

Internationaal controleorgaan: verkeerde oplossing

Jan Achten

SAMENVATTING In MAB van december 2005 bespreekt A.J. Bindenga hoe de accountantswereld heeft geprobeerd het vertrouwen in het beroep te herstellen. Hij is niet onder de indruk. Bindenga wil splitsing van de accountantspraktijk in één voor beursgenoteerde ondernemingen en één voor overige organisaties. Hij gaat verder: voor de accountantscontrole van beursgenoteerde ondernemingen dient een internationaal controleorgaan te worden opgericht, vergelijkbaar met een internationaal accountantskantoor. In deze reactie worden enkele kritische noten bij zijn voorstel geplaatst.

Wat is internationaal?

Bindenga is hier niet precies over: vele problemen zullen nog moeten worden opgelost. Maar hij denkt mondiaal, als hij stelt dat het orgaan vertegenwoordigd is in landen waar beursgenoteerde ondernemingen gevestigd zijn. Mondiale opzet is een utopie: het is ondenkbaar dat bijvoorbeeld de Verenigde Staten bevoegdheden zullen afstaan aan een internationaal orgaan. Denk alleen al aan het Amerikaanse verzet tegen erkenning van een internationaal strafhof.

Een mondiale benadering dus niet, wel een regionale, zoals in de EU? Dit is niet onmogelijk. Het EG-verdrag zou kunnen worden aangepast om in de oprichting van het gewenste controleorgaan te voorzien. Andere landen zouden zich kunnen aansluiten, zoals gebeurd is met de Europese Economische Ruimte die nog een paar landen omvat.

Jan Achten behaalde zijn doctoraal economie (1976) en accountantsexamen (1979) aan de Universiteit van Amsterdam. Tot zijn pensionering in 2005 was hij werkzaam bij bureau vaktechniek van BDO Accountants, alsmede hoofd stagebureau. Daarna vaktechnisch beleidsmedewerker bij de NOVAA.

Het is niet onmogelijk, maar ook niet erg realistisch dat de lidstaten van de EU het verdrag (EU- of EG-) weer zouden willen aanpassen, nadat door referenda in Frankrijk en Nederland de laatste aanpassing van het verdrag schipbreuk heeft geleden. De aandrang zou wel erg groot moeten zijn en daar ziet het nu niet naar uit. In het vervolg komt de vraag naar voren of het voorstel wel grote urgentie heeft.

Blijft in EU-verband vooralsnog over de harmonisatie of coördinatie van de accountantscontrole van beursgenoteerde ondernemingen door middel van EG-richtlijnen. De lidstaten dienen EG-richtlijnen uit te voeren, maar ze zijn soeverein hoe dit te doen. Een samenwerkend orgaan mag, maar hoeft niet.

Heeft een internationaal controleorgaan urgentie?

Impliciet is de veronderstelling dat een controleorgaan dat namens de overheid of overheden functioneert, het publieke belang beter behartigt dan een particulier bedrijf, zoals de grote accountantskantoren zijn, zou doen. Even impliciet is de veronderstelling dat de overheid geen belangen zou hebben in de uitkomsten van de accountantscontrole.

Beide uitgangspunten zijn voorbarig. We hebben dit gezien in de aanloop naar de euro (en het vervolg) en in overheidsboekhouden in het algemeen. Om met het laatste te beginnen: creatief boekhouden is bij de overheid bepaald niet onbekend. Op microniveau zien we geforceerde inkopen aan het einde van het jaar om het budget vol te maken, veelal met uitgestelde levering. Op macroniveau zien we een AOW-wetgeving die toch tenminste voor de nominale aanspraken als een feitelijke ('constructieve') verplichting kan worden gezien, maar die we vergeefs op de balans zoeken. Toen bij de aanloop naar de euro de AOW aan de orde kwam, werd niet gereageerd door de verplichting te bepalen, maar door te constateren dat andere Europese overheden nog creatiever waren en nu nog zijn.

Zo zijn we bij de aanloop naar de euro gekomen. Frankrijk telt voor de overheidsschuld niet de pensioenverplichting jegens de ambtenaren mee en Nederland wou zelfs aan deze praktijk meedoen door de beleggingen van het ABP van de overheidsschuld af te trekken. Schuldposities deugen niet en zijn al helemaal niet vergelijkbaar. Tenslotte het voorbeeld van Italië waar premier Berlusconi voetbalclubs toestaat om transfersommen in tien jaren af te schrijven in plaats van over de contractperiode. En daar moeten wij het herstel van het vertrouwen in het accountantsberoep aan toevertrouwen? Aan Churchill wordt de uitspraak toegeschreven: Democratie is de slechtste staatsvorm die ik ken, maar ik weet geen betere.

Onnodig

Naar mijn mening kan op minder pretentieuze wijze hetzelfde worden bereikt als wat Bindenga beoogt: te verzekeren dat controle (van beursgenoteerde ondernemingen) wordt uitgevoerd zoals het maatschappelijk verkeer verwacht, zonder verstoring door andere belangen die het controleorgaan heeft.

Daartoe is nodig dat er een autoriteit komt die bevoegdheden krijgt en uitoefent die beduidend verder gaan dan nu zijn voorzien. De accountantswereld kent al tientallen jaren het fenomeen van beoordeling van het werk van een andere accountant (bekend onder het jargon 'review') door inzage van diens dossiers. De autoriteit dient eveneens een dergelijke inzage te krijgen. De inzage kan zich vooral richten op:

- Gehanteerde grondslagen voor de jaarrekening. Het toezicht moet verder kunnen gaan dan het ingediende wetsvoorstel toezicht financiële verslaggeving (WTFV) beoogt want dat voorstel ziet toe op openbare informatie en aanvullende informatie (vrijwillig of na een procedure bij de Ondernemingskamer verstrekt), waarbij de onderneming de mogelijkheid heeft de informatie en de antwoorden (jezuïtisch) te kleuren.
- Deugdelijke grondslagen, zoals verantwoording van baten en verliezen. Bijvoorbeeld: Is sprake van derden met wie transacties of contracten zijn aangegaan? Is sprake van naleven van regels, maar schending van beginselen, bijvoorbeeld door een optie een jaar op te schorten om consolidatie te vermijden?
- Toelichting op ontwikkeling die anders is dan verwacht, bijvoorbeeld een margeontwikkeling die tegengesteld is aan die in de bedrijfstak. Een wens die Koster (AFM) in zijn Nordemann-lezing uitte.
- Beoordeling van de economische positie van de beursklant versus zijn accountantskantoor: welke inkomsten naast die van de controleopdracht ontvangt het kantoor, hoe is de organisatie daarvan, wordt met name voldoende gezorgd dat de onafhankelijke posi-

tie van de controlepartner en zijn team niet nadelig wordt beïnvloed. Totaal afstoten zoals Koster wil, lijkt ver weg, hoe valide zijn argumenten ook mogen zijn¹.

Wie?

De vraag is wie die toezichthouder moet zijn. Een mondiale toezichthouder is te utopisch om serieus over te denken. Een regionale EU-toezichthouder lijkt vooralsnog ook te ver weg. Blijft over een nationale toezichthouder, die wel voldoet aan de eisen die de EU stelt.

In Nederland kom je dan terecht bij de AFM-eenheid die het toezicht betreffende de WTFV aan het voorbereiden is. Het is een logisch uitbreiding van zijn taak.

Een bezwaar is de vermenging van belangen met andere toezichthoudende taken. Dat was al en wordt nu alleen maar sterker. Een Chinese Muur tussen de afdelingen? Dzengis Khan merkte nuchter op dat de sterkte van de Chinese Muur wordt bepaald door de dapperheid van haar bewakers. En recenter kwam de beroemde uitspraak van Bismarck: Iedereen is omkoopbaar, alleen de prijs verschilt. Niet dat sprake is van omkoping, het gaat erom dat barrières doorbroken worden zodra het belang groot genoeg is, zoals bekend is in de accountantspraktijk ten aanzien van mogelijke doorbreking van administratief-organisatorische functiescheidingen die onjuiste beschikking over bezit van de onderneming beogen te voorkomen.

Kortom, de aangewezen toezichthouder is de verzelfstandigde AFM-eenheid. Laat de gewenste aanpassing de voortgang van de WTFV niet bemoeilijken. Het is hoog tijd dat toezicht op financiële verslaggeving, en op de wijze waarop die is gecontroleerd, niet wordt overgelaten aan een toevallige dolende ridder als Lakeman.

Overheid

Het initiatief moet van de overheid komen. De nasleep van de Nordemann-lezing maakt duidelijk: van het beroep is geen ingrijpende hervorming te verwachten. Het Koninklijk NIVRA heeft met succes de AFM laten inbinden² na de commotie over de Nordemann-lezing. Het kan een Pyrrusoverwinning blijken te zijn als door deze affaire het bij de politiek doordringt in hoeverre van het accountantsberoep hervorming is te verwachten.

Resultaat

Een verzelfstandigde AFM-eenheid met echte bevoegdheden kan inhoudelijk hetzelfde of meer bereiken dan een staatsaccountant. Het is een systeem van 'checks and balances': zowel de controleur als de toezichthouder dienen hun standpunten te onderbouwen. Geconstateerde overtredingen kunnen bij de

Ondernemingskamer of de Accountantskamer³ worden aangegeven. De oplossing is niet utopisch of onrealistisch.

Is aan de perceptie van het maatschappelijk verkeer voldoende tegemoet gekomen, als toch de gecontroleerde onderneming de controleur betaalt? Zou een staatsaccountant toch niet beter aan de perceptie tegemoet komen? Wellicht zal de verwachting of een staatsbedrijf of een particulier bedrijf beter is, ideologisch bepaald blijven worden. ■

Naschrift

Leuk dat Achten reageert op mijn artikel. Het is altijd verheugend te ervaren dat collega's meedenken en alternatieve oplossingen voorstellen. Enkele kanttekeningen mijnerzijds.

Het probleem dient wel internationaal aangepakt te worden en niet regionaal. Over de weigering van de Amerikanen om zich aan te sluiten bij een internationaal orgaan, ben ik minder pessimistisch dan Achten. Ik vind de kwalificatie 'utopie' daarom te zwaar. De Big 4 doen thans niet anders dan wereldwijd beursgenoteerde ondernemingen controleren. Voor de goede orde merk ik op dat ik niet gepleit heb voor een staatsaccountant, maar juist een onafhankelijk orgaan. De oplossing van Achten om toezichthouders te belasten met diepgaande reviews vind ik een voorbeeld van functievermenging.

André Bindenga

Noten

- 1 Bestuurslid Paul Koster hield op 17 september 2005 de jaarlijkse Nordemann-lezing van de Universiteit van Amsterdam. Daarin bepleitte hij een radicaal afstand doen van alle niet-controleactiviteiten. De rede wekte dusdanig beroering dat het NIVRA zijn samenwerking met de AFM rond de invoering van het toezicht opschortte. De rede is gepubliceerd in *De Accountant* van oktober 2005, pagina 26 e.v.
- 2 Het NIVRA hervatte de opgeschorte samenwerking nadat Koster in een gesprek en daaropvolgend in een brief 'misverstanden' had besproken en zei de interpretatie die het NIVRA-bestuur aan zijn uitspraken had gegeven, te betreuren en schreef dat de gewraakte uitspraken niet op Nederland sloegen.
- 3 Door de inmiddels door de Eerste Kamer aangenomen Wet toezicht accountantsorganisaties wordt het tuchtrecht betreffende controle-opdrachten overgedragen aan een op te richten Accountantskamer bij de rechtbank van Zwolle. De Wet tuchtrechtspraak accountants moet hier nog nadere invulling aan geven.