

Geachte leden van de commissie,

Ik reageer op uw consultatieverzoek omdat ik sinds 1993 in en rond het accountantsberoep actief ben, met sinds een jaar of 10 een sterke focus op “kwaliteit”. Als medewerker van de AFM maakte ik deel uit van het team van MinFin en AFM dat de WTA schreef, en was ik nauw betrokken bij de opzet van het accountantstoezicht door de AFM. Daarna werkte ik bij het NIVRA aan de relatie tussen beroep en politiek, aan de ondersteuning van zusterorganisaties in onder andere Moldavië, en aan andere onderwerpen die in meer of mindere mate met vaktechniek en kwaliteit te maken hadden. Vervolgens ben ik als ZZP-er betrokken geweest bij verschillende MKB-kantoren. Op dit moment ben ik extern compliance officer van drie grote regionale accountantskantoren, ieder met een interne afdeling compliance/kwaliteit. Verder geef ik vrij regelmatig cursussen op het gebied van kwaliteit, compliance, WWFT en fraude via het SRA. Voor het NBA ben ik lid geweest van de stuurgroep van het project dat uiteindelijk de “53 maatregelen” heeft opgeleverd, en heb ik bijgedragen aan verschillende projecten rond kwaliteit en de publieke functie van het accountantsberoep. Via verschillende kanalen, een blog op [www.accountant.nl](http://www.accountant.nl), een hoofdstuk in het boek “Artikel 5” over de beroepseer van de accountant, bijdragen aan verschillende accountantsdagen, etcetera, probeer ik mij tegen het beroep aan te bemoeien.

Ik benoem dat allemaal omdat u er naar vraagt, maar vooral om te illustreren waar ik mijn reactie wel, en waarop ik deze vooral niet baseer: hoewel ik de theoretische accountantsopleiding heb afgerond en jaren in het beroep heb gewerkt, ben ik niet afgestudeerd. Ik ben dus noch accountant, noch wetenschapper. Ik heb daarnaast ook nooit meer gedaan dan in ondersteunende rollen functioneren, een naam of zekere standing heb ik ook al niet. Ik heb niet de minste pretentie te weten dat ik gelijk heb, of er op te rekenen dat u iets van wat ik zeg serieus zal nemen om andere redenen dan de inhoud. En ook over die inhoud wil en moet ik bescheiden zijn. Ik heb niet het idee dat ik pasklare oplossingen heb voor het probleem.

Wat is dat probleem? Naar mijn idee heeft de accountancysector *als geheel* geen groot probleem. Alleen de controlepraktijk worstelt met een vertrouwensprobleem, dat mede gevoed wordt door een kwaliteitsprobleem. Mijn waarneming, gebaseerd op vrij directe en intensieve waarneming bij verschillende grotere en kleinere kantoren, is dat veel goed gaat, soms zaken ernstig fout gaan en dat het stelsel van tuchtrecht en civielrecht dat meestal weer vrij netjes recht breidt. Het probleem van de controlerend accountant is dat hij/zij (hierna uit gewoonte “hij”, zonder enige voorkeur) geen werkzaamheden verkoopt, geen uitvoering van regels of een werkprogramma, maar vertrouwen. Of de accountant zijn werk volgens de regels der kunst heeft uitgevoerd of niet maakt daarbij opmerkelijk weinig uit. Zolang de meeste ondernemingen een correcte jaarrekening opleveren is de accountantsverklaring meestal correct al doet de accountant niets. Aan de andere kant, als uit fraudezaken, faillissementen of claims aan de ene kant of uit rapportages van de toezichthouder aan de andere kant een beeld ontstaat dat accountants veel fouten maken in de uitvoering, komt dat het vertrouwen niet ten goede, ongeacht de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen die gecontroleerd zijn. Het is de grote paradox van de WTA: om het vertrouwen in de accountantsverklaring te vergroten is een transparantie ontstaan die de indruk wekt dat wantrouwen terecht is zonder dat vast staat of dat zo is.

Probleem hierbij is minimaal tweeledig. Ten eerste staat simpelweg niet vast dat het naleven van de controlestandaarden leidt tot een verklaring die aantoonbaar correct is. Het lijkt aannemelijk, maar bewijs is er niet. Ten tweede past de toezichthouder een wijze van toezicht houden toe die volgens de wet gericht moet zijn op het kwaliteitsstelsel van accountantsorganisaties, maar die in de praktijk vooral een uitspraak lijkt te doen over de kwaliteit van individuele controledossiers. Ik wijs er op dat de rechter in eerste aanleg op een klacht van EY en PWC hierover, naar mijn mening terecht, in het nadeel van de toezichthouder heeft beslist. Zonder daar in detail op in te willen gaan hier, zou ik u willen aanraden die uitspraak en de bezwaren van beide accountantsorganisaties mee te wegen, ongeacht de duiding die de toezichthouder aan de feiten geeft. Die duiding moge steekhoudend zijn, de bezwaren van de accountantsorganisaties zijn dat ook.

Wat kwaliteit is, is daarmee wat lastig vast te stellen, wat het verband is met vertrouwen nog lastiger, en wat het resultaat van dat vertrouwen is is ook al niet zo eenvoudig te bepalen. Er zijn wetenschappelijke analyses die minstens suggereren dat een vertrouwensbreuk door audit-failures van zeer korte duur zijn en beperkte impact hebben. Mijn suggestie is dat dit komt door gebrek aan onderscheidend vermogen en doordat het toegevoegde vertrouwen door controles nu al vrij laag is.

Als vertrouwen geen wetenschappelijk bewijsbare uitkomst is van de toepassing van de controlestandaarden en als transparantie het risico in zich draagt van een onterechte erosie van vertrouwen, zal minstens een deel van de oplossing gevonden moeten worden buiten technische oplossingen, herschikkingen van het stelsel en dergelijke. Niet dat daarmee alles opgelost is, maar ik zou u toch graag willen wijzen op twee voorstellen die ik eerder gedaan heb, die voornamelijk symbolische waarde hebben maar die naar mijn overtuiging kunnen bijdragen aan helderheid rond de controle-functie.

Ten eerste betreft dat een verbod aan de Raad van Bestuur om nog langer de accountant aan te wijzen. Het burgerlijk wetboek bepaalde dat deze bevoegdheid aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders of de Raad van Commissarissen toekomt, maar blijven AVA en RvC in gebreke dan moet de RvB een accountant aanwijzen. In de praktijk komt het daar al niet van, maar door dit in de wet onmogelijk te maken geeft de wetgever een glashelder signaal af dat de accountant niet werkt voor de RvB die verantwoording aflegt, maar voor de aandeelhouders of de RvC en daarmee voor alle stakeholders van de vennootschap. Dit voorstel is overigens door de directie van het NBA en mij bij het Ministerie van Justitie onder welwillende aandacht gebracht en inmiddels opgenomen in de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Dat ik dit punt toch hier benoem is omdat het context geeft voor het volgende voorstel.

Het tweede voorstel betreft de verantwoording van de accountantskosten na resultaatbepaling in de jaarrekening. Op dit moment worden de kosten van de controle verantwoord als onderdeel van de resultatenrekening van de vennootschap. Dit impliceert dat ze onderdeel zijn van de resultaatbepaling en van datgene waarover de RvB verantwoording aflegt. Maar dat betekent óók dat het kosten zijn die in beginsel onder de beheersing door de RvB vallen. Principieel is dit onjuist, de gecontroleerde is immers de RvB, niet de vennootschap die zij vertegenwoordigt. In de huidige opzet van de resultatenrekening wordt het nettoresultaat verdeelt onder de aandeelhouders of wordt dit toegevoegd aan de reserves, het eigen vermogen van de aandeelhouders. Zolang we in dit land niet overgaan op financiering van de accountant door de overheid, zou het principieel correcter zijn als de accountant betaald wordt uit het resultaat, of bij onvoldoende resultaat uit de reserves van de aandeelhouders, het eigen vermogen. Hoewel dit op het oog wellicht slechts cosmetisch is, zou het wel glashelder maken dat de accountant betaald wordt door de aandeelhouders en dus niet werkt voor de RvB die zij controleert. Dat wat vaak als “de weeffout van het beroep” wordt genoemd, namelijk dat de gecontroleerde de controleur betaald wordt hiermee betrekkelijk eenvoudig opgelost met behoud van het idee dat de vennootschap zelf dient op te draaien voor de controle van de jaarrekening. Hoewel dit voorstel indertijd op enige sympathie vanuit enkele mensen met academisch gezag mocht rekenen heeft het een praktisch probleem dat het Nederland wat uit de pas zou laten lopen internationaal. Hoe zwaar dat weegt is vanzelfsprekend een politieke afweging die ik niet kan maken.

Naast deze suggesties zou ik graag uw aandacht vestigen op een idee dat ik voor het eerst ruim twintig jaar geleden van de veel te vroeg overleden Brenda Westra hoorde, en dat op dit moment actief wordt onderbouwd en uitgedragen door prof. dr. Jan Bouwens: de werkelijke bijl aan de wortel van de controlekwaliteit is de wettelijke controleplicht. De heer Bouwens kan u daarvoor een doortimmerde economische analyse en argumentatie geven. Ik zou daar in ieder geval graag een visie op de overheid aan toe willen voegen. De wetgevende taak van de overheid, tenminste in een liberaal-kapitalistische rechtsstaat als de onze, is deels normstellend, deels regelend. Die regelende taak is alleen dan nodig, en zou alleen dan toegepast moeten worden, als een zwakkere partij in de samenleving beschermd moet worden tegen sterkere partijen. De overheid dient dan de bescherming van het gerechtvaardigde belang van die zwakkere partij op zich te nemen.

In de accountancy is de normstellende taak inmiddels prima geregeld. Via de WTA, de WAB en de verordeningen en overige standaarden van het openbaar lichaam NBA, zijn normen vastgesteld voor accountantsorganisaties, voor de opleiding en permanente educatie van accountants en voor de uitvoering van accountantscontroles. Tevens is voorzien in een stelsel van toezicht, bestuursrechtelijke handhaving en tuchtrecht. Daarnaast is via het burgerlijk wetboek, de normen van de Raad voor de Jaarverslaggeving en de Ondernemingskamer, een uitgebreide normstelling beschikbaar voor de verantwoordingsinformatie die een vennootschap produceert.

De regelende rol is, hoezeer ook vanuit een begrijpelijke doelstelling, te ver doorgeschoten en is daarbij contraproductief geworden. Vanuit de gedachte dat de zwakkere partij, beleggers, en sinds de laatste crisis ook de belastingbetaler, een gerechtvaardigde behoefte heeft aan gecontroleerde verantwoordingsinformatie zijn alle besloten en naamloze vennootschappen, nog een aantal andere rechtspersonen in specifieke situaties, verplicht hun jaarrekening te laten controleren door een accountant, enkele uitzonderingen op basis van omvang daar gelaten. Het effect hiervan, zo laat de eerder genoemde heer Bouwens zien, en zal hij zonder enige twijfel graag aan uw commissie in detail onderbouwen, werkt kwaliteitseroderend op de controle. De huidige aanhoudende zorgen over de controlekwaliteit zou heel goed terecht kunnen zijn en verklaard kunnen worden uit dit effect.

Het wegnemen van dit effect zou dan relatief eenvoudig bereikt kunnen worden door de controleplicht af te schaffen. Daarbij moet wel met minimaal twee zaken rekening worden gehouden:

Ten eerste moet de vraag beantwoord worden of de rechtmatige wens van een zwakke partij dan niet onterecht genegeerd wordt. Mijn antwoord daarop zou zijn dat die vermeend zwakke partij niet zo zwak is. Voor beleggers, investeerders en andere financiers, van de particulier tot het pensioenfonds, bestaat immers de keuze in welke vennootschap wel, en in welke niet geïnvesteerd wordt. Geredeneerd vanuit de theorie van de werking van kapitaalmarkten is te verwachten dat zij het risico dat ontstaat door minder betrouwbare verantwoordingsinformatie zullen beprijzen. Of dit nu werkt via de rente op een lening, de waarde van een bedrijfsobligatie of de koers van een aandeel, de “zwakkere” partij is in het geheel niet zwakker. Vragers en aanbieders van kapitaal zijn simpelweg marktpartijen die middels prijsvorming tot elkaar komen. Het is aan vragers van kapitaal om te concurreren om beperkt beschikbaar kapitaal, en zij krijgen belang bij een goede (!) controle van hun verantwoordingsinformatie als, en alleen als, daarmee een prijs- of concurrentievoordeel op de kapitaalmarkt wordt bereikt.

Een recent populair geworden argument voor de controleplicht komt uit de financiële crisis waar belastingbetalers mochten opdraaien voor het falen van banken. Hoe prettig populair dat ook klinkt, doet dat een belangrijk detail tekort. De belastingbetaler is zelf geen partij, maar weet zich vertegenwoordigd door een bijzonder machtige partij, de Rijksoverheid. De algemene controleplicht is daarmee niet noodzakelijk ten behoeve van de belastingbetaler. Het is evenmin nodig voor de risicobeheersing van de bancaire sector door de Rijksoverheid. Daartoe heeft zij immers al een zeer uitgebreid instrumentarium dat toegepast wordt door met name De Nederlandse Bank, en deels ook door de Autoriteit Financiële Markten. Beide partijen hebben toegang tot aanzienlijk meer, en beter bewaakte, informatie dan de jaarrekening van banken. Het hanteren van een algemene controleplicht voor alle middelgrote en grote BV's en NV's in Nederland voegt daar niets zinvol aan toe.

Een tweede punt is dat het invoeren van de algemene controleplicht wellicht achteraf bezien een slecht idee was, maar dat het ineens afschaffen daarvan evenzeer risico's in zich draagt. Het afschaffen van de controleplicht steunt immers op de gedachte dat enerzijds de Rijksoverheid uitstekend de risico's in de financiële sector bewaakt via DNB en AFM en anderzijds dat de verschillende financiële markten goed functioneren. Met name dat laatste zal een overgangstijd nodig hebben. Het is onredelijk te verwachten dat het loslaten van de controleplicht onmiddellijk leidt tot rationele beslissingen bij zowel vragers als aanbieders van kapitaal, waardoor direct een grote positieve kwaliteitsdruk op de accountantscontrole ontstaat.

Ik zou daar echter niet teveel koudwatervrees willen bepleiten. Wel een duidelijke communicatie en normstelling vanuit de wetgever, waar ook de twee voorstellen waar ik mee begon bij horen. Maar vervolgens de markt haar werk laten doen waar dat kan. Niet vanuit een ongebreideld neo-liberalisme en heilig verklaren van de markt. Wel vanuit het constateren dat de huidige bewuste beperking van de marktwerking negatief heeft uitgepakt, niet voor de gewenste bescherming van kapitaalverstrekkers heeft geleid en niet nodig is en vanuit de beargumenteerde en rationele verwachting dat het algemeen levende idee dat de kwaliteit van de accountantscontrole ongewenst laag is, zal worden opgelost door de markt volstrekt helder te ordenen, en vervolgens haar werk te laten doen.

Dat vervolgens het accountantsberoep, de opleidingen, ondernemingen en hun financiers stappen te zetten hebben staat naar mijn idee buiten discussie. Maar dat uw keuze feitelijk neerkomt op de keuze van met maatregelen corrigeren van de negatieve effecten van bestaande maatregelen enerzijds, of het opheffen van maatregelen met een zichtbaar negatief effect, lijkt me redelijk in de buurt van het vraagstuk te komen waar u als commissie voor gesteld bent.

Hopende dat ik in mijn enthousiasme niet al te onbescheiden ben geworden, en zeer benieuwd naar de uitkomsten van uw werkzaamheden verblijf ik,

Hoogachtend,  
Arnout van Kempen