

De Commissie Toekomst Accountancysector

Via: www.internetconsultatie.nl

Elst, 31 oktober 2019

Geachte leden van de Commissie,

Wij hebben kennisgenomen van uw voorlopige bevindingen zoals deze in consultatie zijn gegeven. Graag willen wij gebruik maken van de mogelijkheid om te reageren op deze voorlopige bevindingen. Wij geven u toestemming om onze reactie openbaar te maken, sterker nog, dat zouden wij op prijs stellen.

Onze reactie hebben wij ingedeeld aan de hand van hoofdstuk 1 (Samenvatting) uit uw voorlopige bevindingen. Alvorens daar naar over te gaan, hebben wij enige inleidende opmerkingen.

Inleidende opmerkingen

In het debat wat tot op heden is gevoerd, werd in onze visie meer gesproken over accountants dan met accountants. U doorbreekt dit en brengt daarin het evenwicht terug. Wij hebben grote waardering voor de onafhankelijke en wetenschappelijke wijze waarop uw bevindingen tot stand zijn gekomen.

Uit reeds ingediende reacties blijkt dat belanghebbenden uw oordelen niet altijd delen. Dat is hun goed recht, maar wel beeldend voor het debat tot nu toe. Partijen zijn ogenschijnlijk primair bezig hun eigen belangen te dienen. Zij doen dat door meningen publiek te maken die onvoldoende geborgd zijn door feiten en die geen goede reflectie zijn van wat echt in het algemeen belang is. Er is lef voor nodig om die meningen terzijde te schuiven en een feitelijk, genuanceerd, eindrapport te publiceren. Wij hebben vertrouwen in uw finale oordeelsvorming.

Een bijzondere plaats in de reeds ontvangen reacties heeft die van de AFM. De AFM is, als feitelijk de enige toezichthouder op accountants (de NBA en het SRA werken immers op basis van een convenant in opdracht van de AFM) ook en in het bijzonder aangesproken door uw bevindingen. Uw conclusie is helder: het stelsel van toezicht voldoet niet (een conclusie die wij delen). Toch gaat in de reactie van de AFM de meeste aandacht uit naar bevindingen omtrent de sector. Voor wat betreft het door of namens de AFM uitgeoefende toezicht, is de reactie beperkter, behoudend, soms ontkennend en in ieder geval erg verdedigend van aard. Dat wekt geen vertrouwen in de AFM.

Kwaliteit

Alles wat in de afgelopen jaren is geschreven en gezegd over controlerend accountants, is terug te voeren op één centrale vraag: wat is de kwaliteit van uitgevoerde accountantscontroles?

Alle andere zaken, zoals vertrouwen in accountants, het uitoefenen van toezicht, transparantie en cultuur zijn aspecten die daarvan een afgeleide zijn. In een ideale wereld, waarin de kwaliteit van uitgevoerde accountantscontroles onberispelijk is (en ook zo ervaren wordt), zijn deze aspecten niet van groot belang.

Daarmee komen wij op de kerndilemma's hoe kwaliteit is te definiëren en hoe deze is te meten. Wij stellen dat de kwaliteit van een accountantscontrole goed is, wanneer deze controle heeft geresulteerd in het oordeel dat bij de desbetreffende jaarrekening passend is. Hiervoor dienen werkzaamheden te worden verricht (wel voldoende, maar niet teveel). Deze werkzaamheden dienen te worden gedocumenteerd, zodat kwaliteit op dossierniveau kan worden gemeten. De vertaling hiervan naar kwaliteit op organisatie- of sectoraal niveau volgt uit de geaggregeerde analyse van alle verklaringen en dossiers.

Helaas stuit deze simpele benadering op een aantal hindernissen:

- Er wordt niet van alle verklaringen vastgesteld of zij passend waren bij de jaarrekening. Alleen bij incidenten en bij in aantal zeer beperkte kwaliteitstoetsingen volgt deze vaststelling;
- Wat voldoende werkzaamheden zijn, is professionele oordeelsvorming en geen vaststaand gegeven. Hierover kan je dus van mening verschillen (wat frequent gebeurt);
- Een dossier kan onvolkomenheden hebben zonder dat het daarmee direct onvoldoende is. De beoordeling hiervan is eveneens subjectief;
- Accountants controleren met een hoge, maar niet absolute mate van zekerheid. Dat impliceert dat per definitie een foutenfractie in de afgegeven verklaringen aanwezig zal zijn. Hoe groot die acceptabele foutenfractie is, is niet in een prestatienorm vastgelegd en wordt evenmin meegewogen in de oordelen van toezichthouders.
- Er zijn inherente beperkingen aan de mogelijkheden van accountantscontrole, ook op het gebied van fraude en op het gebied van continuïteit.

Het is door al deze omstandigheden onmogelijk om te voorkomen dat er zaken mis gaan, net als dat het op zijn minst erg moeilijk is om daarover objectief te rapporteren. Wij delen derhalve uw hoofdconclusie:

Er lijkt een sfeer te zijn ontstaan waarbij accountants hun werk pas goed zouden doen als er bij wettelijke controles niets meer mis gaat. Dit is onmogelijk. Accountants controleren complexe entiteiten en moeten inschattingen maken. Hoe de accountancysector ook georganiseerd wordt en welke waarborgen ook aan de wettelijke controle verbonden worden, er zullen zich incidenten blijven voordoen. Als elk incident wordt opgevat als bewijs voor het steevast tekortschieten van de accountancysector waarop maatregelen volgen en onvermijdelijk weer nieuwe incidenten, ontstaat een neerwaartse spiraal waaruit ontsnappen nauwelijks mogelijk is. Voor herstel van vertrouwen is noodzakelijk dat deze neerwaartse spiraal doorbroken wordt. Dit vergt dat de focus moet liggen op structurele gebreken en niet op incidenten.

Maatschappelijke kloof

Wij herkennen dat er een kloof bestaat en vinden het belangrijker dat die kloof wordt gedicht dan dat energie wordt gestoken in een analyse van de elementen die deze kloof veroorzaken.

Voor wat betreft continuïteit geldt dat de oordeelsvorming daaromtrent altijd een toekomst voorspellend karakter met zich meedraagt. Ook accountants hebben echter geen toekomst voorspellende gaven. Algoritmes worden door sommigen als de heilige graal beschouwd, maar het zal nog decennia duren voordat deze de noodzakelijke toekomstgerichte zekerheid bieden (als dit al zou lukken). Het is primair aan de leiding van de gecontroleerde organisatie om een expliciete inschatting te maken van de continuïteit van de organisatie. Het is daarom aan te bevelen dat de leiding deze analyse voortaan expliciteert als een verplicht onderdeel van het bestuursverslag. Het oordeel van de accountant zou zich dan moeten richten op de juistheid en de volledigheid van de in deze analyse opgenomen (historische) informatie, als onderdeel van de controlerende werkzaamheden rondom het bestuursverslag.

Accountants leveren een belangrijke bijdrage op het gebied van fraudepreventie en- detectie, maar zullen nooit alle fraudes kunnen voorkomen; evenmin als opsporende en toezichhoudende overheidsinstanties dat kunnen. De grenzen aan wat binnen de huidige context redelijkerwijze mogelijk is, zijn echter in zicht. Om in het kader van een wettelijke accountantscontrole een effectievere fraude aanpak te kunnen leveren, is het nodig dat er tussen accountants, financiële instellingen (banken), toezichhoudende overheidsinstanties (inspecties, belastingdienst) en opsporingsorganen (Fiod, Fiu, Bft) vrije en wederkerige informatie uitwisseling kan plaatsvinden over gecontroleerde organisaties. Of dat wenselijk is, is een politiek-bestuurlijke afweging.

Op het gebied van fraude speelt bovendien dat ogenschijnlijk alle overtredingen van wet- en regelgeving worden beschouwd als fraude die door een accountant zouden moeten worden ontdekt. Ook niet financiële zaken (voorbeelden: de Fipronil kwestie, de dieselmotoren emissiefraude) waarvoor in latere jaren boetes en/of claims kunnen spelen, vallen daaronder. Accountantscontrole is echter niet geschikt of bedoeld om dergelijke zaken te ontdekken. Het maatschappelijk verkeer en de accountancysector zijn gebaat bij een duidelijke taakafbakening van de accountant op het gebied van fraude. Wij menen dat een wettelijke beperking moet worden aangebracht tot financiële fraude:

- jaarrekening fraude (dus het opmaken van een valse jaarrekening);
- fraude waarbij waarden aan de gecontroleerde organisatie zijn onttrokken terwijl deze waarden nog wel in de jaarcijfers zijn opgenomen;
- fiscale fraude (bewuste overtreding van belastingwetten);
- ongebruikelijke transacties (wwft) waarbij de gecontroleerde organisatie als (mede) pleger betrokken is.

Uiteraard dienen hierbij de gebruikelijke grenzen van financiële materialiteit te worden gehanteerd.

Het gaat om een keten

Uw constatering dat er sprake is van een ketenverantwoordelijkheid, is terecht. Deze ketenverantwoordelijkheid zou wat ons betreft niet ingevuld moeten worden door extra rapportages van bestuur en/of auditcommissie waarin de accountant een controlerende of communicatieve rol speelt.

Falende accountants krijgen te maken met tuchtrecht wat kan leiden tot tijdelijke of permanente doorhalingen, doorgaans gevolgd door schadeclaims die na langdurige rechtszaken kunnen worden toegekend en dan door een verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering gedekt worden. Met name deze laatste (financiële) component leidt ertoe dat accountants eerder worden aangesproken dan de falende bestuurders en commissarissen.

Wanneer bestuurders en commissarissen vergelijkbare verplichtingen zouden kennen als accountants (tuchtrecht en verzekeringsplicht voor schadeclaims), mag verwacht worden dat zij zich actiever in zullen spannen om te komen tot betrouwbare verslaggeving. Er zal dan ook in praktische zin meer sprake zijn van een gedeelde (keten)verantwoordelijkheid.

Er is een gebrek aan transparantie

Wij verwijzen primair naar hetgeen wij hebben vermeld in de paragraaf “Kwaliteit”. Het meten van kwaliteit is niet eenvoudig en is in de huidige situatie zeer subjectief. Een oplossing waarbij jaarlijks indicatoren worden gerapporteerd is charmant maar pas zinvol wanneer er objectieve indicatoren zijn vastgesteld. Hier bestaat naar onze mening een grote uitdaging die de sector niet alleen kan oplossen. Een uniforme normering van kwaliteitsaspecten ontwikkelen is niet eenvoudig. Objectivering vergt doorgaans een meer “rule based” benadering (zie uw paragraaf 19: “alle vinken zijn gezet”) en dat leidt niet tot goede prikkels.

Wij geven u in overweging om aansluiting te zoeken bij andere branches waar kwaliteit belangrijk is doch slecht gemeten kan worden (behalve bij incidenten), te weten de luchtvaartbranche en de medische branche. Het lijkt ons dat de accountancy sector op een vergelijkbare wijze transparant (of niet) zou moeten zijn. Een opdracht aan de wetenschap, de sector en de toezichthouders om hier onderzoek naar te doen, juichen wij toe.

Cultuur en de goede prikkels

Wij delen uw mening dat organisaties waarbinnen accountantscontrole plaatsvindt geleid moeten worden door (in meerderheid) controlerende accountants.

Wij menen dat niet helder valt af te bakenen welke besluiten nog meer raken aan kwaliteit dan degene die door u worden genoemd. Een dergelijke open formulering kan leiden tot nieuwe (ongewenste) discussies.

Aanpassingen in beloningssystematiek grijpen rechtstreeks in op belangen van individuen maar ook op de rentabiliteit van de accountantsorganisatie. Het is een goede zaak wanneer ongewenste financiële prikkels worden geëlimineerd, maar dat kan en mag er niet tot leiden dat alle commerciële impulsen worden onderdrukt. Deze zijn immers ook van belang om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren en de continuïteit van de organisatie op langere termijn te borgen.

Wij bevelen dan ook aan dat nader onderzoek plaatsvindt hoe een betere (lees: maatschappelijk acceptabele) balans tussen kwaliteit, commercie en beloningsstructuur kan worden aangebracht, dan dat een volstrekt verbod zou worden opgelegd.

Voldoende concurrentie, beschikbaarheid

Onze regelgever en onze toezichthouders (AFM, Fiu) willen dat accountants kritisch zijn in hun cliëntacceptatiebeleid met als gevolg dat risicovolle organisaties niet als cliënt geaccepteerd worden. Daarvoor bestaan valide redenen. Het zou de omgekeerde wereld zijn als dergelijke organisaties dan via een omweg (toewijzing) alsnog bij een accountantskantoor cliënt kunnen worden. Voor zover dit al aan de orde zou komen, zou een vrijwaring voor deze risico's aan het betreffende accountantskantoor de enig passende maatregel zijn. Dit lijkt ons echter onwenselijk.

Wij steunen niet alleen een beperking van het aantal organisaties van openbaar belang, maar pleiten ook voor een verlicht regelkader voor organisaties die dit niet (langer) zijn. Wij pleiten ervoor dat een commissie wordt ingesteld die administratieve regeldruk onderzoekt en een wenselijke balans aanbrengt tussen regelgeving en het daarmee beoogde effect, ook voor wat betreft de accountantscontrole van niet-OOB organisaties.

Hoewel dit in alle toonaarden door officiële instanties ontkend zal worden, merken wij in onze dagelijkse praktijk dat de Nederlandse standaarden op het gebied van accountantscontrole veel strenger zijn (hoger liggen) dan in die van andere Europese landen. Dat geldt eveneens voor het toezicht daarop. Wij zien niet in hoe een toelating van accountantsorganisaties met zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie een bijdrage zou leveren aan de kwaliteit van de accountantscontrole in Nederland. Andersom mogelijk wel (...). Accountants moeten deskundig zijn op onder andere de wet- en regelgeving die geldt in het land van de gecontroleerde organisatie. Dit levert een grotere blokkade op dan het eenvoudig wegnemen van wettelijke beperkingen.

Het stelsel van toezicht voldoet niet

Wij delen uw mening. Deze constatering kan overigens niet los worden gezien van de inherente problemen die bestaan om kwaliteit te definiëren en te meten.

Accountants zijn zelf toezichthouders en aan hun toezichthouder moeten dan ook de hoogste eisen worden gesteld op het gebied van, bijvoorbeeld, onafhankelijkheid. De AFM houdt toezicht op markten en doet dat binnen een breed veld van taken. Dat kan leiden tot ongewenste samenloop van handelingen en bevoegdheden. Zo is de AFM betrokken bij (informele en formele) beroepsreglementering en normstelling, houdt zij toezicht op de naleving daarvan en legt zij bovendien sancties op wanneer daar niet aan wordt voldaan. Wij pleiten er dan ook voor dat er één onafhankelijke toezichthouder op accountants komt die onder supervisie van de Algemene Rekenkamer zal opereren.

De positie van de SRA en de NBA in hoedanigheid als uitvoerend toezichthouder (onder convenant met de AFM) is weliswaar niet helemaal vergelijkbaar met die van de AFM, ook hier kunnen vergelijkbare bezwaren worden opgeworpen. Het zou beter zijn wanneer organisaties die wettelijke controles verrichten, verplicht worden om externe accountants ter beschikking te stellen aan review teams die door een onafhankelijke toezichthouder worden geleid. Aldus ontstaat een systeem waarbij collega's van elkaar kunnen leren en een betere wisselwerking met de toezichthouder, in aanvulling op een betere en kostenefficiënte uitvoering van het toezicht. Van belang daarbij is dat een onderscheid tussen reviews bij OOB en bij niet-OOB organisaties wordt gemaakt.

Ten slotte

Wij wensen u veel succes met het afronden van uw werkzaamheden en hopen dat u onze visie daarin wilt betrekken. Mocht u behoefte hebben aan nadere toelichtingen, dan zijn wij daartoe gaarne bereid.

Hoogachtend,

Confirm Accountants
voor deze:

Drs. J. Peters RA (bestuurder)