

Toezicht op het accountantsberoep

Ontwikkelingen in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland

Ruud Vergoossen en Philip Wallage

SAMENVATTING De laatste jaren heeft een groot aantal gerucht-makende zaken gespeeld waarin frauduleuze jaarrekeningen zijn opgemaakt. Een van de gevolgen daarvan is een sterke vermindering van het vertrouwen dat het publiek heeft in het optreden van de controlerend accountant. Het is dan ook niet verwonderlijk dat wereldwijd het toezicht op het accountantsberoep wordt versterkt. In de Verenigde Staten is hiertoe de Public Company Accounting Oversight Board opgericht, terwijl in Europa toezicht wordt ingevoerd in lijn met het concept van de herziene Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht. In dit artikel wordt een aantal aspecten van het toezicht zoals dat wordt vormgegeven in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland met elkaar vergeleken. Deze vergelijking geeft inzicht in ontwikkelingen die van groot belang zijn voor de praktijkbeoefenaren die binnenkort met dergelijk toezicht worden geconfronteerd.

1 Inleiding

Na de plotselinge conjuncturele neergang en de scherpe val van effectenkoersen in het begin van dit decennium bleek dat een aantal zeer grote ondernemingen onjuiste jaarverslaggeving had opgesteld. Beruchte zaken als Enron, Worldcom, Tyco en Ahold zijn hiervan voorbeelden. Aangemoedigd door riant optieregelingen, winstverwachtingen en druk van

aandeelhouders gingen bestuurders over tot het te vroeg boeken van opbrengsten, het ten onrechte consolideren van deelnemingen en het opzetten van constructies om verliezen buiten de jaarverslaggeving te houden. Hierdoor werd het vertrouwen in de kapitaalmarkt sterk geschaad. Reacties van media en politiek waren dan ook heftig. De roep om vergaande maatregelen om dergelijke calamiteiten voor altijd uit te bannen, was luid en begrijpelijk.

Ook de discussie over wie voor de debacles verantwoordelijk kon worden gesteld, kwam snel op gang. Mede door de teloorgang van Enron stond de rol van de accountant (Andersen) spoedig centraal. Vele studies en onderzoeken zijn inmiddels verricht en rechtszaken zijn en worden gevoerd, terwijl gedetailleerde beschouwingen al in boekvorm verschenen (Cruver, 2002; Squires *et al*, 2003; Toffler, 2003).

Nu de emotie wat is weggeëbd, valt het volgende waar te nemen:

- een enkele veroorzaker van de frauduleuze financiële verslaggeving valt niet aan te wijzen. De zogenaamde *information supply chain* is zo sterk als de zwakste schakel. Bij Enron waren dit vele zwakke schakels (Financial Oversight of Enron, 2002);
- wet- en regelgeving op het terrein van verslaggeving, accountantscontrole en toezicht worden (internationaal) versterkt;
- een discussie is op gang gekomen over de voor- en nadelen van zelfregulering en over de voor- en nadelen van regelgeving gebaseerd op principes versus gedetailleerde regels.

Een van de gevolgen van bovenstaande ontwikkelingen is de wereldwijde roep om toezicht op het accountantsberoep. Beroepsorganisaties, wetgevers en media zijn overtuigd van de noodzaak hiervan. Vooral de ontwikkelingen op het toezichtgebied in de Verenigde Staten en de Europese Unie hebben wereldwijde consequenties.

Prof. Dr. R.G.A. Vergoossen RA is voorzitter van het directoraat Vaktechniek van Ernst & Young Accountants en hoogleraar Bedrijfseconomie en Bedrijfskunde aan de Universiteit Maastricht.

Prof. Dr. Ph. Wallage RA is partner bij KPMG Accountants en hoogleraar Accountantscontrole aan de Universiteit van Amsterdam.

In dit artikel zullen wij een aantal aspecten van het toezicht op het accountantsberoep in een viertal landen met elkaar vergelijken. Wij hebben gekozen voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Nederland en Duitsland anderzijds. Eerstgenoemde Angelsaksische landen hebben al langere tijd een vorm van extern toezicht op accountants, terwijl de continentaal-Europese landen Nederland en Duitsland als gevolg van de internationale ontwikkelingen en het concept van de herziene Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht extern toezicht voor het eerst aan het ontwikkelen zijn.

Hierna komen achtereenvolgens aan de orde: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland¹. Het artikel wordt afgesloten met enkele conclusies.

2 Verenigde Staten

2.1 Inleiding

In de Verenigde Staten was er ook al voor het van kracht worden van de Sarbanes-Oxley Act in juli 2002 sprake van (getrapt) extern toezicht op het accountantsberoep. Hierbij waren de volgende organen betrokken:

- de Public Oversight Board (POB);
- de SEC Practice Section (SECPS) van het American Institute of Certified Public Accountants (AICPA);
- de Securities and Exchange Commission (SEC).

De POB was een privaatrechtelijk orgaan dat bestond uit vijf personen die een breed spectrum van het maatschappelijk verkeer vertegenwoordigden. De samenstelling van de POB werd door middel van coöptatie bepaald. De POB hield zich bezig met het toezicht op de zelfregulerende activiteiten van de SECPS. De POB stelde zijn eigen budget vast, bepaalde zelf de procedures en werd gefinancierd door de bij de SECPS aangesloten accountantskantoren.

De SECPS was de sectie van de Amerikaanse accountantsberoepsorganisatie waarvan vrijwel alle accountantskantoren (CPA firms) die beursgenoteerde ondernemingen controleerden, deel uitmaakten. Door de SECPS werden deze accountantskantoren onderworpen aan een driejaarlijkse collegiale toetsing (*peer review*) en in geval van een vermeende fout in de controle (*audit failure*) aan een onderzoek van het interne kwaliteitsbeheersingssysteem (*quality control inquiries*). De toetsingen en onderzoeken van de SECPS werden door de POB beoordeeld en de implementatie van correctieve maatregelen werd gecontroleerd. Daarbij werden de collegiale toetsingen bij accountantskanto-

ren die meer dan vijf beursgenoteerde ondernemingen controleerden, regelmatig direct door de POB gevolgd. Naast de POB beoordeelde de SEC zelfstandig nog eens de effectiviteit van de toetsingen en onderzoeken en het toezicht daarop door de POB. De SEC gaf hier invulling aan door steekproefsgewijs de dossiers van de collegiale toetsingen (inclusief de stukken van de POB die daar betrekking op hadden) te beoordelen. De SEC beoordeelde ook de samenvattingen van afgesloten onderzoeken naar een fout in de controle. De gedrags- en beroepsregels en de regelgeving voor de accountantscontrole kwamen door middel van zelfregulering binnen de AICPA tot stand. Bijzonder was evenwel de wijze waarop de onafhankelijkheidsregels werden opgesteld. In de jaren negentig werd door de AICPA namelijk een Independent Standards Board (ISB) in het leven geroepen die voor de helft bestond uit niet-accountants (*public members*). De ISB, die door de SEC in die rol werd erkend, kon zelfstandig naar buiten toe optreden. De ISB werd gefinancierd door de SECPS, maar is inmiddels opgeheven, mede omdat het toezicht als niet toereikend werd beschouwd.

2.2 De Sarbanes-Oxley Act

De Sarbanes-Oxley Act (SOx) heeft in de Verenigde Staten belangrijke veranderingen teweeggebracht op het gebied van het extern toezicht op het accountantsberoep. Hoewel er in de Verenigde Staten al een vorm van onafhankelijk extern toezicht bestond, is dit toezicht met het van kracht worden van deze wet belangrijk aangescherpt en volledig afgescheiden van de accountantsberoepsorganisatie.

De centrale rol in het toezicht op het accountantsberoep in de Verenigde Staten is weggelegd voor de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB). Het is een privaatrechtelijke, niet op winst gerichte organisatie.

De PCAOB heeft op grond van SOx de volgende verantwoordelijkheden:

- de registratie van accountantskantoren die ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten controleren;
- het toezicht op de geregistreerde accountantskantoren;
- het formuleren van controlestandaarden, kwaliteitsbeheersingsmaatregelen, gedrags- en beroepsregels en onafhankelijkheidsvoorschriften die gelden voor geregistreerde accountantskantoren;
- het onderzoeken en bestraffen van overtredingen van wettelijke bepalingen of beroepsregels door geregistreerde accountantskantoren en daaraan verbonden personen.

2.3 Registratie

Om ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten te kunnen controleren, moeten accountantskantoren zich laten registreren bij de PCAOB. Deze registratieplicht is niet beperkt tot de Amerikaanse accountantskantoren. Ook niet-Amerikaanse accountantskantoren die buiten de Verenigde Staten gevestigde bedrijfsonderdelen van Amerikaanse ondernemingen of niet-Amerikaanse ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten controleren, vallen er onder.

Bij de registratieaanvraag moeten accountantskantoren de volgende informatie verstrekken:

- de namen van de ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten, waarbij wordt opgetreden als controlerend accountant;
- de jaarlijkse honoraria die het accountantskantoor van iedere onderneming heeft ontvangen voor controlewerkzaamheden, aan de controle gelieerde werkzaamheden en niet aan de controle gelieerde werkzaamheden;
- een uiteenzetting van het beleid ten aanzien van de kwaliteitsbeheersing van de controlepraktijk;
- een lijst van de aan het accountantskantoor verbonden accountants die een rol spelen bij de controle;
- lopende rechtsgedingen en tuchtzaken tegen het accountantskantoor of personen die daaraan verbonden zijn.

2.4 Inspectie

SOx schrijft voor dat de PCAOB accountantskantoren met meer dan honderd beursgenoteerde cliënten jaarlijks inspecteert. De andere accountantskantoren moeten ten minste eens in de drie jaar worden geïnspecteerd. Daarnaast is de PCAOB bevoegd om ad hoc speciale inspecties te houden, bijvoorbeeld naar aanleiding van negatieve publiciteit waarbij het accountantskantoor is betrokken. De bevindingen van de PCAOB worden na afloop van een inspectie gerapporteerd aan het accountantskantoor, waaronder eventueel geconstateerde tekortkomingen in het interne kwaliteitsbeheersingssysteem. Deze informatie blijft geheim, tenzij het accountantskantoor verzuimt geconstateerde tekortkomingen binnen twaalf maanden te corrigeren.

Zoals gezegd, zijn ook niet-Amerikaanse accountantskantoren die ondernemingen controleren met een beursnotering in de Verenigde Staten onderworpen aan SOx en daarmee tevens aan de inspecties van de PCAOB. Vanuit de Europese Unie is er felle oppositie gerezen tegen de extraterritoriale werking van het

Amerikaanse toezichtregime. De PCAOB heeft inmiddels uitgesproken – mede naar aanleiding van deze oppositie – dat hij in beginsel bereid is te steunen op de werkzaamheden van zijn tegenhangers in het buitenland. Daarbij zal de PCAOB van geval tot geval beslissen of tot erkenning van de lokale toezichthoudende instantie wordt overgegaan. Deze erkenning zou voor Nederland betekenen dat de PCAOB gebruikmaakt van het toezicht zoals dat door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zal worden uitgeoefend (zie paragraaf 4).

2.5 Standaarden

SOx geeft de PCAOB de bevoegdheid om gedrags- en beroepsregels en controlestandaarden te formuleren. De PCAOB heeft duidelijk aangegeven dat hij aan deze bevoegdheid invulling zal geven. Hoewel de PCAOB de bestaande, onder de vlag van de AICPA totstandgekomen controlestandaarden (tijdelijk) heeft geaccepteerd, zullen nieuwe en wijzigingen in bestaande controlestandaarden door de PCAOB zelf worden uitgevaardigd. Hierbij zal naar verwachting rekening worden gehouden met de door de International Federation of Accountants (IFAC) uitgevaardigde controlestandaarden.

De PCAOB heeft inmiddels eigen standaarden gepubliceerd over de controle van het interne beheersingssysteem in combinatie met de jaarrekeningcontrole en over dossiervorming. Daarnaast heeft de PCAOB in een standaard uitdrukkelijk aangegeven dat in de accountantsverklaring moet worden gerefereerd aan 'the standards of the Public Company Accounting Oversight Board' in plaats van 'generally accepted auditing standards'.

De PCAOB heeft de Standing Advisory Group (SAG) opgericht die moet assisteren bij het beoordelen van bestaande en het formuleren van nieuwe of aangepaste standaarden. De SAG is een orgaan waarin een dertigtal externen zitting hebben, waaronder vertegenwoordigers van het accountantsberoep en het beursgenoteerde bedrijfsleven. Naast de gedrags- en beroepsregels en de controlestandaarden, zal de PCAOB ook eigen regelgeving ontwikkelen met betrekking tot kwaliteitsbeheersing en onafhankelijkheid.

2.6 Bestrafing

De PCAOB kan aan geregistreerde accountantskantoren of daaraan verbonden accountants disciplinaire maatregelen opleggen bij overtreding van de wet- en regelgeving. De PCAOB is in dat kader gemachtigd

om de registratie van een accountantskantoor te herroepen, hetgeen zou betekenen dat ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten niet meer mogen worden gecontroleerd. De SEC kan overeenkomstig SOx 1106 in het geval van bewust onjuiste informatieverschaffing, aan de betrokken persoon een boete opleggen van maximaal \$ 5 miljoen en/of 20 jaar gevangenisstraf.

Geregistreerde accountantskantoren en daaraan verbonden accountants worden geacht aan de onderzoeken van de PCAOB mee te werken. De PCAOB kan ook inlichtingen inwinnen bij cliënten van de desbetreffende accountantskantoren. Wordt medewerking aan een onderzoek geweigerd, dan kan de SEC worden gevraagd die te vorderen.

2.7 Rol Securities and Exchange Commission

De SEC is bevoegd toezicht te houden op de PCAOB. De SEC kan leden van de PCAOB aanstellen en ontslaan. Daarnaast moet de SEC het budget van de PCAOB goedkeuren. Ook door de PCAOB uitgevaardigde regels behoeven de goedkeuring van de SEC.

De SEC kan zaken opnieuw tegen het licht houden wanneer een accountantskantoor in beroep gaat tegen het niet honoreren van een registratieaanvraag of wanneer een inmiddels geregistreerd accountantskantoor in beroep gaat tegen een negatief oordeel van de PCAOB over het functioneren van het kantoor of tegen door de PCAOB opgelegde disciplinaire maatregelen.

De financiering van de PCAOB geschiedt door middel van contributies die moeten worden betaald door beursgenoteerde ondernemingen en beleggingsfondsen. Op deze wijze staat de financiering van de PCAOB los van het accountantsberoep en de overheid.

3 Verenigd Koninkrijk

3.1 Inleiding

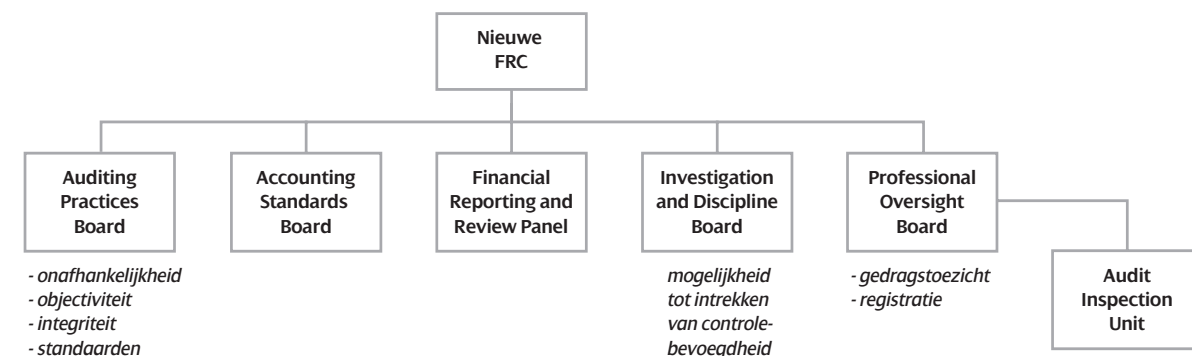
In het Verenigd Koninkrijk wordt momenteel de Companies Act herzien met het doel om het vertrouwen in ondernemingen en financiële markten te vergroten en *social enterprise* (maatschappelijk verantwoord ondernemen) te stimuleren². Als onderdeel hiervan wordt het systeem van reguleren van accountants versterkt door het opzetten van extern toezicht op beroepsorganisaties. De belangrijkste toezichthoudende instantie op de financiële verslaggeving is de Financial Reporting Council (FRC). De FRC is opgericht in 1990 om goede financiële verslaggeving en accountantscontrole te stimuleren. De FRC is breed samengesteld (ondernemers, beleggers, deskundigen en andere belangengroepen betrokken bij verslaggeving en corporate governance). De overheid wil de FRC en zijn vijf subcommissies verdergaande macht geven om financiële verslaggeving en accountantscontrole te verbeteren (zie figuur 1). De (sub)commissie die zich gaat bezighouden met het toezicht op het accountantsberoep is de Professional Oversight Board for Accountancy (POBA) waarvan de zogenoemde Audit Inspection Unit (AIU) deel uitmaakt.

3.2 Verantwoordelijkheden

De activiteiten van de nieuwe POBA zijn erop gericht om op de volgende zaken onafhankelijk toezicht te houden:

- regulering van de auditfunctie (wettelijke controle);
- kwaliteit van de auditfunctie;
- zelfregulering zoals deze door de beroepsorganisaties plaatsvindt.

Figuur 1. Toezicht op het accountantsberoep in het Verenigd Koninkrijk



Daartoe zal de POBA onderzoeken of de beroepsorganisaties voldoen aan de normen die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Het betreft hier regelgeving met betrekking tot opleiding, de totstandkoming van controlestandaarden, het nemen van disciplinaire maatregelen en dergelijke. Het toezicht op de kwaliteit van de auditfunctie vindt plaats door de AIU. Tevens zal door de AIU worden vastgesteld dat de kwaliteit van de controles voldoet aan de eisen. Ook zal de POBA aanbevelingen doen voor aanpassing van regels door de beroepsorganisaties en waar nodig het aanhangig maken van zaken bij de Financial Reporting and Review Panel (FRRP) en de Investigation and Discipline Board (IDB).

3.3 Registratie en inspectie

De POBA zal toezicht gaan houden op de beroepsorganisaties, en daarbij vaststellen in hoeverre zij voldoen aan de wettelijke vereisten. Hieronder vallen zaken als opleiding, training, tuchtrecht, registratie, inspectie en het uitvaardigen van standaarden voorzover niet vallende onder de competentie van de Auditing Practices Board (APB).

In het huidige systeem van kwaliteitstoetsing worden inspecties uitgevoerd door de Joint Monitoring Unit (JMU) die in het leven is geroepen door de gezamenlijke Britse accountantsberoepsorganisaties. De twintig kantoren die bij het Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW) zijn geregistreerd, worden elk jaar door de JMU bezocht, terwijl eens in de drie jaar een diepgaand onderzoek wordt uitgevoerd. Alle kantoren die een *public interest entity* – in het Nederlands aangeduid met organisatie van openbaar belang (OOB) – controleren (ongeveer tachtig) worden met ingang van januari 2003 eens in de drie jaar door de JMU bezocht. De overige, lagerisicokantoren kunnen in een cyclus langer dan vijf jaar worden bezocht.

Rapportages van de JMU worden twee keer per jaar aan het ministerie van Handel en Industrie gezonden en zijn openbaar. Onder OOB-cliënten worden verstaan beursgenoteerde vennootschappen, pensioenfondsen en grote charitatieve instellingen (Review, 2003, 5.17).

De inspecties, uitgevoerd door de JMU, zijn tot op heden voornamelijk gericht op processen en systemen in plaats van op de oordeelsvorming van accountants. In het nieuwe systeem zullen de beroepsorganisaties de primaire verantwoordelijkheid houden om de kwaliteit van de werkzaamheden van haar leden te bewaken. Verwacht wordt dat het toezicht op kantoren met OOB-cliënten zal plaatsvinden door de AIU

en het toezicht op de overige kantoren door de Quality Assurance Directorate (de QAD is de 'oude' JMU). De POBA zal vervolgens toezicht houden op de werkzaamheden van zowel de AIU als de QAD. Mede omdat gebruikers van accountantsverklaringen bezorgd zijn over het gebrek aan transparantie en onafhankelijkheid van de huidige inspecties, zal bij het toezicht door de nieuwe AIU de nadruk komen te liggen op het beoordelen van de professionele oordeelsvorming van accountants (aan de hand van dossierreviews) in plaats van op het toetsen van de opzet en werking van kwaliteitsbeheersingssystemen. Onderkend wordt dat daartoe hoogwaardige toezichthouders nodig zijn. In dat kader wordt mogelijk een beroep gedaan op oud-partners die adviseren of ondersteunen, de zogeheten *secondes* (Review, 2003). De kosten van de AIU worden doorberekend aan de onder toezichtstaande accountantsorganisaties.

3.4 Standaarden

Sinds 2002 ontwerpt de APB al controlestandaarden. In de nieuwe structuur zal de APB, als onderdeel van de FRC, de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van standaarden met betrekking tot onafhankelijkheid, objectiviteit en integriteit van de beroepsorganisaties overnemen. De verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van overige gedragsregels blijft bij de beroepsorganisaties.

3.5 Bestrafing

Zoals in paragraaf 3.3 al aangegeven zal de AIU samenwerken met de QAD. In het eerste jaar zal de AIU zich richten op de FTSE 350-ondernemingen en de Big 4-kantoren die 97% hiervan controleren. Gedurende de volgende twee jaren zullen de overige kantoren met OOB-cliënten worden onderzocht. De inspecties van de beroepsorganisaties zullen verantwoordelijk blijven voor het toezicht op accountantsorganisaties die niet onder het toezicht van de AIU vallen.

De uitkomsten van het toezicht door de AIU dienen tot actie te leiden van de Audit Registration Committees (ARCs) van de beroepsorganisaties, die de nodige regels aanpassen respectievelijk tuchtrechtelijke procedures starten. Ook kunnen bevindingen worden doorgegeven aan de onafhankelijke IDB, die in het geval van *high-profile cases* met betrekking tot de controle van OOBs, nadere actie kan nemen. Als mogelijke straf kan een accountantsorganisatie de bevoegdheid om wettelijke controles uit te voeren worden ontnomen. De kosten die de IDB in individu-

ele zaken maakt, zouden moeten worden toegerekend aan de beroepsorganisaties, de accountantsorganisaties of hierbij aangesloten individuen. Ten slotte kan de AIU de FRRP informeren over mogelijke fouten in de jaarverslaggeving van individuele ondernemingen.

4 Nederland

4.1 Inleiding

Nederland kent evenals de meeste andere continentaal-Europese landen nog geen extern toezicht. Een orgaan dat is belast met het onafhankelijk toezicht op het accountantsberoep ontbreekt tot op heden. Nadat het accountantsberoep vanaf 1895 privaatrechtelijk was geregeld, is pas in 1962 een wettelijke regeling tot stand gekomen (de Wet op de Registeraccountants).

In de Wet op de Registeraccountants (WRA) zijn de taken van de publiekrechtelijke organisatie, het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) vastgelegd. De taken vormen het bevorderen van een goede beroepsuitoefening, de behartiging van het gemeenschappelijke belang, de zorg voor de eer van de stand en het verzorgen of doen verzorgen van het theoretisch deel van de opleiding.

De nadruk op zelfregulering blijkt expliciet uit de memorie van toelichting op de WRA (p. 16) waarin wordt gesteld: 'Het ligt voor de hand, dat een wettelijke regeling omtrent het accountantsberoep voorziet in de instelling van een lichaam, waarbij de beroepsgenoten zijn aangesloten. Regelingen omtrent de uitoefening van het beroep dienen immers zo mogelijk door de beroepsgenoten zelf te worden vastgesteld.'

In Nederland vindt kwaliteitstoetsing tot op heden plaats door het College Toetsing Kwaliteit (CTK) overeenkomstig de Verordening op de kwaliteitstoetsing uit 2003. Het toezicht van het CTK houdt naast een controle op de toepassing van de vaktechnische normen tevens toezicht in op de naleving van de beroepsethiek. Het toezicht vindt plaats in de vorm van inspecties door onafhankelijke collega-accountants.

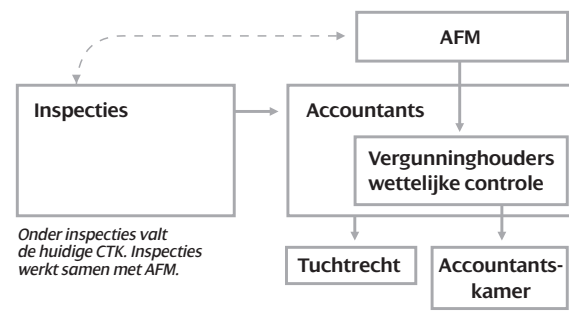
Volgens artikel 11 van de verordening loopt de periodiciteit van toetsing uiteen van eenmaal per twee jaar in het geval het kantoor OOB-cliënten heeft tot eens in de zes jaar indien het kantoor in het geheel geen wettelijke controlecliënten heeft. De gedrags- en beroepsregels worden door de beroepsorganisatie (NIVRA) uitgevaardigd. Verordeningen vereisen ministeriële goedkeuring.

Op dit moment kent Nederland geen extern toezicht op accountants dat losstaat van het accountants-

beroep. Maar door nationale (bouw- en onderwijs-fraude, Ahold) en eerdergenoemde internationale calamiteiten, het uitkomen van het concept van de herziene Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht, en het grensoverschrijdend toezicht van de Amerikaanse PCAOB, is het ontwerp van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) totstandgekomen (zie memorie van toelichting Wta, Algemeen deel en de bijdrage van Pouw *et al.* aan dit themanummer).

In figuur 2 wordt de verwachte structuur van het toezicht in Nederland geschetst.

Figuur 2. Toezicht op het accountantsberoep in Nederland



4.2 Verantwoordelijkheden

Volgens het wetsvoorstel krijgt de AFM als onafhankelijk toezichthouder onder meer de volgende verantwoordelijkheden:

- het houden van onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties. De AFM zal waar nodig ook kunnen ingrijpen bij individuele accountantsorganisaties en daaraan verbonden externe accountants;
- het verlenen van een vergunning aan een accountantsorganisatie; het houden van een openbaar register waarin vergunninghoudende accountantsorganisaties en externe accountants worden ingeschreven³.

4.3 Registratie

Volgens artikel 5 van de ontwerp-Wta verleent de AFM een vergunning aan een accountantsorganisatie die heeft aangetoond dat zijzelf, de bij haar werkzame externe accountants (dan wel andere bij haar werkzame personen), voldoen aan de wettelijke eisen. De vergunning is niet overdraagbaar. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ten aanzien van de wijze waarop de aanvraag

voor een vergunning wordt ingediend, de gegevens die daarbij worden verstrekt en de bescheiden die daarbij worden overgelegd. Bij de vergunningverlening is het de bedoeling dat de AFM gebruikmaakt van de bestaande kwaliteitsbeheersingsystemen binnen de zelfregulering. Dit faciliteert een quick-scanachtige aanpak waarin de AFM soepel en flexibel tot vergunningverlening zou moeten kunnen overgaan. Daarin ligt dus niet besloten dat de AFM de sector bij eerste vergunningverlening aan een diepgravende vergunningverleningprocedure onderwerpt. Na verlening van een vergunning worden de accountantsorganisaties ingeschreven in een register dat de AFM houdt. Op voordracht van de accountantsorganisaties worden in dat register ook de aan hen verbonden externe accountants opgenomen die bevoegd zijn tot het namens de accountantsorganisatie verrichten van wettelijke controles. Op basis hiervan zal de AFM toezicht kunnen houden.

4.4 Inspectie

De AFM zal bij het toezicht op accountantsorganisaties, die wettelijke controles verrichten bij andere ondernemingen dan OOBs, zo mogelijk in belangrijke mate gebruik kunnen maken van de kwaliteitsborging door de beroepsorganisaties, het NIVRA en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA). Dit vereist wel dat die kwaliteitsborging adequaat is. De beroepsgroepen kunnen veel zelf doen om de naleving van de normen in het wetsvoorstel te bevorderen. In dit verband is aan de AFM gevraagd om de nadere invulling van het toezicht uit te werken en de beroepsorganisaties daarbij te betrekken.

Uit het wetsvoorstel blijkt dat onafhankelijk toezicht zich nadrukkelijk zal richten op accountantsorganisaties die controles verrichten bij OOBs. Aan deze accountantsorganisaties worden in de ontwerp-Wta aanvullende eisen gesteld betreffende de bedrijfsvoering en onafhankelijkheid.

Het is nog onduidelijk welke ondernemingen onder het OOB-begrip zullen vallen. De ontwerp-Wta spreekt over 'instellingen of openbare lichamen wier omvang, dan wel functie in het maatschappelijk verkeer van zodanige aard is dat een ondeugdelijke verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring.'

Het NIVRA heeft OOB in de verordening over kwaliteitstoetsing gedefinieerd als alle beursfondsen en overige ondernemingen die voldoen aan twee van de volgende drie criteria:

- geconsolideerde omzet meer dan € 1,4 miljard;
- geconsolideerd balanstotaal meer dan € 700 miljoen;
- meer dan 12.500 werknemers (geconsolideerd).

In tegenstelling tot de ontwerp-Wta zijn hier alleen omvangscriteria van toepassing. Zolang het OOB-begrip niet nader is ingevuld, blijft onzekerheid bestaan over het aantal accountantskantoren dat OOB-cliënten controleert.

4.5 Standaarden

In de ontwerp-Wta wordt aan de zelfregulering voor een belangrijk gedeelte de invulling van de algemene normen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, overgelaten. De beroepsorganisaties NIVRA en NOvAA behouden hiertoe de bestaande taken. De minister geeft wel aan als de zelfregulering tekortschiet, deze taken over te hevelen naar de krachtens de wet gestelde regels of de AFM. Deze 'tenzij'-formule leidt er in het geval dat de beroepsorganisaties tekortschieten dus toe dat de zelfregulering wordt vervangen door bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur gestelde regels.

De AFM zal de volledige verantwoordelijkheid voor het toezicht krijgen en zal waar nodig ook kunnen ingrijpen bij individuele accountantorganisaties. De AFM zal het toezicht nader kunnen vormgeven in overleg met alle belangrijke betrokkenen. Bij het toezicht zal de AFM gebruik kunnen maken van de kwaliteitsborgingstelsels van de beroepsorganisaties. Deze systemen zullen naar verwachting alleen voldoen indien de beroepsorganisaties een heldere scheiding aanbrengen tussen belangenbehartiging en kwaliteitsborging.

4.6 Bestrafing

De AFM krijgt op grond van dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid maatregelen te treffen ten aanzien van iedere accountantsorganisatie en kan – indien nodig – de Accountantskamer verzoeken om maatregelen te nemen tegen een externe accountant.

De AFM houdt doorlopend toezicht op de naleving van de aan de accountantsorganisaties en de externe accountants gestelde eisen. Tegen de accountantsorganisaties kan de AFM repressief ingrijpen met de in het bestuursrecht gebruikelijke instrumenten. Daarbij is het sluitstuk beroep bij de bestuursrechter in Rotterdam met eventueel hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De boete bedraagt maximaal € 900.000 voor een afzonderlijke overtreding.

Handhaving door de AFM van de eisen die worden gesteld aan de externe accountant is een ultimatum remedium. In eerste instantie zal de AFM de accountantsorganisatie aansporen om maatregelen te treffen tegen een aan haar verbonden accountant die bij het uitvoeren van wettelijke controles handelt of heeft gehandeld in strijd met de normen (zie artikel 12.1). Het is een zorgplicht voor de accountantsorganisatie om de randvoorwaarden te creëren voor het adequaat functioneren van de externe accountant en om maatregelen te treffen, indien dit functioneren niet langer strookt met de gestelde eisen. De externe accountant heeft vanzelfsprekend de plicht om de tot hem gerichte normen na te leven. Indien hij handelt of heeft gehandeld in strijd met de eisen van de Wta is hij onderworpen aan tuchtrechtspraak. De tuchtzaken worden behandeld door de Accountantskamer. De Accountantskamer zal een rechtsprekend college worden, verbonden aan de rechtbank Zwolle-Lelystad. Een ieder kan in beginsel tegen de externe accountant een klacht indienen bij de Accountantskamer. De AFM zal dit in de voorkomende gevallen in ieder geval doen.

4.7 Platform

- Zoals aangegeven in de ontwerp-Wta heeft de AFM de organisatie en het voorzitterschap van een Platform Toezicht Accountants op zich genomen. Het platform adviseert de AFM in de voorbereidende fase van het toezicht: over de uitvoering van het toezicht. Onder andere over de relatie tussen de AFM en de beroepsorganisaties (verantwoordelijkheidsverdeling), het inpassen
- van de kwaliteitsborgingstelsels van de beroepsorganisaties en van de afzonderlijke accountantsorganisaties in het door de AFM uitgeoefende toezicht, het handhavingsbeleid en bestraffing van accountantsorganisaties en de daaraan verbonden accountants; over de invulling van de bij en krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van de Wta te stellen (toezicht)regels voor accountantsorganisaties en de daaraan verbonden accountants. Onder andere over de bedrijfsvoering, integriteit en onafhankelijkheid van accountantsorganisaties en de reikwijdte van het toezicht. De AFM legt dit advies voor aan het ministerie van Financiën, desgewenst voorzien van eigen commentaar.

In de WRA en Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA) zullen bepalingen worden opgenomen terzake van de samenwerking tussen de beroepsorganisaties en de AFM.

5 Duitsland

5.1 Inleiding

In Duitsland is in 2000 voor het eerst een systeem van kwaliteitsbewaking (*Qualitätskontrolle*) wettelijk vastgelegd (*Wirtschaftsprüferordnungs-Änderungsgesetz; WPOÄG*)⁴. Het systeem van collegiale toetsing dat toentertijd in de Verenigde Staten operationeel was, heeft model gestaan voor deze wettelijke regeling (zie paragraaf 2).

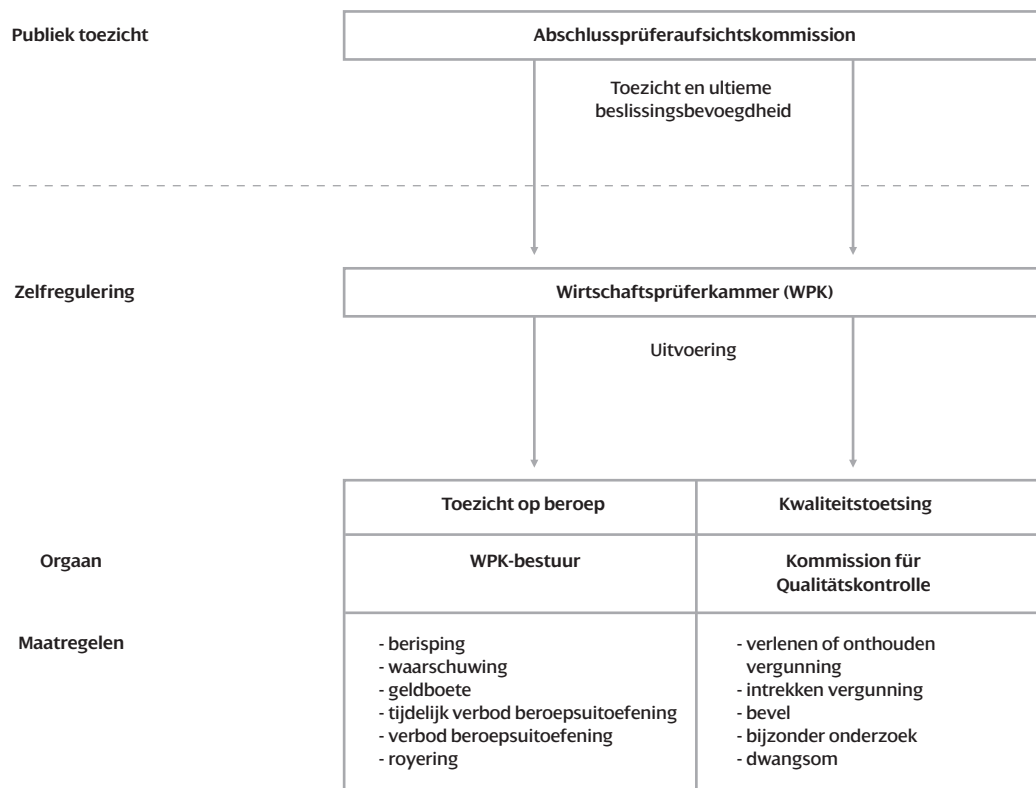
De uitvoering van de collegiale toetsing is in handen van de Kommission für Qualitätskontrolle. De Duitse wetgever heeft de Wirtschaftsprüferkammer (WPK) – dat is de Duitse accountantsberoepsorganisatie – opgedragen deze commissie bestaande uit accountants (*Wirtschaftsprüfer* en *vereidigte Buchprüfer*), in te stellen. Daarnaast is de Qualitätskontrollbeirat in het leven geroepen. Dit orgaan ziet toe op het systeem van kwaliteitsbewaking en de activiteiten die daarbinnen worden verricht en geeft advies om de kwaliteitsbewaking verder te ontwikkelen en te verbeteren. De Qualitätskontrollbeirat bestaat uit vijf onafhankelijke leden die geen lid zijn van de WPK. Zij worden met goedkeuring van het ministerie van Economische Zaken benoemd voor een periode van vier jaar. De Qualitätskontrollbeirat stelt een eigen reglement van orde op.

In juli 2004 is in het kader van een tienpuntenprogramma van de Duitse regering ter versterking van de integriteit van ondernemingen en de bescherming van beleggers een wetsontwerp gepubliceerd over het publiek extern toezicht op accountants (*Abschlussprüferaufsichtsgesetz; APAG*)⁵. In figuur 3 (zie p. 550) is de nieuwe structuur schematisch weergegeven⁶.

In figuur 3 komt duidelijk de gewijzigde zelfregulering (modifizierte Selbstverwaltung) in Duitsland naar voren. Hoewel de zelfregulering van het accountantsberoep in principe in handen blijft van de WPK, zal dat onder de nieuwe wet plaatsvinden onder toezicht van de specifiek daarvoor op te richten Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK). Dit orgaan dat bestaat uit zes tot tien leden en dat onder het ministerie ressorteert, komt in de plaats van de bestaande Qualitätskontrollbeirat. Het taakgebied van de APAK is echter breder: naast het toezicht op de kwaliteitsbewaking, gaat zij ook toezicht houden op de andere taken van de WPK.

De APAK is eindverantwoordelijk voor de taakuitoefening van de WPK. Daartoe kan de APAK deskundigen horen en kan zij deelnemen aan vergaderingen van de WPK. Daarnaast beschikt de APAK over een informatie- en inzagerecht. Ook kan zij gemotiveerd

Figuur 3. Toezicht op het accountantsberoep in Duitsland



beslissingen van de WPK ter heroverweging terugverwijzen (*Zweitprüfung*) en heeft zij uiteindelijk zelfs de bevoegdheid om beslissingen van de WPK onge-daan te maken en aanwijzingen te geven (*Letztent-scheidung*).

Het reglement van orde van de APAK en veranderingen daarin behoeven de goedkeuring van het ministe-rie. De kosten van de APAK zullen worden bestreden uit een verhoging van de contributies die accountants aan de WPK moeten betalen.

5.2 Registratie en inspectie

Accountantskantoren die wettelijke controles verrich-ten, zijn op grond van de WPOÄG verplicht onder-worpen aan een driejaarlijkse toetsing. Voor de andere accountantskantoren bestaat de mogelijkheid om zich op vrijwillige basis aan een dergelijke toetsing te onderwerpen.

Op basis van de toetsing besluit de Kommission für Qualitätskontrolle van de WPK aan het getoetste accountantskantoor al dan niet een vergunning (*Teilnahmebescheinigung*) te verlenen. Alvorens een besluit tot het niet-verlenen van een vergunning aan een accountantskantoor kan worden medegedeeld, moet het eerst aan de APAK worden voorgelegd. Dit omdat het desbetreffende accountantskantoor in dat geval geen wettelijke controles meer kan uitvoeren. In eerste instantie is de WPK alleen verantwoordelijk voor het toezicht op het accountantsberoep. In dat kader kan zij ook tegen individuele accountants een specifiek onderzoek instellen als er tegen hen aangifte wordt gedaan of op basis van mededelingen van andere toezichthoudende organen of derden. De WPK beslist in hoeverre er sprake is van een overtreding in de beroepsuitoefening en welke straf de des-betreffende accountants wordt opgelegd. Komt de WPK echter tot de conclusie dat er geen sprake is van

Tabel 1. Vergelijking (aanstaande) toezicht op het accountantsberoep

<i>Aspect</i>	Verenigde Staten	Verenigd Koninkrijk	Nederland	Duitsland
Wettelijke regeling	Sarbanes-Oxley Act	Companies Act	Wet toezicht accountantsorganisaties	Abschlussprüfer-aufsichtsgesetz
Toezichthouder accountantsberoep	Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)	Professional Oversight Board for Accountancy (POBA)	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Abschlussprüfer-aufsichtskommission (APAK)
Registratie accountantskantoren	Bij PCAOB van kantoren die ondernemingen met beursnotering in Verenigde Staten controleren	Bij beroepsorganisaties waarop POBA toezicht houdt	Bij AFM van kantoren die wettelijke controles verrichten	Bij Wirtschaftsprüfer-kammer (WPK) van kantoren die wettelijke controles verrichten
Inspectie accountantskantoren	Door PCAOB ieder jaar of ten minste iedere drie jaar, afhankelijk van aantal cliënten met beursnotering in Verenigde Staten	Door Audit Inspection Unit van POBA-kantoren die organisaties van openbaar belang controleren iedere drie jaar en minder frequent overige kantoren met controle-clieënten waarbij gebruik zal worden gemaakt van werkzaamheden van de Quality Assurance Directorate	Kantoren die organisaties van openbaar belang controleren door AFM en overige kantoren met controleclieënten door AFM waarbij wordt gesteund op inspecties van beroepsorganisaties	Door Kommission für Qualitätskontrolle van WPK kantoren die wettelijke controles verrichten iedere drie jaar
Standaarden	PCAOB vaardigt controlestandaarden en gedrags- en beroepsregels uit	Auditing Practices Board vaardigt controlestandaarden en belangrijkste gedrags- en beroepsregels uit	Beroepsorganisaties vaardigen controlestandaarden en gedrags- en beroepsregels uit	Rol APAK en WPK in nieuwe context nog onduidelijk; nu vaardigt Institut der Wirtschaftsprüfer controlestandaarden uit en WPK gedrags- en beroepsregels
Bestrafing	PCAOB kan disciplinaire maatregelen en geldboetes opleggen; strafrechtelijke vervolging overeenkomstig SOx 1106	Bevindingen worden doorgegeven aan beroepsorganisaties of Investigation and Discipline Board die nadere actie ondernemen	AFM kan disciplinaire maatregelen treffen, geldboetes opleggen en kan tegen individuele accountants een klacht indienen bij Accountantskamer	WPK kan disciplinaire maatregelen en geldboetes opleggen
Toezichthouder financiële verslaggeving	Securities and Exchange Commission	Financial Reporting and Review Panel	AFM	Prüfstelle für Rechnungslegung

een overtreding of besluit zij geen straf op te leggen, dan moet de APAK worden gehoord alvorens zij haar conclusie of besluit bekendmaakt.

5.3 Standaarden

De toezichthoudende taak van APAK strekt zich ook uit tot de totstandkoming van de standaarden van accountantscontrole. Welke rol de WPK hierbij gaat spelen is nog niet duidelijk. Op dit moment worden de controlestandaarden niet uitgevaardigd door de WPK, maar door het Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW). Aangezien IDW een privaatrechtelijke vereniging van accountants is, zijn zij alleen bindend voor de leden van IDW en kunnen zij niet-leden, die desondanks bevoegd kunnen zijn controles uit te voeren, niet binden.

5.4 Bestrafing

De WPK kan bij overtreding van de wet- en regelgeving allerlei maatregelen opleggen aan accountantskantoren en individuele beroepsbeoefenaren. De Kommission für Qualitätskontrolle kan accountantskantoren onder meer de vergunning weigeren of intrekken, aanwijzingen geven of verplichten een dwangsom te betalen, terwijl het bestuur van de WPK ten aanzien van individuele accountants disciplinaire maatregelen kan treffen en hen geldboetes kan opleggen.

6 Conclusies

In tabel 1 (zie p. 551) wordt het (aanstaande) toezicht op het accountantsberoep van de in dit artikel besproken landen op een aantal aspecten met elkaar vergeleken.

Uit de analyse blijkt dat de inrichting van het extern toezicht op het accountantsberoep in de besproken landen op een aantal belangrijke punten verschilt:

- in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland worden speciaal daarvoor in het leven geroepen organisaties belast met deze toezichthoudende taak, terwijl die in Nederland wordt ondergebracht bij een bestaande toezichthouder;
- in de Verenigde Staten is het toezicht gericht op de accountantskantoren die de financiële verslaggeving van ondernemingen controleren die in dat land een beursnotering hebben. In de Europese landen daarentegen richt het toezicht zich op accountantskantoren die wettelijke controles verrichten, in het bijzonder ten aanzien van OOBs;

- in de Verenigde Staten en Nederland vindt registratie van de desbetreffende accountantskantoren bij de toezichthouder zelf plaats. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland gebeurt dat bij de beroepsorganisaties;
- in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland worden de accountantskantoren geïnspecteerd door de toezichthouder zelf. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk zal daarbij waarschijnlijk worden gesteund op de inspecties van de beroepsorganisaties als het gaat om accountantskantoren die geen OOBs controleren. In tegenstelling tot de andere landen zal Duitsland het bestaande systeem van collegiale toetsing van de beroepsorganisatie volledig incorporeren in het extern toezicht op het accountantsberoep;
- alleen in de Verenigde Staten vaardigt de toezichthouder zelf de controlestandaarden en gedrags- en beroepsregels uit. In het Verenigd Koninkrijk wordt dat gedaan door een apart orgaan en in Nederland blijft dat grotendeels in handen van de beroepsorganisaties. In Duitsland bestaat hierover nog onduidelijkheid;
- de bestraffingen van accountantskantoren en individuele beroepsbeoefenaren in de vier landen omvatten zowel disciplinaire maatregelen als geldboetes. De wegen waarlangs de bestraffingen kunnen worden opgelegd verschillen echter in ieder land;
- in Nederland wordt het toezicht op het accountantsberoep en het toezicht op de externe financiële verslaggeving van ondernemingen uitgeoefend door één en dezelfde organisatie. In de andere drie landen zijn deze toezichthoudende taken daarentegen zichtbaar gesepareerd, al vindt er wel communicatie plaats zoals in het Verenigd Koninkrijk tussen de AIU en de FRRP.

De vraag is waar het optimum ligt van het zelfstandig toezicht houden en het steunen op toezichtstructuren die door de beroepsorganisaties zijn opgezet. In de Nederlandse verhoudingen leidt dit tot de vraag hoe de scheidslijn te trekken tussen het werk van de AFM en de inspecties van NIVRA en NOvAA. Het valt te overwegen om een overeenkomst op te stellen waarin de samenwerking tussen de AFM en de beroepsorganisaties op dit punt wordt geregeld. Zodoende kunnen de betrokken instanties de toegekende taken en verantwoordelijkheden blijven dragen en kan het toezicht zo efficiënt mogelijk plaatsvinden. Eis is wel dat wederzijds van de bevindingen gebruik kan worden gemaakt en de planning systematisch wordt afgestemd. ■

Literatuur

- Beckman H. en E.A. de Jong, (2004), De AFM; waakhond of pitbull?, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 78, nr. 12, december, dit themanummer.
- Co-ordinating Group on Audit and Accounting Issues, (2003), *Final report to the Secretary of State for Trade and Industry and the Chancellor of the Exchequer*, 29 januari 2003.
- Cruver, B., (2002), *Anatomy of Greed*, Carroll & Graf Publishers, New York.
- Financial Oversight of Enron: The SEC and Private-Sector Watchdogs*, Report of the Staff to the Senate Committee on Governmental Affairs, 8 oktober 2002 (voorzitter Joe Lieberman); http://www.senate.gov/~gov_affairs/100702watchdogsreport.pdf.
- Heininger, K. en K. Bertram, (2004), Neue Anforderungen an Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle durch das Abschlussprüferaufsichtsgesetz (APAG), in: *Der Betrieb*, nr. 33, pp. 1737-1741.
- Koninklijk NIVRA, (2003), *Verordening op de kwaliteitstoetsing*, februari.
- Pouw, J.F.M., P.J. Sebrechts en T.J. Sturmans, (2004), Vanuit een breed publiek belang naar onafhankelijk toezicht: de Wta, recente wetgevings-initiatieven, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 78, nr. 12, december, dit themanummer.
- Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on statutory audit of annual accounts and consolidated accounts and amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (concept herziene Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht).
- Review of the Regulatory Regime of the Accountancy Profession, Report to the Secretary of State for Trade and Industry, januari 2003.
- Schmidt, M. en S. Kaiser, (2004), Öffentliche Aufsicht über Abschlussprüfer: Schwerpunkt der Reform des Berufsrechts der Wirtschaftsprüfer 2004, in: *WPK Magazin*, nr. 3, pp. 38-41.
- Squires, S.E., C. Smith, L. McDougall en W.R. Yeack, (2003), *Inside Arthur Andersen: Shifting Values, Unexpected Consequences*, Financial Times Prentice Hall.
- Toffler, B.L., (2003), *Final Accounting: Ambition, Greed and the Fall of Arthur Andersen*, Broadway Books, New York.
- Wet op de Registeraccountants (WRA), bewerkt door W. Hulshoff Pol, Schuurman en Jordens, 155-I, Tjeenk Willink, 1995.
- Wetsvoorstel toezicht accountantsorganisaties, Kamerstukken II 2003/04, 29658.

Noten

- 1 Zie voor nadere informatie over het toezicht op het accountants-beroep in:
 - de Verenigde Staten: www.pcaobus.org;
 - het Verenigd Koninkrijk: www.asb.org.uk/poba; www.dti.gov.uk
 - Nederland: www.afm.nl en www.minfin.nl (zoek: toezicht accountants);
 - Duitsland: www.bmwi.de en www.wpk.de.
- 2 Basis voor het regeringsbesluit wet- en regelgeving aan te passen zijn twee studierapporten die te vinden zijn op www.dti.gov.uk/cld/cgaai-final.pdf en www.dti.gov.uk/cld/accountancy-review.pdf.
- 3 Zie de bijdrage van Beckman en De Jong in dit themanummer over de samenloop van toezichthoudende taken bij de AFM.
- 4 De volledige naam van deze wet luidt: Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer vom 19. Dezember 2000.
- 5 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Berufsaufsicht über Abschlussprüfer in der Wirtschaftsprüferordnung, VIII A 4 – 12 94 30/7, 1 juli 2004.
- 6 De figuur is ontleend aan Heininger en Bertram (2004).