



Aan de voorzitter en de leden
van de Commissie voor Financiën
van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 200 17
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam, 14 mei 2012

Ref: 2012.43

Betreft: voorstel van wet op het accountantsberoep (kamerstukken 33 025)

Geachte dames en heren,

Eumedion, het corporate governance forum voor institutionele beleggers, zou graag enkele punten van commentaar op het wetsvoorstel op het accountantsberoep dat thans bij uw Kamer voorligt, onder uw aandacht brengen.¹ Het commentaar richt zich op de vier (verstrekkende) amendementen die door de Tweede Kamer zijn aangenomen. Eumedion heeft ernstige bedenkingen bij deze amendementen welke hieronder worden uiteengezet. Wij hopen dat u ons commentaar wilt betrekken bij uw inbreng op het wetsvoorstel.

Algemeen

De jaarrekening en het jaarverslag zijn voor institutionele beleggers belangrijke informatiebronnen voor hun analyses van beursvennootschappen en het nemen van beleggingsbeslissingen. Effectief publiek toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op de juiste toepassing van de relevante verslaggevingstandaarden bevordert de kwaliteit van die

¹ Voorstel tot wet houdende bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (Wet op het accountantsberoep) (Kamerstukken I 2011/12, 33 025, A).

informatiebronnen en kan daarmee bijdragen aan het vertrouwen van beleggers in deze beursvennootschappen.

Ook de externe accountant heeft grote waarde voor institutionele beleggers. Een 'schone', goedkeurende, controleverklaring is in de ogen van beleggers *de* waarborg dat de jaarrekening ook daadwerkelijk de financiële positie van de vennootschap weerspiegelt. De externe accountant is in een unieke positie om ten behoeve van beleggers de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving in al haar facetten te beoordelen. Beleggers vertrouwen en moeten *kunnen* vertrouwen op de kwaliteit van de accountantscontroles en op de informatieve waarde van accountantsverklaringen.

Helaas zijn er de laatste jaren de nodige twijfels gerezen over zowel de effectiviteit van het toezicht op de financiële verslaggeving, als over de kwaliteit van sommige accountantscontroles. Eumedion vindt dit zorgelijk en acht dit potentieel schadelijk voor het vertrouwen van beleggers in de financiële verslaggeving van beursvennootschappen in een periode waarin het vertrouwen van beleggers toch al broos is. Verbeteringen zijn nodig en Eumedion waardeert het dan ook dat er in het afgelopen jaar door het kabinet en de Tweede Kamer alsmede de Europese Commissie langs diverse wegen verbeteringen zijn voorgesteld.

Het wetsvoorstel beoogde aanvankelijk de samenvoeging van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (Nivra) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) tot één Nederlandse beroepsorganisatie van accountants wettelijk te verankeren. Deze, op zichzelf prima, doelstelling maakte het wetsvoorstel voor Eumedion en haar deelnemers minder relevant. Eumedion heeft immers – kort weergegeven – als doelstelling om de corporate governance van Nederlandse beursvennootschappen te verbeteren vanuit het oogpunt van de belangen van institutionele beleggers. De bestuurlijke en juridische inrichting van de beroepsorganisatie van accountants raakt slechts beperkt aan die doelstelling.

Door de aanvaarding van diverse amendementen in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel wat betreft de aard en de inhoud zodanig gewijzigd en uitgebreid dat dit verandering heeft gebracht in de relevantie van het wetsvoorstel voor Eumedion. Het betreft dan met name de aangenomen amendementen inzake de verplichte roulatie van accountantsorganisaties na verloop van elke periode van acht jaren (paragraaf 2))², het verbod om naast controlediensten andere diensten te verrichten voor organisaties van openbaar belang (paragraaf 3)³, het notificeren van de AFM bij

² Gewijzigd amendement van het lid Van Vliet over het verplicht rouleren van accountants bij OOB's (Kamerstukken II 2011/12, 33 025, nr. 19).

³ Nader gewijzigd amendement van het lid Plasterk c.s. over een scheiding van audit en non-actief bij OOB's (Kamerstukken II 2011/12, 33 025, nr. 18).

benoemingen van de externe accountant van beursvennootschappen en financiële instellingen (paragraaf 4)⁴ en het 'neerhalen' van het *Chinese walls* tussen het toezicht op de financiële verslaggeving en andere toezichtdomeinen binnen de AFM (paragraaf 5)⁵. Wij hebben bedenkingen bij deze nieuw aangebrachte onderdelen van het wetsvoorstel en zullen dat hieronder kort toelichten.

2. Verplichte kantoorroulatie

Eumedion is geen voorstander van een wettelijke verplichte periodieke kantoorroulatie, zoals tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 23, onderdeel c, van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Een verplichte wisseling na elke acht jaar zou naast kennisverlies, in het licht van de marktconcentratie, en tot hogere kosten voor beursvennootschappen kunnen leiden. Wij zien ook niet in dat verplichte kantoorroulatie bijdraagt aan de gewenste verdere versterking van de onafhankelijke positie van de externe accountant. Eumedion is wel voorstander van de bestaande verplichting tot roulatie van auditpartners (elke 7 jaar). Aangezien een evaluatie van de wettelijke verplichting tot partnerroulatie nog niet heeft plaatsgehad, oogt het thans introduceren van de verplichte kantoorrelatie als een wat haastige stap. Wij menen dat, naast de reeds bestaande wettelijk verplichte periodieke roulatie van de 'lead partner' van het controlerend kantoor en het versterken van de toezichthoudende functie (van de auditcommissie) van de raad van commissarissen op de werkzaamheden van de externe accountant, de introductie van een periodiek verplichte aanbesteding van de controleopdracht, waaraan ook de huidige controlerende accountantsorganisatie kan deelnemen, te overwegen valt. Een dergelijke verplichte aanbesteding heeft als groot voordeel dat er wel een vast herbezinningmoment is waarbij ook andere kantoren gelijke mogelijkheden krijgen om de nieuwe controleopdracht te verwerven, zonder dat de accountantsorganisatie die haar werk gewoonweg naar volle tevredenheid van eenieder verricht, gedwongen terzijde hoeft te worden geschoven.

Mocht de Eerste Kamer toch willen vasthouden aan de verplichte periodieke kantoorroulatie dan zouden wij een ruime overgangsperiode bij de invoering ervan willen bepleiten. De Raad van State heeft u dit bij brief van 4 mei 2012 ook in overweging gegeven.⁶ Aangesloten zou kunnen worden bij het verstrijken van de (wettelijke) termijn van de 'lead partner'.

⁴ Gewijzigd amendement van de leden Braakhuis en Irgang over het verplicht worden van opdrachtgevers om de AFM te informeren over de accountantskeuze (Kamerstukken II 2011/12, 33 025, nr. 12)

⁵ Gewijzigd amendement van het lid Van Vliet c.s. over het opheffen van de Chinese walls bij de AFM en het uitbreiden van de bevoegdheden van de AFM in de onderzoeksfaseverplicht rouleren van accountants bij OOB's (Kamerstukken II 2011/12, 33 025, nr. 15).

⁶ Kamerstukken I 2011/12, 33 025, nr. C.

3. Scheiding controle en advies

Als een accountantskantoor belast is met de wettelijke controle van een zogeheten organisatie van openbaar belang (hierna: OOB), zoals een beursvennootschap, vindt Eumedion het verstandig wanneer dat kantoor niet tevens diensten zou verlenen aan de betreffende OOB die *niet* de wettelijke controle betreffen of daaraan zijn gerelateerd. Wanneer een dergelijk onderscheid wettelijk zou worden vastgelegd, zou dit de onafhankelijke positie van de externe accountant en daarmee de kwaliteit van de wettelijke controle ten goede kunnen komen zoals Eumedion eerder heeft aangegeven in reactie op de kabinetsvisie accountancy en toezicht financiële verslaggeving.⁷

Het voorgestelde artikel 24a Wta voorziet weliswaar in een scheiding tussen controlediensten en andere diensten, maar niet op de bovenbedoelde manier. Mede door de onduidelijke redactie van het amendement is het hoogst onzeker of naast de controlewerkzaamheden ook werkzaamheden die aan de wettelijke controle van de jaarrekening zijn gerelateerd verricht zullen kunnen worden door het controlerende accountantskantoor wanneer het verbod in werking zou treden. Wij vrezen dat het voorgestelde artikel 24a Wta, na inwerkingtreding, door deze onzekerheid tot interpretatieproblemen aanleiding zal kunnen geven in de praktijk. De scheiding in het voorgestelde artikel 24a Wta is te onbepaald en te strikt.

Bij de zogenoemde controlegerelateerde werkzaamheden gaat het onder meer om:

- de beoordeling of controle van kwartaal- en halfjaarcijfers en om controleverklaringen ten aanzien van prospectussen;
- de (vrijwillige) beoordeling of controle van andere verantwoordingsdocumenten zoals duurzaamheidsrapportages;
- de controlewerkzaamheden ten behoeve van publieke toezichthouders
- het controleren over voldaan is aan de prestatietargets die ten grondslag liggen aan het uitkeren van bonussen aan bestuurders.⁸

Wij zijn er, mede uit het oogpunt van kosten, voorstander van dat het controlerende accountantskantoor naast de controlediensten ook de aan de controle gerelateerde diensten aan de betreffende vennootschap kan blijven verrichten.

⁷ Zie de brief van Eumedion van 20 oktober 2011 aan de Vaste Commissie van Financiën van de Tweede Kamer inzake de Kabinetsvisie accountancy en toezicht financiële verslaggeving en initiatiefnota Tweede Kamerlid Plasterk 'De accountancy na de crisis' (http://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/brieven/2011-10_commentaar_kabinetsreactie_accountancy.pdf).

⁸ Zie de lijst van 'gerelateerde financiële controlediensten' zoals weergegeven in artikel 10, lid 2, van de conceptaccountantsverordening en bijlage I bij het consultatiedocument accountancy van het ministerie van Financiën van december 2011.

Eumedion zou het om redenen van rechtszekerheid wenselijk vinden als expliciet wettelijk geregeld zou worden dat de controlegerelateerde werkzaamheden ook door het accountantskantoor dat belast is met de wettelijke controle zouden kunnen worden verricht. Dit kan bijvoorbeeld door een wettelijke grondslag te creëren om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nader te bepalen welke wettelijke controlediensten en daaraan gerelateerde diensten zijn toegestaan door het controlerend accountantskantoor.

Een alternatief zou zijn om bij amvb het door de AFM in haar rapport van 26 oktober 2011 over 'prikkel voor kwaliteit accountantscontrole' gehanteerde criterium vast te leggen. De AFM maakt daarbij onderscheid tussen 1) diensten gericht op het verstrekken van zekerheid over de door de controlecliënt verstrekte informatie ten behoeve van externe gebruikers van deze informatie en 2) diensten ten behoeve van de controlecliënt zelf.⁹

Wij zouden u willen suggereren om de minister van Financiën te vragen een wetsvoorstel in die zin voor te bereiden en de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 24a Wta hierop aan te passen.

4. Notificatie voordracht accountantsbenoeming AFM

Het is in onze ogen onduidelijk welk doel wordt gediend met het voorgestelde artikel 60 van het wetsvoorstel, waarin beursvennootschappen en andere organisaties van openbaar belang worden verplicht om de voordracht voor de benoeming van de externe accountant ter informatie aan de AFM te sturen. De AFM heeft geen taak deze informatie te onderzoeken of er anderszins in het kader van haar wettelijke verantwoordelijkheden iets mee te doen. De voorgestelde meldplicht leidt tot overbodige administratieve lasten voor de uitgevende instelling: immers de betreffende informatie is al voorhanden via de toelichting op de agenda van de aandeelhoudersvergadering waar de benoeming van de externe accountant aan de orde komt.

5. Schrappen *Chinese walls*

Eumedion meent dat de bestaande *Chinese walls* tussen het toezicht op de financiële verslaggeving en andere toezichtsterreinen soms leiden tot een wel erg rigide situatie, hetgeen niet altijd in het belang is van effectief publiek toezicht door de AFM. Zo valt moeilijk uit te leggen dat een persoon met specifieke kennis van bepaalde verslaggevingstandaarden uit het team dat toezicht houdt op de financiële verslaggeving geen vragen van zijn collega's uit het team dat toezicht houdt op accountantsorganisaties mag beantwoorden over diezelfde verslaggevingsstandaarden. Eveneens meent Eumedion dat het onwenselijk is dat als het team

⁹ http://nl.sitestat.com/afm/afm/s?afm.nl.pdf.rapport.prikkelsaccountantscontrole&ns_type=pdf&ns_url=http://www.afm.nl/layouts/afm/default.aspx~/media/files/rapport/2011/rapport-prikkels-accountantscontrole.ashx.

dat toezicht houdt op accountantsorganisaties in het toezicht stuit op materiële onregelmatigheden in de jaarrekening van een onderneming ('bijvangst'), het team dat specifiek toezicht houdt op financiële verslaggeving hierover niet mag informeren.

Een minder rigide scheiding komt de effectiviteit van het toezicht en daarmee uiteindelijk de kwaliteit van de financiële verslaggeving en de externe controle door de accountant ten goede.

Tegelijkertijd moet al te lichtvaardige overschrijding van grenzen tussen afgebakende functies worden voorkomen. De onder toezicht staande ondernemingen en accountantsorganisaties moeten erop kunnen vertrouwen dat toezichtsdossiers niet lukraak worden aangevuld met informatie uit een aanpalend toezichtsdomein. Dit geldt in het bijzonder voor het domein van het toezicht op de financiële verslaggeving, waar de AFM in een civielrechtelijk kader haar bevindingen, net als ieder ander, moet baseren op openbare informatie.

Dit maakt dat er voor het onder bepaalde omstandigheden toestaan van informatie-uitwisseling tussen het domein van toezicht verslaggeving en andere toezichtdomeinen van de AFM waarborgen nodig zijn. Helaas lijken deze waarborgen te ontbreken in de voorgestelde artikelen 2, lid 2a, en 3, lid 3, van de Wet toezicht financiële verslaggeving. Eumedion heeft in haar reactie op de kabinetsvisie accountancy en toezicht financiële verslaggeving eerder enkele voorstellen gedaan ter waarborging van zorgvuldige informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichtdomeinen.

Verder is het ons niet duidelijk hoe het rechtskarakter van het toezicht op financiële verslaggeving precies moet worden gedefinieerd wanneer het wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen. Het toezicht op de financiële verslaggeving is zoals gezegd civielrechtelijk ingericht; de rechtsgang is vormgegeven volgens de regels van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Rechtsvordering. Eumedion vraagt zich af welke consequenties het voor een dergelijke toezichtopzet heeft wanneer de bestuursrechtelijke handhavingbepalingen van artikelen 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing worden verklaard, zoals in het voorgenomen artikel 2, lid 6, van de Wet toezicht financiële verslaggeving is bepaald. Resulteert dit niet in een wat vreemdsoortig 'hybride' toezichtmodel?

Wij zijn uiteraard beschikbaar deze brief desgewenst nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Drs. Rients Abma

Directeur

Eumedion

Postbus 75926

1070 AX AMSTERDAM

Tel. 020-7085888

www.eumedion.nl