritiek. Zo stelde voormalig AFM-voorman Docters van Leeuwen voor de parlementaire onderzoekscommissie De Wit dat de Chinese Walls binnen de AFM op het toezicht op de verslaggeving enerzijds en het toezicht op accountants anderszins "aan de burger niet uit te leggen is". Hij heeft er bij het maken van wetgeving mee ingestemd, om de wetgeving niet langer op te houden. Maar wat hem betreft wordt het zeer snel aangepast. De idiote situatie dat een toezichthouder met "halfjaar toezicht" te maken heeft, dient volgens hem te worden voorkomen.

Tot slot merk ik op dat de AFM vorig jaar in de wetgevingsbrief fijntjes aangaf dat de Chinese muren in landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten afwezig zijn.

- c. De minister refereert in paragraaf 2.2 van zijn brief aan het NBA-voorstel om de kantoor specifieke onderzoeksrapportages van de AFM openbaar te maken. Ik ben daar een groot voorstander van. Het voorkomt speculaties en zorgt ervoor dat AFM-kritiek wordt gekoppeld aan de accountantsorganisatie die het aangaat.
- d. De minister komt in paragraaf 6.2 van zijn brief met een reactie op de initiatiefnota van het Tweede Kamerlid Plasterk. Mijn reactie staat in hoofdstuk 8 van deze reactie.

11. Tot slot

Internationaal maar ook nationaal zal het laatste woord nog niet gezegd zijn over fundamentele ingrepen zoals: *audit only firm*, scheiding controle en overige activiteiten, kantoorroulatie en de invoering van de *joint audit*. Voorspelbaar is dat met name de grootste kantoren daar op tegen zijn, de kantoorlaag erachter zal daarentegen juist kansen zien. Uit vrees voor kostenstijging zal het bedrijfsleven ongetwijfeld een lobby inzetten tegen al te rigoreuze ingrepen. Te pas en te onpas zal er geschermd worden met het feit dat nog maar moet worden gezien of de

maatregelen de controlekwaliteit zullen verbeteren. Marktwerking en concurrentiebevordering zal voor veel partijen geen hoofdthema zijn.

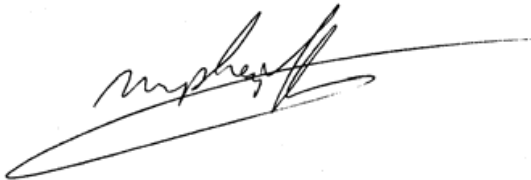
Daarentegen zal het *Accounting Establishment* naar verwachting geen of minder oppositie voeren tegen zaken als:

- grotere rol audit commissie;
- meer transparantie;
- publicatie toezichtsrapporten op naam;
- proportionele toepassing controlestandaarden;
- verbod voorkeursbehandeling *big four*;
- grotere rol voor de Europees toezichthouder ESMA.

Maar deze maatregelen zijn relatief makkelijk te accepteren en zullen het accountantsbed niet zodanig opschudden dat de marktwerking en concurrentie daadwerkelijk fors worden beïnvloed, het publieke vertrouwen daadwerkelijk kan worden hersteld en de vraagstukken rond commercie en een professioneel-kritische houding ten opzichte van de gecontroleerde partij structureel worden opgelost. Zie in dit verband als treffende illustratie ook de voorspelbare opiniebijdrage in het Financieele Dagblad van heden van de bestuursvoorzitter van PwC, Robert Swaak (bijlage 1).

Als het stof is neergedaald, de kritiek op accountants is geluwd en het economisch tij weer aantrekt, zal de rek in de regelgeving weer door accountants(organisaties) worden opgezocht. Dan zal de geschiedenis zich herhalen. Terwijl juist van die geschiedenis moet worden geleerd. Daarom heeft Barnier gelijk waar hij het volgende tot overkoepelend motto van zijn voorstellen heeft gemaakt: *a status quo is not an option*.

Tot het geven van een nadere toelichting altijd bereid, teken ik,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'm. pheijffer', with a long horizontal flourish extending to the right.

Marcel Pheijffer (hoogleraar Nyenrode Business Universiteit en Universiteit Leiden),

Breukelen,
20 oktober 2011

Bijlagen

- 1: Swaak, R., *Hervorming auditmarkt is geen doel op zich*, het Financieele Dagblad, 20 oktober 2011, p. 6.
- 2: Wyatt, A.R., *Accounting professionalism – They just don't get it!*, AAA Annual Meeting, Honolulu – Hawaii, 4 augustus 2003.
- 3: Litjens, R., *Continuïteit en accountantsverklaring*, De Accountant, maart 2010, p. 24-27.
- 4: Pheijffer, M., *Blauwdruk Accountancysector*, FD Outlook, 28 juni 2011.

Bijlage 1: Swaak, R., *Hervorming auditmarkt is geen doel op zich*, het Financieele Dagblad, 20 oktober 2011, p. 6.

Hervorming auditmarkt is geen doel op zich

De Europese Commissie wil de auditmarkt hervormen. In zijn algemeenheid juich ik elke discussie en alle voorstellen toe als deze tot doel hebben de kwaliteit van de accountantscontrole en het accountantsberoep verder te verbeteren en die (echte of gepercipieerde) barrières wegnemen die daadwerkelijke concurrentie op de auditmarkt in de weg staan. Ik heb bij een aantal uitgelekte voorstellen grote twijfel of ze daar aan bijdragen.

Laat ik beginnen met te zeggen dat de accountantsberoepsgroep, net als alle partijen in het financiële stelsel, lessen moet trekken uit de financiële crisis in 2008-2009. De beroepsgroep en accountantsorganisaties moeten zich blijven ontwikkelen om tegemoet te kunnen komen aan de steeds veranderende eisen van de kapitaalmarkten. Ook dienen zij steeds meer aandacht te besteden aan transparantie, accountability en onafhankelijkheid.

Verschillende voorstellen kunnen dan ook op onze instemming rekenen. Het gaat dan in het bijzonder om maatregelen die de kwaliteit van de accountantscontrole bevorderen, de aantrekkelijkheid van het beroep vergroten en belangrijker nog maatregelen die vertrouwen scheppen in de financiële gegevens die bestemd zijn voor de markt. We zijn het dan ook eens met voorstellen als:

- Meer overleg tussen toezichthouders en accountants waardoor de accountantscontrole meer toegevoegde waarde krijgt en tegelijkertijd punten zoals onafhankelijkheid worden aangestipt.
- Instelling van een Europees paspoort voor accountants dat de overdraagbaarheid van accountancydiploma's binnen de Europese Unie zou verbeteren; dit verhoogt de mobiliteit en expertise van goed opgeleide accountants.
- Een belangrijkere rol voor auditcommissies bij de selectie van accountantskantoren voor het verlenen van controle- en niet-controlediensten en maatregelen ter verbetering van het selectieproces; dit versterkt de onafhankelijkheid.
- Publicatie van de inspectierapporten door de AFM, waardoor meer inzicht wordt gegeven in de kwaliteit van de accountantsorganisaties.

Een aantal andere voorstellen draagt niet bij aan de verbetering van de kwaliteit. Nog los van het feit dat er voor verschillende voorstellen geen enkele onderbouwing wordt gegeven dan wel dat er een probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Mede daardoor wordt de indruk versterkt dat hervorming van de auditmarkt een doel op zich is, waar kwaliteit blijkbaar aan ondergeschikt is gemaakt.

Het voorstel om audit only -kantoren in te richten, betekent een drastische ingreep in de markt waardoor deze ernstig ontwricht zou kunnen raken en de kwaliteit en het vertrouwen in het geding zouden kunnen komen. Bovendien lost audit only het gepercipieerde gebrek aan onafhankelijkheid van accountants niet op. Voor de kwaliteit van de accountantscontrole is het essentieel dat een accountant specifieke deskundigen in het controleteam die afkomstig zijn uit dezelfde organisatie kan opnemen voor onderdelen van de controle. Op deze wijze wordt onder andere geborgd dat deze specialisten aan dezelfde kwaliteits- en onafhankelijkheidseisen voldoen als de accountant.

Het voorstel voor joint audits gaat voorbij aan de complexiteit van het controleproces en de hoge kosten voor klanten die het werken met twee accountantskantoren op één opdracht met zich meebrengt. Niet aangetoond is dat de accountantscontroles in landen waar joint audits worden toegepast van een betere kwaliteit zijn.

Het verplicht wisselen van accountantskantoren heeft als risico dat het tijd vraagt om een complexe onderneming goed te doorgronden. Daarnaast hebben beperkte ervaringen met verplichte roulatie niet geleid tot verhoogde kwaliteit van controles. De voorstellen op dit vlak doen ook geen recht aan de standpunten van vele belanghebbenden die op de raadpleging hebben gereageerd.

Aan de andere kant erkennen we ook dat we niet genoeg hebben gedaan om de perceptie dat accountants niet voldoende onafhankelijk zijn, weg te nemen. Het is aan ons om opener te communiceren over hoe wij tot oordeelsvorming komen.

Robert Swaak is voorzitter Raad van Bestuur PwC.