

AFM en accountants: over wortel en stok (met roepstoeter)

Ondernemingsrecht 2019/92

“Door een activiteit te belonen krijg je er meer van. Door een activiteit te bestraffen krijg je er minder van.”

Zo omschrijft Daniël H. Pink bondig het eeuwenlang binnen organisaties toegepaste systeem van (extrinsieke) motivatie. We hebben, volgens Pink, zelfs onze organisaties en onze levens rond dit fundamentele uitgangspunt van beloning door wortel en stok ingericht: prestaties, productiviteit en uitmuntende resultaten stimuleer je door het goede te belonen en het slechte te straffen.¹

Op 1 oktober 2006 trad de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta') in werking. Sindsdien houdt de AFM toezicht op accountantsorganisaties en de bij die organisaties werkzame individuele accountants. De wetgever heeft de AFM ruimschoots voorzien van stokken (en van een enkele wortel). De AFM kan bestuurlijke boetes en dwangsommen opleggen aan accountantsorganisaties, of de vergunning intrekken. Jegens individuele accountants kan de AFM een tuchtklacht indienen bij de Accountantskamer in Zwolle. De Wta bevat ook een roepstoeter: de AFM dient opgelegde bestuurlijke boetes en dwangsommen te publiceren.

Sinds de inwerkingtreding van de Wta is er veel gebeurd rondom het accountantsberoep. De reputatie van de beroepsgroep liep door verschillende incidenten een deuk op. Uiteenlopende nieuwe maatregelen volgden elkaar in hoog tempo op. Niet zelden naar aanleiding van AFM-rapportages over de kwaliteit van wettelijke controles. Die schoot, volgens de AFM, fors tekort, hetgeen in juni 2017 nog leidde tot krantenkoppen als "AFM: controles accountants nog slechter dan drie jaar geleden".²

Het zwaartepunt van het AFM-toezicht op accountantsorganisaties was van meet af aan gelegen in handhaving van art. 14 Wta. Dat artikel bevat de verplichting voor accountantsorganisaties om ervoor zorg te dragen dat de aan een accountantsorganisatie verbonden individuele accountants zich houden aan de beroepsregelgeving bij het uitvoeren van wettelijke controles. Het uitgangspunt dat de AFM hanteerde bij handhaving van deze bepaling was dat als individuele accountants een controle naar het oordeel van de AFM ontoereikend hadden uitgevoerd, er – dus ook – sprake was van een schending van de zorgplicht door de accountantsorganisatie. Over het – op deze wijze – hanteren van deze stok, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven ('Cbb') op 18 juni jl. een principiële uitspraak gedaan. In de kern oordeelde het Cbb dat:

“om een overtreding van de zorgplicht te kunnen vaststellen, tevens duidelijk [zal] moeten zijn dat de oorzaak van de geconstateerde tekortkomingen op eigen handelen of nalaten van de accountantsorganisatie is terug te voeren. De aard, ernst en hoeveelheid van de tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants zeggen op zichzelf beschouwd onvoldoende

1 Daniel H. Pink, *Drive: de verrassende waarheid over wat ons motiveert*, Amsterdam: Uitgeverij Business Contact 2010 (citaten uit hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2a), met veel verwijzingen naar wetenschappelijke gedragseconomische en psychologische literatuur.

2 *Het Financieel Dagblad*, 29 juni 2017, p. 14. Zie ook de kritische kanttekeningen van ondergetekende en Lars in 't Veld hierbij in *Ondernemingsrecht 2017/134*.

over een eigenstandige gedraging van de accountantsorganisatie om een overtreding van de zorgplicht van artikel 14 van de Wta te kunnen vaststellen.”³

Een verdere juridische analyse van de uitspraak van het CBB blijft op deze plaats achterwege.⁴ Belangrijker is de vraag wat de gevolgen zijn van deze uitspraak voor de wijze waarop het AFM-toezicht in de toekomst moet worden ingericht. De AFM liet dezelfde dag nog weten dat uit de uitspraak zou blijken dat “[d]e huidige wetgeving (...) geen ruimte [geeft] om accountantsorganisaties juridisch aan te spreken bij ernstige fouten in de controle van een jaarrekening” en dat zij “bij het ministerie van Financiën aan[dringt] om de wetgeving aan te passen”.⁵ Dit leverde de AFM in de pers het verwijt op dat haar enige deemoedigheid zou passen, in plaats van op de stoel van de Tweede Kamer te willen zitten.⁶

Opvallend in de reactie van de AFM – daargelaten dat deze blijk geeft van de binnen de AFM levende rechtstatelijke opvattingen – is het heilige geloof in de werking van de stok. Dat is bijzonder, omdat de nadelen die verbonden zijn aan het gebruik van de stok en het hanteren van de roeptoeter bij dat gebruik, meer dan eens onder de aandacht zijn gebracht. Voor vergroting van vertrouwen in het werk van accountants – de kerndoelstelling van de Wta – werkt het gebruik van de stok (met roeptoeter) averechts.⁷ Maar het hanteren van de stok heeft nog een negatief effect. Extrinsiek motiveren door het gebruik van de (wortel en) stok is niet meer van deze tijd. Pink beschrijft in het eerder aangehaalde werk dat dit systeem van motiveren (“Motivatie 2.0”) geschikt was voor routinematig werk, zoals dat – wellicht – in het verleden werd verricht. Voor de complexe werkelijkheid waarin accountants nu – en in de toekomst – moeten functioneren, schiet het echter tekort. Het routinematige controlewerk wordt (in toenemende mate) door robots gedaan. De (toekomstige) accountant moet creatieve, heuristische taken kunnen uitvoeren. Om mensen dat type werkzaamheden goed te laten doen, is vereist dat zij intrinsiek gemotiveerd zijn (“Motivatie 3.0”). Hanteren van de (wortel en) stok werkt vernietigend voor intrinsieke motivatie.

Voor een toezichthouder die er prat op gaat aan moderne vormen van gedragsbeïnvloeding te doen en daarbij de meest efficiënte instrumenten te gebruiken,⁸ zijn de opvattingen van Pink uiteraard gesneden koek. Ongetwijfeld zal het aandringen door de AFM bij het Ministerie van Financiën op aanpassing van de wetgeving er dan ook uit hebben bestaan om de wettelijk verplichte publicatie van opgelegde maatregelen af te schaffen. Opdat de AFM, na bijna dertien jaar accountants te hebben opgevoed met de stok met roeptoeter, een volwassen dialoog kan aangaan met accountants(organisaties). Gerichtte versterking van de intrinsieke motivatie van accountants(organisaties), waardoor accountantscontroles (nog) beter worden.

Ik kan het natuurlijk mis hebben. Mogelijk overschat ik de mate waarin binnen de AFM kennis wordt genomen van moderne opvattingen over motiveren. In dat geval is het te hopen dat de door het Ministerie van Financiën ingestelde Commissie Toekomst Accountancysector – die dit najaar haar adviesrapport dient te publiceren – haar naam eer aan doet. De weg naar het ministerie zal zij in ieder geval weten te vinden.

3 ECLI:NL:CBB:2019:234 en ECLI:NL:CBB:2019:235, rov. 9.

4 Ook in eerste aanleg was de AFM in het ongelijk gesteld, zie Rechtbank Rotterdam 20 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9977, waarover E.V.A. Eijkelenboom in *Ondernemingsrecht* 2018/35. Voor de volledigheid merk ik op dat ik aan de zijde van één van de accountantsorganisaties betrokken was bij deze procedure.

5 www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2019/jun/cbb-uitspraak-accountants.

6 Zie *Het Financieele Dagblad*, 20 juni 2019, p. 5 en p. 14.

7 Zie hierover mijn in *Ondernemingsrecht* 2019/35 gepubliceerde oratie, p. 199 e.v., met verdere verwijzingen.

8 www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/toezichtaanpak.