



Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Onze referentie
2012/br/7750/DVES

Den Haag
30 januari 2012

Betreft
Consultatiedocument Accountancy

Geachte heer/ mevrouw,

Het Verbond van Verzekeraars is erkentelijk voor de gelegenheid die het ministerie van Financiën aan belanghebbenden biedt om een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling voor lopende nationale en internationale vraagstukken omtrent accountancy. Met name in het licht van de door de Europese Commissie gepubliceerde voorstellen en de ontwikkelingen op nationaal niveau acht het Verbond van Verzekeraars (Verbond) het zinvol om gebruik te maken van de mogelijkheid om het op 21 december 2011 gepubliceerde consultatiedocument accountancy te reageren. Als ondernemingen van openbaar belang (public interest entities) zullen de leden van het Verbond immers, in ieder geval, in die hoedanigheid onder de reikwijdte van de Europese voorstellen komen te vallen. Daarnaast maakt een aantal leden van het Verbond deel uit van een beursgenoteerde groep en zullen ook in die hoedanigheid met de voorstellen te maken krijgen. Met betrekking tot de Europese voorstellen wenst het Verbond als inleidende opmerking te maken dat deze voorstellen op dit moment zeer rule-based zijn en weinig ruimte lijken te laten voor proportionele toepassing. Een principle-based benadering en ruimte voor proportionele toepassing zouden wat het Verbond betreft leidende uitgangspunten dienen te zijn bij het ontwerp van Europese regelgeving, zoals met betrekking tot accountancy.

Thema's

1. Onafhankelijkheid

Het Verbond onderkent het belang van een onafhankelijk opererende externe accountant. In de eerste plaats vereist dit uiteraard een professioneel-kritische houding van de externe accountant zelf. Verder biedt een gezonde verhouding tussen assurance (audit en audit-related) en non-assurance dienstverlening een belangrijke basisvoorwaarde voor de externe accountant om deze professioneel-kritische houding blijvend te kunnen innemen. Omzet uit non-assurance dienstverlening moet hierin geen rol van betekenis kunnen spelen. De primaire hoeder van de onafhankelijkheid van de externe accountant is, naast diens eigen

Informatie: mr. L.G. van der Scheer

Doorkiesnummer 070 - 333 86 96 Fax rechtstreeks 070 - 333 86 70 E-mail l.vd.scheer@verzekeraars.nl
Bordewijklaan 2, 2591 XR Den Haag, Postbus 93450, 2509 AL Den Haag, Internet www.verzekeraars.nl



verantwoordelijkheid, de Raad van Commissarissen en binnen de Raad van Commissarissen de audit committee. Zij zijn bij uitstek ingesteld om in dit verband de juiste afwegingen te maken. Bij hen ligt de verantwoordelijkheid voor het voorstel tot voordracht van de externe accountant en de afweging welke non-assurance dienstverlening aanvaardbaar is. Daarbij dient vermeld dat het Verbond geen voorstander is van uitgebreide lijsten van wel en niet toegelaten diensten, zoals de Europese Commissie in haar ontwerpverordening voorstelt. De mate waarin non-audit dienstverlening toelaatbaar wordt geacht, komt aan de audit committee/Raad van Commissarissen toe. Overigens dienen de positieve kanten van non-assurance dienstverlening niet uit het oog verloren te worden. Deze dienstverlening verbreedt en verdiept de kennis en ervaring die de externe accountant bij de audit-dienstverlening kan inzetten. Daarnaast stelt het verrichten van dergelijke dienstverlening accountantskantoren in staat op de arbeidsmarkt inhoudelijk diverse functies aan te bieden, hetgeen de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komt.

Verplichte roulatie en joint audits

Verplichte roulatie

De Europese Commissie stelt voor om een verplichte roulatie van accountantskantoren te introduceren, waarbij een termijn van zes jaar wordt genoemd. Het Verbond is, naar wij begrijpen net zoals de minister van Financiën, van mening dat een dergelijke roulatieplicht van kantoren ongewenst is. Periodieke roulatie van key audit staff is nu reeds praktijk en functioneert in de praktijk in het algemeen naar behoren. Verplichte roulatie van accountantskantoren zou tot een significante stijging van kosten voor de te controleren onderneming leiden, zonder dat dit aantoonbaar een verhoging van de kwaliteit van de controle tot gevolg heeft. Naar de waarde van verplichte roulatie is uitgebreid studie gedaan¹. De conclusie van dit onderzoek is dat de nadelen van verplichte roulatie zeer waarschijnlijk de voordelen zullen overstijgen.

Joint audits

Evenmin als het ministerie van Financiën, blijktens de reactie op het groenboek van de Europese Commissie 'Beleid inzake controle van financiële overzichten, lessen uit de crisis' (het Groenboek) is het Verbond een voorstander van het introduceren van joint audits. Hoewel de Europese ontwerpen op dit moment geen concrete voorstellen meer voor joint audits doen, heeft Eurocommissaris Bury bij de presentatie van de Europese voorstellen aangegeven dat de ideeën hierover nog niet volledig van tafel zijn. Het Verbond verwacht niet dat joint audits tot een hogere kwaliteit van de controlewerkzaamheden van accountantskantoren zullen leiden. Joint audits zullen de complexiteit bij de uitvoering van controlewerkzaamheden verhogen en daarmee ook de kansen op inconsistenties en fouten. Voor de betrokken ondernemingen zullen joint audits naar verwachting vooral kostenverhogend werken. Voor zover de introductie van joint audits (mede) tot doel zou hebben om kleinere accountantsorganisaties in staat te stellen om controles uit te voeren bij grotere en beursgenoteerde OOB (Organisaties van Openbaar Belang)-controlecliënten acht het Verbond de introductie van joint audits niet het juiste middel. Kleinere accountantskantoren worden door middel van joint audits in staat gesteld om kennis en ervaring op te doen bij complexe OOB-controlecliënten. De kosten hiervan worden daarbij gedragen door de OOB-controlecliënten. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de doelstellingen, die met het bevorderen van de marktwerking voor accountantskantoren

¹Genoemd kunnen worden: *The audit firm rotation rule: a review of the literature*, SDA Bocconi, 2005; *Mandatory rotation of audit firms*, FEE, 2004; *Required study on the potential effects of mandatory audit firm rotation*, GAO, 2003.



worden nagestreefd. Voor een significant gedeelte van de belanghebbenden bij een efficiënte marktwerking, namelijk de controlecliënten, lijkt dit middel juist kostenverhogend te zullen gaan werken. Het is bovendien maar zeer de vraag of uiteindelijk kleinere accountantskantoren in staat zullen blijken te zijn om een kwalitatief hoogwaardige controle uit te voeren bij de doorgaans complexe organisaties van OOB-controlecliënten.

Selectie en aansturing van de externe accountant

De benoeming van de externe accountant bij OOB-controlecliënten in Nederland geschiedt doorgaans door de algemene vergadering van aandeelhouders. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de audit committee, als onderdeel van de Raad van Commissarissen. Het Verbond is het met het ministerie van Financiën eens dat het in het consultatiedocument geconstateerde spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van de accountant (als opdrachtnemer van de onderneming) en de onderneming kan en dient te worden geadresseerd door de toepassing van het in Nederlandse corporate governance code voorgeschreven model. De Nederlandse corporate governance code legt het primaat voor het toezicht op het functioneren van de externe accountant en de interactie met de onderneming bij de audit committee van de Raad van Commissarissen. De jaarlijkse beoordeling van de externe accountant en de periodieke diepgaande evaluatie door de audit committee zijn daarbij zeer waardevol en adequaat.

Het Verbond is het met het ministerie van Financiën eens dat de benoeming van de externe accountant een zaak is en moet blijven van de onderneming. Het Verbond is geen voorstander van de benoeming van de accountant door de AFM en/of DNB of van het toekennen van een vetorecht aan (een van) beide toezichthouders. Wij menen dat de verschillende rollen die ondernemingen, Raden van Commissarissen/ audit committees, accountants en toezichthouders ten opzichte van elkaar spelen duidelijk onderscheiden moeten blijven. Op deze manier kunnen de rollen op een heldere manier vervuld worden en kunnen de diverse partijen ook op de uitoefening van deze rollen worden aangesproken.

2. Informatievoorziening

Vergroten van transparantie over kwaliteit en onafhankelijkheid

Het Verbond is van mening dat het vergroten van transparantie door accountantskantoren over kwaliteit en onafhankelijkheid een goede bijdrage kan bieden aan het vergroten van kwaliteit en onafhankelijkheid. Dergelijke transparantie kan marktdisciplinerend werken. OOB-controlecliënten zoals verzekeraars zijn hierbij uiteraard gebaat. Vertrouwen in kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountant draagt ook bij aan het vertrouwen in de OOB-controlecliënt en aan het vertrouwen in de financiële sector.

Informatiebehoefte van de gebruiker

De rol van de accountant versus de rol van het Bestuur en de Raad van Commissarissen(RvC)

Zoals in het consultatiedocument terecht wordt aangegeven is het de verantwoordelijkheid van het Bestuur en de RvC om verantwoording af te leggen over het vermogen en de resultaten van de onderneming en de verantwoordelijkheid van de externe accountant om de verantwoording te controleren. De externe accountant dient inderdaad geen inhoudelijke informatie te verstrekken over de onderneming en zich te beperken tot het geven van zijn oordeel over de jaarrekening en het verstrekken van een toelichting op de door hem uitgevoerde werkzaamheden. Het Verbond is het derhalve eens met het uitgangspunt dat de accountant geen inhoudelijke informatie verstrekt over de gecontroleerde onderneming.

Informatie over het eigen controle proces

Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven dient de informatie die de externe accountant



verstrekt beperkt te blijven tot zijn oordeel over de jaarrekening en tot een toelichting op de uitgevoerde werkzaamheden. De in het consultatiedocument genoemde elementen onafhankelijkheid, materialiteit en reikwijdte, inzicht in de hoeveelheid werkzaamheden die zijn verricht op het niveau van de groepsonderdelen en inzicht in de beoordeelde schattingen in het kader van zijn oordeelsvorming zouden onderdeel kunnen uitmaken van de door de externe accountant verstrekte informatie. Echter, in het algemeen is het Verbond van mening dat de inhoud van de huidige controleverklaring volstaat. Het Verbond is geen voorstander van het verstrekken van informatie over de consistentie tussen de inhoud van het bestuursverslag en de inhoud van de management letter. De management letter is, zoals de naam aangeeft, een document dat is gericht aan het management van de onderneming en niet aan een breder publiek. Het feit dat dit document uitsluitend is bestemd voor het management van de onderneming draagt bij aan een open dialoog tussen het management en de accountant en is daarmee ook een essentiële voorwaarde om tot een zinvolle management letter te kunnen komen. De mogelijkheid dat (elementen van) de management letter in het publieke domein terecht zouden kunnen komen, kan hieraan afbreuk doen. Evenmin is het Verbond voorstander van een uitbreiding van de rapportage van de accountant met een Auditor Discussion & Analysis (AD&A). Het is naar onze mening van belang dat inhoud van informatie die de externe accountant publiek verstrekt, beperkt is tot zijn oordeel over de door hem uitgevoerde werkzaamheden. De introductie van een AD&A en het verstrekken van informatie over de inhoud van de management letter maakt de rolverdeling tussen accountant, ondernemingsleiding, RvC en toezichthouders voor het publiek diffuser.

Een meer uitgebreid gebruik van toelichtende paragrafen

Het Verbond is zeer terughoudend in de uitbreiding van het gebruik van toelichtende paragrafen. Reeds nu zijn ondernemingen, en zeker financiële instellingen, verplicht een uitgebreid overzicht te geven van risico's en onzekerheden. Voor verzekeraars valt verder voor de nabije toekomst te wijzen op de art. 51 tot en met 56 van de Solvency II richtlijn, die voor verzekeraars een substantieel aantal voorschriften geeft met betrekking tot het geven van publieke informatie over solvabiliteit, de financiële toestand van de verzekeraar en de risico's waaraan de verzekeraar is blootgesteld. Dit is primair verantwoordelijkheid van de verzekeraar zelf. Het Verbond ziet voor verzekeraars geen toegevoegde waarde in de uitbreiding van het middel van toelichtende paragrafen door de accountant. Dit zou er toe leiden dat de rolverdeling tussen accountant en onderneming diffuser wordt.

Rapportering van bevindingen door de accountant aan de Raad van Commissarissen en vertaling daarvan in het verslag van de Raad van Commissarissen

Zoals hiervoor reeds aangegeven is het Verbond geen voorstander van het verstrekken van informatie over de inhoud van de management letter, anders dan aan het management zelf. Hieruit volgt dat het Verbond ook geen voorstander is van het verplichten van de Raad van Commissarissen om in haar verslag aandacht te besteden aan de bevindingen van de accountant, zoals opgenomen in zijn management letter.

Verbetering informatie in het directieverslag en controle daarop door de accountant

Zoals reeds hiervoor aangegeven is het Verbond terughoudend in de 'verbreding van de poortwachtersfunctie' van de externe accountant, zoals dit in het consultatiedocument kernachtig wordt weergegeven. Juist duidelijkheid omtrent de rolverdeling en taakafbakening tussen accountant, toezichthouder, onderneming en Raad van Commissarissen/audit committee kan bijdragen aan vertrouwen in de uitoefening van deze rollen. Naarmate de rollen uitgebreid worden naar andere terreinen wordt onduidelijk wat van wie verwacht mag worden in de uitoefening van een ieders rol.



Het Verbond is geen voorstander van de uitbreiding van de signalerende en controlerende rol van de accountant op het gebied van niet-financiële informatie, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen, bedrijfsrisico's, interne beheersing, risk appetite, de kwaliteit van de grondslagen van de waardering en resultaatbepaling die de onderneming hanteert en de kwaliteit van de aanwezige governancestructuren. Het is aan de onderneming zelf om in te staan voor de toereikendheid van deze elementen en hierover verantwoording af te leggen binnen de bestaande structuren: het Bestuur aan de Raad van Commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders en aan het bredere publiek (voor verzekeraars biedt de Solvency II richtlijn hier ook het kader voor). Controle door de accountant op deze elementen heeft ingrijpende gevolgen voor de betreffende ondernemingen, met name voor wat betreft de hieraan verbonden kosten en investeringen.

3. Europese harmonisatie en toezicht

Het Verbond ondersteunt de gedachte van een verdergaande integratie van het wettelijk kader op Europees niveau. Dit kan bijdragen aan een effectiever toezicht op accountantsorganisaties, bijdragen aan de interne markt en daarmee ook aan een verhoging van de kwaliteit van accountantscontrole. ESMA kan in dit verband een nuttige rol vervullen bij het bevorderen van de consistentie toepassing van EU regelgeving, het coördineren van het toezicht op stelsels van kwaliteitsbeheersing en kunnen bemiddelen bij conflicten tussen nationale toezichthouders in de uitoefening van het toezicht op accountantsorganisaties. Een aandachtspunt is daarbij dat informatieuitwisseling met ESMA over individuele controledossiers niet mogelijk dient te zijn. De vertrouwelijkheid van deze gegevens dient bij de nationale toezichthouders gewaarborgd zijn.

4. Overige onderwerpen

Vetorecht toezichthouder

Zoals hiervoor reeds aangegeven voorzien de Europese voorstellen in een vetorecht voor de toezichthouder bij banken en verzekeraars op de voordracht tot benoeming van de externe accountant. Het Verbond is van mening dat de toezichthouder hierin geen rol moet hebben. Het toezicht op accountantsorganisaties zou moeten volstaan. Wij zien hier geen aanvullende rol voor de toezichthouder bij een individuele onderneming. De redenen waarom een toezichthouder zijn vetorecht zou kunnen gebruiken zijn overigens in de Europese voorstellen ook niet gespecificeerd. Het blijft daarmee onduidelijk waarom een toezichthouder een veto zou kunnen uitspreken.

Art. 35 voorstel Europese verordening

In dit artikel zouden individuele aandeelhouders, toezichthouders en de audit committee (in Nederland zou dat dan de RvC zijn, nemen wij aan) naar de rechter kunnen gaan om de accountant of het accountantskantoor te ontslaan. Dit lijkt ons onwenselijk. De vraag is in de eerste plaats of de RvC behoefte heeft aan een dergelijk recht en, in aansluiting op het voorgaande punt, de toezichthouder zou bij de benoeming en het ontslag geen rol dienen te krijgen. Ook aandeelhouders, in het bijzonder individuele aandeelhouders, dienen dit recht niet te krijgen.

Inpasbaarheid Europese voorstellen in het Nederlandse recht

De Europese voorstellen zijn niet altijd even duidelijk voor wat betreft de rol van de audit committee in ons Nederlandse 'two tier model'. Aangezien steeds meer Europese regelgeving de vorm krijgt van rechtstreeks werkende verordeningen vereist dit steeds meer aandacht. In het geval van richtlijnen, zoals voorheen meer dan nu de regel was bij de vormgeving van Europese regelgeving, kan de Nederlandse wetgever nog een vertaalslag maken, zodat de regels ook technisch inpasbaar zijn in de Nederlandse context. In het kader van de



technische onderhandelingen in Brussel is van belang dat zoveel mogelijk de onduidelijkheden die het gebruik van een begrip (zoals het begrip 'audit committee') in verschillende stelsels met zich mee kan brengen, zou kunnen opleveren, uit de teksten van de verordeningen worden geëlimineerd.

Wij zijn graag bereid deze brief nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

ir. H.F. Treur
secretaris Algemene Beleidszaken

