

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Griffier van de vaste commissie voor Financiën
mr R.F. Berck
cie.fin@tweedekamer.nl

Geachte heer Berck,

Datum
18 oktober 2011

Ons kenmerk
jb/hr/012

Telefoon
013 466 82 88

E-mail
feb-accounting@uvt.nl

Dank u voor uw verzoek om commentaar te geven op de initiatiefnota
"De accountancy na de crisis". Bijgaand treft u mijn
advies aan.

Ik ben gaarne bereid nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. J. Bouwens,
Hoogleraar Accounting

Reactie op de initiatiefnota 32 643: “De accountancy na de crisis”

Jan Bouwens

Tilburg University

Datum: 18 oktober 2011

In de initiatiefnota “De accountancy na de crisis” tracht het parlement volkomen terecht grip te krijgen op de situatie die zich tijdens de financiële crisis en nu tijdens de schulden crisis voltrekt. Niemand heeft afdoende gewaarschuwd voor de financiële crisis of voor de schulden crisis, ook de accountant niet. In deze nota wil ik ingaan op de verwachte werking van de voorgestelde maatregelen en wil ik de lezer vragen enkele aanvullende voorstellen in overweging te nemen.

Mijn belangrijkste voorstel vormt een uitbreiding van het in uw nota vastgelegde idee om de accountantskeuze door de AFM te laten goedkeuren. Ik stel voor dat de accountant van de financiële instelling¹ jaarlijks een brief schrijft aan DNB/AFM waarin deze over geconstateerde kwesties betreffende verslaggeving (AFM) en genomen risico's (DNB) rapporteert. De inhoud van deze brief (governance letter) stelt de toezichthouder (DNB/AFM) in staat beleidsaanpassingen bij de betrokken instelling af te dwingen. Bovendien weet de accountant zich door de externe toezichthouder gesteund, waardoor hij een onafhankelijker positie kan innemen dan thans mogelijk is. De opvolging (ernst) van de inhoud van de brief zou de AFM ertoe kunnen bewegen vervanging van de zittende accountant af te dwingen.

De rol van de accountant

Wereldwijd is het de rol van de accountant om erop toe te zien dat de financiële verslaggeving is opgesteld volgens de daartoe opgestelde wetten (Burgerlijk Wetboek, wettelijk erkende internationale standaarden) en lokale regels. De wet- en regelgeving voorzien erin dat de accountant erop controleert dat het bedrijf het verslag volgens de betrokken standaarden opstelt. De goedkeurende verklaring van de accountant is erop gericht de gebruiker van de jaarrekening te verzekeren dat het financiële verslag in overeenstemming met deze voorwaarden werd ingericht. Om vast te kunnen stellen of de jaarrekening een “getrouw beeld” geeft omtrent de toestand op de balansdatum moet de accountant bovendien vaststellen of bedrijfscontinuïteit buiten kijf staat. In het geval dat continuïteit waarschijnlijk is, mogen de bezittingen worden gewaardeerd tegen de

¹ Ik bespreek de nota met de financiële instellingen in het achterhoofd, maar ik kan me voorstellen dat op grote bedrijven hetzelfde regime van toepassing wordt verklaard als op de financiële instellingen.

waarden welke voortgaand gebruik ervan veronderstellen (going concern). Echter, als de accountant sterk twijfelt aan de zelfstandige voortgang van het gecontroleerde bedrijf moeten bezittingen tegen liquidatiewaarde worden geactiveerd. Hiermee verwordt het going-concern voorbehoud tot een stomp instrument dat de accountant uitsluitend als laatste redmiddel zal willen inzetten.

De initiatiefnota heeft tot doel dat de belanghebbenden van financiële instellingen eerder dan tot nog toe worden gewaarschuwd omtrent die twijfels. Er wordt vastgesteld dat de belangen van de accountant en de gecontroleerde entiteit op enig moment zodanig verstrengeld kunnen raken, dat de accountant een going-concern voorbehoud ten onrechte achterwege laat.

Het is een feit dat de accountant terughoudend is om dit voorbehoud af te geven. Deze terughoudendheid kunnen we verklaren uit de waarneming dat het voorbehoud de opmaat tot faillissement vormt. Toch lijkt de accountant volgens onderzoek eerder te vroeg dan te laat te komen met het afgeven van een voorbehoud. In 2002 stellen Francis en Krishnan vast dat slechts uit 1 op de 7 going-concern voorbehouden een faillissement volgt. Deze gang van zaken duidt erop dat de accountant al bij twijfel een voorbehoud maakt. Daar staat tegenover dat voor de vastgestelde faillissementen slechts in 30 procent van de gevallen een voorbehoud was gemaakt. Men kan dan vaststellen dat 70 procent van de gevallen niet door de accountant werd voorzien. Men zou hieruit kunnen concluderen dat de accountant te weinig twijfelt. Prem Sikka (2009) laat zien dat banken die binnen een jaar met een bail-out ondersteund moesten worden (waaronder ING en Fortis/ABN Amro) in grote meerderheid zonder voorbehoud als going concern werden aangeduid. Echter, zoals aangegeven vormt een voorbehoud vaak de opmaat tot faillissement. Bij een financiële instelling heeft zo'n kwalificatie enorme consequenties vanwege de mogelijk bank run die hiervan het gevolg kan zijn. We lijken daarmee in een catch-22-situatie terecht te zijn gekomen waarin de accountant niets kan doen, zelfs niet als hij beter weet.

Initiatiefnota

De initiatiefnota lijkt te zijn ingegeven door de these dat de accountant eerder een waarschuwing afgeeft als deze (1) vaker wordt gewisseld (verplichte roulatie) en deze (2) geen andere activiteiten verricht voor het bedrijf dan de controle (geen non-audit diensten). Verder raadt de nota aan dat (3) de AFM nadrukkelijk de opdracht aan de account voor de controle van de financiële instellingen bevestigt.

Roulatie werkt contraproductief

Met betrekking tot de eerste twee oplossingen vind ik in het internationale onderzoek geen ondersteuning voor de these dat de kwaliteit van het geleverde werk van de accountant wordt bevorderd door roulatie. In tegendeel, de kwaliteit van de jaarrekening verbetert in de lengte van de relatie (zie onder meer: Johnson, Khurana en Reynolds, 2002; Myers, Myers, Omer, 2003). Ook onderzoek naar de roulatie binnen het kantoor van de controlerend accountant (audit-partner roulatie) lijkt geen ondersteuning te geven aan de idee uit de initiatiefnota. Chi, en anderen (2009) vinden in Taiwan dat de kwaliteit juist afneemt na vervanging van de zittende partner. Als we vrijwillige roulatie met verplichte roulatie vergelijken zien we geen verschil in kwaliteit. Ook geforceerde roulatie na de val van Enron laat geen verbeteringen zien in de rapportages (Blouin, Grein en Rountree, 2007). Roulatie lijkt derhalve niet echt het probleem op te lossen dat we beogen op te lossen. We kunnen dit verklaren uit leereffecten die in de tijd optreden. Deze gaan bij roulatie (deels) teniet.

Uitvoering Non-audit services positief

Het tweede punt in de nota –het kwaliteitsverlagende effect dat uitgaat van uitvoering door de accountant van andere dan controle-gerichte activiteiten- vindt eveneens weinig ondersteuning in de literatuur. In de USA vinden Reynolds en Francis (2002) dat het relatieve aandeel van een klant in de omzet voor individuele vestigingen van de vier grote kantoren geen zichtbaar effect heeft op de kwaliteit. Lim en Tan (2008) vinden in de USA dat de kwaliteit van de controle juist toeneemt (!) als de auditor meer non-audit-activiteiten uitvoert. Zo geeft men vaker een voorbehoud af over de continuïteit en zijn de rapportages in de balans en winst- en verliesrekening van een hogere kwaliteit. De hogere kwaliteit kan ondermeer worden verklaard uit het feit dat de accountant het bedrijf beter kent. Hierdoor kan men beargumenteerd en daarmee met meer overtuiging het bedrijf streng tegemoet treden.

Samenvattend: ik noem hierboven slechts een deel van het wetenschappelijk werk dat is gedaan naar roulatie van de accountant en de uitvoering van non-audit-diensten. Er bestaat een overweldigende hoeveelheid onderzoek die steeds de these bevestigt dat de kwaliteit van de audit niet verbetert door roulatie en ook dat de uitvoering van non-audit services eerder kwaliteitsverhogend dan kwaliteitsverlagend werkt. We zouden een niet te verwaarlozen kans lopen het kind met het badwater weg te gooien als we dan toch zouden overgaan tot invoering van deze voorstellen.

Om kort te gaan, ik zou het op basis van de bevindingen uit onderzoek afraden deze maatregelen te nemen.

Het derde voorstel binnen de initiatiefnota: de accountantskeuze.

Het is heel goed denkbaar dat de accountantskeuze voor grote financiële instellingen (en wellicht ook voor grote ondernemingen van maatschappelijk belang) moet worden bevestigd. Zowel AFM als DNB voeren eigen controles uit op de verslaggeving. Als de toezichthouder ontevreden is over de kwaliteit van deze verslaggeving, moet het mogelijk zijn de financiële instelling te verplichten van accountant (partner of bedrijf) te veranderen. Een actieve bevestiging van de aanstelling van de accountant door AFM kan daarbij helpen omdat zowel de accountant als de toezichthouder hiermee jaarlijks worden bewogen tot nadenken over de wenselijkheid van een vervanging/handhaving.

Nader voorstel

Inleiding

Laten we het derde voorstel van de initiatiefnota als startpunt kiezen. Een van de grote zorgen neergelegd in de initiatiefnota luidt dat gecontroleerde bedrijven de facto in de problemen waren zonder dat de accountant deze problemen signaleerde. Om te beginnen is het goed om hier vast te stellen dat iedere gebruiker van de jaarrekening kon vaststellen dat een financiële instelling in de problemen is. We weten dat als we de langlopende bezittingen kort financieren we kwetsbaar zijn voor marktontwikkeling als het onze financiering betreft. We weten dat als een financiële instelling problemen had met herfinanciering, we het jaar erna waarschijnlijk weer herfinancieringproblemen zullen vaststellen. We weten dat als de pakketten van leningen niet langer kunnen worden verkocht, we problemen krijgen met de waarde van de pakketten die we op onze balans hebben. Het opdrogen van markten vormt zo altijd een risico voor de instelling. De sterke verwevenheid tussen financiële instellingen maakt het gevaar van opgedroogde markten zelfs tot een oncontroleerbaar risico voor de financiële instelling. Dit zijn allemaal kwesties die vastlagen en waar we geen van allen iets mee deden (en nog niet doen, zie Dexia).

Markt en mening

Het hele stelsel van verslaggeving is erop gericht dat de belanghebbenden onder meer de informatie uit de jaarrekening wordt aangereikt en dat zij daar zelf conclusies aan verbinden (een mening vormen). Het aantal gebruikers van de jaarrekening is zo groot dat men aanneemt dat de gebruiker (zo u wilt de markt) beter in staat is een oordeel te geven dan de accountant. Nu, de accountant heeft wel een mening. Die legt hij vast in

de goedkeurende verklaring en de uitspraak dat geen going-concern voorbehoud hoeft te worden gemaakt. We zouden die mening meer profiel willen geven dan met de inzet van het stompe en te late instrument van genoemd voorbehoud mogelijk is.

Hoe nu verder?

De vraag is nu, hoe kunnen we bevorderen dat de accountant mogelijke problemen eerder signaleert? Daartoe is het van belang dat hij zijn bevindingen eerder dan thans mogelijk is buiten de financiële instelling kenbaar kan maken.

Gevestigde belangen

Als we uitgaan van de gevestigde-belangen-hypothese dan zou de conclusie zijn dat we de accountant willen loswaken van die belangen om hem ertoe te bewegen een onafhankelijker positie in te nemen. Zo kan een accountant zich sterk verbonden weten met de CFO van de bank of het bedrijf waardoor hij zaken over het hoofd ziet. Naarmate hij meer is gekoppeld aan de RvC neemt de kans op zo'n vertekening af. Echter, een nieuwe vertekening dient zich dan aan omdat de accountant nu de auditcommissie zal volgen. Bovendien is niet duidelijk hoe een lossere verband naar de CFO de toegang tot informatie voor de accountant (via de CFO) zal hinderen. Hiervoor is nader onderzoek nodig; onderzoek dat er voor zover ik weet niet is.

Oplossing

Wel kunnen we een scherper beeld geven als we veronderstellen dat de accountant een probleem ziet dat niet door het bedrijf wordt opgepakt. We zouden van de accountant het volgende kunnen eisen: jaarlijks constateert de accountant tekortkomingen die worden vastgelegd in een management letter. Deze brief blijft binnen de burelen van het bedrijf. Voor financiële instellingen zou het aan te bevelen zijn dat tekortkomingen niet alleen met het ondernemingsbestuur (RvB en RvC) worden gedeeld, maar ook met de toezichthouder. Daartoe zou de management letter moeten worden ingedeeld naar twee hoofdstukken: verslaggeving en risico's in de jaarrekening. De naam zou wellicht van management letter in governance letter moeten worden gewijzigd. Met de verslaggeving richt de accountant zich hoofdzakelijk tot de AFM, terwijl de risicoanalyses op DNB is gericht. De AFM richt zich op de verslaggeving, terwijl DNB (prudentieel toezicht) zich richt op de waargenomen risico's. De brieven en opvolging ervan door de financiële instelling worden gedocumenteerd en geadministreerd. Onvolkomen opvolging kan

langs die weg door de toezichthouder worden waargenomen. Ik stel me voor dat de AFM de accountant naar huis kan sturen op eigen gezag, maar niet nadat het advies hierover bij DNB is ingewonnen. Tevens kan AFM in de richting van de financiële instelling maatregelen treffen als adequate maatregelen in reactie op de governance letter van de accountant uitblijven.

De werking van de governance letter

In het geval dat de accountant zich erg verbonden weet met het bedrijf, zal deze wellicht 'mildere' brieven schrijven, hetgeen dan extern wordt opgemerkt. Het voorstel zoals vastgelegd in de initiatiefnota zou dan disciplinerend werken. Immers AFM (en/of DNB) zou de accountant tot terugtreden kunnen dwingen. Overigens zouden we niet zo bang hoeven zijn voor zo'n 'milde' houding. Immers, we weten onder meer uit het onderzoek van Reynolds en Francis (2002) dat naarmate het bedrijf belangrijker wordt voor de accountant, er de neiging bestaat juist strenger te zijn voor het betrokken bedrijfsbestuur. In de USA (waar het onderzoek werd gedaan) motiveert de kans op gerechtelijke vervolging de accountant nog extra om 'zijn waarheid' te communiceren. Waarschijnlijk is het mogelijke verlies van een cliënt afgedwongen door de AFM voldoende dreiging om ervoor te zorgen dat de accountant scherpe brieven schrijft. Bovendien weet hij zich nu gesteund door een externe partij (DNB/AFM). Dit kan hij nu vaak niet omdat een going-concern-voorbehoud moeilijk kan worden gerijmd met het streven om de voortgang van het bedrijf te bevorderen.

Een verder voordeel bestaat eruit dat een accountant nu niet onmiddellijk aan de noodrem moet trekken door het verstrekkende going-concern voorbehoud af te geven. Hij kan naar AFM/DNB signaleren dat er problemen zijn die serieus aandacht behoeven. Deze signalering kan vervolgens aanleiding geven tot een opgelegde aanpassing vergelijkbaar met 'de aanbeveling' die we binnen de Wet Toezicht Financiële Verslaggeving kennen. Echter, hier is geheimhouding cruciaal gezien het externe effect (zoals de bank run) van elke opmerking vastgelegd in een brief van de accountant. Een derde voordeel van deze benadering is dat de accountant een vergaande uitspraak kan doen zonder dat het externe effect optreedt.

Opvolging van de constatering in de brief zijn nu niet meer een zaak tussen accountant en bedrijfsbestuur. Het bedrijfsbestuur moet ook naar de externe toezichthouder duidelijk maken dat de zorgen van de accountant worden omgezet in concrete maatregelen. Ook zal het bestuur nu niet zo snel overgaan tot 'ontslag' van zijn accountant in het jaar nadat deze serieuze issues constateerde. Immers, de externe toezichthouder is hiervan op de hoogte en kan vervanging van de accountant zelfs

voorkomen. Tot slot krijgt de toezichthouder ook inzicht in het functioneren van de RvC in relatie tot de RvB. Een RvC die ook wordt gevolgd door een externe toezichthouder heeft een sterke prikkel zijn (hoofdelijke) verantwoordelijkheden na te leven!

Nadelen

Er zijn ook nadelen aan de door mij aanbevolen oplossing. Zo zal de vertrouwensbasis die nu bestaat tussen accountant en ondernemingsbestuur op de proef worden gesteld. Immers, de leiding moet er altijd voor beducht zijn dat informatie bij de toezichthouder op tafel komt. Het is de moeite waard dit nadeel voor invoering op zijn mogelijke effecten te bestuderen. Tevens zal de accountant zijn kennis betreffende risico-inschatting belangrijk moeten vergroten. Dan nog is het de vraag of de accountant risico's beter inschat dan de markt.

Samenvattend

De wetenschappelijke literatuur lijkt de intuïtief voor de hand liggende ideeën omtrent gedwongen roulatie en scheiding van audit/non-audit niet te ondersteunen. In deze reactie beveel ik aan de betekenis van de management letter uit te breiden naar de toezichthouder met de instelling van een governance letter. Door de toezichthouder (DNB/AFM) expliciet te kennen in geconstateerde issues wordt het bedrijf gedwongen maatregelen te nemen, c.q. deze te voorkomen. Met de instelling van deze maatregel is het niet langer nodig dat de accountant wacht met de externe constatering van issues tot het (bijna) te laat is voor de financiële instelling. Bovendien wordt hiermee de mogelijkheid gecreëerd om accountants onafhankelijker op te laten treden in de richting van de financiële instelling.

Literatuur

- Blouin, J., B. Grein, and B. Rountree. 2007. An analysis of forced auditor change: The case of former Arthur Andersen clients. *The Accounting Review* 82 (3): 621–50.
- Chi, Wuchun, Huichi Huang, Yichun Liao, Hong Xie, Mandatory Audit Partner Rotation, Audit Quality, and Market Perception: Evidence from Taiwan, *Contemporary Accounting Research* Volume 26, Issue 2, pages 359–391, Summer 2009.
- Johnson, V., I. Khurana, and J. Reynolds. 2002. Audit-firm tenure and the quality of financial reports. *Contemporary Accounting Research* 19 (4): 637–60.
- Barth, Mary E. & Wayne R. Landsmann How did Financial Reporting Contribute to the Financial Crisis? *European Accounting Review*, 19:3, 399-423
- Francis and Krishnan, 2002 J. Francis and J. Krishnan, Evidence on auditor risk-management strategies before and after the private securities litigation reform act of 1995. *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, December (2002), pp. 135–157.
- Kallapur, Sanjay, Srinivasan Sankaraguruswamy and Yoonseok Zang (2008), Audit Market Competition and Audit Quality, working paper, Indian School of Business.
- Lim, Chee-Yeo and Hun-Tong Tan, Non-audit Service Fees and Audit Quality: The Impact of Auditor Specialization, *Journal of Accounting Research*, Vol. 46 No. 1 March 2008, p.199-246
- Myers, J., L. Myers, and T. Omer. 2003. Exploring the term of auditor-client relationship and the quality of earnings: A case for mandatory auditor rotation? *The Accounting Review* 78 (3): 779–99.
- Sikka, P. Financial crisis and the silence of the auditors. *Accounting, Organizations and Society* (2009)
- Srinidhi Bin. Amd Ferdinand Gul, The Differential Effects of Auditors' Non-audit and Audit Fees on Accrual Quality, *Contemporary Accounting Research* Vol. 24 No. 2 (Summer 2007) pp. 595–629.