

Ministerie van Financiën
T.a.v. Directie Financiële Markten
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Den Haag, 10 augustus 2015

Ref: B15.15

Betreft: Consultatie Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties

Geachte heer/mevrouw,

Graag maakt Eumedion gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument d.d. 7 juli 2015 betreffende het voorontwerp voor de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties (hierna: voorontwerp). In navolging van de toezegging van de minister van Financiën¹ worden in dit voorontwerp aanvullende wettelijke maatregelen getroffen met het oog op de verbetering van de kwaliteit van accountantscontroles. De maatregelen zien voornamelijk op de governance van accountantsorganisaties en de bevoegdheden van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Voornoemde maatregelen kunnen bijdragen aan het terugwinnen van het maatschappelijk vertrouwen in de controlewerkzaamheden door de accountant. Eumedion kan zich vinden in het voorontwerp, maar heeft nog wel een aantal opmerkingen en vragen.

1. Benoeming accountant

In het voorontwerp wordt de bestaande mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, geschrapt. Dat betekent dat de accountant in het vervolg alleen nog benoemd kan worden door de algemene vergadering of door de raad van commissarissen. In de conceptmemorie van toelichting (p. 7) valt te lezen dat op deze wijze beter wordt gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de accountant plaatsvindt. Daarnaast wordt terecht opgemerkt dat deze wijziging aansluit bij principe V.2 uit de Nederlandse corporate governance code. Eumedion is voorstander van het voorstel om de mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt te schrappen. Wel wijst Eumedion erop dat in diverse sectorale wetten (zoals in de Pensioenwet) wordt verwezen naar art. 2:393, eerste lid, BW waardoor ook de regels omtrent de benoeming van de accountant uit dat artikel

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 2.

moeten worden toegepast. Eumedion vraagt zich af of op basis van die sectorale wetten in het vervolg wel een accountant kan worden benoemd. Onder deze wetten vallen namelijk ook rechtspersonen die van nature geen algemene vergadering respectievelijk raad van commissarissen hebben (zoals een pensioenfonds). De in de sectorale wetten opgenomen verwijzing naar art. 2:393 BW in combinatie met de voorgestelde wijziging van dat artikel leidt er volgens Eumedion toe dat bij die rechtspersonen in het vervolg überhaupt geen accountant kan worden benoemd. Eumedion vindt dat onwenselijk en meent dat door de wetgever in de sectorale wetten zou moeten worden voorzien in een oplossing. Wij adviseren om voor de situatie waarin zowel de algemene vergadering als een raad van commissarissen ontbreekt in de sectorale wet te regelen wie bevoegd is om de accountant te benoemen. Zo zou in de Pensioenwet kunnen worden bepaald dat bij een pensioenfonds de raad van toezicht bevoegd is om de accountant te benoemen.

Daarnaast zouden wij het wetsvoorstel uitgebreid willen zien met een transparantie bepaling die erin voorziet dat niet alleen de naam van de voorgedragen accountantsorganisatie openbaar wordt gemaakt, maar ook de naam en het curriculum vitae van de voorgestelde partner die de controleverklaring gaat aftekenen. Deze partner moet in de toekomst immers verantwoording afleggen aan de algemene vergadering en aandeelhouders zouden dan ook graag zijn of haar 'track record' willen zien voordat zij overgaan tot definitieve benoeming. Ten slotte moeten ook bij een aanbeveling of voordracht van een commissaris bepaalde gegevens aan de algemene vergadering worden verstrekt (vgl. art. 2:142/252, derde lid, BW). Conform dat artikel vinden wij ook dat de voordracht voor de accountantsorganisatie en voor de 'tekenend partner' zou moeten worden gemotiveerd.

2. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht

Een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om bij OOB's wettelijke controles te verrichten dient een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te hebben (ontwerpartikel 22a, eerste lid, Wta). In de conceptmemorie van toelichting (p. 15) wordt terecht opgemerkt dat het mogelijk is dat een accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk en het beleid overwegend in een andere onderdeel van het netwerk wordt bepaald. Uit ontwerpartikel 22a, derde lid, Wta volgt dat het stelsel van intern toezicht zodanig dient te worden ingericht dat het ook op dat netwerkonderdeel betrekking heeft. Daarnaast voorziet het voorontwerp erin dat het orgaan dat belast is met het interne toezicht bevoegd is de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie te benoemen, te schorsen en te ontslaan en dat de AFM onder bepaalde voorwaarden ontheffing kan verlenen (ontwerpartikel 22a, vierde en vijfde lid, Wta). Uit de conceptmemorie van toelichting blijkt niet in wat voor soort gevallen van deze ontheffingsmogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Eumedion mist een uiteenzetting in de memorie van toelichting hoe voornoemde bepalingen in de praktijk moeten worden toegepast. Indien een accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk en haar beleid wordt in een ander onderdeel van het netwerk bepaald, zal dat veelal op een hoger niveau in de groepsstructuur gebeuren. Zien wij het goed dat indien het beleid van een accountantsorganisatie overwegend door haar moeder wordt bepaald, de bij de dochter ingestelde raad van commissarissen toezicht zou moeten houden op het bestuur van haar moeder? En dat de raad van commissarissen van de dochter de bevoegdheid zou moeten hebben om de bestuurders van de moeder te benoemen,

schorsen en ontslaan? En zo ja, kan hiervoor ontheffing worden gevraagd bij de AFM op grond van ontwerpartikel 22a, vijfde lid, Wta? Eumedion beveelt aan om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde zaken.

In de conceptmemorie van toelichting (p. 16) valt verder te lezen dat in lagere regelgeving de bevoegdheden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht nader zullen worden geregeld. Als voorbeeld wordt de goedkeuring van bepaalde besluiten gegeven. Eumedion adviseert om aan te sluiten bij art. 2:164 BW dat bepaalt welke bestuursbesluiten van een naamloze vennootschap moeten worden goedgekeurd door de raad van commissarissen.

In de conceptmemorie van toelichting (p. 15) wordt daarnaast opgemerkt dat een toezichthoudend orgaan dat in overgrote meerderheid bestaat uit leden die onafhankelijk zijn, betere waarborgen biedt dat de dagelijks beleidsbepalers voldoende oog houden voor de belangen en voor de publieke functie van de accountantsverklaring. Zowel uit het voorontwerp als uit de conceptmemorie van toelichting blijkt echter niet wat onder het begrip “onafhankelijk” moet worden verstaan². Eumedion vindt het wenselijk dat in de nader op te stellen regels over intern toezicht zal worden verankerd wanneer een lid van het orgaan dat belast is met het interne toezicht onafhankelijk is. Eumedion adviseert om zoveel mogelijk aan te sluiten bij principe III.2 van de Nederlandse corporate governance code dat bepaalt dat een commissaris als onafhankelijk geldt indien de in dat principe genoemde afhankelijkheidscriteria niet op hem van toepassing zijn. Voorts meent Eumedion dat in lijn met principe III.2 in de nadere regels zou moeten worden bepaald dat alle commissarissen, met uitzondering van maximaal 1 persoon, onafhankelijk moeten zijn. Dit is ook in lijn met de brief aan de Tweede Kamer van 25 september 2014³ waarin is aangegeven dat er één intern lid van de raad van commissarissen mag zijn, mits deze persoon niet onder de verantwoordelijkheid valt van het Nederlandse bestuur van de accountantsorganisatie. Daarnaast is in die brief opgemerkt dat deze uitzondering het mogelijk maakt om de band met het internationale netwerk te behouden, zonder dat dit het doel van een onafhankelijke, kritische raad van commissarissen doorkruist.

Meer in algemene zin vindt Eumedion het wenselijk dat in de nadere regels over intern toezicht zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij de reeds bestaande bepalingen over de werkwijze en samenstelling van de raad van commissarissen uit het Burgerlijk Wetboek, de Nederlandse corporate governance code (principe III.1, III.2 en III.3) en het NBA-rapport “In het publiek belang” (maatregelen 2.1 t/m 2.6). Eumedion zou het op prijs stellen als ook het besluit openbaar wordt geconsulteerd, zodat partijen daarop kunnen reageren.

3. Onderzoek uitbreiding OOB's

In de conceptmemorie van toelichting (p. 2) staat dat de evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) een aanbeveling bevat om nader te onderzoeken of de definitie van

² Wel is in kamerstukken II 2014/15, 33 997, nr. 4, p. 18 in reactie op vragen van de VVD en PVV over wat moet worden verstaan onder “onafhankelijk” aangegeven: “Met «onafhankelijk» wordt bedoeld dat aan de betreffende accountantsorganisatie verbonden accountants (die veelal partner/aandeelhouder zijn) niet als commissaris mogen fungeren. Er is één uitzondering. Er mag één «intern» lid van de raad van commissarissen zijn, mits deze persoon niet onder de verantwoordelijkheid valt van het Nederlandse bestuur van de accountantsorganisatie.”

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 2, p. 4.

organisaties van openbaar belang (OOB's) moet worden uitgebreid en dat dit onderzoek ten tijde van het voorontwerp nog loopt. Eumedion vraagt zich af hoe deze opmerking zich verhoudt tot de brief aan de Tweede Kamer van 26 juni jl. waarin wordt aangekondigd dat in het vervolg ook woningcorporaties, netbeheerders, grote pensioenfondsen en grote instellingen voor het wetenschapsbeleid zullen worden aangemerkt als OOB⁴. Wordt er in aanvulling op de reeds uitgevoerde verkenning nog een ander onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om het aantal OOB's uit te breiden?

4. Handhaving door de AFM

Accountantsorganisaties en externe accountants worden verplicht om tekortkomingen bij het verrichten van wettelijke controles te herstellen (ontwerpartikelen 14a en 25b Wta). In de conceptmemorie van toelichting (p. 6) valt te lezen dat indien niet of onvoldoende herstelmaatregelen worden getroffen de AFM handhavend kan optreden, onder meer door het opleggen van een last onder dwangsom. Dit lijkt niet in lijn met het voorontwerp. In het voorontwerp wordt nagelaten om de conceptartikelen 14a en 25b Wta toe te voegen aan de opsomming van de artikelen 53 en 54 Wta (deze artikelen bepalen voor overtreding van welke bepalingen een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd). Eumedion beveelt aan om dit alsnog te doen zodat de AFM over de bevoegdheid beschikt om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen indien een accountantsorganisatie of externe accountant niet of onvoldoende herstelmaatregelen treft.

In het schriftelijk overleg⁵ over (onder meer) de evaluatie Wta⁶ hebben leden van de fracties van de VVD, SP, CDA en D66 gevraagd naar de constatering in de wetsevaluatie dat de doelmatigheid en de effecten van het toezicht door de AFM op accountantsorganisaties niet eenvoudig te meten zijn en hoe dit kan worden verbeterd. In reactie hierop heeft de minister aangegeven dat de AFM zowel nalevingseffecten als maatschappelijke effecten meet. Ondanks dit antwoord is het Eumedion nog niet duidelijk op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan aanbeveling 8⁷ uit de evaluatie Wta. Eumedion acht het wenselijk dat hierover in het wetsvoorstel meer duidelijk wordt verschaft.

5. Reikwijdte geschiktheidseis beleidsbepalers

Het voorontwerp introduceert een geschiktheidseis voor (onder meer) personen die de positie van bestuurder bekleden in een netwerkonderdeel van de accountantsorganisatie waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald (ontwerpartikel 16, vierde lid, Wta en conceptmemorie van toelichting p. 14). Wij begrijpen deze regeling zo dat bij een accountantsorganisatie met een Wta-vergunning waar het beleid overwegend wordt bepaald door een ander netwerkonderdeel de geschiktheidseis dient te worden toegepast op dat netwerkonderdeel, ongeacht waar dat netwerkonderdeel is gevestigd en ongeacht of dat

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 6.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 4, p. 32/33.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 977 nr. 2.

⁷ Aanbeveling 8 van de evaluatie Wta luidt als volgt: "Doelmatigheid en effecten van toezicht door de AFM zijn niet eenvoudig te meten, onder andere omdat de risico-georiënteerde en op 'informele handhaving' gebaseerde toezichtstrategie van de AFM (i) vooraf niet altijd inzichtelijk lijkt te zijn voor vergunninghoudende accountantsorganisaties en voor buitenstaanders en (ii) achteraf evenmin goed controleerbaar is vanwege verbrokkelde of inconsistente informatieverschaffing over de uitkomsten van deze strategie. Aanbevolen wordt te onderzoeken hoe dit door de AFM kan worden verbeterd."

netwerkonderdeel een Wta-vergunning heeft. Dit betekent dat wanneer een Nederlandse accountantsorganisatie een Duitse holdingmaatschappij heeft waar het beleid van de Nederlandse accountantsorganisatie wordt bepaald, de bestuurders van de Duitse holdingmaatschappij de Nederlandse geschiktheidsregels zouden moeten toepassen. Eumedion vraagt zich af of het Nederlandse recht wel in alle gevallen van toepassing is of kan zijn.

6. Overige punten

Verder heeft Eumedion nog de volgende, meer technische, opmerkingen:

- In de conceptmemorie van toelichting (p. 10) wordt opgemerkt dat het gemiddelde salaris van een commissaris in Nederland €15.000 bedraagt (waarbij de kanttekening wordt geplaatst dat het de betrokken organisaties vrijstaat om andere vergoedingen toe te kennen). Eumedion wijst erop dat het gemiddelde salaris van een commissaris bij een zogenoemde OOB-accountantsorganisatie in de praktijk hoger zal zijn. Zo blijkt uit het jaarverslag van Deloitte over 2013/2014⁸ dat de vier externe leden van de raad van commissarissen gezamenlijk €174.000 hebben ontvangen.
- De AFM kan in het vervolg een mededeling doen aan het audit comité of een orgaan met soortgelijke taken over haar voornaamste bevindingen en conclusies over de door haar verrichte controle. Voorafgaand aan het doen van die mededeling dient de AFM de accountantsorganisatie en de externe accountant in de gelegenheid te stellen om hun zienswijze naar voren te brengen over het voornemen van de AFM om die mededeling te doen (conceptmemorie van toelichting p. 17). Eumedion meent dat de reikwijdte van ontwerpartikel 48a, zesde lid, Wta nu te breed is en beperkt zou moeten worden tot de tweede volzin van het vijfde lid. Daarnaast zou in ontwerpartikel 48a, vijfde lid, Wta moeten worden gesproken over de algemene vergadering.
- In ontwerpartikel 63c, derde lid, Wta zou gesproken moeten worden van De Nederlandsche Bank N.V..

Eumedion zou het zeer op prijs stellen als bovenstaande punten worden betrokken in de voorbereiding van het definitieve wetsvoorstel.

Wij zijn uiteraard graag bereid ons commentaar mondeling nader toe te lichten. Onze contactpersoon is Diana van Kleef (diana.vankleef@eumedion.nl, tel. 070 2040 302).

Met vriendelijke groet,

Drs. Rients Abma
Directeur Eumedion

⁸ http://2013-2014.deloitteannualreport.nl/fbcontent.ashx/downloads/2013-2014/Annual_report_2013_2014.pdf, p. 57.