

Vaste commissie voor Financiën
Rondetafelgesprek ‘Stand van zaken financiële sector’
12 december 2018
Position paper Marcel Pheijffer¹

Reeks van incidenten

Na de val van de Amerikaanse bank Lehman (2008), diverse reddings- & steunoperaties en de financieel-economische crisis, heeft de financiële sector beterschap beloofd en zou er meer oog komen voor het publiek belang en het klantbelang. Desondanks is sedertdien een (te) lange lijst van incidenten ontstaan.

In eigen land ging DSB failliet en ook SNS ging ten onder. De ondergang van Icesave raakte Nederlandse overheden, bedrijven en particulieren. ABN AMRO kwam in opspraak toen in Dubai medewerkers betrokken raakten bij dubieuze praktijken (2015, nadat een decennium eerder ook al ernstige gebreken in die regio waren geconstateerd). Rabo was betrokken in het Libor-schandaal en trof een schikking (EUR 774 miljoen). Dit jaar werd door dezelfde bank een schikking getroffen (EUR 300 miljoen) in verband met een witwaszaak in de Verenigde Staten/Mexico. De Amsterdam Trade Bank (ATB) ligt in Nederland onder vuur en heeft vanwege witwas- en compliancerisico's gedwongen afscheid moeten nemen van vele klanten uit Rusland en de Oekraïne. ING betaalde in 2012 eveneens een fors bedrag (\$ 620 miljoen) in de Verenigde Staten, ditmaal vanwege overtreding van de sanctiewetgeving. Het feit dat deze bank onlangs hier ten lande een schikking trof (EUR 775 miljoen) vanwege schuldwitwassen en het niet voldoen aan de wettelijke meldplicht witwassen is inmiddels algemeen bekend.

De lijst kan worden ‘verrijkt’ met onder meer de woekerpolisaffaire, de derivatenperikelen, diverse verslaggevingstechnische missers in bancaire jaarrekeningen, betrokkenheid van financiële instellingen bij agressieve fiscale constructies en de onthullingen ten aanzien van de trustsector (Panama Papers).

De reeks kan eveneens worden aangevuld met incidenten vanuit andere sectoren en met buitenlandse casuïstiek. Ook van recente datum. Voorbeelden zijn: Gupta-affaire en VBS Mutual (Zuid-Afrika), BHS en Carillion (Verenigd Koninkrijk), One Capital en Colonial Bank (Verenigde Staten), Steinhoff (Zuid-Afrika en Nederland) en de Danske Bank (met uitzaaiingen naar Nordea en Deutsche Bank).

Alle grote accountantskantoren zijn bij een aantal van de genoemde kwesties betrokken. Bij de Danske Bank fungeerden bijvoorbeeld in de periode 2010-2014 de volgende kantoren als accountant: Deloitte, EY, Grant Thornton, KPMG en PwC.

De rol van accountants

Het accountantsberoep is in Nederland eind 19^{de} eeuw (mede) ontstaan door fraudekwesties. Die legden de noodzaak tot onafhankelijke controle op jaarrekeningen bloot. Sedertdien is beoogd dat de accountant (toegevoegde) waarde en zekerheid verstrekt ten aanzien van de financiële verantwoording van organisaties. Dit komt tot uitdrukking in diens controlerende, signalerende en waarschuwende functie.

Met name de laatste drie decennia is de accountantsfunctie geërodeerd: fraude is de ‘Angstgegner’ van de accountant geworden, diens onafhankelijkheid staat (te) vaak ter

¹ Hoogleraar (Forensische) Accountancy, Nyenrode Business Universiteit en Universiteit Leiden.

discussie en wordt gestut door een woud aan regels in plaats van professionele ethiek, diens toegevoegde waarde wordt betwijfeld en een positief accountantsoordeel geeft niet per definitie zekerheid over bijvoorbeeld het risico op discontinuïteit en fraude.

Accountants en het signaleren van en waarschuwen voor incidenten

De reeks aan incidenten heeft betrekking op onregelmatigheden, onverantwoorde risico's, fraude, corruptie, witwassen, andere integriteitsinbreuken, compliancegebreken, alsmede een disbalans tussen het commercieel belang van klanten van accountantsorganisaties en het publiek belang. Accountants hebben echter geen heldenrol vervuld – *to put it mildly* – als het gaat om het aan het licht brengen van deze incidenten

Accountants hebben een wettelijke meldplicht inzake fraude en witwassen. In hun gedragscode staat integriteit centraal. Bij het afleggen van de accountantseed wordt onderschreven dat de accountant het algemeen belang zal dienen, dat deze zich zal laten leiden door het integriteitsbeginsel, dat deze professioneel-kritisch zal handelen en dat geen handelingen worden verricht waarmee het accountantsberoep in diskrediet wordt gebracht.

Het inzoomen op de eerdergenoemde (bancaire en andere) casuïstiek toont telkenmale dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de rol van de accountant. Door partijen zoals: aandeelhouders, schuldeisers, curatoren en klanten. Maar ook door belastingbetalers, wetenschap, media en politiek. De vraagtekens betreffen met name de invulling van de functie als onafhankelijk en professioneel-kritische controleur, alsmede de correcte invulling van de signalerende en waarschuwende functie.

Rode draad in de incidenten

Het is goed en mijns inziens noodzakelijk om de incidenten ook los van bijvoorbeeld de fraude- en witwasaspecten te bekijken. De rode draad is namelijk: processen en procedures binnen de door de accountant gecontroleerde organisaties waren niet op orde; er was onvoldoende aandacht voor adequate controlestructuren ('three lines of defense'); de cultuur van de organisatie was sterk commercieel en op de business gericht in plaats van op risico(beheersing) en compliance.

Dit zijn onderwerpen (processen, procedures, controlestructuren, compliance, risico's en organisatiecultuur) die tot de aandachtsgebieden en competenties van accountants- en adviesorganisaties behoren. Iedere zichzelf respecterende accountant rekent deze onderwerpen tot zijn aandachtsgebieden. Zeker bij de controle van een financiële instelling.

Bovendien zijn het onderwerpen waarover de accountants- en adviesorganisaties hun cliënten adviseren en ondersteunen. Bijvoorbeeld bij de invoering van Corporate Governance-regelgeving, de SOx-regelgeving, Horizontaal Toezicht en Tax Control Frameworks. Voorts bieden zij cliënten advies en ondersteuning vanuit de forensische accountancy-takken bij het beteugelen van compliance-, fraude-, corruptie-, witwas- en andere integriteitsrisico's.

ING-casus als voorbeeld

Indien ik als accountant van ING het door het Openbaar Ministerie gepubliceerde feitenrelaas 'Houston' zou lezen, zou ik dat doen met rode oortjes. Niet van opwinding, maar van schaamte. Ik zou mij de vraag stellen: had ik de schade (voor de bank en voor aandeelhouders, EUR 775 miljoen) kunnen voorkomen door mijn controlerende, signalerende en waarschuwende functie anders in te vullen? Ik zou dan niet verwijzen naar DNB als eerstverantwoordelijke voor het toezicht op de naleving van de meldplicht witwassen, maar

mij afvragen of ik al het mogelijke heb gedaan om aan mijn meldplicht witwassen te voldoen. Ik zou mij niet beroepen op een geheimhoudingsplicht, omdat deze namelijk niet is bedoeld voor de toedekking van het eigen handelen. De geheimhouding is bedoeld voor klantvertrouwelijke informatie en die lag via het feitenrelaas 'Houston' al volledig op straat.

In de ING-casus stelt het accountantskantoor '*nog steeds vierkant achter haar werkzaamheden en de afgegeven verklaringen te staan*'. De betrokken controlerend accountants motiveerden die stelling in de pers echter niet tijdens de hoorzitting van de vaste commissie voor Financiën op 17 oktober jongstleden. Daar verscheen een aan het kantoor verbonden hoogleraar, die een algemene en oppervlakkige verhandeling gaf die grotendeels los stond van de specifieke constatering die in de ING-casus een belangrijke rol speelden. Hij kwam er bij de vaste commissie overigens met complimenten mee weg.

In de ING-casus is met name de zogeheten 'internal control'-verklaring van belang. ING-bestuurders en de controlerend accountants hebben verklaard: '*Naar ons oordeel is de interne beheersing van de financiële verslaggeving van ING Groep N.V. per op basis van de COSO-criteria in alle materiële opzichten effectief.*'² Dit roept vragen op in de richting van ING-bestuurders en accountants: het feitenrelaas van het Openbaar Ministerie staat namelijk volledig haaks op de geciteerde verklaring. Het feitenrelaas wordt overigens niet weersproken door de ING.

Er is in deze casus alle reden om de rol van de accountant nader te beschouwen. In het feitenrelaas 'Houston' wordt de Vimpelcom-casus (corruptie-affaire Karimova) beschreven als een casus waarop de schikking met ING is gebaseerd. Saillant is dat EY zelf als verdachte in de Vimpelcom-casus is aangemerkt omdat het Openbaar Ministerie het vermoeden heeft dat EY bij haar controlecliënt Vimpelcom niet heeft voldaan aan de wettelijke meldplicht witwassen.

De verwachtingskloof

Accountants(organisaties) komen bij kritische vragen altijd met de verwachtingskloof naar voren en stellen dan: het maatschappelijk verkeer begrijpt niet wat accountants conform wet- en regelgeving moeten doen en zij verwacht te veel van ons. In veel casuïstiek gaat het echter niet om te hoge verwachtingen, maar om ondermaatse prestaties.

Bovendien zijn het de organisaties zelf die de verwachtingen opwekken. In hun (reclame- en wervings)uitingen - met name die van de advieskant - wijzen zij op het belang van aspecten zoals fraude, witwassen, corruptie, integriteit, compliance, cultuur en interne beheersings- en controlemaatregelen. Maar ook die inzake Corporate Social Responsibility en langetermijnwaardcreatie. Daarbij wijzen zij ook op de advisering en ondersteuning die zij hun (potentiële) klanten daarbij kunnen bieden.

De verwachtingskloof waar accountants over spreken ontstaat dan ook niet doordat het maatschappelijk verkeer niet begrijpt wat een accountant moet doen. De verwachtingskloof ontstaat vooral doordat accountants (1) onvoldoende thuis geven als het er echt om gaat zoals in diverse van de genoemde incidenten; (2) zij onvoldoende rendement leveren als het gaat om de meldplichten inzake fraude en witwassen³; (3) zij in hun adviesuitingen een positieve

² Geparafraseerd weergegeven.

³ De meldingen van accountants inzake mogelijke witwastransacties vertonen overigens een stijgende lijn.

indruk ten aanzien van hun capaciteiten wekken terwijl zij die niet altijd waarmaken als controlerend accountants.

AFM-rapporten en rapporten van de Tweede Kamer

De AFM constateert al vanaf 2009 diverse gebreken in de controle(aanpak) van vergunninghoudende accountantsorganisaties. Diverse organisaties zijn geconfronteerd met handhavingsmaatregelen, waaronder forse boetes. Onlangs heeft de AFM een rapport uitgebracht over kwetsbaarheden in de sector. Hetgeen voor de minister van Financiën aanleiding is om zeer binnenkort een commissie in te stellen die dienaangaande voorstellen moet doen.

De accountancy heeft regelmatig de ‘warme’ aandacht van de Tweede Kamer. Bijvoorbeeld:

- **Parlementaire Enquêtecommissie bouwnijverheid (2002):** *‘Accountants van bedrijven binnen de bouwnijverheid kunnen wel een collectieve afwezigheid en passiviteit worden verweten als het gaat om de vraag hoe men is omgegaan met het bewaken en controleren van de sector toen zich fundamentele wijzigingen – middels jurisprudentie – qua regelgeving voordeden. De accountant stond erbij, keek ernaar en sloot zijn ogen voor zijn klanten toen de rechter de kaders scherp stelde. De accountant keek wel naar anderen en schuift de schuld af: iedereen weet toch dat er in de bouwnijverheid wordt gerommeld?’*
- **Parlementair onderzoek financieel stelsel (2010):** *‘De commissie is van oordeel dat de financiële crisis heeft laten zien dat de accountancy tekortgeschoten is in zijn maatschappelijke taak, om zorg te dragen voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening van financiële instellingen, in het bijzonder de toelichting op onzekerheden in de waardering van financiële activa.’*
- **Parlementaire enquête woningcorporaties (2014):** *‘In de Vestia-casus onderkennen de accountants bijvoorbeeld de financiële risico’s van derivatenportefeuilles onvoldoende. Zij geven mede daardoor te weinig signalen aan de interne en externe toezichthouders en andere belanghebbenden. In de andere casussen speelt de accountant in waarschuwend sfeer niet of nauwelijks een rol van betekenis.’*
En voorts: *‘Het onderzoek heeft de commissie duidelijk gemaakt dat de rol van de accountant in het stelsel beter kan en moet. Ze beveelt aan om corporaties aan te wijzen als zogeheten organisaties van openbaar belang (OOB). Dit biedt extra waarborgen voor een adequate controle op een woningcorporatie, zoals de verplichte kantoorroutatie en scheiding van controlediensten en andere (advies)werkzaamheden.’*

Sector in transitie

In 2014 heeft de Tweede Kamer accountants(organisaties) een ‘laatste kans’ gegeven om zelf met maatregelen te komen. Sindsdien is er – in de woorden van de Monitoring Commissie Accountancy – een ‘veranderingsdynamiek’ in de sector ontstaan. Er zijn maatregelen genomen, rapporten en andere beleidsdocumenten geschreven en de sector werkt aan een cultuurverandering. Onlangs – op de Accountantsdag – sprak de minister van Financiën onder meer over het veranderingsproces van de sector. Hij liet blijken dat het niet snel genoeg gaat. Kennelijk zijn voor hem de effecten van de maatregelen en veranderingen nog onvoldoende tastbaar.

Het kabinet gaat nu aan de slag met vervolgstappen. Er komt op korte termijn een onafhankelijke commissie die onderzoekt of en welke aanvullende maatregelen nodig zijn om juist de kwaliteit van de wettelijke controles te verbeteren. De commissie zal daarbij ook expliciet kijken naar mogelijke ingrepen in de structuur en de verdienmodellen van de accountantsorganisaties.

Overigens zijn er ook in andere landen soortgelijke initiatieven aan het ontstaan. Het meest nadrukkelijk in het Verenigd Koninkrijk en in Zuid-Afrika. In Denemarken loopt naar aanleiding van de affaire bij de Danske Bank een parlementair onderzoek. Minister Jarlov van Financiën plaatste kritische kanttekeningen bij de rol van de accountant: *'A lot of money was made in a tiny Estonian branch, which posted a huge profit margin and quick, large transfers in and out of the branch, which looked off'*, en: *'It's the sort of thing that I would assume would catch the interest of both management and auditors.'*

De weg vooruit

Ik schrijf deze bijdrage als hoogleraar (Forensische) Accountancy en op persoonlijke titel. Omdat ik daarnaast lid ben van de Monitoring Commissie Accountancy – en ik in die hoedanigheid onlangs (10 oktober) al met de vaste commissie voor Financiën – sprak, begeef ik mij nu niet op het pad van het rapport van de Commissie en het doen van concrete, nieuwe aanbevelingen en oplossingen in de zin van wet- en regelgeving. Wel wil ik, mede omdat volgende week een Algemeen Overleg met de minister van Financiën wordt gevoerd, op basis van deze reflectie op de rol van de accountants met name ten aanzien van incidenten in de financiële sector, enkele aandachtspunten meegeven:

- benadruk telkenmale het belang van een goed functionerend accountantsberoep en stimuleer cultuurveranderingsprogramma's en arbeidsmarktcampagnes waarin de 'poortwachtersfunctie' en accountantswaarden als integriteit, objectiviteit en professioneel gedrag centraal staan. Het is met name aan de nieuwe generatie accountants om te laten zien dat zij de lessen uit het verleden vertalen naar een toekomstbestendige accountantssector;
- regels zijn daarbij facilitair en ondersteunend, maar niet allesbepalend;
- het toezicht op accountants dient daarnaast stevig te zijn. De sector heeft constante druk van buiten nodig om te veranderen en te verbeteren. Normbevestiging en normhandhaving zijn noodzakelijk. De reeks aan incidenten die wijzen op een structureel gebrekkig handelen van accountants legitimeert dat;
- daarbij horen voldoende middelen voor toezichthouder AFM en de Accountantskamer om hun taken in deze adequaat uit te kunnen voeren;
- honoreer nimmer de roep vanuit de accountancy om aansprakelijkheidsbeperking. Doe het tegengestelde: verruim de mogelijkheden van degenen die schade lijden door accountantsfalen (aandeelhouders, schuldeisers, belastingbetalers) om de accountant aan te kunnen spreken. Dit is een belangrijke prikkel om negatieve betrokkenheid van accountants bij incidenten te voorkomen;
- sta de accountant niet toe weg te duiken achter de geheimhoudingsplicht. Expliciteer dat geheimhouding niet is bedoeld om geen verantwoording af te leggen over het eigen handelen;
- expliciteer als overheid voorts nadrukkelijker de rol en inspanningen die van accountants wordt verwacht inzake de meldplicht fraude en witwassen;
- zorg dat erop wordt toegezien dat 'internal control'-verklaringen waarmaken wat zij pretenderen of schaf deze wegens zinledigheid af.