

1. Inleiding

Er zijn vele definities van corporate governance. Wat daar ook van zij, voor mij is corporate governance vooral een systeem van checks & balances in het kader van organisatiebestuur. De accountant vormt een belangrijke schakel in dat systeem. Althans in theorie. Onderdeel van die theorie is dat de accountant te boek staat als ‘vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer’. Het laatste decennium zijn er echter teveel zaken opgekomen waarin twijfels zijn ontstaan over de vraag of de accountant die rol van vertrouwensman wel adequaat uitvoert. Met name de golf van – vooral, maar niet alleen – Amerikaanse boekhoudschandalen en de recente reeks gebeurtenissen binnen de financiële sector roepen steeds meer vraagtekens op over de taakvervulling door de accountants(kantoren). In een aantal kwesties mogen de vraagtekens worden vervangen door uitroepetekens. De Enron-casus die heeft geleid tot de teloorgang van het eens zo gerenommeerde Arthur Andersen is daarvan het meest uitgesproken voorbeeld.

De twijfels, vraag- en uitroepetekens hebben geleid tot een reactie. Nationaal en internationaal. Vanuit de politiek, media, maatschappij en ook door bezorgde accountants. Echter nauwelijks vanuit de (grote) accountantskantoren of beroepsorganisaties. Met name niet toen het erom ging: in het oog van de storm. De verantwoordelijken binnen het accountantsberoep, het *Accounting Establishment*, hebben louter reactief en uiterst defensief gereageerd. Een gemiste kans waardoor vertrouwen in de accountantsfunctie voor een deel verloren is gegaan. Wellicht niet zozeer bij de betalende cliënten van accountants, die soms wel degelijk hebben ervaren dat de accountant hen de wacht heeft aangezegd. Maar wel bij degenen die vanuit het maatschappelijk verkeer op de accountant moeten kunnen vertrouwen, zoals beleggers en belastingbetalers.

Inmiddels is echter duidelijk dat er de nodige veranderingen op het accountantsberoep af gaan komen. In de vorm van wet- en regelgeving en verscherpt toezicht. In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van lopende initiatieven (paragraaf 2, ijkdatum 1 augustus 2011). Vervolgens zal dieper worden ingegaan op een in het kader van corporate governance en de checks & balances belangrijk initiatief: versterking van de band tussen de accountant en het audit committee (paragraaf 3). Daarna (paragraaf 4) wordt ingegaan op de Nederlandse regelgeving inzake de interactie tussen accountant en audit committee, waarna in de slotparagraaf nog enige afrondende opmerkingen worden gemaakt.

2. Initiatieven inzake het accountantsberoep

2.1 *inleiding*

Het is niet het doel van deze bijdrage om alle lopende initiatieven inzake het accountantsberoep uitgebreid te bespreken. Teneinde het punt dat ik nadrukkelijk wel wil uitdiepen, de accountant en diens interactie met het audit committee, enige context te kunnen geven en het een plaats te geven binnen een accountantsomgeving van kritiek en veranderingen is het wel nuttig en nodig deze kort te benoemen. Daarom wordt achtereenvolgens ingegaan op: de parlementaire onderzoekscommissie financieel stelsel (Commissie-De Wit), een tweetal rapportages van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), twitterende accountants, de initiatiefnota-Plasterk, een Green Paper van Euro-commissaris-Barnier, het plan van aanpak van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en een blauwdruk voor een hernieuwd accountantsberoep.

2.2 *Parlementaire onderzoekscommissie financieel stelsel*

De parlementaire commissie onderzoek financieel stelsel - wellicht beter bekend als de Commissie-De Wit – vervaardigde het rapport *Verloren krediet*.¹ De commissie heeft kritisch gekeken naar de rol van de accountant en het accountantsberoep in de aanloop naar de financieel-economische crisis en concludeerde:

*‘De accountant, als externe toezichthouder, heeft niet zijn maatschappelijke taak kunnen waarmaken om zorg te dragen voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening van financiële instellingen. De beroepsgroep dient samen met de AFM nadere kwaliteitseisen op te stellen waaraan een jaarrekening moet voldoen’.*²

Maar ook:

‘De commissie stelt vast dat controlerende accountants en de accountantsorganisaties niet in staat zijn geweest om te waarschuwen dat het voortbestaan van bepaalde banken ernstig gevaar liep of dat er grote risico’s zaten in het financiële systeem.’

Parlementaire commissie onderzoek financieel stelsel

De Commissie-De Wit is dus kritisch, maar constateert ook dat er geen aanwijzingen zijn dat door accountants ten onrechte goedkeurende verklaringen zijn afgegeven en

¹ Parlementaire commissie onderzoek financieel stelsel, *Verloren krediet*, TK 31.980 nummers 3-4, 10 mei 2010.

² Het zal de lezer duidelijk zijn wat de Commissie-De Wit heeft bedoeld met ‘zorg te dragen voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening’. Uiteraard heeft de onderneming zelve de primaire verantwoordelijkheid voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening; het is de verantwoordelijkheid van de accountant ervoor zorg te dragen (af te dwingen) dat die er ook daadwerkelijk komt.

dat formeel gezien bij financiële instellingen sprake is geweest van het geven van een getrouw beeld. Maar dat ‘formeel gezien’ wordt al snel gevolgd door:

‘De vrij defensieve houding van de accountants en de accountancy als beroepsgroep, die er steeds op wijzen dat de wettelijke taak bij de certificering bij financiële instellingen juist is uitgevoerd, heeft niet bijgedragen aan de beeldvorming rondom de waarde van accountantsverklaringen en de rol van accountants in de financiële sector en heeft geleid tot maatschappelijke kritiek daarop. Er is een kloof tussen hetgeen in het maatschappelijke verkeer wordt verwacht van de accountant en de daadwerkelijke rol die de accountant kan en wil spelen. Hiervoor zijn twee belangrijke oorzaken aan te wijzen. Ten eerste de complexiteit van verantwoordingsinformatie en ten tweede tekortkomingen in de signaleringsfunctie van de accountant.’

Parlementaire commissie onderzoek financieel stelsel

Naast kritiek heeft de Commissie-De Wit ook oog voor verbeteringen. Aanbevelingen zijn onder meer: geef meer inzicht in risico’s en onzekerheden in de jaarrekening, gebruik als accountant vaker de toelichtende paragraaf en meer tripartiet overleg tussen de AFM, de financiële instelling en de accountant. Op het gebied van corporate governance is de volgende conclusie opmerkelijk:

‘De commissie ziet niets in de suggestie om de taken van accountants uit te breiden naar andere taken op het gebied van corporate governance.’

Parlementaire commissie onderzoek financieel stelsel

De sterke afwijzing van de commissie van een verdere taakuitbreiding van de accountant op het gebied van corporate governance, mag het beroep zich ter harte nemen. Het huiswerk van de commissie kan immers ook worden gelezen als een oproep om de kerntaak van de accountant eerst eens naar behoren - zowel formeel als materieel - uit te voeren alvorens nieuwe taken aan te vangen.

2.3 *Autoriteit Financiële Markten*

De AFM heeft de afgelopen periode een tweetal rapporten met scherpe kritiek op accountants uitgebracht. In het eerste rapport (december 2009) betrof de kritiek met name de controlerend accountants van financiële instellingen.³ In het onderzoek zijn achttien jaarrekeningcontroles over het boekjaar 2007 betrokken van financiële ondernemingen die variëren van zeer groot tot klein en die hoofdzakelijk actief zijn

3 Autoriteit Financiële Markten, *Rapport algemene bevindingen kredietcrisisonderzoek*, 3 december 2009.

als bank, verzekeraar, beursgenoteerd beleggingsfonds of financieringsmaatschappij. Het onderzoek was gericht op twee deelaspecten waar de kwaliteit - en de rechte rug - van de accountant zich dient te tonen: bijzondere waardeverminderingen (*impairment*) en de toelichting in de jaarrekening, onder meer op het gebied van onzekerheden. Kernbevindingen van de AFM: (1) bij elf van de achttien beoordeelde controles zijn op onderdelen relevante tekortkomingen geconstateerd, mede betrekking hebbende op ontoereikende controle-informatie; (2) accountants hebben onvoldoende blijk gegeven van de vereiste professioneel-kritische instelling, bijvoorbeeld bij tegenstrijdige controle-informatie; (3) in een aantal gevallen hebben accountants uitsluitend gesteund op informatie van de controlecliënt.

Het tweede AFM-rapport (september 2010) had een breder bereik dan het werk van de controlerend accountants van financiële instellingen.⁴ Ook de controles van degenen werkzaam in andere, door de crisis zwaar getroffen, sectoren zoals de auto-industrie werden onderzoeksobject. De AFM wijst in het rapport op de noodzaak te komen tot fundamentele verbeteringen in de accountantscontrole en een even fundamentele gedragsverandering. Bij meerdere *big four*-kantoren is de ‘*tone-at-the-top* voor verbetering vatbaar’. De toezichthouder heeft bij 29 van de 46 accountantscontroles ‘relevante bevindingen’ - veelal in de vorm van ontoereikende controle-informatie - aangetroffen. De AFM geeft aan nog niet klaar te zijn met de accountantssector en dat zij formele handhavingsmaatregelen zal treffen. Bijvoorbeeld bestuurlijke boetes. Ook worden er tuchtklachten ingediend en zal in de toekomst gekeken worden naar het ‘beoordelings-, belonings-, benoemings- en sanctiebeleid’ binnen de kantoren.

De kritiek en aanbevelingen van de AFM zijn terug te voeren op een tweetal punten: *audit quality* en de professioneel-kritische instelling van de accountant.⁵

2.4 *Twitterende accountants*

Het werk van de Commissie-De Wit en de AFM ziet vooral op accountants van de grote accountantsorganisaties. De door hen ge-uite kritiek raakt echter ook andere accountants die zich daarover irriteren. Die niet over dezelfde kam wensen te worden geschoren. En die zich via social media als Twitter hebben verenigd in een groep met de naam Tuacc. Deze groep komt onder meer met verbeteringsvoorstellen voor het accountantsberoep op het gebied van kwaliteitsborging, innovatie, transparantie en permanente educatie.⁶

4 Autoriteit Financiële Markten, *Rapport algemene bevindingen accountantscontrole en kwaliteitsbewaking*, 1 september 2010.

5 Overigens liggen de bevindingen van de AFM in lijn met die van hun Amerikaanse en Britse equivalenten. Voor een diepgaander commentaar mijnerzijds op de bevindingen van de AFM en die buitenlandse toezichhouders, wordt korthedshalve verwezen naar diverse blogs op www.accountant.nl. Deze zijn gebundeld in: Pheijffer, M., *Accountancy en andere zaken onder de loep* (deel I, 2009 en II, 2010).

6 Zie verder www.tuacc.nl

2.5 *Initiatiefnota-Plasterk*

Voormalig minister Plasterk uit zo nu en dan eveneens forse kritiek op het accountantsberoep. Maar hij is daarnaast ook met een aantal initiatieven gekomen die het beroep weer vlot kunnen trekken. In zijn nota *De accountancy na de crisis* bepleit hij onder meer:⁷

- verplichte periodieke roulatie van accountantskantoor;
- minder grote rol voor het bestuur van een organisatie bij aanstelling van de accountant;
- strikte scheiding tussen de controle- en adviesrol van de accountant.⁸

2.6 *Green Paper Eurocommissaris Barnier*

Eind 2010 kwam Eurocommissaris Barnier met een Green Paper over het accountantsberoep.⁹ Hij bepleit daarin een groot aantal veranderingen en komt met concrete initiatieven. Want dat er veranderingen moeten komen staat bij Barnier voorop: ‘*a status quo is not an option*’, stelt hij letterlijk. Zijn initiatieven zien onder meer op: betere communicatie door de accountant, versterking professioneel-kritische instelling accountants, verandering in en versteviging van governance-structuren accountantsorganisaties, verplichte kantoorroulatie, Europees toezicht op accountantsorganisaties, meer concurrentie onder andere door het stimuleren van joint audits. Daarnaast maakt Barnier een aantal opmerkingen over de dialoog tussen de extern accountant en het audit committee. Ik kom op dat laatste nog terug.

2.7 *Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants*

Tot zover gaat het om kritiek, bevindingen en initiatieven die niet vanuit het *Accounting Establishment* komen. Dat wil niet zeggen dat van daaruit geen enkele stap is gezet. De beroepsorganisatie, NBA, kwam in november 2010 met een plan van aanpak.¹⁰ Daarin staan concrete initiatieven. Bijvoorbeeld betreffende een beroepsbreed programma gericht op gedragsverandering, met name ter verbetering van de professioneel-kritische instelling van de accountant. Ook wordt gepleit voor meer transparantie door accountantskantoren, onder meer door middel van het zogeheten transparantieverslag. En ook bij de NBA zien we een duidelijk pleidooi voor een versteviging van de rol van het audit committee en de raad van commissarissen als het gaat om de aansturing van de controlerende accountant. Ik kom op dat punt zoals gezegd in de volgende paragraaf terug.

7 Plasterk, R. (namens de PVDA-fractie), *De accountancy na de crisis*, TK 32.643 nummer 2, 15 februari 2011.

8 Zoals aan het begin van paragraaf 2 is aangegeven gaat het mij erin deze bijdrage niet om elk punt van kritiek of ieder verbeteringsvoorstel te bespreken. Ik noem ze vooral om het 3 uitgebreid te duiden aspect van de accountant en het audit committee meer context te geven. Echter, voor wat betreft het eerste door Plasterk genoemde punt – verplichte roulatie – verwijs ik nadrukkelijk naar de actuele discussie rond dit thema in de Verenigde Staten. Zie: McKenna, F., Dear PCAOB: my response to your request for comments, HYPERLINK “<http://www.retheauditors.com>” 15 augustus 2011.

9 Europese Commissie, *Groenboek. Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis*, Brussel, 13 oktober 2010.

10 Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, *Lessen uit de kredietcrisis. Plan van aanpak*, november 2010.

2.8 *Blauwdruk*

Uiteraard trekken de kritiek en de daarop volgende initiatieven de aandacht van de financiële pers. Het Financieel Dagblad vroeg ondergetekende een ‘blauwdruk van de zuivere accountant’ te maken. Een schets te maken van de accountantssector en deze opnieuw in te richten. Zonder belemmering van wet- en regelgeving en de huidige inrichting van de accountantssector.

De blauwdruk begint met de vaststelling dat de controlerend accountant in de huidige vorm ‘klinisch dood’ is.¹¹ Van zijn sokkel gevallen, het vertrouwen in hem is weg. De weeffout in de opzet van het accountantsberoep, de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, heeft zich juist de laatste periode – juist toen het erom ging - te vaak geopenbaard. Bovendien is de accountantscontrole te zeer een *commodity* geworden waarvoor de cliënt niet altijd genoeg wenst te betalen. Prijsconcurrentie in plaats van concurrentie op kwaliteit en toegevoegde waarde zijn daarvan het gevolg.

De in de blauwdruk voorgestane oplossing gaat uit van het afschaffen van de wettelijk verplichte accountantscontrole in de huidige vorm. En draagt de accountant als vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer ten grave. Niemand, behalve de accountant zelve, gelooft immers in het bestaan daarvan. Voor de onderkant van de accountantsmarkt geeft de afschaffing van de wettelijke controle minder verplichtingen en kunnen cliënten zelf bepalen of en zo ja waarvoor zij accountantscontrole wensen. Voor de bovenkant van de markt, in ieder geval bestaande uit financiële en beursgenoteerde ondernemingen, kan middels maatwerk – bijvoorbeeld specifieke wet- en regelgeving – inhoud worden gegeven aan de controlebehoefte. Dat zal in het huidige klimaat tot een steviger regiem leiden dan thans bestaat.

2.9 *Tot besluit*

Tot zover een kort overzicht. Op een specifiek aspect, genoemd in onder meer het plan van aanpak van de NBA en in de Green Paper van Barnier, wordt hierna nader ingegaan: de accountant en het audit committee.

3. **De accountant en het audit committee**

3.1 *Plan van aanpak NBA*

De beroepsorganisatie van accountants komt in haar plan van aanpak tot het voorstel de aansturing van de accountant exclusief bij de raad van commissarissen¹² te beleggen, zonder advisering of preselectie vooraf door de raad van bestuur of de cfo. De

¹¹ Pheijffer, M., *Terug naar de kern*, FD Outlook, 28 juni 2011.

¹² Waar raad van commissarissen wordt gebruikt wordt meestal bedoeld op de vervulling van een specifieke taak bij een subonderdeel daarvan, namelijk het audit committee. In de besproken documenten – en daarmee ook in deze bijdrage – wordt niet altijd een zuiver onderscheid gemaakt tussen het hoofd- en suborgaan. De organen worden daarentegen door elkaar heen geduid en gebruikt. Persoonlijk acht ik het gebruik van audit committee in deze

NBA legt uit dat dit een logische gedachte is omdat de raad van commissarissen een toezichthoudend orgaan is dat optreedt voor alle belanghebbenden en dat als zodanig een onafhankelijke positie inneemt. Om te vervolgen met: *‘De commissarissen hebben als geen ander belang bij een onafhankelijke accountant’*.

De NBA wijst erop dat de Nederlandse Code Corporate Governance al de nodige bepalingen kent aangaande de verhoudingen tussen commissarissen en accountant, maar meent dat deze moeten worden aangescherpt. En wel zodanig dat de raad van commissarissen, dan wel het audit committee, als feitelijk opdrachtgever van de accountant gaat fungeren. Dit weliswaar middels een voorstel aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, maar dat wordt door de NBA vooral gezien als een daad van bekrachtiging. Concreet omvat het feitelijk opdrachtgeverschap onder meer: de keuze van de accountant, bespreking van de controle-aanpak, de reikwijdte van de controle, het urenbudget, het honorarium en ondertekening van de opdrachtbevestiging, alsmede voorafgaande goedkeuring voor alle eventueel door de accountant uit te voeren adviesopdrachten. Bovendien zouden, als het aan de NBA ligt, voortaan alle rapportages inzake de jaarrekeningcontrole, inclusief de management-letter, aan de raad van commissarissen moeten worden gericht.

In de eerder aangehaalde initiatiefnota-Plasterk wordt op de NBA-voorstellen gereageerd. Plasterk steunt de meeste voorstellen, maar is minder positief als het gaat om de aansturende rol van de commissarissen of het audit committee. Zijn redengeving: verplaatsing van het opdrachtgeverschap lost het probleem van de onafhankelijkheid van de accountant ten opzichte van het bedrijf als geheel niet op. Plasterk kleurt zijn stellingname in met een voorbeeld:

‘Zo blijft er een dilemma voor de accountant die twijfels heeft aan de risico’s die met bepaalde activa gepaard gaan: een rapport dat wijst op de zwakte van dergelijke activa zou de (beurs)positie van een bedrijf kunnen aantasten, en daarmee ultiem zelfs tot self-fulfilling prophecy kunnen leiden. In een dergelijk geval hebben de CEO en de RvC potentieel een gelijk belang bij het niet al te expliciet kenbaar maken van die twijfels, het gaat om koersgevoelige informatie, terwijl derden zoals klanten of overheden juist géén belang hebben bij enig verhullen hiervan’.

Ronald Plasterk, PvdA-fractie

Plasterk komt dan ook met een andere oplossing: laat de benoeming van de accountant bij grote financiële instellingen goedkeuren door een overheidsinstantie, waarbij hij de AFM noemt. Er zijn mijns inziens tenminste twee bezwaren tegen zijn voorstel

bijdrage vaak juist omdat dat het (sub)orgaan is waarbij de taken van de raad van commissarissen ten aanzien van de accountant normaliter worden belegd.

aan te voeren. Ten eerste dekt Plasterk maar een deel van het probleem af. Het (on) afhankelijkheidsprobleem speelt immers bij alle type organisaties. Ten tweede is de keuze voor de AFM ongelukkig. Deze organisatie is reeds toezichthouder op accountantsorganisaties. Het daarnaast vervullen van een rol bij de benoeming van de accountant geeft een ongezonde vermenging van taken en verantwoordelijkheden: hoe kritisch zal de AFM achteraf nog kunnen zijn, bij een accountant die vooraf haar fiat heeft gekregen?

3.2 *Green Paper Eurocommissaris Barnier*

Net als de NBA wil Eurocommissaris Barnier de rol van de raad van commissarissen en audit committee belangrijker maken. Hij pleit voor:

‘een regelmatige dialoog tussen het auditcomité van de onderneming, de externe, dat wil zeggen met de wettelijke controle belaste auditor en de interne auditor. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat er geen mazen zitten in de totale dekking van naleving, risicotoezicht en de inhoudelijke verificatie van de activa, passiva, inkomsten en uitgaven’.

Green Paper Barnier

Overigens vult Barnier daarbij aan dat een verbeterde dialoog geen afbreuk mag doen aan de onafhankelijkheid van de accountant. Als voorbeeld van de invulling van die dialoog noemt Barnier het ‘verslag in lange vorm’ zoals is vervat in Duitse regelgeving. Het betreft een – niet openbaar - verslag dat de accountant moet indienen bij de raad van toezicht, met daarin een gedetailleerd overzicht van de fundamentele bevindingen tijdens de accountantscontrole met betrekking tot de continuïteitsveronderstelling van de bedrijfsactiviteiten en de daarmee verband houdende toezichtsystemen, de toekomstige ontwikkelingen en risico’s waarmee de onderneming te maken krijgt, materiële toelichtingen, aangetroffen onregelmatigheden, gebruikte methoden inzake administratieve verwerking en eventuele transacties voor het flatteren van de balans.

Net als Plasterk wil Barnier de benoeming van de accountant niet bij de te controleren organisatie zelf neerleggen. Althans als het gaat om *‘financiële overzichten van grote vennootschappen en/of systeemrelevante financiële instellingen’*. Wederom wordt verwezen naar het Duitse model (bij coöperaties en spaarbanken) waarin de accountant *‘een wettelijke inspectierol krijgt en de aanstelling, de beloning en de duur van werkzaamheden de verantwoordelijkheid zijn van een derde partij, mogelijk een regelgever, in plaats van die van de onderneming zelf’*.

De Green Paper is voor consultatiedoeleinden publiek gemaakt en heeft veel reacties uitgelokt. Hierna volgt een bloemlezing ten aanzien van het punt accountant en audit committee. In de slotparagraaf kom ik met mijn commentaar op het voorstel van de

NBA en in de Green Paper om de rol van het audit committee te versterken. De kern daarvan: het is niet meer dan een sigaar uit de reeds bestaande wetgevingsdoos.

3.3 *Reacties consultatieronde Green Paper*

Het Nederlands kabinet heeft een uitgebreide reactie – 14 pagina's – op de Green Paper geschreven en constateert dat raden van commissarissen en audit committees vanuit hun toezichhoudende rol een duidelijk belang hebben bij een kwalitatief goed uitgevoerde jaarrekeningcontrole.¹³ Daarom bepleit het kabinet een meer betrokken en actievere rol *'door een intensievere en meer uitgebreide communicatie met de externe accountant over de interne beheersing in de onderneming, de risicogebieden zoals deze door de externe accountant zijn geïdentificeerd en hoe de externe accountant deze heeft geadresseerd in zijn controle alsmede de uitkomsten daarvan'*. Die meer betrokken rol zou zich volgens het kabinet ook moeten uiten in de aanstelling van de externe accountant door het audit committee/raad van commissarissen, die daardoor een meer kritische rol zou kunnen vervullen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole.

Eumedion, dat zich presenteert als het Nederlands Corporate Governance Forum, heeft een duidelijke reactie met daarin steun voor een nadrukkelijker rol van het audit committee:¹⁴

'To resolve conflicts of interests and ensure independent appointments, the responsibility to decide on the auditor's (re)appointment should no longer, formally, or in practice, be with the management board. It should be the responsibility of the audit committee, composed only of independent supervisory board members or non-executive directors, to decide on the nomination, engagement and fee of the auditor. In doing so, the audit committee must carefully weigh all interests, including those of shareholders'.

Eumedion

Waar Eumedion het audit committee dus een steun in de rug geeft, is deze belangenorganisatie zeer expliciet in de afwijzing van het idee om een overheidsorgaan te betrekken bij de benoeming van de accountant. Zo direct zullen we zien dat zij daarin niet alleen staat:

¹³ Ministerie van Financiën, *Reactie van Nederland op het groenboek 'Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis'*, Directie Financiële Markten, 22 november 2010.

¹⁴ Eumedion, *Eumedion response to the European Commission's Green Paper on Audit Policy*, Amsterdam, 6 december 2010.

‘We strongly reject the Commission’s suggestion that an independent third party, such as the regulator, should be involved in the appointment process of the auditor’.

Eumedion

De afwijzing van een rol van de overheid bij de benoeming van de accountant komen we hierna meerdere keren tegen. Ik ben eveneens geen voorstander van een dergelijke rol. Het geeft een stapeling van toezichtsfuncties en zal naar ik verwacht duur, stroperig en ineffectief blijken te zijn.¹⁵

3.4 Accountantskantoren

Uiteraard hebben de grote accountantskantoren ook gereageerd op het consultatiedocument. Zij geven veel steun aan de gedachte dat het audit committee de opdrachtgever van de accountant zou moeten worden en dat dit orgaan in de toekomst een belangrijkere rol moet gaan spelen in de relatie van de gecontroleerde onderneming en de accountant. Zo stelt Ernst & Young voor:¹⁶

‘Encouraging audit committees to conduct periodic evaluations of audit quality in determining whether there is a need to retender the audit, and to explain why they have not re-tendered the audit after more than a set period of years’.

Ernst & Young

Ook wat betreft dit voorstel is het de vraag wat er de relevantie van is. Immers, zou het niet zo zijn dat ieder zichzelf respecterend audit committee het onderwerp audit quality nu reeds periodiek op de agenda heeft staan? Dit soort voorstellen – en dat geldt ook voor enkele van de hiernavolgende, afkomstig van andere kantoren – zijn geen antwoord op de kritiek op accountants. Het zijn trucjes van de accountantskantoren om met oplossingen te komen die derden raken en henzelf niet of nauwelijks pijn doen. Ernst & Young is voorts een groot voorstander van benoeming van de accountant door het audit committee en wijst – net als bijvoorbeeld Eumedion – inmenging van de overheid af:

¹⁵ Zie voor een verdere onderbouwing de weergave van mijn bijdrage in FD Outlook.

¹⁶ Ernst & Young (Int.), Point of view. Our perspective on issues of concern, december 2010.

‘We believe the decision to appoint an auditor should remain with the audit committee. Appointment of the auditor by a third party such as a regulator would disenfranchise shareholders – the owners of the company’.

Ernst & Young

KPMG geeft in haar reactie aan dat in bepaalde Europese landen – overigens zonder deze exact te benoemen – audit committees nog niet op niveau zijn en dat er verschillen zijn in de uitvoering van taken.¹⁷ Daarom roept het accountantskantoor op om, onder meer in samenwerking met regelgevers en toezichthouders, te komen tot een ‘*best practice guidance*’. Ook dit is zo’n voorstel waar je niet tegen kan zijn, maar dat op zich niets te maken heeft met de kritiek op accountants zelf. KPMG is net als Ernst & Young geen voorstander van overheidsinmenging bij de benoeming van de accountant. Dat kan adequaat door het audit committee gebeuren:

‘Whether audit committees act in the interests of shareholders in their recommendation of auditors is a wider issue. If they do not then this indicates a more basic failure of corporate governance and it is this that should be addressed, not to narrow the question of who appoints the auditors’.

KPMG

Wel stelt het accountantskantoor voor om de dialoog tussen het audit committee en beleggers voor de lange termijn, met name de institutionele beleggers, te verbeteren door met hen te overleggen over de benoeming van de accountant. Ik ben daar geen voorstander van, tenzij die discussie openlijk plaats heeft ter vergadering van aandeelhouders.

Deloitte ziet ook een grote rol voor het audit committee weggelegd en ziet dat als een belangrijke schakel bij de benoeming van de accountant:¹⁸

‘The audit committee in particular has valuable insights into the audit needs of an entity. The appointment of an auditor by a regulator could also create inherent conflicts in the regulator’s relationship with the audited entity’.

Deloitte

¹⁷ KPMG (Int.), *Response to European Commission Green Paper – Audit Policy: lessons from the crisis*, 8 december 2010.

¹⁸ Deloitte (Int.), *Response to European Commission Green Paper on ‘Audit Policy: Lessons from the Crisis’*, 8 december 2010.

Anders dan KPMG is Deloitte geen voorstander van een grotere rol voor bepaalde aandeelhoudersgroepen, wel voor een kleine rol van de overheid:

‘We would also not support granting special rights regarding the auditor’s appointment to any one group among the shareholders, as this would impinge upon the principle of shareholders’ equal rights. However, for banks and other financial institutions, we would support the relevant regulator being advised of the details of the proposed auditor appointment in advance’.

Deloitte

Op deze wijze geformuleerd zou een beperkte rol van de overheid ook wat mij betreft wel kunnen. Een toezichthouder die op de hoogte is van de details van de afspraken met de accountant – bijvoorbeeld aangaande het budget, de inzet van personeel en de opzet van het controleprogramma – kan effectiever toezicht houden. Maar ook hier is het voorstel een sigaar uit een oude doos. Immers: toezichthouders hebben al de bevoegdheden om dergelijke informatie op te vragen en in te zien. Als sluitstuk van de zogeheten *big four* ziet ook PwC een belangrijke rol voor het audit committee. Een noviteit is dat het kantoor pleit voor een jaarlijks rapport van het audit committee aan de aandeelhouders:¹⁹

‘The audit committee’s report could adress dialogue with auditors, interaction with auditors, maintenance of auditor independence, appointment of auditors and the other duties of the audit committee. The audit committee report could be subject to a non-binding advisory vote of shareholders’.

PwC

Prima voorstel omdat een dergelijke rapportage belanghebbenden meer inzicht verschaft in de interactie tussen audit committee en accountant. Maar ook dit is een voorstel dat niet in het vlees van de accountant snijdt. En dus pareert het de kritiek op hen niet. De focus van de Green Paper is vooral gericht op het topsegment van de accountantsmarkt. Gepoogd wordt te verbeteren wat er bij met name de controle van financiële instellingen is misgegaan. De zojuist besproken *big four* opereren in dat deel van de markt. Wellicht dat hun reactie op de Green Paper opportunistische elementen bevat: behoud van hetgeen er is, verandering van hetgeen nieuwe kansen schept. Of is het juist de reactie van de accountantslaag onder de *big four* – de zogeheten *second tier* - die als opportunistisch valt te kwalificeren?

¹⁹ PwC (Int.), *PwC response to Green Paper on Audit Policy*, 8 december 2010.

Zo is BDO weliswaar voor een hoofdrol voor het audit committee bij de benoeming van de accountant.²⁰

‘However, we recognise that there may be public interest reasons to justify the third party appointment of auditors to certain large companies, for example those companies in the financial services sector deemed to be of systemic importance. We would, however, urge that any such third party appointments be the rare exception and not extended to all audit appointments’.

BDO

En nog een voorbeeld van een voorstel dat het eigen vlees nauwelijks raakt:

‘There may also be a case for regulatory enquiry in connection with auditor appointments to public interest entities where there has been a significant reduction in the audit fee without apparent good business cause or other obvious explanation’.

BDO

3.5 *Tot besluit*

De diverse besproken initiatieven en de reacties op de Green Paper geven geen eenduidig beeld van waar het naartoe moet. Waarbij het natuurlijk ook nog de vraag is of hetgeen Europa zou willen veranderen al niet reeds wordt afgedekt in de Nederlandse regelgeving. Zaak dus om ook daar een blik op te werpen.

4. **Nederlandse regelgeving**

4.1 *Burgerlijk wetboek*

De regeling aangaande de benoeming van de accountant treffen we aan in BW 2, artikel 393. In lid 2 is bepaald dat tot het verlenen van de opdracht de algemene vergadering van leden of aandeelhouders bevoegd is. Gaat deze daartoe niet over, dan is de raad van commissarissen bevoegd of, zo deze ontbreekt of in gebreke blijft, het bestuur. De opdracht kan worden ingetrokken door de algemene vergadering en door degene die haar heeft verleend; de door het bestuur verleende opdracht kan

²⁰ BDO (Int.), *Green Paper. Audit Policy: lessons from the crisis*, 8 december 2010.

bovendien door de raad van commissarissen worden ingetrokken. De opdracht kan enkel worden ingetrokken om gegronde redenen; daartoe behoort niet een meningsverschil over methoden van verslaggeving of controlewerkzaamheden.

4.2 *Corporate Governance Code*

In de Nederlandse Corporate Governance Code neemt de controle van de financiële verslaggeving en de positie van de accountant een prominente plaats en een apart hoofdstuk (V) in.²¹ Diverse bepalingen gaan direct over de verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen dan wel het audit committee in relatie tot de accountant(-werkzaamheden). Benoeming van-, en communicatie met de accountant maken daarvan een belangrijk onderdeel uit. Zo luidt principe V.2 in de Code als volgt:

‘De externe accountant wordt benoemd door de algemene vergadering. De raad van commissarissen doet daartoe een voordracht, waarbij zowel de auditcommissie als het bestuur advies uitbrengen aan de raad van commissarissen. De bezoldiging van en de opdrachtverlening tot het uitvoeren van niet-controlewerkzaamheden door de externe accountant worden goedgekeurd door de raad van commissarissen op voorstel van de auditcommissie en na overleg met het bestuur’.

Corporate Governance Code

De aanvullende best practice-bepalingen kleuren dit nader in. Daarin is bijvoorbeeld bepaald dat het bestuur en de auditcommissie jaarlijks aan de raad van commissarissen rapporteren over de ontwikkelingen in de relatie met de externe accountant, waaronder in het bijzonder zijn onafhankelijkheid. Dit met inbegrip van de wenselijkheid van rotatie van verantwoordelijke partners binnen een kantoor van externe accountants dat met de controle is belast en van het verrichten van niet-controlewerkzaamheden voor de vennootschap verricht door hetzelfde kantoor (best practice V.2.2). Het bestuur en de auditcommissie maken ten minste eenmaal in de vier jaar een grondige beoordeling van het functioneren van de externe accountant in de diverse entiteiten en capaciteiten waarin de externe accountant fungeert. De belangrijkste conclusies hiervan worden aan de algemene vergadering meegedeeld ten behoeve van de beoordeling van de voordracht tot benoeming van de externe accountant (best practice V.2.3). Daarnaast is in de context van deze bijdrage met name principe V.4 van de Code van belang:

21 Monitoring Commissie Corporate Governance Code, *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*.

‘De externe accountant woont in ieder geval de vergadering van de raad van commissarissen bij waarin over de vaststelling of goedkeuring van de jaarrekening wordt besloten. De externe accountant rapporteert zijn bevindingen betreffende het onderzoek van de jaarrekening gelijkelijk aan het bestuur en de raad van commissarissen’.

Corporate Governance Code

De aanvullende best practice-bepaling V.4.3 laat zien dat wordt aanbevolen het accountantsverslag inzake de controle van de jaarrekening een groot aantal onderwerpen te laten omvatten. Bijvoorbeeld:

- informatie over zaken die van belang zijn voor de beoordeling van de onafhankelijkheid van de externe accountant;
- informatie over de gang van zaken tijdens de controle als ook de samenwerking met interne auditors en eventueel andere externe accountants, discussiepunten met het bestuur, een overzicht van niet aangepaste correcties;
- analyses van ontwikkelingen van het vermogen en resultaat, die niet in de te publiceren gegevens voorkomen en die naar de mening van de extern accountant bijdragen aan het inzicht in de financiële positie en resultaten van de vennootschap;
- commentaar op de verwerking van eenmalige posten, de effecten van schattingen en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, de keuze van *accounting policies* wanneer ook andere keuzes mogelijk waren, alsmede bijzondere effecten als gevolg daarvan;
- met betrekking tot de werking van de interne risicobeheersings- en controle-systemen: verbeterpunten, geconstateerde leemten en kwaliteitsbeoordelingen;
- opmerkingen over bedreigingen en risico’s voor de vennootschap en de wijze waarop daarover in de te publiceren gegevens gerapporteerd dient te worden;
- naleving van statuten, instructies, regelgeving, leningsconvenanten, vereisten van externe toezichthouders.

5. Tot besluit

Dit hoofdstuk begon met de kritiek op het accountantsberoep. Diverse initiatieven om deze kritiek te vertalen naar verbeteringen werden besproken. Ingezoomd werd op een belangrijke oplossing die zowel in het plan van aanpak van de NBA als in de plannen van Eurocommissaris Barnier wordt aangedragen: vergroot de rol van de raad van commissarissen, en meer specifiek daarbinnen: van het audit committee, als het gaat om de benoeming van de accountant. Maar ook als het gaat om de discussies tussen de gecontroleerde organisatie en de controlerend accountant.

Ik vind het opmerkelijk dat een vergroting van de rol van het audit committee door diverse partijen als zo'n belangrijke oplossing wordt gezien. De korte duiding van de Nederlandse regelgeving in paragraaf 4 laat zien dat het een sigaar uit de reeds bestaande wetgevingsdoos betreft. Immers reeds nu is wettelijk bepaald dat de algemene vergadering van aandeelhouders, en zo die in gebreke blijft: de raad van commissarissen, de accountant dient te benoemen. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de punten die de NBA graag besproken ziet tussen audit committee en accountant niet zouden passen binnen de huidige wet- en regelgeving. Dat geldt eveneens voor de door Eurocommissaris Barnier aangedragen oplossing van het 'long form report'. Aspecten die daarin kunnen worden besproken zijn nu reeds benoemd in de Nederlandse Corporate Governance Code. Kortom: het is onzin dat de NBA in het plan van aanpak verzoekt het Burgerlijk Wetboek op dit punt aan te passen.

Wat wel dient te worden aangepast is de praktijk die in het verleden bestond, namelijk dat aandeelhouders en commissarissen verzuimden een stevig gevolg te geven aan de eigen verantwoordelijkheid waaronder het daadwerkelijk inhoud geven aan hun relatie met de accountant. Te vaak is gebleken dat belangrijke onderwerpen aangaande die relatie in de praktijk aan het bestuur van de te controleren organisatie werden overgelaten. Mijns inziens een foute praktijk. Immers, niet alle bestuurders hechten aan een robuuste accountant die streng in de leer is. Die hen indien nodig de wacht aan zegt. Bovendien: niet alle bestuurders zijn bereid genoeg budget vrij te maken voor een adequate controle. Voor die bestuurders die scherp aan de wind willen zeilen, is een accountant die genoeg budget heeft om daadwerkelijk de diepte in te gaan met de accountantscontrole alleen maar lastig.

Dat de Eurocommissaris met een voorstel komt tot een versteviging van de rol van het audit committee is nog enigszins begrijpelijk: niet overal binnen Europa is de regelgeving gelijk aan de Nederlandse regelgeving die geen aanvulling behoeft. Dat de NBA binnen de Nederlandse context pleit voor aanvullende regels leidt de aandacht af van eigen falen: accountants zijn kennelijk niet in staat geweest commissarissen en aandeelhouders erop te wijzen dat zij hun verantwoordelijkheden niet of onvoldoende na kwamen. Laat staan dat zij hebben afgedwongen dat die partijen dat uiteindelijk toch deden. Of hadden accountants daar soms geen belang bij? Hadden zij meer belang bij een bestuur dat de accountant of diens kantoor ook kon voorzien van andere opdrachten dan de controle van de jaarrekening? Van lucratieve adviesopdrachten? Indien die laatste vragen bevestigend beantwoord moeten worden – en daar zijn met name uit de periode van de boekhoudschandalen, begin deze eeuw, meerdere voorbeelden van – is een ander vaak geopperd voorstel nog zo gek niet. Uiteraard doel ik dan op een striktere scheiding tussen of een verbod op de samenloop van controle- en adviesdiensten van de accountant.