

Toezicht plus

**Waarom toezicht op accountants?
Arthur Docters van Leeuwen
analyseert de 'marktperfectionen'
die het nodig maken.**

**Maar daarnaast wijst hij op de
natuurlijke plichten verbonden aan het privilege van de beroepsgroep.
En op de noodzaak iets te doen aan de mist rond het begrip materialiteit.**

ARTHUR DOCTERS VAN LEEUWEN*

Toezicht is een hele oude bestuursvorm. Toezicht houdt je als je een toestand of een norm wilt handhaven ten algemene nutte. Waar gaat het om bij markttoezicht? In de eerste plaats zorgen dat er überhaupt een markt is, waar competitie mogelijk is en mogelijk blijft. In Nederland is dit de taak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Vervolgens zie je op verschillende deelmarkten toezichthouders ontstaan die zich meer bezighouden met de kwaliteit van de markt, zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

We willen competitie omdat de markt daardoor dynamisch wordt. De toezichthouder moet er voor zorgen dat dit niet doorschiet onder het niveau dat, gelet op het algemeen belang, nog aanvaardbaar is, en waar mogelijk creëert hij impulsen om het niveau omhoog te brengen. We weten allemaal dat geld en vertrouwen bijna synoniem zijn. Eigenlijk houdt de AFM dan ook toezicht op vertrouwen. We proberen te voorkomen dat men van zijn geloof valt, het vertrouwen verliest. En als het vertrouwen is geschaad, proberen we het weer te herstellen. De nieuwste toezichttaak die er bij zal komen is het toezicht op accountants, meer in het bijzonder, op accountantskantoren en accountants.

Vier marktperfectionen

Mijn stelling luidt: toezicht en regulering moeten worden overwogen als er sprake is van marktperfectionen. Er zijn vier hoofdbronnen van marktperfectionen: markt-

macht, asymmetrische informatie, externaliteiten en gemeenschappelijke goederen. Marktpartijen hebben een natuurlijke drang om marktperfectionen te creëren die in hun voordeel werken. We zeggen nadrukkelijk dat toezicht in geval van marktperfectionen moet worden overwogen, omdat toezicht zelf ook ingrijpt in de markt en deze minder efficiënt maakt. Ofwel: het middel moet niet erger zijn dan de kwaal. Laten we eens langs de lijn van de marktperfectionen naar het accountantsberoep kijken.

Marktmacht

Marktmacht beperkt concurrentie. Marktmacht kan bijvoorbeeld ontstaan als markten geconcentreerd zijn of als marktpartijen onderling samenwerken. Accountants houden als groep ook een monopolie. Accountants certificeren niet in hun eigen belang, ook niet ten behoeve van hun principaal (opdrachtgevers) maar ten behoeve van degenen die behoren te weten hoe het gaat met de onderneming waarin of waarbij zij een belang hebben. Hoe weten we nu dat de afwegingen die de accountant bij auditing maakt nog overeenkomstig het algemeen belang zijn? Duidelijk is dat, gegeven het feit dat neven-taken van de accountant bij de principaal substantieel zijn, er voor stakeholders niet valt na te gaan of en in welke mate dit de afweging bij de wettelijke taakuitoefening beïnvloedt. Daarin is op zich al een argument gelegen om onafhankelijk toezicht als een soort contragewicht toe te voegen. ►



Wetsvoorstel in vogelvlucht

De belangrijkste elementen van het op 19 september 2003 gepubliceerde wetsontwerp toezicht accountantsorganisaties:

- Introductie van **onafhankelijk publiek toezicht** op accountantsorganisaties door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Accountantsorganisaties worden, om bepaalde wettelijke controles (bijvoorbeeld verplichte jaarrekeningcontroles) te mogen uitvoeren, verplicht een vergunning aan te vragen bij de AFM. Bij misstanden kan de AFM gebruikmaken van verschillende bestuursrechtelijke instrumenten, zoals boetes en dwangsommen en het intrekken van de vergunning.
- Twijfels over het functioneren van een individuele accountant bij een wettelijke controle kunnen door de AFM worden voorgelegd aan een nieuw college dat is belast met rechtspraak: de **Accountantskamer**. Belanghebbenden kunnen hier ook rechtstreeks hun klachten deponeren. Voor deze gevallen zal niet de bestaande tuchtrechtprocedure gelden.
- Het wetsvoorstel legt een wettelijke basis voor een aantal **hoofdnormen** die verder zullen worden ingevuld bij algemene maatregel van bestuur. Dit betreft normen op het gebied van de bedrijfsvoering, integriteit en onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie, de betrouwbaarheid en vakbekwaamheid van de dagelijkse leiding, de vakbekwaamheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de accountant, en de transparantie van de accountantsverklaring.
- Op grond van het wetsvoorstel moet de accountant(s)organisatie bij het aangaan van een opdracht maatregelen nemen die de **onafhankelijkheid** waarborgen. Er komt geen absoluut verbod op de combinatie van controlerende en adviserende werkzaamheden. Wel wordt voor de accountant een roulatietermijn van zeven jaar ingevoerd. Dit beleid sluit aan bij de heersende Europese benadering.
- In de regelgeving en bij de intensiteit van het toezicht wordt **rekening gehouden met het type klant**. Voor wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang (*public interest entities*; bijvoorbeeld beursgenoteerde ondernemingen, maar ook nutsbedrijven) zullen zwaardere regels gelden en zal de AFM intensiever toezicht houden dan voor de overige wettelijke controles.
- Voor alle wettelijke controles zullen **NIVRA en NOvAA een belangrijke rol** houden in de eigen kwaliteitsborging van het beroep. Voor de invulling van de hoofdnormen kan naar verwachting in veel gevallen gesteund worden op de verordeningen die door de beroepsgroepen NIVRA en NOvAA in eigen kring opgesteld zijn.

Het Koninklijk NIVRA het principe van het onafhankelijk extern toezicht, maar plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde uitwerking door het wetsontwerp. De kritiek betreft met name de organisatie en reikwijdte van het toezicht en het vergunningstelsel. Daarnaast is er geen noodzaak om de kwalificaties, status en normstelling van het beroep in een nieuwe wet op het toezicht te regelen.

Een belangrijk kritiekpunt betreft de toelating tot het beroep van accountant. Deze wordt in het wetsontwerp vrijgegeven. Ook al kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere voorwaarden worden gesteld aan de toelating, de deur wordt geopend voor omzeiling van de kwalificaties waaraan een RA of AA behoort te voldoen. Tevens wordt de verplichting tot naleving van het bijbehorend stelsel van beroepsvoorschriften ondermijnd.

U vindt het conceptwetsvoorstel op het volgende internetadres:

<http://www.minfin.nl/toezichtaccountants>.

Voor de reactie van het NIVRA: <http://www.nivra.nl/persberichten/toezicht190903.htm>.

Asymmetrische informatie

Asymmetrische informatie tussen vragers en aanbieders ontstaat bijvoorbeeld door de complexiteit van producten en diensten die tussen beide worden uitgewisseld. Als je in dit licht kijkt naar accountants, dan is deze markt-

perfectie precies de reden geweest om het groepsmonopolie te creëren. Immers, wat wij stakeholders graag willen is dat wat er staat in een balans en een winst- en verliesrekening, ook zo goed mogelijk datgene representeert wat zich in de onderneming afspeelt. Wij

investeerders maken bovendien keuzes, dus we willen dat de representatie van de ene onderneming vergelijkbaar is met die van de andere.

Externaliteiten

Externaliteiten zijn gevolgen van het gedrag van een partij, die moeilijk beheersbaar zijn in hun doorwerking naar anderen. Een voorbeeld is het systeemrisico bij banken. Doet zoiets zich ook bij accountants voor? Als een lokaal kantoor zich ten aanzien van een bedrijf als Enron misdraagt, is het wereldwijd met Arthur Andersen afgelopen. Maar waren er ook aanwijsbare markteffecten zichtbaar als gevolg van het Enron/Arthur Andersen-debacle? Die vraag is veel moeilijker te beantwoorden. Ook al omdat de belegger zelf niet te beroerd is zich irrationeel te gedragen. Het andere uiterste: stel nu eens dat altijd, met maar een kleine onzekerheidsmarge, vast had gestaan, staat en zal staan dat de financiële gegevens van de desbetreffende ondernemingen klopten, kloppen en zullen kloppen. Had dat dan iets uitmaakt of was het net zo gegaan als het gegaan is? Het antwoord op deze vraag bijt in de eigen staart als u nee zegt.

Gemeenschappelijke goederen

Gemeenschappelijke goederen ontstaan als goederen zonder extra kosten kunnen worden aangeboden aan een ongelimiteerde hoeveelheid extra vragers. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het vertrouwen in de kapitaalmarkt. Iedereen profiteert van het vertrouwen, maar: niet iedereen wil hier aan bijdragen. Degenen die niet bijdragen kunnen er uiteindelijk voor zorgen dat het gemeenschappelijke goed verdwijnt. Ik wil zeker niet beweren dat de vertrouwensdip die we nu zien, alleen of in hoofdzaak te wijten zou zijn aan de accountants. Denk aan het gedrag van analisten en investment-bankers, maar ook aan het irrationele gedrag van beleggers zelf. Niettemin - in de beroepsgroep van de accountants cumuleert nu iets. Het vertrouwen in de financiële markten heeft een knauw gehad, maar vooral in die beroepsgroep die op die markten een vertrouwensfunctie vervulde: de accountants. Herstel van vertrouwen in accountants zal dus bijdragen aan het vertrouwen in de financiële markten. Er is ook uit dezen hoofde reden voor bemoediging.

Vlag gestreken

Leveren deze beschouwingen een doorslaggevende grond voor toezicht op accountants? Thans kan die hoofdvraag eigenlijk niet meer zuiver behandeld worden. Immers, alle rijke

'Verwachtingen moeten wel uitvoerbaar zijn'

Frans van der Wel, vice-voorzitter van het NIVRA en deelnemer aan het paneeldebate na afloop van de Nordermann-lezing, reageert op enkele stellingen van Arthur Docters van Leeuwen.

FRANS VAN DER WEL

De invalshoek van Arthur Docters van Leeuwen vanuit de marktperfectionen beschouw ik als gegeven en laat ik hier onbesproken. Wel heb ik een paar opmerkingen over de gevolgen die hij hieraan verbindt voor accountants.

Advisering

Allereerst is volgens Docters van Leeuwen voor belanghebbenden, kort gezegd het 'maatschappelijk verkeer', niet na te gaan of en in welke mate de advisering van accountants bij controlecliënten hun onafhankelijkheid beïnvloedt en daarom acht hij toezicht noodzakelijk. Daar ben ik het mee eens. Laat accountants maar transparant maken welke afwegingen zij maken en zich zodoende verantwoorden, dan wordt toetsbaar of zij hier op integere wijze mee omgaan. In de trits van *trust me, tell me, show me* is dat de meest verstaande vorm van openheid, namelijk *show me*. Dat kan het vertrouwen versterken in de integriteit van de afweging; deze is immers toetsbaar en wordt ook de facto getoetst. Deze ontwikkeling past geheel in de eerder dit jaar door het NIVRA uitgevaardigde onafhankelijkheidsregels en ons reeds jarenlange pleidooi voor onafhankelijk toezicht.

'Beste beeld'

Waar het ingewikkelder wordt is de rol van de accountants bij de jaarrekening. Docters van Leeuwen wil dat accountants met een oordeel komen over wat naar hun beste weten de juiste representatie van de werkelijkheid is. De vaststelling dat de representatie van het bestuur in de jaarverslaggeving aanvaardbaar is, is vol-

gens hem onvoldoende. Ook wanneer accountants het argument naar voren brengen dat dit de verantwoordelijkheid van de ondernemingsleiding is. Uit de discussie herinner ik mij dat het volgens Docters van Leeuwen gaat om 'de wil' van de accountant om dit beste beeld te bieden.

Wil de accountant aan dit verwachtingspatroon voldoen, dan moet de wereld eerst drastisch worden veranderd, en wel op de volgende wijze:

- 1 De ondernemingsleiding is niet langer hoofdverantwoordelijke voor de inhoud van de jaarrekening. Dit wordt de externe accountant, anders kan deze nooit de naam zijn 'beste weten juiste representatie' door-drukken.
- 2 De norm voor het juiste beeld wordt een subjectieve. Uit bedrijfseconomisch oogpunt zijn verschillende wijzen van verslaggeving verantwoord, het 'beste weten' van de individuele accountant is niet herleidbaar tot één objectieve set van tijdloze uitgangspunten. De accountant moet dus de ruimte krijgen om zijn eigen subjectieve denkbeelden door te voeren.
- 3 De onderlinge vergelijkbaarheid van jaarrekeningen moet als doelstelling worden losgelaten, want de koppeling van het juiste beeld aan het beste weten van de accountant creëert een mate van subjectiviteit die zich met onderlinge vergelijkbaarheid niet laat verenigen, en evenmin met tamelijk gedetailleerde regelgeving.
- 4 De accountant moet juridisch worden gevrijwaard van de civielrechtelijke acties van

ondernemingsbestuur en commissarissen, als die de accountant verwijten dat hij de door de ondernemingsleiding opgestelde jaarrekening ten onrechte een goedkeurende verklaring heeft onthouden.

'Algemeen aanvaard'

Allemaal niet erg voor de hand liggend. En dat brengt mij bij een mijns inziens betere omschrijving van wat accountants behoren te doen: zij moeten toetsen of de jaarrekening voldoet aan in het maatschappelijk verkeer als algemeen aanvaarde normen voor de verslaggeving, en voorts of de regels voor de jaarverslaggeving, worden nageleefd. En dat is geen marginale, maar wel degelijk een volle toetsing. De wat blanco term 'algemeen aanvaard' geeft goed aan waar het om gaat: niet om buitenissige verslaggeving, maar om verslaggeving die begrepen wordt omdat hij voldoet aan maatschappelijk erkende normen. De accountant moet zich niet over de grenzen van het algemeen aanvaard zijn laten wegduwen. Dat is ook precies wat het maatschappelijk verkeer verwacht: een accountant met een rechte rug. Wie meer verwacht zet de accountant op de stoel van de ondernemingsleiding; en waar is dan de onafhankelijkheid?

Materialiteit en fraude

Nog enkele korte opmerkingen. Over materialiteit: De materialiteit waarmee wordt getoetst is zeer wel te bespreken met het audit committee. Het is goed dit te expliciteren tegenover deze steeds belangrijker wordende commissie. Over fraude: "Kleinigheden" als niet toetsen op fraude laat ik maar buiten beschouwing", schrijft Docters van Leeuwen met een wat cynische ondertoon. Wij accountants vatten dat niet op als een kleinigheid. Wij vinden fraude belangrijk. Het zegt iets over de kwaliteit van de organisatie, zeker als ze niet wordt aangepakt of voorkomen. De moeilijkheid zit echter in het gebrek aan middelen om het te ontdekken. Ook al richt je daar al je aandacht op, dan nog is zekerheid onmogelijk. Kenmerkend voor fraude is immers de verhulning van de realiteit. Niettemin heeft het NIVRA al diverse keren uitgesproken dat aan fraude-opsporing meer kan worden gedaan. Deels is dat met ingang van 2003 al vastgelegd in de Richtlijnen Accountantscontrole. Er kan nog meer. Dat kost trouwens ook meer. Laten we daarbij voorkomen dat we de volgende verwachtingskloof creëren en dus uitvoerbare afspraken maken over wat accountants doen. ■

landen versterken het toezicht of voeren het in en het zou Nederlandse kantoren in een slechte positie brengen als wij achterbleven.

Ik prijs me gelukkig dat de AFM deze discussie al had gevoerd voordat de internet-bubble en de Enron-bom barstten. Aanvankelijk was ik geenszins overtuigd. Mijn redenering was: Stel er is toezicht (door de AFM) op verslaglegging, en stel we krijgen het serieus aan de stok met het bestuur van een beursgenoteerde onderneming. Zal de president-commissaris dan niet zeggen: 'Zeg, wat voor accountant hadden wij ook weer?' Anders gezegd: de marktdiscipline doet hier toch zijn werk wel? Daar zijn diverse argumenten tegen aangevoerd, maar ik beperk me tot het hoofdargument, afkomstig van mijn medebestuurder Paul Koster: Stel dat de verslaglegging slecht was, mede door het nalaten van een accountant. Creëer je dan niet zelf een marktimperfectie doordat je toelaat dat beleggers niet de goede informatie krijgen, hetgeen wellicht voorkomen had kunnen worden als de accountant in het gesprek met de board had kunnen zeggen dat zijn toezichthouder (de AFM) hierover problemen zou maken?

De positie van de Nederlandse aandeelhouder is al precair genoeg - lees hoe de buitenlandse pers over ons schrijft, en laat vooral op u inwerken dat sommige grote buitenlandse institutionele beleggers niet in Nederland willen beleggen. Dus heb ik de vlag gestreken. Een jaar later werden we getraakteerd op de affaires waarvan Enron de eerste was.

Natuurlijke plichten

Dus zijn we nu bij de vraag 'Wat moet er gebeuren?'. Om te beginnen uiteraard datgene waarmee u al jaar in jaar uit bezig bent. Goede standaards, goede beroepsregels, kortom datgene wat andere professionals als advocaten en artsen ook hebben. Voor accountants komt daar de onafhankelijkheid ten opzichte van de principaal in relatie tot nevenwerkzaamheden voor die principaal bij.

Maar dan zijn we er nog niet. Er zijn natuurlijke plichten verbonden aan het privilege van een beroepsgroep. De plicht van de accountant is heel kort getypeerd: Kan het? Is de representatie van het reilen en zeilen van de onderneming, zoals voorgesteld door het bestuur van de onderneming, aanvaardbaar?

Het lijkt alsof de accountant zich gedraagt zoals de advocaat zich hoort te gedragen: namelijk dat hij alles doet binnen het recht om de belangen van de cliënt te dienen. Als legitimatie hiervoor horen wij vaak: wij zijn niet verantwoordelijk voor het bestuur van de onderneming. Maar accountants zouden in mijn visie net als de arts

Het lijkt alsof de accountant zich gedraagt zoals de advocaat. Maar accountants zouden net als de arts veel meer de diagnose moeten stellen.

veel meer de diagnose moeten zoeken: alle feiten wegen en vervolgens met een oordeel komen over wat naar uw beste weten de juiste representatie van de werkelijkheid is.

Materialiteit

Een ander punt van zorg dat ik hier bij leg is materialiteit. Het punt van materialiteit zou wat ons betreft veel meer aandacht moeten krijgen. Niet in de laatste plaats omdat kleine complexe transacties met weinig materialiteit vaak de beste indicator zijn voor de kwaliteit van de organisatie. De arme stake- of shareholder moet nu dus leven met twee onzekerheden. Ten eerste over in hoeverre het aanvaardbaarheidsoordeel de betekenis van de cijfers beïnvloedt, ook in hun vergelijkbaarheid met cijfers die door anderen aanvaardbaar zijn geacht. Maar daarnaast ook nog met het gegeven dat hij niet weet wat er wegens immaterialiteit buiten de toetsing is gebleven.

Kortom: wat is nu de afstand tot de realiteit, wat speelt zich nu eigenlijk af in de betrokken onderneming?

'Kleinigheden' zoals niet toetsen op fraude laat ik maar buiten bespreking.

Demagogie?

Om u in te scherpen dat u als u zo doorgaat nooit uw vertrouwensfunctie zult herwinnen, vat ik een en ander maar even bewust grof in juristentermen samen. U zegt tegen ons, stake- en shareholder: 'Of mijn cliënt list en bedrog gebruikte (fraude), dat weet ik niet. Een aantal zaken uit zijn betoog die me niet zo belangrijk leken heb ik helemaal niet onderzocht en voor de rest kan ik alleen maar zeggen: meined lijkt het me niet wat mijn cliënt u voorhoudt ...

Maar: Wilt u mij alstublieft weer vertrouwen?

We schuiven de demagogie weer terzijde.

Maar was het wel demagogie? Marginale toetsing c.q. het beperken van het oordeel tot 'aanvaardbaarheid' raakt de grondhouding of het paradigma van de beroepsgroep. Trouwens: ik denk dat er al een verschuiving gaande is in dat paradigma.

Actie

Het wordt tijd dat accountants actie ondernemen, oplossingen bedenken voor het herstel van de vertrouwensfunctie. En dan bedoel ik

niet passieve actie, het antwoord ligt niet in meer regels. Het is niet goed om alleen maar een defensieve strategie te voeren. Waarom kunt u niet zeggen: als wij een handtekening zetten dan betekent dat dat wij verklaren dat dit de beste representatie van de werkelijkheid is? De toegevoegde waarde van de accountant wordt anders uitgehold. Het is zeer goed denkbaar dat bedrijven meer eigen instrumenten gaan ontwikkelen om minder afhankelijk te zijn van accountants. Als gevolg van de Sarbanes Oxley-wetgeving hangen besturen van grote ondernemingen in voorkomende gevallen toch zelf. Hun accountant hangt hooguit mét hen, niet in plaats van hen.

Dialogo

Op de valreep vraag ik me nog af: zou het een met het ander samenhangen? Zou de verschuiving naar lucratiever neventaken ook de focus van de hoofdtaak verschoven hebben? Van 'zo moet het' tot 'dit is aanvaardbaar'? Zou iets vergelijkbaars ook gelden voor het materialiteitsoordeel en vooral ook voor fraudetoetsing? Ben ik goed ingelicht, dan is het accountantsvak daar toch juist begonnen?

Tot slot: ik heb in deze bijdrage niet willen overlopen van begrip. Begrip dat er natuurlijk wel degelijk is, dat we opbouwen en dat we nodig hebben om met u tot een opbouwende dialoog te komen. Wel een dialoog dus, géén samenzang. Die dialoog tussen accountant en toezichthouder, moet zo helder, scherp en kliniek zijn dat de stake- en shareholders, wij allemaal dus, ons natuurlijke vertrouwen in de accountants weer kunnen hervinden. Het lijkt me iets dat het proberen meer dan waard is. ■

Als achtergrond voor dit artikel is onder meer gebruikgemaakt van het boek *Microeconomics*, by Roberts S. Pindyck and Daniel L. Rubinfeld, third edition, pp 555-, Prentice Hall International Editions, 1995.

Noot

* Deze tekst is een samenvatting van de Nordemann Lezing 2003 die Arthur Docters van Leeuwen, bestuursvoorzitter van de AFM, op 19 september 2003 heeft uitgesproken aan de Universiteit van Amsterdam.