

# Accountants worstelen met dynamischer speelveld en publieke rol

De dynamiek in het bedrijfsleven is toegenomen, en daarmee ook de behoefte aan inzicht in het middellange termijn-perspectief van ondernemingen. Hierdoor wint het werk van de accountant aan belang. Tegelijkertijd wordt zijn *assurance* steeds meer een momentopname. Dat bedreigt de geloofwaardigheid van accountancybedrijven en het draagvlak voor hun wettelijke controletaak. Hoe komt de sector uit deze spagaat?

## IN HET KORT

- De accountant is genoodzaakt zijn takenpakket te verbreden richting risico-inschattingen en governance-beoordelingen.
- Het is noodzakelijk dat er expliciete grenzen worden gesteld aan de taak en rol van accountants.
- Daarbij zet de commercialisering van de sector de balans tussen overheidstoezicht en eigen verantwoordelijkheid op scherp.

## ARNOUD BOOT

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) en raadslid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

## BART STELLINGA

Wetenschappelijk medewerker bij de WRR en onderzoeker aan de UvA

**D**e accountancysector ligt al jaren onder een vergrootglas. Begin dit jaar kwamen maar liefst twee commissies met stevige kritiek. Zowel de Commissie toekomst accountancysector (CTA, 2020), ingesteld door de minister van Financiën Hoekstra, als de Monitoring Commissie Accountancy (MCA, 2020) signaleren significante tekortkomingen in de kwaliteit van het geleverde werk – al melden beide commissies verbeteringen te zien ten opzichte van een aantal jaren geleden. De vervolgstap is nu dat minister Hoekstra ‘kwartiermakers’ heeft aangesteld om tot verdere verbeteringen in de sector te komen.

In dit artikel doen we een stap terug. We richten ons op het bedrijfsleven en de veranderingen die daar hebben plaatsgevonden. Zoals de veel grotere dyna-

miek in het ondernemingslandschap en de deels daarmee samenhangende financialisering – het dominant worden van de financiële afrekencriteria in samenhang met de alomtegenwoordigheid van financiële markten en grotere transactiemogelijkheden. Tegelijkertijd is er een alsmaar toenemende maatschappelijke behoefte om inzicht te krijgen in de financiële en niet-financiële aspecten van de bedrijfsvoering.

Het werk van de accountant is als gevolg van deze ontwikkelingen van groter publiek belang geworden, maar tegelijkertijd ook veel moeilijker. Daar komt bij dat de accountant moet opereren vanuit een sector die zelf ook onderhevig is aan dynamiek en financialisering, waarbij commerciële belangen bij accountancybedrijven kunnen botsen met het publieke belang van de controle-activiteit.

## Grotere dynamiek in het bedrijfsleven

Een eerste belangrijke ontwikkeling in het bedrijfsleven is de sterk toegenomen dynamiek. Een duidelijk zichtbare illustratie daarvan zijn de grote veranderingen in de samenstelling van de beursindices. De S&P500 toonde bijvoorbeeld tot in de jaren tachtig weinig veranderingen: dezelfde ondernemingen domineerden jaar op jaar. Daarna kwamen er echter steeds grotere verschuivingen (Innosight, 2018). De globalisering, deregulering en technologische ontwikkelingen (vooral op het gebied van informatietechnologie) liggen hieraan ten grondslag.

Deze dynamiek uit zich ook in een veel grotere veranderingsdrift van ondernemingen. Er lijkt sprake van een veel sterkere transactie-oriëntatie, met als meest in het oog springend de vele fusies en overnames, meer herstructureringen dan ooit plus internationale expansie, en een kortere levenscyclus van producten (Boot, 2010).

Ondernemingen worden daarnaast minder grijpbaar door het steeds belangrijker worden van immateriële activa zoals menselijk kapitaal, merken en patenten.

Ook vervagen de grenzen van de onderneming, zoals blijkt uit de sterke groei van joint ventures en de zogenoemde ecosystemen, waarmee ondernemingen hubs voor innovatie en samenwerking proberen te creëren (Jacobides, 2019). Daar komt bij dat de juridische grenzen van de onderneming vervagen, door het populair worden van *off-balance sheet*-activiteiten en het opzetten van tal van juridisch zelfstandige onderdelen, met een enorme complexiteit van de grote bedrijven als gevolg.

### De financialisering van de economie

Een tweede trend betreft de financialisering van de economie. Deels verklaart deze financialisering de grotere dynamiek in het bedrijfsleven. Door de sterke opkomst van financiële markten zijn de mogelijkheden toegenomen om veranderingen in gang te zetten. Het is makkelijker geworden om geld aan te trekken en daarmee acquisities te financieren. Daarnaast kunnen bedrijfs-onderdelen hierdoor makkelijker worden verkocht. Ook buiten de openbare financiële markten is er een grotere mogelijkheid voor transacties, zoals blijkt uit de

steeds belangrijkere rol die private-equity-investeerders spelen (Boot, 2010).

Het bedrijfsleven wordt dus geconfronteerd met een dynamischere en snellere financiële omgeving. Beleggers en investeerders oefenen grotere druk uit, en laten zich daarbij leiden door hapklare indicatoren – zoals kredietbeoordelingen of de ontwikkeling van beurskoersen. Ondernemingsbesturen zijn hierdoor sterker op financiële grootheden gaan sturen. Hierdoor dreigt er een grillige bedrijfsstrategie en een kortere horizon. Zo werden kwartaalresultaten een doel op zich, en is er een grotere focus op de marktwaarde van de onderneming, en op aandelenkoersen in het bijzonder. Accountingstandaarden zijn hier overigens in meegegaan door meer belang te hechten aan marktwaarderingen (kader 1). Deze dynamiek kan zelfversterkend werken, want naarmate bedrijven intern meer de nadruk op de korte termijn leggen, zullen beleggers dat ook doen – wat weer bijdraagt aan de interne kortzichtigheid (WRR, 2016).

### Behoeft aan middellangetermijninzicht

Terwijl het bedrijfsleven dynamischer en mogelijk kortzichtiger is geworden, ontstaat er ook een grotere aandacht voor aspecten van de bedrijfsvoering die juist wel (verder) in de toekomst kijken. Er is behoefte aan houvast en meer inzicht in de middellangetermijnontwikkelingen rondom de onderneming. We zien daardoor een grotere behoefte aan inschattingen – met bijbehorende financiële en niet-financiële maatstaven – die op de toekomst georiënteerd zijn.

De roep om inschatting van continuïteitsrisico's een prominentere plek in accounting te geven, is een uiting van de toenemende behoefte aan toekomstgeoriënteerde inschattingen (MCA, 2020). Hetzelfde geldt voor het centraal stellen van 'langetermijn-waardecreatie' in de *Corporate Governance Code* (MCCGC, 2016). In het verlengde hiervan speelt ook de 'purpose'-discussie: *purpose* als kompas van waar de onderneming voor staat, kan helpen om richting en houvast te verschaffen.

Vastigheid wordt gezocht door allerlei stakeholders: van beleggers, toezichthouders en werknemers tot klanten, toeleveringsbedrijven en de maatschappij in bredere zin. Men is op zoek naar houvast in een omgeving waarin, door de dynamiek, de cijfertjes van 'vandaag' steeds minder zeggen over de kansen van 'morgen'. Het publieke belang van assurance is dus toegenomen.

### Toenemende marktwaardering in accountingstandaarden

KADER 1

Er is in de accountingstandaarden een trend om activa tegen de marktprijs te waarderen (*mark-to-market accounting*) in plaats van de historische kostprijs. De toenemende focus op financiële indicatoren, en het uitgebreide perspectief op ondernemingen als koopwaar in plaats van als productieve entiteiten, zijn belangrijke factoren geweest die richting marktwaarderingen geduwd hebben (Ramanna, 2013).

Hoewel marktwaarderingen een accurater beeld suggereren van de financiële positie van ondernemingen – men houdt immers niet meer vast aan tamelijk willekeurige historische boekwaardes – kleven er ook nadelen aan. Waardeveranderingen en waardecreatie zijn niet hetzelfde. De eerste valt onder wat John Maynard Keynes beschouwde als een *beauty contest*:

marktwaardes kunnen zich verwijderen van fundamentele waardes omdat beleggers hun gedrag laten bepalen door wat ze denken over hoe anderen zullen beleggen (en daardoor hun eigen informatie negeren). Waardecreatie gaat over de fundamentele waardering.

Het toenemende gebruik van marktwaardering kan de dynamiek in het bedrijfsleven weer versterken: marktwaardering geeft meer volatiliteit, en kan daarmee sterk procyclisch gedrag uitlokken. In goede tijden geeft marktwaardering vaak een extra positief beeld van de onderneming, wat kan uitnodigen tot meer risikante investeringen. In slechte tijden moet er dan extra op de rem worden getrapt. Dit zelfversterkende proces is met name zichtbaar in de financiële sector (Stellinga, 2014; WRR, 2016).

### Accountants klem in dynamischere omgeving

Voor de controlerend accountant is er een lastige situatie ontstaan, als gevolg van de grotere dynamiek in het bedrijfsleven en de toegenomen behoefte aan toekomstgeoriënteerde inschattingen bij stakeholders. Het meer dynamische landschap geeft de accountant minder houvast – controle is meer dan ooit een momentopname – terwijl de behoefte aan houvast onder de stakeholders van bedrijven juist groter is geworden. Hoe kun je een assurance afgeven als zaken razendsnel kunnen veranderen?

Deze lastige situatie heeft geleid tot een bredere opdracht waarbij de meer toekomstgerichte informatie (bijvoorbeeld over risico's) onderdeel is gaan uitmaken van de assurance-rol. Een element hiervan zijn verantwoordelijkheden voor het bestuursverslag.

Grotere beursvennootschappen dienen een bestuursverslag op te stellen waarmee het management de jaarrekening (resultaten) in een bredere context plaatst, onder meer door een risicoparagraaf op te nemen waarin de belangrijkste risico's voor de onderneming in kaart zijn gebracht (BW 2:391). De (externe) accountant dient te controleren of het bestuursverslag voldoet aan de wettelijke verplichting en dus verenigbaar is met de jaarrekening. Meer recentelijk is er toegevoegd dat hij of zij ook oordeelt of er 'materiële onjuistheden in het bestuursverslag zijn gebleken' (BW 2:393, lid 5g). Dit laatste moet geïnterpreteerd worden als een actieve onderzoeksplicht voor de accountant om onjuistheden te signaleren en hierover in de controleverklaring te rapporteren.

De in de wet verankerde Corporate Governance Code dicteert verder dat in het bestuursverslag een verklaring over corporate governance moet worden opgenomen. Ook deze dient te worden getoetst door de accountant. De reikwijdte van deze toets is nog niet uitgekristalliseerd (Rietveld en In 't Veld, 2018), maar evident is dat er van de accountant steeds meer wordt verwacht.

### Verbreiding is onvermijdelijk

Omdat de traditionele, meer boekhoudkundige vastlegging in een dynamische wereld minder houvast biedt, achten wij het onvermijdelijk dat assurance in de richting wordt getrokken van het inschatten van risico's en beoordelen van de governance. Accountants moeten oordelen of de jaarrekening een getrouw beeld geeft, mede met het oog op de beoordeling van de continuïteit van de onderneming.

Om tot inschattingen over de continuïteit van de onderneming te komen, zal de accountant juist in een dynamische omgeving verder moeten kijken dan de cijfertjes van vandaag. Risico's en uitdagingen die op de onderneming afkomen zijn hiervoor van belang, evenals de governance-aspecten die invloed hebben op het functioneren van de onderneming.

## De assurance-rol is van groot publiek belang, maar in handen van steeds commerciëlere bedrijven

Ook controle op *integrated reporting* is onderdeel van het bredere takenpakket van de accountant. Grote ondernemingen moeten inmiddels, in samenhang met het financiële, rapporteren over belangrijke niet-financiële aspecten van de bedrijfsvoering. Hierover is vooralsnog weinig houvast, maar het betreft overkoepelende rapportages die ook ingaan op duurzaamheid en de maatschappelijke meerwaarde (en footprint) van de onderneming (NBA, 2013). Accountants zouden hierbij moeten controleren op materiële onjuistheden.

### Gradatie van verantwoordelijkheden

Bij de verbreding van het takenpakket geldt wel een gradatie van verantwoordelijkheden. Het beoordelen van de jaarrekening van een bedrijf en van de processen rond de interne controle die de juistheid van de financiële verslaglegging borgen, is de primaire taak van de accountant. Daarbij hoort ook het beoordelen van de inschattingen van het management (denk bijvoorbeeld aan de toepassing van marktwaarde-accounting). Deze controle is geen puur zwart-wit- of goed-fout-proces – men moet op basis van consistentie en getrouwheid een beoordeling geven.

Bij de toekomstgerichte en governance-gerichte informatie zou de rol van de accountant beperkt moeten blijven tot het controleren op materiële onjuistheden. De informatie over risico's, zoals in het bestuursverslag, heeft een (nog) minder zwart-wit-karakter. Het belang ervan is groot omdat het houvast kan geven in het meer dynamische speelveld. Meer dan toetsen op

materiële onjuistheden achten wij echter onwenselijk – verwatering van de rol van de accountant en zijn competenties moet worden voorkomen. Inschattingen zijn hierbij nog belangrijker, en zijn vaak business- en strategie-georiënteerd. Management en commissarissen zijn hierbij *in the lead*. Verdere toetsing kan plaatsvinden door andere partijen.

### Grenzen aan verbreding

Er is ook discussie over de rol van de accountant bij de toenemende focus van ondernemingen op de maatschappelijke dimensie, waaronder de impact op milieu, mensenrechten en arbeidsomstandigheden. Ondernemingen rapporteren als gevolg van deze focus steeds meer niet-financiële informatie, zoals informatie over de *sustainable development goals* (SDG) en rapportages over ecologische, sociale en governancefactoren (ESG).

De vraag is of accountants bij deze niet-financiële informatie ook een rol moeten spelen. Het rapport van de Commissie toekomst accountancysector geeft een beschrijving van dit ongewisse speelveld, en breekt een lans voor andere mogelijke controleurs dan accountants

(CTA, 2020). Ook de Monitoring Commissie Accountancy sluit zich hierbij aan (MCA, 2020).

Controle op ESG-rapportages en SDG-informatie is belangrijk, maar we zien accountants niet als de meest aangewezen personen om hier een oordeel over te vellen. Het is een inschatting van competenties, en wederom dreigt er verwatering. En wat voor ons de doorslag geeft, is dat de positie van assurance al dermate ingewikkeld is dat deze verdere verbreding het risico loopt om ten koste te gaan van de primaire verantwoordelijkheid van de accountant aangaande de financiële rapportages, en van zijn secundaire verantwoordelijkheid wat betreft de risicorapportages in het bestuursverslag. We sluiten ons dan ook aan bij de conclusies van de CTA en MCA.

Hoewel de accountant dus niet de aangewezen persoon lijkt om assurance af te geven over SDG/ESG-informatie, moet men zich realiseren dat deze informatie wel degelijk van belang kan zijn voor de continuïteit van de onderneming. Denk bijvoorbeeld aan *stranded assets* – activa die plotseling moeten worden afgeschreven, bijvoorbeeld vanwege aangescherpte milieunormen – of aan gedrag van de onderneming die haar maatschappelijk *license to operate* op het spel zet. De accountant zal dus zeker zijn ogen open moeten houden voor risicofactoren die verbonden zijn aan het gedrag en de keuzes van de onderneming – en dat in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen.

De SDG/ESG-problematiek is in bredere zin echter de verantwoordelijkheid van het management en de raad van commissarissen van het bedrijf, en assurance hierover kan van andere instanties of ‘controleurs’ komen dan van de controlerend accountant.

### Veranderingen in de sector helpen niet

Terwijl het belang van accountantscontrole is toegenomen, zijn de toegenomen dynamiek en financialisering niet voorbijgegaan aan de accountancybedrijven zelf.

Accountantsbedrijven zijn conglomeraten geworden, waarbij de poortwachtersrol van accountants met een eigen cultuur als professional vermengd is met een commercieel motief van de accountancybedrijven zelf – inclusief de complementaire consultancydiensten die er worden verricht. Sommigen beschouwen de *Big Four* zelfs primair als consultancybedrijven die ook accountingdiensten aanbieden.

Daarnaast is de sector steeds geconcentreerder geraakt, waardoor de overgebleven Big Four zich onmisbaar wanen – en dat in wezen ook zijn. Onmisbaarheid is geen stimulans bij het bewaken van de reputatie. Het

## Reputatiemechanisme in de accountancy-sector staat onder druk

KADER 2

Accountancy bestaat bij gratie van de informatiekloof tussen een onderneming en haar omgeving. De poortwachtersrol van accountants vraagt om vertrouwen in hun controle-activiteit. Maar wat brengt dat vertrouwen? Een belangrijk antwoord op die vraag is *reputatie* (Coffee, 2019). Reputatie wordt opgebouwd door het leveren van goed werk over de tijd, en over een veelheid van klanten. Dit zou, om welke reden dan ook, het afleveren van slecht werk, of het toegeven aan ongeoorloofde wensen van een individuele klant moeten indammen.

Er zijn echter verschillende redenen om aan te nemen dat het reputatiemechanisme steeds minder goed werkt in de accountancysector. De versturende rol van lucratieve consultancy-inkomsten en de oligopoliestructuur (beperkt aantal aanbieders) en de daarmee samenhangende onmisbaarheid spelen hierbij een rol. Bovendien is het mogelijk dat we in

een ‘slecht’ Nash-evenwicht zitten – waarin de te controleren ondernemingen en de maatschappij weinig verwachten van accountants, en er *daarom* ook weinig voor betalen – met als gevolg dat accountancybedrijven een, bij de lage vergoeding passende, kale en lage kwaliteit van de dienstverlening hebben ingericht. Zo’n situatie kan in evenwicht zijn omdat de lage kwaliteit van de dienstverlening van accountants een bevestiging vormt van de inschatting van ondernemingen en maatschappij dat er alleen slechte kwaliteit te verwachten is.

Als de te controleren ondernemingen de toegevoegde waarde van de controle-activiteit onvoldoende onderkennen, dan wordt dit een soort commodity met een basale *race-to-the-bottom* wat betreft kwaliteit en vergoeding. Dit maakt kwaliteit secundair en ondermijnt het reputatiemechanisme.

reputatiemechanisme, waarvan we hopen dat accountancybedrijven eraan onderhevig zijn, staat dan ook onder druk (kader 2).

### Aanpassen aan semi-publieke rol

De van groot publiek belang zijnde assurance-rol is dus in handen van (steeds) commerciële(re) bedrijven. Dit zorgt voor een inherente spanning die ook herkenbaar is in bijvoorbeeld het bankwezen: door de onmisbaarheid van private banken voor het behartigen van publieke belangen hebben deze banken, net als de Big Four bij accountants, feitelijk een semipublieke rol gekregen (WRR, 2019).

Het publieke karakter van accountingdiensten blijkt ook uit de steeds grotere rol van overheidsregulering en -toezicht. Na de Enron-, Worldcom- en Parmalat-debacles, en daaroverheen de financiële crisis van 2007–2009 is er een uitgebreid reguleringskader opgetuigd, waaronder de *Sarbanes-Oxley Act* in de VS (2002), Europese richtlijnen en de Nederlandse Wet toezicht accountantsorganisaties (2006).

Van een systeem van zelfregulering zijn we langzamerhand terechtgekomen in een hybride systeem waarin, naast zelfregulering, publiek toezicht een steeds prominentere rol speelt. Dit publiek-private karakter van de accountancysector roept tal van vragen op: in hoeverre is de structuur van het accountingbedrijf verenigbaar met de publieke taak als poortwachter? In hoeverre is het partnermodel en de daarmee gepaard gaande hoge beloningen hiermee verenigbaar? Hoe zorgen we ervoor dat deze bedrijven zichzelf gaan begrijpen als inherent verbonden met een publieke taak?

Het lijkt evident dat verdere stappen op het gebied van bedrijfscultuur en de governance onmisbaar zijn om de publieke taak te vervullen (MCA, 2020). Maar ook als er in de sector stappen worden gezet op dit gebied, dan lijkt verdere ‘verstatelijking’ van de sector onvermijdelijk. Vanuit de sector zelf zijn er waarschuwend geluiden te horen dat al die regels en veranderdrift ave-rechts werken en dat er juist behoefte is aan rust (MCA, 2018). Zolang het reputatiemechanisme echter niet wordt hersteld, is verstatelijking de enige manier om de publieke rol van accountants veilig te verzekeren (CTA, 2020; MCA, 2020).

Rust zal de accountancysector ook anderszins niet gegund zijn. Het publieke belang van accountantsdiensten impliceert een blijvende zoektocht naar de juiste balans tussen overheidstoezicht en eigen verantwoordelijkheid. Wat opvalt aan het huidige debat is het sterke

geloof in een ‘eindpunt’ van veranderingen in de accountancysector, waarin de verhouding tussen publiek en privaat volledig is uitgekristalliseerd en iedereen kan overgaan tot de orde van de dag. Dit eindpunt is echter een fictie (WRR, 2012) – publieke belangen kunnen immers permanent onder druk komen te staan, waardoor er nieuwe aanpassingen en veranderingen nodig zullen zijn. Een rustpunt zien we dus niet snel komen.

### Literatuur

- Boot, A.W.A. (2010) *De onwortelde onderneming*, 2e druk. Assen: Van Gorcum.
- Coffee, J.C. (2019) *Why do auditors fail? What might work? What won't*. ECGI Law Working Paper Nr. 436/2019. Te vinden op [ecgi.global](http://ecgi.global).
- CTA (2020) *Vertrouwen op controle: rapport van de Commissie toekomst accountancysector*. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Innosight (2018) *2018 Corporate longevity forecast: creative destruction is accelerating*. Executive Briefing, februari. Te vinden op [www.innosight.com](http://www.innosight.com).
- Jacobides, M.G. (2019) *In the ecosystem economy, what's your strategy?* *Harvard Business Review*, september-oktober.
- MCA (2018) *Doorpakken!* Amsterdam: Monitoring Commissie Accountancy.
- MCA (2020) *Spiegel voor de accountancysector*. Monitoring Commissie Accountancy, 31 mei. Te vinden op [www.monitoringaccountancy.nl](http://www.monitoringaccountancy.nl).
- MCCGC (2016) *De Nederlandse Corporate Governance Code 2016*. Monitoring Commissie Corporate Governance Code. Te vinden op [www.mccg.nl](http://www.mccg.nl).
- NBA (2013) *Integrated reporting: het rapportagemodel van de toekomst*. Visiedocument NBA, mei. Te vinden op [www.nba.nl](http://www.nba.nl).
- Ramanna, K. (2013) *Why 'fair value' is the rule: how a controversial accounting approach gained support*. *Harvard Business Review*, maart.
- Rietveld, S. en L. in 't Veld (2018) *De rol van de accountant bij (de corporate governance verklaring in) het bestuursverslag van beursvennootschappen*. *Ondernemingsrecht*, 13, 596–601.
- Stellinga, B. (2014) *Accounting standards*. In: D.K. Mügge (red.), *Europe and the governance of global finance*. Oxford: Oxford University Press, 78–96.
- WRR (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*. WRR Rapport, 87.
- WRR (2016) *Samenleving en financiële sector in evenwicht*. WRR Rapport, 96.
- WRR (2019) *Geld en schuld: de publieke rol van banken*. WRR Rapport, 100.