

Toezicht op accountantsorganisaties; een wetsvoorstel

Drs. J.G. Groeneveld RA RV

De voorgestelde Wet Toezicht Accountantsorganisaties

De eerste regels van het Voorstel van Wet Toezicht Accountantsorganisaties luiden als volgt:
'Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! Doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het met het oog op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring en in het bijzonder de bevordering van het vertrouwen in en de transparantie van de financiële markten wenselijk is dat eisen worden gesteld aan accountantsorganisaties en externe accountants en dat onafhankelijk publiek toezicht wordt gevestigd op accountantsorganisaties, in het bijzonder in het geval deze controles verrichten bij organisaties van openbaar belang ...'

Het ligt er niet om. Volgens het kabinetsstandpunt heeft met name de combinatie van kwaliteitsbewaking en belangenbehartiging binnen een beroepsorganisatie de schijn tegen. En bijna vanzelfsprekend speelt ook op dit terrein 'Europa' een rol met een aanbeveling van de Europese Commissie in mei 2002 en een Mededeling in mei 2003 omtrent publiek toezicht. Afgaande op de aanhef van het wetsvoorstel weegt het kabinetsstandpunt toch het

zwaarst bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

De voorgestelde maatregelen houden – *geparafraseerd* – onder andere het volgende in:

- de externe accountant moet een vergunning hebben;
- de instelling van publiek toezicht op accountantsorganisaties en de externe accountants;
- een roulersysteem voor de externe accountant;
- de mogelijke toelating van ook niet-leden van NIVRA of NOvAA¹;
- tuchtrechtspraak voor de externe accountant buiten de eigen kring;
- de instelling van een Accountantskamer.

Geen zelfstandig beroep meer

Met de voorgestelde maatregelen – vergunning, toezicht, toelating van derden door de toezichthouder, voor de externe accountant tuchtrechtspraak buiten de eigen beroepsgroep, gedwongen rouleren – gaat de externe accountant de zelfstandigheid van zijn beroep verliezen.

De externe accountant – van oudsher ‘de accountant’ – is de figuur die volgens Limperg de vertrouwensman zou zijn in het maatschappelijk verkeer. Hij voegde door zijn controle en zijn verklaring zekerheid toe aan de financiële rapportages van het management. Hij werd deskundig en onafhankelijk genoemd. Dat schijnt allemaal niet langer het geval te zijn. Dat is een groot verlies.

Hoe heeft het zover kunnen komen? Het accountantsberoep heeft zich in ons land letterlijk en figuurlijk als vrij beroep kunnen ontwikkelen. Tussen de jaren zeventig met het vrije accountantsberoep en op dit moment het wetsvoorstel, is het een en ander gebeurd:

- ongeveer midden jaren tachtig heeft zich voor het Nederlandse accountantsberoep een proces van professionalisering ingezet;
- uit de tweede helft van de jaren tachtig meen ik mij te herinneren met betrekking tot accountants

voor het eerst de term ‘ontsoeking’ te hebben gehoord.

Maar er waren meer ontwikkelingen die relevantie kunnen hebben:

- (enorme) internationalisering;
- (enorme) expansie van de grote kantoren;
- (enorme) wetgeving en regelgeving op het terrein van te publiceren jaarrekeningen;
- (enorme) informatisering en automatisering.

Het zijn ontwikkelingen waarvan een grote druk moet zijn uitgegaan op het accountantsberoep. Als bedrijfseconoom merk ik op dat deze ontwikkelingen naar mijn waarneming gepaard gingen met afnemende aandacht voor bedrijfseconomie die bijvoorbeeld in de eigen NIVRA-opleiding niet een hoofdvak bleef maar basisvak werd. Het NIVRA-bestuur werkt al enkele jaren zonder Commissie Bedrijfseconomie.

Het zijn ontwikkelingen waar – naar ik aanneem – de meeste individuele accountants niet zoveel invloed op hebben kunnen uitoefenen. De genoemde ontwikkelingen zijn als het ware een gegeven geweest. Zij hebben als gemeenschappelijke deler dat veel accountants zullen zijn gaan studeren op hoe het moet. Wat zegt de wet? Wat zegt de RJ? Wat zegt de IAS? Wat zegt het handboek van de eigen organisatie? Regels – denk ik wel eens – roepen meer regels op. Regels bieden houvast. Dat is heerlijk. Zij bieden ook een mogelijkheid tot beroep en daarmee wellicht tot verontschuldiging. Zou dat een oorzaak zijn?

Het professionaliseringsproces

Het proces van professionalisering is voor accountants nu ongeveer een kwart eeuw aan de gang. In het algemeen blijkt professionalisering een moeizaam proces te zijn. Op bedrijfsniveau worden die moeilijkheden bij herhaling manifest. Het zou de moeite waard kunnen zijn om een onderzoek te doen naar het verloop van het professionaliseringsproces van het accountantsberoep in Nederland. Er

van uitgaande dat de hier eerder signaleerde ontwikkelingen inderdaad een oorzakelijke relatie hebben met de huidige beroepssituatie – die volgens het wetsvoorstel gaat uitmonden in het verlies van een zelfstandig accountantsberoep – zou reparatie op een aantal effecten van die ontwikkelingen voor de hand liggen. De wetgever kiest echter voor de nu voorgestelde route. In een tijd van deregulering komt dat hard aan. Daarentegen komt deregulering in het wetsvoorstel tot uitdrukking in het ‘... principe (dat) een ieder zich kan kwalificeren voor toelating tot het domein van de wettelijke controles’ (MvT). En ook dat komt hard aan. Terzijde: de Toezichthouder krijgt hiermee zeker een rechtstreekse eigen verantwoordelijkheid voor vertrouwen en transparantie. De Trias Politica – waarover in dit verband het NIVRA in haar persbericht van 19 september 2003 spreekt – dreigt hiermee enige schade op te lopen.

Hoe zal het worden?

Er ontstaat een consistentievraagstuk: kan een accountant onafhankelijk zijn wanneer zijn optreden is gekaderd in externe vergunning en toezicht? Kan de accountant in de toekomst voldoende respect afdwingen? Of zou het juist een steun voor hem zijn dat hij zich op zijn vergunning kan beroepen – en de kans op verlies daarvan – wanneer een cliënt het onmogelijke van hem zou verlangen? Vergunning en toezicht kunnen de accountant ‘emanciperen’.

Maken we ons druk om niets? Misschien zal de verloren zelfstandigheid externe accountants in de dagelijkse uitoefening van het beroep niet hinderen. In dat geval zouden de voorgestelde maatregelen vooral om perceptie gaan. In dat geval speelt deze wetgeving zich rond de accountant af zonder hem echt te raken en wordt het verlies van een zelfstandig accountantsberoep niet zo gevoeld.

De overheid inspecteert via haar Autoriteit Financiële Markten de exter-

ne accountant. Toezicht op toezicht. De zeer behoorlijke rekening voor het gehouden toezicht gaat naar de accountant en (wellicht) vandaar via hogere tarieven naar de gecontroleerde cliënt. We kunnen weer rustig slapen. Wij lopen de kans daardoor zelf wat minder kritisch op de accountant te worden, immers: de overheid waakt. De vraag kan daarbij rijzen in hoeverre de overheid op deze manier eindverantwoordelijk wordt. Geschiede partijen in het maatschappelijk verkeer zullen tekortschietend toezicht wel aangrijpen. Zien we over een aantal jaren een enquête naar falend toezicht? Niet geheel ondenkbaar is dat de externe accountant zich daarop zou kunnen gaan beroepen.

Feitelijk verandert er niet veel in het dagelijks leven van de externe accountant². Behalve dat hij aan hernieuwing van zijn vergunning moet denken. De grote accountantsorganisaties zullen wat gemakkelijker aan de

vereisten kunnen voldoen dan de kleine kantoren: de schaalvoordelen worden nog voordeliger, lijkt me. En eens per zeven jaar moet de externe accountant bij zijn vaste controleopdracht rouleren. Het kan wat ongemak geven. Verder valt het erg mee. De externe accountant mag er adviesopdrachten naast blijven doen. Hindertlijker is het voor de niet-vergunninghouders. Als registeraccountants bezaten zij ooit een licentie voor controleopdrachten. Verliezen zij hiermee niet aan marktwaarde?

Tot slot

Eind jaren tachtig heb ik mij naar aanleiding van het professionaliseringsproces bezorgd getoond over de verstrengeling van belangenbehartiging en kwaliteitsbewaking die in het kabinetsstandpunt wordt genoemd³. Mijn persoonlijke teleurstelling over deze ontwikkeling is groot. Ik vraag me ernstig af of de beoogde effecten op deze manier worden gerealiseerd.

(Tucht)rechtspraak buiten de eigen kring – hier althans voor de externe accountant voorgesteld – spreekt mij aan. Ik betreur de aard van andere voorgestelde maatregelen. De kern lijkt te worden gemist: toezicht zal als zodanig de kwaliteit niet verbeteren. Een accountant zo onder curatele lijkt mij niet goed te kunnen functioneren. ●

*Directeur Wingman Business Valuators B.V.,
Dordrecht/Leidschendam*

¹ Het wetsvoorstel betreft leden van zowel NIVRA als NOvAA. Terwille van de eenvoud zal ik hierna niet steeds beide organisaties noemen.

² Maar dat kan veranderen omdat nog veel door Algemene Maatregelen van Bestuur zal worden 'ingevuld'.

³ Professie en commercie in het vrije accountantsberoep. De Accountant nr. 11, juli/augustus 1988. Dit artikel bezorgde mij de Krui'na-gelprijs, bij de uitreiking waarvan J. Lindenaar RA een toespraak hield (De Accountant, nr. 7, maart 1989).