

Extern onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de accountantscontrole

Jelle Dinant en Steven J. Maijoor

SAMENVATTING Gebleken is dat het huidige systeem van zelfregulering door accountants onvoldoende waarborgen biedt voor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke controle. Het vertrouwen van het publiek in het functioneren van de externe accountant en de door hem afgegeven verklaring is geschaad. In dit artikel wordt beschreven op welke wijze onafhankelijk extern toezicht op accountants, zoals voorzien in de Wet toezicht accountantsorganisaties, kan bijdragen aan de kwaliteit van de wettelijke controle en aan het herstel van het publieke vertrouwen. Hierbij is een rol weggelegd voor de door de sector ontwikkelde kwaliteitssystemen. Niet alleen wordt de rol van de beoogde toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten nader toegelicht, maar wordt ook stilgestaan bij de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsgroep. Gegeven het beoogde extern onafhankelijk toezicht is dit artikel met name relevant voor een ieder die momenteel betrokken is bij de uitvoering van wettelijke controles.

1 Inleiding

In deze bijdrage staat de relatie centraal tussen extern onafhankelijk toezicht en de kwaliteit van de accountantscontrole. In Nederland zal naar verwachting in 2006 voor het eerst extern onafhankelijk toezicht van toepassing zijn en bijdragen aan de kwaliteit van de accountantscontrole. In dit artikel zullen we eerst de vraag beantwoorden waarom onafhankelijk extern toezicht wordt ingesteld. Vervolgens wordt de feitelijke

Mr. J. Dinant is senior beleidsmedewerker bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Prof. Dr. S. J. Maijoor is directeur bij de AFM en tevens hoogleraar Control en Auditing aan de Universiteit Maastricht.

inhoud van de wet waarin het aanstaande toezicht wordt geregeld, besproken. In de vierde paragraaf gaan we specifiek in op de relatie tussen extern onafhankelijk toezicht en de bestaande systemen van collegiaal toezicht. Tot slot wordt een beknopte samenvatting gegeven van relevant voorgaand onderzoek.

2 Waarom extern onafhankelijk toezicht?

Hoewel het accountantsberoep een uitgebreid stelsel van regels kent, is de overheidsbemoeienis met accountants en accountantsorganisaties tot nu toe bescheiden geweest. De wettelijke bemoeienis heeft zich tot nu toe voornamelijk beperkt tot onderwerpen als de toetreding tot het accountantsberoep, de bescherming van het accountantsberoep, het tuchtrecht en de opleidingseisen van accountants. De laatste worden voornamelijk bepaald door de Achtste vennootschapsrichtlijn van de Europese Unie (EU) die in 1984 van kracht is geworden. Daarnaast zijn er natuurlijk al sinds lange tijd wettelijke bepalingen ten aanzien van welke financiële verantwoordingen dienen te worden gecontroleerd door een externe accountant. Onderwerpen als de uitvoering van de accountantscontrole, de documentatie van accountantswerkzaamheden, de onafhankelijkheid van accountants en de inrichting van accountantsorganisaties zijn tot nu toe niet of beperkt wettelijk geregeld. Wel geldt voor deze onderwerpen veelal uitgebreide zelfregulering.

Waarom wordt deze zelfregulering nu teruggedrongen en extern onafhankelijk toezicht ingesteld? De meest voor de hand liggende verklaring is gelegen in de EU. In een voorstel tot aanpassing van de Achtste EU-richtlijn vennootschapsrecht dat op 7 december 2004 door de ministers van Financiën van de EU is geaccordeerd, wordt onafhankelijk publiek toezicht op de uitvoering van wettelijke accountantscontroles verplicht gesteld. Vervolgens kan natuurlijk de vraag worden gesteld waarom de EU haar lidstaten deze

verplichting oplegt. Deze vraag is relevant daar de Nederlandse kapitaalmarkt, net zoals veel andere kapitaalmarkten, lange tijd onder een regime heeft gefunctioneerd zonder extern onafhankelijk toezicht. De accountantscontrole is in dit regime de belangrijkste externe borging op de kwaliteit van financiële verantwoordingen.

Een drietal verklaringen kan worden gegeven voor het instellen van extern onafhankelijk toezicht. Ten eerste kan worden geconcludeerd dat het bestaande regime onvoldoende waarborgen heeft geboden voor de kwaliteit van de accountantscontrole en financiële verantwoordingen. Mede als gevolg van de grote internationale boekhoudschandalen willen nationale wetgevers meer zekerheden inbouwen dat de controles van accountants van voldoende kwaliteit zijn. Vanuit dit perspectief is toezicht nodig om een gedragsverandering binnen de beroepsgroep van accountants te bewerkstelligen; gedrag waarbij er een verantwoorde balans is tussen commerciële prikkels en het belang van kwaliteit van de wettelijke controle.

Een tweede verklaring is dat het publiek meer behoefte heeft aan controle en verantwoording van de werkzaamheden van accountants. Deze behoefte kan enerzijds worden verklaard door het eerdergenoemde falen van het bestaande regime. Het vertrouwen van het publiek in de functie van de externe accountant is hierdoor immers beschadigd. Daarnaast kan deze behoefte worden verklaard door de publieke taak die accountants uitoefenen. Gegeven het feit dat de omvang van kapitaalmarkten in de laatste decennia is toegenomen, en daarmee ook het aantal beleggingstransacties, is de informatiepositie van de belegger steeds belangrijker geworden. De accountantsverklaring is van groot belang voor deze informatiepositie. Beleggers moeten namelijk bij het nemen van beslissingen kunnen vertrouwen op het door de onderneming gepresenteerde beeld van de financiële positie van die onderneming en het oordeel hierover van de externe accountant. Gezien het monopolie dat accountants hebben op een belangrijke publieke taak, namelijk het verrichten van wettelijk verplichte controles, is de behoefte aan publieke controle en verantwoording eveneens toegenomen. Naar schatting worden op jaarbasis in Nederland meer dan 10.000 wettelijke controles verricht. Bij een belangrijke en omvangrijke publieke taak past een hoog niveau van publieke controle en verantwoording. Daarmee is het vertrouwen van het publiek in het functioneren van de externe accountant vooral van belang voor een goed functioneren van de kapitaalmarkt.

Het herstel van het vertrouwen in het functioneren van de externe accountant kan niet los worden gezien van het herstel van het vertrouwen in de financiële verslaggeving en het ondernemingsbestuur. Deze aspecten zijn minstens zo essentieel om het publieke vertrouwen in het functioneren van kapitaalmarkten te herstellen. Daarom sluit de verdergaande wettelijke regulering van het accountantsberoep en het instellen van extern toezicht aan bij de verdergaande regulering op aanpalende terreinen aangaande de kwaliteit van financiële verantwoordingen. Bijvoorbeeld de inhoud van geconsolideerde jaarrekeningen van beursgenoteerde ondernemingen wordt met ingang van 2005 gereguleerd door de IFRS Verordening en het extern toezicht op jaarrekeningen wordt gereguleerd met de EU Transparantie Richtlijn. Deze verdergaande regulering is mede het gevolg van de EU-strategie in reactie op de boekhoudschandalen. In deze strategie zijn er vier verdedigingslijnes tegen financiële fraude:

- 1 internal control en corporate governance;
- 2 de externe accountantscontrole;
- 3 onafhankelijk extern toezicht; en
- 4 rechtsvervolgning.

Bij deze verdergaande regulering geldt de terechte veronderstelling dat een hoge kwaliteit van de accountantscontrole een voorwaarde is voor goed functionerende kapitaalmarkten. Uitgebreid onderzoek ondersteunt deze veronderstelling. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van Francis, Khurana en Pereira (2003). Op basis van een vergelijkende studie van 31 landen concluderen zij dat een hogere kwaliteit van accountantscontrole, inclusief wet- en regelgeving van de accountantscontrole, bijdraagt aan de ontwikkeling van nationale kapitaalmarkten. Wel blijkt uit deze studie dat dit positieve effect alleen optreedt indien er ook nationale wetgeving van kracht is gericht op de bescherming van belangen van beleggers. Overigens kan geconstateerd worden dat gezien het nationale en internationale belang van de Nederlandse kapitaalmarkt extern toezicht hier relatief laat wordt ingevoerd. Medio 2005 was naast de Verenigde Staten, Canada, Australië, en Japan reeds in een aantal Europese landen (Groot Brittannië, Duitsland, Frankrijk en Italië) onafhankelijk extern toezicht op accountants van kracht.

3 De wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

Met de instemming met het wetsvoorstel toezicht accountantsorganisaties in juni 2005 heeft de Tweede Kamer een belangrijke stap gezet naar onafhankelijk

publiek toezicht op accountantsorganisaties in Nederland. De wetgever loopt met het wetsvoorstel vooruit op de momenteel in voorbereiding zijnde aanpassing van de EU-regelgeving met betrekking tot accountants. Binnen de nieuwe wet krijgt de accountantsorganisatie een belangrijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de uitvoering van de wettelijke controle¹. Deze kwaliteit ziet onder meer op de onafhankelijkheid ten opzichte van de controlecliënt alsmede op het beschikken over voldoende deskundigheid en middelen om een wettelijke controle te kunnen uitvoeren. De nieuwe accountantswetgeving en het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) dienen de accountantsorganisaties te stimuleren deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te nemen. De taken van de AFM worden met het wetsvoorstel aanzienlijk uitgebreid.

Het toezicht van de AFM richt zich op een ieder die een wettelijke controle verricht met het doel een accountantsverklaring af te geven. Accountantsorganisaties dienen daartoe een vergunning aan te vragen. Eén van de eisen die geldt voor een accountantsorganisatie is dat de externe accountants die aan de organisatie zijn verbonden dienen te voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid, onafhankelijkheid, objectiviteit en integriteit. De AFM zal bij verwijtbaar handelen door een individuele externe accountant in eerste instantie de accountantsorganisatie hierop aanspreken. De AFM heeft ook de mogelijkheid om een individuele externe accountant voor te dragen bij de tuchtrechter, namelijk bij de rechtbank Zwolle waar een nieuwe accountantskamer zal worden ingesteld.

Indien een accountantsorganisatie wettelijke controles verricht zonder de vereiste vergunning, is dit een overtreding van de Wta die zich kwalificeert als een strafbaar feit. Hetzelfde geldt indien in strijd met een vergunningvoorschrift wordt gehandeld, waardoor uiteindelijk door de strafrechter een gevangenisstraf kan worden opgelegd.

Het toezicht van de AFM zal in beginsel preventief zijn. Bijvoorbeeld door het geven van voorlichting over het doel en de eisen van de Wta zullen de accountantsorganisaties beter in staat zijn om hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk te nemen. De AFM zal pas ingrijpen indien dit nodig is. Hiertoe staat de AFM een instrumentarium ter beschikking dat grotendeels vergelijkbaar is met dat in andere financiële toezichtwetgeving. Zo kan de AFM, indien een accountantsorganisatie een norm overtreedt, een aanwijzing geven aan die accountantsorganisatie.

Indien bijvoorbeeld de AFM van oordeel is dat de betrouwbaarheid van een bestuurder van een accountantsorganisatie niet langer buiten twijfel staat, kan zij aan de accountantsorganisatie een aanwijzing geven. De accountantsorganisatie is dan verplicht om binnen een bepaalde termijn zorg te dragen voor vervanging van deze bestuurder door een bestuurder waarvan de betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Ook kan de AFM een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen. De bestuurlijke boete, het niet naleven van een aanwijzing en de last onder dwangsom kunnen door de AFM worden gepubliceerd. Ook kan de AFM een openbare waarschuwing geven indien een accountantsorganisatie een wettelijke controle uitvoert zonder over een daarvoor benodigde vergunning te beschikken, aldus het wetsvoorstel.

Indien een accountantsorganisatie het niet eens is met een besluit van de AFM kan de accountantsorganisatie bezwaar maken bij de AFM tegen dit besluit. De AFM zal dan het eerder genomen besluit heroverwegen en opnieuw een besluit nemen. Tegen dit besluit kan de accountantsorganisatie vervolgens beroep aantekenen bij de bestuursrechter te Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in Den Haag.

Naast deze specifiek in de Wta genoemde handhavinginstrumenten kan de AFM bij de uitoefening van haar toezicht gebruikmaken van bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Medewerkers van de AFM die zijn aangewezen als toezichthouder kunnen kantoren van de accountantsorganisatie betreden en inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens eisen. Van deze informatie kunnen door de AFM ter plekke kopieën worden gemaakt. Zowel de accountantsorganisatie als de externe accountant hebben de plicht om vertrouwelijke informatie waarover zij tijdens de uitvoering van de wettelijke controle de beschikking krijgen, geheim te houden. Dit laat onverlet dat de AFM bij de accountantsorganisatie en de externe accountant inlichtingen kan opvragen om vast te stellen of sprake is van een overtreding van de Wta. Zowel de accountantsorganisatie als de externe accountant zijn verplicht hieraan mee te werken.

Indien de accountantsorganisatie informatie aan de AFM verstrekt, moet de AFM deze informatie geheim houden. Ten aanzien van de uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht wijkt de Wta duidelijk af van andere financiële toezichtwetgeving. De meeste andere financiële toezichtwetten formuleren uitzonderings-

gronden op grond waarvan de AFM informatie aan derden kan overdragen. De Wta bevat deze uitzonderingsgronden niet. Deze keuze van de wetgever is opvallend nu ook het eerder genoemde voorstel tot aanpassing van de Achtste EU-richtlijn vennootschapsrecht expliciet een aantal uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht geeft.

De wetgever voert ook een klikplicht in voor externe accountants. Iedere externe accountant die tijdens het verrichten van een wettelijke controle een redelijk vermoeden krijgt dat ten aanzien van een controlecliënt sprake is van fraude van materieel belang bij de financiële verantwoording, is verplicht dit te melden aan een opsporingsambtenaar. De externe accountant dient zelf te bepalen of in een specifiek geval sprake is van een redelijk vermoeden. Niet naleving van deze verplichting is in het wetsvoorstel niet strafbaar gesteld en geeft ook de AFM niet de bevoegdheid tot het opleggen van een boete aan de externe accountant. Als extra prikkel voor het vervullen van deze klikplicht is in het wetsvoorstel opgenomen dat de externe accountant die aan deze plicht voldoet niet aansprakelijk zal zijn voor schade die wordt geleden door de controlecliënt als gevolg van de melding.

4 Onafhankelijk extern toezicht en collegiale toetsing

Het toezicht zal voor een belangrijk deel aanhaken bij de reeds bestaande beroepsreglementering van de beroepsorganisaties NIVRA en NOVAA. Daarnaast dient de AFM bij de uitvoering van het toezicht rekening te houden met beoordelingen die reeds zijn gedaan door deze beroepsorganisaties en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountantsadministratieconsulenten (SRA) van de systemen van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties. De mate waarin en de wijze waarop de AFM rekening houdt met deze beoordelingen kan per organisatie verschillen. Het toezicht van de AFM is gericht op zowel accountantsorganisaties die organisaties van openbaar belang (OOB's) als op accountantsorganisaties die geen organisaties van openbaar belang (niet-OOB's) controleren. De samenwerking met de beroepsorganisaties en de SRA zal in meerdere mate gelden voor het toezicht op accountantsorganisaties die niet-OOB's controleren, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Het gebruikmaken van door de onder toezicht staande sector ontwikkelde kwaliteitssystemen is niet uniek voor het toezicht op accountantsorganisaties.

Bijvoorbeeld ook bij het aanstaande toezicht op tussenpersonen, geregeld door de Wet financiële dienstverlening, zal gesteund worden op werkzaamheden van een stichting die mede in het leven is geroepen door marktpartijen. Het zoeken naar mogelijkheden om bij haar toezicht te steunen op systemen opgezet door ondertoezichtgestelden is voor de AFM een expliciete strategische keuze. De gedachte daarbij is dat repressief toezicht alléén niet gewenst is. De eigen verantwoordelijkheid en initiatieven van onder toezicht staande ondernemingen gericht op de naleving van normen kunnen veelal efficiënt en effectief bijdragen aan het behalen van toezichtdoelstellingen.

5 Onderzoek naar extern onafhankelijk toezicht

Hoewel veel studies zijn verricht naar de kwaliteit van accountantscontroles zijn tot nu toe weinig resultaten beschikbaar van specifiek onderzoek naar toezicht op accountants. Dit hangt vanzelfsprekend samen met het feit dat extern onafhankelijk toezicht van de accountantscontrole een relatief nieuw verschijnsel is en toezichthouders beperkt mogen rapporteren over hun werkzaamheden. Hier zullen we ons beperken tot de bespreking van een drietal empirische studies naar toezicht, alle verricht in de Verenigde Staten. Toezicht op accountants heeft in de VS een lange traditie. Reeds voor de oprichting van de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) op 30 juli 2002 heeft de Securities and Exchange Commission (SEC) handhavend opgetreden tegen accountantskantoren.

Feroz, Park en Pastena (1991) hebben een analyse verricht van 224 *Accounting and Auditing Enforcement Releases* (AAERs) gepubliceerd door de SEC in de periode 1982-1989. Campbell en Parker (1992) hebben een vergelijkbare analyse gedaan, maar dan over een langere periode (1972-1989). In totaal hebben zij 415 SEC-publicaties geanalyseerd. Op basis van beide studies kan het volgende worden geconcludeerd ten aanzien van het toezicht op accountants uitgeoefend door de SEC in die periode:

- 1 Het ingrijpen van de SEC door handhavend op te treden tegen accountants is gebaseerd op de gedachte dat accountantscontroles dienen bij te dragen aan de efficiency van kapitaalmarkten en de bescherming van beleggers.
- 2 De aanleiding voor handhavend optreden door de SEC is veelal een melding door accountants zelf, in veel gevallen na het teruggeven van de opdracht, of een niet goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening.

- 3 De meeste *audit failures* zijn het gevolg van het verzamelen van te weinig *audit evidence* en te veel vertrouwen op verklaringen van het management.
- 4 Kleinere accountantskantoren zijn vaker betrokken bij frauduleuze verslaggeving dan grotere accountantskantoren.
- 5 De gevallen waarbij het management van ondernemingen de controlerend accountant succesvol 'om de tuin leidt' komt vooral voor bij de klanten van grotere accountantskantoren.

Hillary en Lennox (te verschijnen) hebben onderzoek gedaan naar het systeem van collegiale toetsing in de VS en de reputatie van accountantskantoren. Zij hebben onderzoek gedaan in de periode 1997-2003, voordat de inspecties van de PCAOB van kracht werden. Dit systeem werd georganiseerd door de American Institute of Certified Public Accountants (AICPA). De reviews waren verplicht voor accountantskantoren met SEC-klanten en deze kantoren behoorden tot de SEC Practice Section (SECPS). Hillary en Lennox baseren hun onderzoek op de resultaten van 1001 reviews. Een review kon leiden tot een drietal uitkomsten: *unmodified*, *modified* en *adverse*. In bijna alle gevallen (960) was de uitkomst van de review een schone, *unmodified*, verklaring. Hoewel een negatieve verklaring als zodanig dus niet vaak voorkwam, had zij wel belangrijke negatieve effecten voor het accountantskantoor. De 41 kantoren die beoordeeld werden met een *modified* of *adverse* verklaring verloren vervolgens in het jaar daarna klanten, terwijl de overige accountantskantoren een toename kenden van aantallen klanten. Hillary en Lennox concluderen derhalve dat inspecties belangrijke effecten kunnen hebben voor de reputatie van accountantskantoren.

6 Besluit

Extern onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de accountantscontrole draagt bij aan de kwaliteit van de publieke functie van de externe accountant en daarmee aan het vertrouwen van het publiek in het functioneren van kapitaalmarkten. Het is dus toe te juichen dat de EU extern onafhankelijk toezicht op de uitvoering van accountantscontroles nodig acht. Uiteraard laat dit onverlet dat de accountantsorganisatie en de externe accountant een belangrijke eigen verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering en de kwaliteit van de accountantscontrole. Bij de vormgeving van het externe toezicht in Nederland is deze verantwoordelijkheid van de accountantsorganisaties een belangrijk uitgangspunt. Uitgaande van deze eigen verantwoordelijkheid zal onafhankelijk publiek toezicht in

samenwerking met de beroepsgroep de kwaliteit van de uitvoering van de accountantscontrole moeten vergroten. Een daadwerkelijke gedragsverandering van de beroepsgroep is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde en essentieel voor goed functionerende kapitaalmarkten. ■

Literatuur

- Campbell, D.R. en L.M. Parker, (1992), SEC Communications to the Independent Auditors: An Analysis of Enforcement Actions, in: *Journal of Accounting & Public Policy*, vol. 11, no. 4, pp. 297-330.
- Feroz, E.H., K. Park en V.S. Pastena, (1991), The Financial and Market Effects of the SEC's Accounting and Auditing Enforcement Releases, in: *Journal of Accounting Research*, vol. 29, Supplement, pp. 107-142.
- Francis, J.R., I.K. Khurana en R. Pereira, (2003), The Role of Accounting and Auditing in Corporate Governance and the Development of Financial Markets around the World, in: *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, vol. 10, no. 1, pp. 1-30.
- Hillary, G. en C. Lennox, The Credibility of Self-Regulation: Evidence from the Accounting Profession's Peer Review Program, te verschijnen in *Journal of Accounting and Economics*.
- Gewijzigd voorstel van wet d.d. 28 juni 2005 Wet toezicht accountantsorganisaties, kamerstukken I vergaderjaar 2004-2005, nr. 29658.
- Visie en Strategie AFM, website van de Autoriteit Financiële Markten, www.afm.nl.

Noten

- 1 Onder een wettelijke controle wordt verstaan een controle van een financiële verantwoording van een onderneming of instelling ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de bijlage bij de Wta genoemde wettelijke bepalingen, aldus het wetsvoorstel.
- 2 Onder OOB's worden verstaan ondernemingen die een statutaire zetel hebben in Nederland en waarvan de effecten zijn genoteerd en instellingen die een grote rol vervullen in het maatschappelijke verkeer. Onder deze laatste categorie vallen in Nederland gevestigde kredietinstellingen, verzekeraars en organisaties die een zodanige omvang dan wel functie binnen het maatschappelijke verkeer vervullen dat zij grotere groepen van belanghebbenden raken, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.