

Prikkels

Ondermijnen de commerciële belangen en lucratieve adviesdiensten de controlekwaliteit van accountants? Of zit het wel goed en hebben accountants voldoende prikkels om vermoedens van fraude aan te kaarten?

Haal de commerciële prikkels uit de markt voor accountantscontrole

Accountantscontrole betreft een nutsfunctie die als wettelijke taak is ondergebracht bij organisaties met een winstoogmerk. Commerciële prikkels leiden tot de perceptie dat accountants het cliëntbelang mogelijk voor het publieke belang stellen. Om dit probleem op te lossen is er een fundamentele hervorming nodig.

IN HET KORT

- Accountantscontrole is een vertrouwensgoed waarvan buitenstaanders de kwaliteit niet goed kunnen vaststellen.
- In de huidige marktform wordt de wettelijke controletaak onder commerciële druk uitgevoerd.
- De commerciële druk vermindert door een zelfstandig bestuursorgaan de controle van grote organisaties te laten doen.

HERMAN VAN BRENK

Universitair docent
aan de Nyenrode
Business Univer-
siteit

REMKO RENES

Universitair docent
aan de Nyenrode
Business Univer-
siteit

Vanwege de rol van accountants bij fraudeschandalen (zoals bij Imtech, Vestia, Weyl) en de kritische rapportages van de Autoriteit Financiële Markten (AFM, 2014; 2017) wat betreft de kwaliteit van de uitgevoerde accountantscontroles, ligt in de maatschappij het accountantsberoep inmiddels al enige jaren onder vuur, zowel in de publieke opinie als bij de politiek. Er zijn hierover in de Tweede Kamer diverse debatten gevoerd, waarbij het ongeduld van de politiek steeds groter is geworden.

Tijdens het debat op 6 september 2017 vond de toenmalige minister van Financiën, Jeroen Dijsselbloem, het nog te vroeg om fundamentele veranderingen door te voeren in het structuur- en verdienmodel van accountantsorganisaties. Hij was van mening dat het effect van de recent ingevoerde wetgeving (zoals roulatiever-

plichtingen en de scheiding van controle en advies op cliëntniveau) en van de 53 maatregelen die de sector zelf had genomen (zoals een cultuur en governance-systeem gericht op kwaliteit) eerst moest worden afgewacht. Wel deed hij de toezegging dat een grondige analyse zou worden uitgevoerd van de voor- en nadelen van de diverse alternatieve modellen.

De AFM (2018) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de kwetsbaarheden in de huidige structuur van de accountancysector. Hieruit komen verschillende potentiële bronnen van marktfalen in de accountancysector naar voren, zoals een imperfecte werking van de vraag- aanbodzijde van de markt voor wettelijke controles, en de schadelijke prikkels in het verdien-, partner- en bedrijfsmodel van accountantsorganisaties. De AFM bespreekt ook hoe alternatieve structuren deze bronnen van marktfalen kunnen wegnemen, maar ze vindt het evenals Dijsselbloem nog te vroeg voor dergelijke fundamentele veranderingen. Ze onderstreept tegelijkertijd het belang van een open discussie over de structurele oorzaken van achterblijvende kwaliteit en over mogelijke oplossingsrichtingen.

De huidige minister van Financiën gaat een stap verder. Volgens hem is er “meer visie en daadkracht nodig om verkeerde prikkels in het verdienmodel aan te pakken” (Hoekstra, 2018). Hoekstra stelt dat het commerciële belang te vaak lijkt te prevaleren boven het publieke belang, dat er meer moet gebeuren en dat de snelheid van de hervormingen opgevoerd moet worden (Hoekstra, 2018). Daarom heeft hij de Commissie Toekomst Accountancysector ingesteld met als taak om “onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden, welke beleids- of wetwijzigingen daarvoor wenselijk zijn, en of die wijzigingen juridisch



haalbaar zijn” (Staatscourant, 2019, artikel 3, lid 1). De minister vraagt hierbij nadrukkelijk om advies over de mogelijkheden tot wijzigingen in de huidige structuur van de accountancysector (Staatscourant, 2019, artikel 3, lid 2a). Dit geeft aan dat de minister bereid is om een

(fundamentele) hervorming door te voeren in de markt voor wettelijke accountantscontrole.

Perceptie van twee meesters

Hoewel de ‘Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten’ (ViO) een samenloop van controle en advies op cliëntniveau verbiedt, wekt het huidige model de indruk dat accountantsorganisaties twee meesters dienen: zij hebben een wettelijke taak – en daarmee een nutsfunctie – maar staan ook onder commerciële druk. Hiervoor zijn er verschillende oorzaken aan te wijzen: de controlevergoeding is onderhandelbaar, zowel vanuit de positie van de accountant als de cliënt, het aandeel van advies in de omzet van accountantsorganisaties groeit en zulke adviesopdrachten zijn meestal winstgeverder dan controleopdrachten, en commercieel succes speelt een rol bij de beloning van partners in de controlepraktijk (Coram en Robinson, 2017; Meckfessel en Sellers, 2017; Wyatt, 2004).

Ook de Commissie Toekomst Accountancysector erkent in haar bevindingen dat er sprake is van een conflict in het business-model van accountants, waarbij ze worden ingehuurd en betaald door de cliënt en niet door het maatschappelijk verkeer (CTA, 2019; 2020).

Structuurvoorstellen AFM

KADER 1

Om het maatschappelijke debat over duurzame en consistente kwaliteit van wettelijke accountantscontrole te voeden, heeft de AFM (2018) tien alternatieve structuurvoorstellen gedaan. Zo zou de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een controle kunnen worden afgeschaft, zou men de wettelijke controlepraktijk van de andere onderdelen van accountantsorganisaties kunnen afsplitsten, zouden verzekeraars als intermediair geplaatst kunnen worden tussen de controlecliënt en de accountant, zouden controleverklaringen ondertekend kunnen worden door twee accountantsorganisaties of zou men een Rijksaccountant kunnen

instellen voor de wettelijke controles. Andere opties zijn het door een onafhankelijke organisatie laten bepalen welke accountant tegen welk honorarium wordt ingeschakeld bij wettelijke controles, het verschuiven van de keuze voor een accountant naar de gebruiker van de wettelijke controle, het expliciet zichtbaar maken van kwaliteit door middel van het rapporteren van indicatoren, begrenzen van het marktaandeel van de Big 4-accountantsorganisaties, en het verleggen van de eigendom van accountantsorganisaties van de partners naar externe vermogensvers-trekkers.

Volgens de commissie kan dit leiden tot een commerciële cultuur die op gespannen voet kan staan met de uitoefening van de maatschappelijke functie van accountants.

Deze spanning komt expliciet tot uiting als zich weer een schandaal voordoet en iedereen vraagt: “Waar was de accountant?” In de maatschappelijke perceptie is dan al snel de link gelegd met de commerciële prikkels van de accountant – die zullen wel een rol hebben gespeeld bij zijn gedrag. Dat hoeft weliswaar in de praktijk niet zo te zijn, maar de indruk is op zich al schadelijk en ongewenst. Accountants leveren een vertrouwensgoed waarbij buitenstaanders niet of moeilijk kunnen vaststellen hoe de commerciële prikkels van invloed zijn geweest op de dienstverleningskwaliteit.

Omdat de perceptie van twee meesters – de commercie en het publieke belang – het vertrouwen in accountants schaadt, is het belangrijk dat hervormingen in de markt voor wettelijke accountantscontrole fundamenteel van aard zijn, en niet beperkt blijven tot enkele snelle en oppervlakkige maatregelen (Van Brenk, 2018).

Alternatieve modellen

De AFM (2018) noemt, in haar verkenning naar de bronnen van marktfalen in de sector, tien structuurmodellen die zouden kunnen bijdragen aan een duurzame en consistente kwaliteit van wettelijke accountantscontroles (kader 1).

Dit zijn goede suggesties die een bijdrage kunnen leveren aan het herstel van vertrouwen. Een belangrijk nadeel van de tien alternatieve modellen is dat ze ieder afzonderlijk slechts een klein deel van het probleem oplossen. Daarnaast is er onvoldoende rekening gehouden met de inbedding in de structuur van internationale groepscontroles, die relevant is voor de controle van multinationals. Om het debat over een alternatieve structuur verder te helpen, doen wij een voorstel voor een alternatief model – de Audit Board – dat aansluit bij de context van multinationale groepscontroles en waarin elementen van meerdere AFM-modellen zijn geïntegreerd (Van Brenk et al., 2019; Quadackers, 2019). In dit voorstel hebben we dankbaar gebruikgemaakt van de input uit twintig stakeholder-dialogen met meer dan honderd deelnemers.

Ons voorstel: Audit Board

Het belangrijkste en meest ingrijpende onderdeel, in ons voorstel voor een oplossing van de weeffout in het huidige model, is het oprichten van een Audit Board – bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstandig bestuursor-

gaan (zbo). Deze Audit Board wordt verantwoordelijk voor de controle van financiële verantwoordingen van grote organisaties met een belangrijke maatschappelijke functie (zoals beursgenoteerde vennootschappen, banken, verzekeringsmaatschappijen en overige instellingen die op grond van omvang en/of type activiteiten bij wet kunnen worden aangemerkt als organisaties waarvan de accountantscontrole moet plaatsvinden door de Audit Board).

De bestaande accountantsorganisaties blijven de aangewezen partij voor de accountantscontrole van alle overige organisaties die op grond van de wet controleplichtig zijn. In zo'n Audit Board kunnen de huidige commerciële prikkels als gevolg van controlevergoeding, adviesdiensten en prestatiebeloning worden weggenomen en kan de controletaak worden versterkt.

Objectieve controlevergoeding

Om commerciële prikkels als gevolg van de controlevergoeding te voorkomen, wordt in ons voorstel de vergoeding bepaald op basis van een door de toezichthouder geverifieerde formule, waarbij er rekening wordt gehouden met criteria zoals omvang, risico's, complexiteit en interne beheersing. Voor de kosten van accountantscontrole kan de Audit Board gebruikmaken van vaste uurtarieven per functieniveau. Meerwerk als gevolg van omstandigheden die extra controle vereisen, kan worden verwerkt in een opslag in de controlevergoeding van het volgende jaar (vergelijkbaar met een verhoging van de premie bij schadeverzekeringen na gedeclareerde schade).

Geen adviesdiensten

Doordat in ons voorstel de activiteiten van de Audit Board worden beperkt tot het uitvoeren van alleen controles bij wettelijk bepaalde organisaties, zijn er geen commerciële prikkels doordat er ook commerciële diensten worden uitgevoerd. Een goede verstandhouding met controlecliënten heeft hierdoor geen commercieel doel, aangezien de Audit Board nooit adviesdiensten zal verkopen aan haar cliënten.

Geen prestatiebeloning

Accountants in de Audit Board worden in ons voorstel niet beoordeeld op of beloond voor commercieel succes. De meerderheid van het personeel komt in vaste dienst van de Audit Board. Daarnaast kan de Audit Board werken met *fellows*: professionals (zowel accountants als consultants) van de huidige accountantsorganisaties

die bijvoorbeeld voor een periode van drie tot vijf jaar in dienst van de Audit Board komen en worden ingezet op controleopdrachten. Zowel de permanente staf als de fellows ontvangen een vast salaris. Een bijkomend voordeel van deze werkwijze is dat het de mogelijkheid creëert om multidisciplinaire teams samen te stellen met de beste professionals vanuit meerdere accountantsorganisaties. Daarnaast biedt het fellows een intrinsiek gemotiveerde leeromgeving, waarin men ervaring kan opdoen met controles van grote organisaties.

Als er zich een schandaal voordoet, is snel de link gelegd met de commerciële prikkels van de accountant

Versterking controletaak

Naast het vermijden van commerciële prikkels die leiden tot de perceptie van het dienen van twee meesters, kan de Audit Board de wettelijke controletaak van accountants versterken. Zo zouden fellows vanuit de praktijk en wetenschap binnen de Audit Board kunnen samenwerken aan de verbetering van methodologie. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een opensource-controlemethodologie. Als meerdere accountantsorganisaties en de Audit Board gebruikmaken van zo'n methodologie, dan kan dit een positieve impuls geven aan de communicatie en coördinatie binnen internationale groepscontroles. Ook verlaagt zo'n opensource-methodologie de toetredingsdrempel voor het uitvoeren van internationale groepscontroles.

Het ontwikkelen en publiekelijk beschikbaar maken van controlemethodologie past bij de nutsfunctie die accountants vervullen in het domein van de wettelijke controletaak, en draagt bij aan de innovatie van het accountantsberoep.

Tijdigheid inspecties

Als sluitstuk van ons voorstel voor een fundamentele structuurwijziging adviseren wij een gewijzigde rol wat betreft de toezichthouder. Dit betekent dat inspecties van de toezichthouder niet meer achteraf plaatsvinden,

maar al gedurende de uitvoering van de controle. Hierdoor kan er tijdig worden bijgestuurd, kunnen fouten worden voorkomen en wordt een open leeromgeving gestimuleerd. De toezichthouder blijft verantwoordelijk voor de handhaving achteraf.

Discussie

Het door ons uitgewerkte voorstel om een Audit Board op te richten, betekent een fundamentele hervorming van de markt voor wettelijke accountantscontrole. Naast de genoemde voordelen kent dit voorstel ook enkele nadelen die we in de nadere uitwerking zo veel mogelijk hebben ondervangen.

Ten eerste beperkt een Audit Board de keuzevrijheid doordat er bij wet wordt bepaald welke organisaties moeten worden gecontroleerd door de Audit Board. Dit kan mogelijk leiden tot bureaucratie, inefficiëntie en een aanbodgestuurde benadering wegens het ontbreken van concurrentie. We voorzien binnen de Audit Board een belangrijke rol voor een 'Trustee Committee' om als interne toezichthouder deze eventuele negatieve gevolgen te beperken. In dit toezichthoudende orgaan zijn diverse stakeholders vertegenwoordigd die door middel van stakeholderdialogen alert blijven op externe ontwikkelingen die van belang zijn voor de door de Audit Board uitgevoerde wettelijke controles.

De focus ligt hierbij op het dienen van het publieke belang, en op het voorkomen van bureaucratie en inefficiëntie. Voor een accountant kan de beperking van de keuzevrijheid worden verminderd door – in lijn met de bestpractice-bepaling 1.6.1 van de Nederlandse Corporate Governance Code – de *Trustee Committee* met een voordracht voor de Auditcommissie te laten komen wat betreft de controleopdracht van twee potentiële accountants (werkzaam bij de Audit Board). Hiermee behoudt de Auditcommissie – en uiteindelijk de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (conform artikel 2:393 lid 2 Burgerlijk Wetboek) – een rol in de benoeming van de accountant.

Een tweede nadeel van onze voorgestelde structuurwijziging betreft het mogelijke risico dat multinationals hun statutaire zetel verplaatsen naar landen waar een dergelijke fundamentele hervorming niet is doorgevoerd (*regulatory competition*). Dit zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse economie. Daarom hebben wij ons structuurmodel generiek uitgewerkt zodat het wereldwijd kan worden geïmplementeerd, en er rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden en/of wetgeving in een

jurisdictie. Deze flexibiliteit in ons voorstel kan ervoor zorgen dat de Audit Board internationaal wordt ingevoerd, zodat het publieke belang van multinationals beter kan worden gewaarborgd. Uiteindelijk kan dit bijdragen aan een wereldwijd herstel van vertrouwen in de nutsfunctie van accountantscontrole. Deze internationale focus is belangrijk omdat maatregelen, gericht op alleen de structuur van Nederlandse accountantsorganisaties, of op beloning van alleen Nederlandse partners in de controlepraktijk, als een druppel op een gloeiende plaat zijn in het perspectief van internationale groepscontroles.

Ten derde heeft ons voorstel als inherent nadeel dat de gevolgen voor het functioneren van de accountantsmarkt niet volledig zijn te overzien. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel medewerkers van de huidige accountantsorganisaties geïnteresseerd zullen zijn in een overstap naar een vaste aanstelling bij de Audit Board. Dit betekent in ieder geval dat het salaris van de accountants bij de Audit Board moet kunnen concurreren met de salarissen bij de accountantsorganisaties. Bij de inrichting van de Audit Board zal er daarom rekening gehouden moeten worden met een mogelijke (tijdelijke) dispensatie van de Wet normering topinkomens ten aanzien van een beperkt aantal medewerkers van de Audit Board.

Ook is het onduidelijk in hoeverre de Audit Board in staat is om een verzekering voor aansprakelijkheid af te sluiten. In ons voorstel worden de wettelijke controles van grote organisaties immers geconcentreerd binnen één organisatie, terwijl deze in de huidige situatie verspreid zijn over verschillende accountantsorganisaties. De verzekering voor aansprakelijkheid zal de Audit Board daarom vermoedelijk moeten onderbrengen bij verschillende verzekeraars of bij de overheid.

Tot slot

Ons voorstel tot het instellen van een Audit Board betekent een fundamentele structuurwijziging van de markt voor wettelijke accountantscontrole.

De kracht van de Audit Board is dat deze onafhankelijk opereert van zowel de private markt (accountantsorganisaties) als de overheid. Dit biedt de mogelijkheid om een publiek model zonder commercialisme te combineren met de hoge mate van professionalisme van een privaats model.

Vervolgonderzoek is nodig om de effectiviteit van deze fundamentele hervorming nader te onderzoeken. Men zou de Audit Board bij wijze van proef eerst klein-

schalig kunnen invoeren, bijvoorbeeld in een afgebakende sector. Dit sluit aan bij de oproep van zowel de Commissie Toekomst Accountancysector als de Monitoring Commissie Accountancy om te experimenteren met alternatieve structuurmodellen (CTA, 2020; MCA, 2020). Eventueel kan er worden besloten om onderdelen uit ons voorstel te integreren in het huidige model, hoewel een minder rigoureuze aanpak waarschijnlijk onvoldoende het probleem van het dienen van twee meesters zal kunnen oplossen.

Literatuur

- AFM (2014) *Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties*. Autoriteit Financiële Markten, Rapport 25 september.
- AFM (2017) *Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht: uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de OOB-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties*. Autoriteit Financiële Markten, Rapport 28 juni.
- AFM (2018) *Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector*. Autoriteit Financiële Markten, Verkenning 21 november.
- Brenk, H. van (2018) *Reactie green paper structuurmodellen accountancy*. Document te vinden op www.researchgate.net.
- Brenk, H. van, R. Renes en G. Trompeter (2019) *Auditing in the public interest: reforming the profession by building on the strengths of the existing accounting firms*. Nyenrode Business University, Working Paper te vinden op www.researchgate.net.
- CTA (2019) *Voorlopige bevindingen van de Commissie Toekomst Accountancysector*. Commissie Toekomst Accountancysector. Rapport te vinden op www.internetconsultatie.nl.
- CTA (2020) *Vertrouwen op controle: Rapport van de Commissie toekomst accountancysector*. Commissie Toekomst Accountancysector. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Coram, P.J. en M.J. Robinson (2017) Professionalism and performance incentives in accounting firms. *Accounting Horizons*, 31(1), 103–123.
- Hoekstra, W. (2018) *Toespraak van minister Hoekstra bij Accountantsdag 2018*. Toespraak, 21 november, te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MCA (2020) *Spiegel voor de accountancysector: veel problemen zijn helemaal niet nieuw, ze keren alleen telkens terug*. Monitoring Commissie Accountancy. Rapport te vinden op www.monitoringaccountancy.nl.
- Meckfessel, M.D. en D. Sellers (2017) The impact of Big 4 consulting on audit reporting lag and restatements. *Managerial Auditing Journal*, 32(1), 19–49.
- Quadackers, L. (2019) Twee meesters of één Audit Board? *Accountant*, 9(3), 28–33.
- Staatscourant (2019) *Regeling van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2018, 2018-0000224375, directie Financiële Markten*. *Staatscourant*, (105), 1–4.
- Wyatt, A.R. (2004) Accounting professionalism: they just don't get it! *Accounting Horizons*, 18(1), 45–53.