

Ministerie van Financien  
t.a.v. de Minister van Financiën  
mr. drs. J.C. de Jager  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

Amsterdam, 31 januari 2012

Betreft: Consultatiedocument Accountancy

Geachte heer De Jager,

Naar aanleiding van het Consultatiedocument Accountancy dat het Ministerie van Financiën op 21 december 2011 heeft gepubliceerd maakt FPLC (Financial, Privacy & Legal Compliance) B.V. graag van de gelegenheid gebruik te reageren op verschillende onderwerpen binnen dit document.

Wij verwijzen daartoe naar ingesloten document.

Hoogachtend,

A.B.M. van Kempen CISA

mr. M.W. Renes

## **Reactie van FPLC op het Consultatiedocument Accountancy**

### *Inleiding*

De Minister van Financiën heeft in samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten ('AFM') een consultatietraject ingezet op de visie op het terrein van accountancy en het toezicht op financiële verslaggeving.

Graag maakt FPLC<sup>1</sup> gebruik van de gelegenheid om onze visie te geven op het consultatiedocument.

Daarbij wijken wij enigszins af van de structuur van het consultatiedocument in die zin dat wij niet structureel op iedere vraag apart antwoord geven.

Ten behoeve van de leesbaarheid geven wij de voorkeur aan een integrale behandeling van de separate onderwerpen die in het consultatiedocument aan de orde komen. Deze onderwerpen komen aan bod in de drie centrale thema's die benoemd zijn in het consultatiedocument. Om onze visie in het juiste perspectief te plaatsen, besteden wij eerst aandacht aan de doelstelling van (aanvullende) regelgeving, alsmede de inrichting van het huidige toezicht in Nederland.

De inhoud van onze reactie is als volgt:

- (i) Doelstelling (aanvullende) regelgeving
- (ii) Inrichting huidige toezicht in Nederland
- (iii) Onafhankelijkheid van de accountant
- (iv) Informatievoorziening
- (v) Europese harmonisatie

Daarbij nemen wij de vrijheid om op enkele onderwerpen de reikwijdte te verbreden ten opzichte van het consultatiedocument, terwijl andere onderwerpen minder uitgebreid aan bod zullen komen.

---

<sup>1</sup> FPLC (Financial, Privacy & Legal Compliance) B.V. is als compliance adviesbedrijf gespecialiseerd in de (uit)werking van toezichtwetgeving binnen de financiële markten. Twee partners van FPLC zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de Wet toezicht accountantsorganisaties en het Besluit toezicht accountantsorganisaties.

### **(i) Doelstelling (aanvullende) regelgeving**

Binnen het toezicht op accountantsorganisaties dat geïntroduceerd is bij en krachtens de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta') is de doelstelling het herstellen van het vertrouwen dat het maatschappelijk verkeer mag hebben in accountantsverklaringen die afgegeven worden binnen wettelijke controleopdrachten. Daarmee staat ook het vertrouwen dat het maatschappelijk verkeer mag hebben in het accountsberoep en de openbare accountants ter discussie. Deze doelstelling raakt het wezen van het accountantsberoep.

Dit herstel van vertrouwen is noodzakelijk gebleken in verband met een grote hoeveelheid boekhoudschandalen die in een relatief korte periode aan het licht zijn gekomen. De waarde van de accountantsverklaring is daarmee onder druk komen te staan.

Het introduceren van toezicht, zoals het toezicht op accountantsorganisaties, betekent dat de overheid ingrijpt in het maatschappelijk verkeer. Dit overheidsingrijpen heeft in de regel verstrekende gevolgen voor de markt. Zo ook voor accountants(organisaties).

Een behoorlijk aantal accountantsorganisaties heeft – al dan niet vrijwillig – de vergunningaanvraag ingetrokken en de eventuele wettelijke controlepraktijk afgestoten. Een behoorlijk aantal accountantsorganisaties is – al dan niet vrijwillig – overgenomen door grotere accountantsorganisaties, dan wel zijn gezamenlijk gefuseerd tot een grotere organisatie. Een behoorlijk aantal openbare accountants is uitgeschreven als externe accountant en / of niet langer werkzaam binnen de controlepraktijk van accountantsorganisaties. De overgebleven accountantsorganisaties maken hoge kosten om in een relatief korte periode de wettelijke verplichtingen binnen hun organisatie te mitigeren.

Dat accountantsorganisaties verscheidene nadelige gevolgen moeten accepteren, vindt de rechtvaardiging in de noodzakelijk geachte doelstelling naar aanleiding van de schandalen. Daartoe is wel van belang dat deze nadelige gevolgen in verhouding staan tot de bijdrage die daarmee geleverd wordt aan de verwezenlijking van de doelstelling.

Bij de introductie van nieuwe regelgeving moet deze belangenafweging gemaakt worden. Zodra de bijdrage aan verwezenlijking van de doelstelling in de praktijk (te) laag is en de kosten voor de organisaties (te) hoog, dan is een bepaling disproportioneel. Een dergelijke bepaling dient in de regel niet ingevoerd te worden.

### **(ii) Inrichting huidige toezicht in Nederland**

Sinds 2006 is de Wta ingevoerd in Nederland. Via deze wet houdt de AFM toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten, dan wel willen verrichten.

Overige accountantswerkzaamheden vallen buiten het toezicht van de AFM. De respectievelijke beroepsorganisaties houden nog steeds toezicht op deze werkzaamheden.

De AFM is als toezichthouder geïntroduceerd binnen het domein van wettelijke controles, omdat het jarenlange toezicht door de verschillende beroepsorganisaties blijkbaar niet tot het gewenste gedrag en resultaat heeft geleid. Omdat het maatschappelijk verkeer juist veel waarde mag hechten aan accountantsverklaringen met betrekking tot controleopdrachten die wettelijk verplicht zijn, zijn deze opdrachten onder het exclusieve domein gekomen van het externe toezicht.

Dat vanuit de overheid de wens is geuit dat de AFM binnen haar toezicht, waar mogelijk samenwerkt met de bestaande beroepsorganisaties doet niets af aan de verantwoordelijkheid die de AFM draagt binnen haar toezichtdomein. Een onafhankelijke toezichthouder houdt toezicht op het domein van de wettelijke controles zelfs als de AFM bij de uitvoering gebruik maakt van de diensten van de respectievelijke beroepsorganisaties.

Daarbij mag de AFM gebruik maken van haar indrukwekkende wapenarsenaal die via de Algemene wet bestuursrecht ter beschikking is gesteld. De AFM heeft het recht om bepaalde informatie op te eisen, om bepaalde ruimtes te betreden en bepaalde onderzoeken te verrichten. In het geval er sprake is van een overtreding mag, dan wel moet de AFM – naast een goed gesprek voeren – een aanwijzing of een last onder dwangsom geven, een boete opleggen, een boete of last publiceren, of een vergunning intrekken. Tegen individuele, openbare accountants mag de AFM een tuchtzaak starten.

Zowel bij vergunning verlening als bij doorlopend toezicht is menig accountantsorganisatie al in aanraking gekomen met de AFM. Daaruit blijkt dat accountantsorganisaties zich met regelmaat hebben laten verrassen door het nieuwe toezicht van de AFM. Uit de houding van veel accountantsorganisaties is gebleken dat zij niet voldoende doordrongen zijn van de nieuwe toezichtwet en de gevolgen voor hun controlepraktijken.

Dit heeft geleid tot een behoorlijke kloof tussen de accountantsorganisaties en de toezichthouder ter zake verwachtingen enerzijds en geleverde prestaties anderzijds. Gaandeweg de jaren wordt deze kloof kleiner, maar de snelheid waarmee dat gebeurt, verschilt. Accountantsorganisaties die direct uit de handen van de AFM een rapport van bevindingen hebben gekregen, zijn verder ontwikkeld, dan organisaties die tot op heden nog niet of nauwelijks getoetst zijn door de AFM. Het vergt nog inspanning van de AFM om te zorgen dat de kloof gedicht wordt. Het vergt zelfs nog inspanning van de AFM om het gevoel van urgentie bij sommige accountantsorganisaties te verhogen om deze kloof te dichten.

Met andere woorden, het toezicht van de AFM bevindt zich nog in de beginfase. Hoewel de accountantsmarkt duidelijk in beweging is, is het nog te vroeg om de gevolgen van de invoering van de Wta te kunnen meten en daaraan definitieve conclusies te verbinden. Het is in onze ogen zeker te vroeg om te kunnen stellen dat het huidige toezicht tekortschiet.

De AFM kiest ook duidelijk voor een zorgvuldige opbouw van haar toezicht. Het volstaat om simpelweg te verwijzen naar de eerste boeteoplegging door de AFM in november 2011, terwijl de AFM al vanaf oktober 2008 de bevoegdheid heeft om deze maatregel in te zetten. Uit het tijdsverloop tot de eerste boeteoplegging en de vele openlijke uitingen van de AFM

blijkt dat de AFM grote waarde hecht aan een goed gesprek met de markt alvorens een maatregeltraject in te gaan. Deze zorgvuldige werkwijze is prijzenswaardig, maar vergt wel enige tijd.

Pas als duidelijk is dat het huidige toezicht tekortschiet, ontstaat een situatie waarin naar aanpassing van regelgeving gekeken moet worden. Iedere aanpassing in de regels zorgt voor een lastenverzwaring voor zowel de accountantsorganisaties als voor de toezichthouder. Als niet duidelijk is of deze lastenverzwaring noodzakelijk is voor het toezicht in Nederland, is een aanpassing prematuur. De negatieve gevolgen van deze premature aanpassingen staan in de regel niet in verhouding tot de bijdrage aan het bereiken van de doelstelling.

Alleen als evident is dat de huidige regels en / of toezicht tekortschiet op onderdelen, rechtvaardigt dit een verdere aanpassing van de regels.

In dit kader wijzen wij nog op de vele contacten die zijn geweest tussen de AFM en de PCAOB in de Verenigde Staten bij het opzetten van het toezicht in Nederland. De PCAOB kan en wil alleen vertrouwen op toezicht buiten de Verenigde Staten als dit toezicht voldoet aan de Amerikaanse normen en standaarden. Voor Nederland is dit een belangrijk gegeven geweest bij de invoering van het toezicht.

De Europese Commissie lijkt met haar wijzigingsvoorstellen voor het toezicht op accountantsorganisaties meer aansluiting te willen zoeken bij het Amerikaanse toezicht. Omdat niet alle lidstaten die aansluiting hebben, zijn de suggesties vanuit de Europese Commissie begrijpelijk.

Het Nederlandse toezicht voldoet al aan de Amerikaanse standaarden in tegenstelling tot sommige andere EU-lidstaten, waar nog steeds sprake is van een vorm van toezicht door beroepsorganisaties. Dat betekent dat de noodzaak om het toezicht in Nederland aan te scherpen in verband met recente en verscherpte eisen vanuit de Europese Commissie, minder groot is dan in andere lidstaten. Het toezicht in Nederland is al van een hoog niveau.

In onze ogen kent het Nederlands toezicht als enig echt zwak punt de verdeling van de regelgevende bevoegdheden. Op hoger niveau zijn de regels vastgelegd in wet en algemene maatregelen van bestuur door de Nederlandse wet- en regelgever. Een belangrijk deel van de regels waarop de AFM toezicht houdt, komt echter niet van de wet- en regelgever, maar betreft de nadere invulling door de beroepsorganisaties via verordeningen en nadere voorschriften. Op deze wijze kunnen de diverse beroepsorganisaties invloed uitoefenen op het toezicht van de AFM door de lagere toezichtregels aan te passen, dan wel naar eigen inzichten toe te passen op andere assurance-opdrachten dan wettelijke controleopdrachten.

Tot op heden hebben ons geen concrete signalen bereikt dat dit tot reële spanningen heeft geleid tussen de beroepsorganisaties en de AFM. Het is wel een Achilleshiel, waarop de wetgevende bevoegdheid in Nederland alert moet zijn. Zeker, omdat het opstellen van nadere voorschriften door de beroepsorganisaties – in tegenstelling tot verordeningen,

waarop het Ministerie van Financiën een vetorecht heeft – buiten het zichtveld van de wet- en regelgever in Den Haag gebeurt.

### **(iii) Onafhankelijkheid van de accountant**

#### *a. onafhankelijkheid en de doelstelling*

De doelstelling van de toezichtwet is met name gebaat bij kwaliteit en onafhankelijkheid. Dit zijn twee kernvereisten voor het afgeven van een deugdelijke accountantsverklaring bij een wettelijke controle.

In zijn huidige consultatiedocument richt het Ministerie van Financiën zich op de onafhankelijkheid van de accountantsorganisaties en haar externe accountants, en niet op de bepalingen die direct zien op de kwaliteit. Het Ministerie overweegt om samenloop tussen enerzijds controlewerkzaamheden en anderzijds specifiek benoemde overige werkzaamheden van of namens accountantsorganisaties geheel of gedeeltelijk uit te sluiten.

Ten aanzien van de onafhankelijkheid is de hoofdvraag of de noodzaak bestaat om de bestaande onafhankelijkheidseisen bij of krachtens de Wta te versterken. Deze hoofdvraag beantwoorden wij negatief. Daarmee zijn alle sub-vragen navenant beantwoord.

Wij zijn absoluut een voorstander van sterke onafhankelijkheidswaarborgen. Belangenverstrengeling kan, zowel in wezen als in schijn, het vertrouwen in de verklaringen van accountants ernstig schaden.

Sterker nog, wij zijn van mening dat het vertrouwen in de accountantsverklaring en / of de accountant eerder geschaad wordt door een gebrekkige onafhankelijkheid, dan door een gebrekkige kwaliteit. Het maatschappelijk verkeer ontbeert de kennis om gebrekkige kwaliteit te kunnen constateren. Een mogelijke belangenverstrengeling is daarentegen wel eenvoudig te herkennen. Een mogelijke belangenverstrengeling leidt onherroepelijk tot twijfel en vaak tot breed wantrouwen. Juist op dit punt dient de accountantsorganisatie en de externe accountant extra alert te zijn.

De reden waarom wij de hoofdvraag toch negatief beantwoorden, heeft te maken met de inhoud van artikel 19 Wta. In artikel 19, eerste lid, Wta staat:

*Indien een accountantsorganisatie of een ander onderdeel van het netwerk betrekkingen onderhoudt met een controlecliënt of een met deze controlecliënt verbonden derde op grond waarvan een objectieve, redelijke en geïnformeerde derde partij zou concluderen dat die een bedreiging kunnen vormen voor de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie ten opzichte van die controlecliënt of derde, neemt de accountantsorganisatie maatregelen om haar onafhankelijkheid te waarborgen door deze bedreiging uit te sluiten of te beperken of, indien dat niet mogelijk is, accepteert de accountantsorganisatie de opdracht niet of beëindigt zij deze.*

Dit artikel is bewust dusdanig ruim geformuleerd dat iedere bedreiging van de onafhankelijkheid, zowel in wezen als in schijn, onder de reikwijdte van deze bepaling valt. Dit blijkt eens te meer uit de zinsnede: "zou concluderen dat die een bedreiging kunnen

*vormer'* (onderstrepingen FPLC). De regels behoeven dus geen verdere aanpassing, omdat de regels op dit punt al zo ruim mogelijk zijn opgesteld.

Een verdere verdieping van deze hoofdregel is bij de invoering van deze regel in 2006 bewust niet relevant geacht.

De Wta is primair – evenals andere toezichtwetten – *'principle based'* opgesteld en nadrukkelijk niet *'rule based'* (enkele uitzonderingen voor OOB-kantoren daargelaten). Cruciaal voor de juiste naleving van de toezichtwetten is het bereiken van het juiste resultaat. Indien de AFM constateert dat een situatie in strijd is met de hoofdregel van artikel 19 Wta, dan heeft de accountantsorganisatie niet het vereiste resultaat bereikt.

Indien de nadere regels vervolgens toch *'rule based'* worden opgesteld, dan verliest niet alleen artikel 19 Wta zijn *'principle based'* karakter, het dreigt ook de ruime interpretatie te verliezen. De ruime regel van nu wordt dan verengd tot de opsomming die een meer limitatief karakter kan krijgen in de rechtszaal. Nu al wordt in de rechtszaal verwezen naar de nadere invulling van de mogelijke onafhankelijkheidsbedreigingen in de Nadere voorschriften onafhankelijkheid van de openbaar accountant, als ware dat de enige mogelijke bedreigingen met de vereiste onafhankelijkheid.

De wetgever heeft destijds gewaakt voor een nadere invulling van de hoofdregel ter zake de onafhankelijkheid, juist om te voorkomen dat deze regel beperkt zou kunnen worden in de reikwijdte.

Het inkaderen van de verschillende varianten van mogelijke belangenverstremming schept weliswaar duidelijkheid voor de accountants, maar het zal in juridische discussies en gerechtelijke procedures eerder belemmerend werken. Accountants kunnen zich dan mogelijk verschuilen achter de constatering dat in de regels een samenloop van diensten niet expliciet verboden is.

Daarnaast heeft het als mogelijk gevolg dat accountantsorganisaties niet of nauwelijks zelf nadenken over verschillende situaties en hoe die van invloed zijn op de vereiste onafhankelijkheid. Des te meer lijsten van geboden of verboden, des te meer accountants simpelweg die lijsten afvinken.

Juist op dit punt gaat het vaak mis. Met te grote regelmaat gaat een externe accountant vluchtig langs het lijstje en trekt vervolgens vlot de conclusie dat zijn onafhankelijkheid niet in het geding is. Vaak besteedt de accountant daarbij nauwelijks tijd om daadwerkelijk na te gaan en vast te leggen welke mogelijke bedreigingen allemaal bestaan en hoe de accountant omgaat met iedere bedreiging afzonderlijk en alle bedreigingen tezamen. De eindconclusie dat de onafhankelijkheidsparagraaf niet aan de controleopdracht in de weg staat, is alles wat de accountant vastlegt.

Kort en goed, wij zijn voorstander om vast te houden aan de algemene en ruime bepaling van artikel 19, eerste lid, Wta en deze niet nader in te vullen door bepaalde, specifieke diensten geheel of gedeeltelijk uit te sluiten.

De beslissing omtrent de onafhankelijkheid ligt en moet liggen bij de accountantsorganisatie. De AFM toetst of de accountantsorganisatie deze verplichting correct naleeft en neemt maatregelen, indien dit niet het geval blijkt te zijn. Het plaatsen van de verantwoordelijkheid buiten de sfeer van de accountantsorganisatie leidt onherroepelijk tot het geheel afschuiven van deze verantwoordelijkheid. De accountantsorganisatie moet op dit punt juist meer verantwoordelijkheid voelen en dragen. Niet minder.

Aangezien de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie en de externe accountant een kernvereiste is voor het beoogde vertrouwen in de accountantsverklaringen zien wij overigens geen reden om een onderscheid aan te brengen tussen OOB-kantoren en niet OOB-kantoren.

#### *b. Overige onderdelen onafhankelijkheid*

Binnen het consultatiedocument besteedt het Ministerie ook aandacht aan enkele andere aspecten met betrekking tot de onafhankelijkheid. Wij gaan graag in op drie aspecten, te weten het roulatiesysteem voor accountantsorganisaties, de joint audit en de benoeming van de externe accountant.

Het roulatiesysteem voor accountantsorganisaties draagt in onze ogen niet bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de accountantswerkzaamheden of aan de onafhankelijkheid van accountantsorganisaties. Deze aanpassing zou geen bijdrage leveren aan de doelstelling van het toezicht en de Wta. Om die reden zijn wij tegen de invoering van een dergelijke bepaling.

De gedachte achter de invoering van een roulatiesysteem voor accountantsorganisaties is vooral dat het mogelijke vertrouwdschap tussen de controlecliënt en haar accountant tegengaat, de opvolgende accountants scherp zullen zijn op werkzaamheden van voorgangers en de controlewerkzaamheden niet snel routinematig worden. Theoretisch kunnen we deze gedachte volgen. In de praktijk zal de invoering van een dergelijk systeem onzes inziens niet het gewenste effect hebben.

Cliënten bij accountantsorganisaties geven de voorkeur aan een bestendige relatie met hun accountants. Dit heeft zeer zeker een economische achtergrond. Een accountantsorganisatie die bekend is met een cliënt zal efficiënter controleren. De medewerkers van de accountantsorganisatie zijn bekend met de organisatie, de structuur en de systemen van de controlecliënt. Dit bespaart een controlecliënt veel tijd om deze mensen in te werken en te begeleiden.



Om deze reden zullen controlecliënten en accountantsorganisaties zo veel als mogelijk vast willen houden aan de bestendige relatie. Het roulatiesysteem zal daarop worden ingericht. Een controlecliënt zal twee accountantsorganisaties van gelijke omvang aanwijzen. De opdracht zal tussen deze organisaties rouleren. Omdat een controlecliënt belang heeft bij een goede harmonie tussen de accountantsorganisaties, zal de controlecliënt daarop aansturen.

Het initiatief om het roulatiesysteem op deze wijze in te richten ligt naar onze overtuiging bij de controlecliënt en niet direct bij de accountantsorganisaties. Bepalingen die zich richten slechts en alleen op de accountantsorganisaties zullen derhalve niet snel het gewenste effect hebben.

Daarnaast geldt binnen de accountancy de stelregel dat in het eerste controlejaar een accountantsorganisatie haar slechtste controle uitvoert. Vanwege de onbekendheid met de specifieke organisatie, structuur, systemen en dergelijke is het niet altijd mogelijk om alle facetten van de controlecliënt direct te doorgronden en de risico's adequaat in te schatten. Juist na het verkrijgen van meer bekendheid met de controlecliënt wordt de accountantscontrole scherper en beter.

Het verplicht laten rouleren betekent dus niet een verbetering van de kwaliteit van de accountantsverklaring. Sterker nog, na de roulatie zal naar verwachting de kwaliteit van de deze verklaring verslechteren. Het doel van de Wta is het herstellen van het vertrouwen dat het maatschappelijk verkeer mag hebben in de accountantsverklaring. Met het roulatiesysteem wordt een averechts effect bereikt.

Wij benadrukken dat de AFM al over uitstekende middelen beschikt om zowel de accountantsorganisaties als de externe accountants te kunnen toetsen. Een verplicht roulatiesysteem voegt daaraan niets toe.

Met betrekking tot de joint audit zien wij geen toegevoegde waarde in het introduceren van een tweede externe accountant.

De regelgever heeft bij de invoering van de regels bij en krachtens de Wta duidelijk niet gekozen voor de mogelijkheid van een joint audit. Ervaren accountants, die tevens als externe accountant ingeschreven staan in het register van de AFM, mogen zeer zeker onderdeel uitmaken van het controleteam, maar binnen iedere wettelijke controleopdracht kan maar één externe accountant benoemd worden. Dit is de eindverantwoordelijke accountant die zijn handtekening onder de verklaring zet.

Het huidige systeem binnen de Wta kent juist als belangrijke wijziging ten opzichte van het verleden dat een openbare accountant individuele verantwoordelijkheid draagt en zich niet meer kan verschuilen achter de accountantsorganisatie.

Het invoeren van de mogelijkheid van een joint audit betekent juist een stap terug in de tijd. Ineens is niet één externe accountant verantwoordelijk, maar delen twee externe

accountants deze verantwoordelijkheid. Daarbij ontstaat automatisch het gevaar van de klassieke bal door het midden: beiden accountants doen niets in de verwachting dat de ander het zou oppakken. En natuurlijk ontstaat de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid af te schuiven.

Voor de AFM ontstaat een bewijsprobleem. Zij moet in voorkomende gevallen aantonen wie welke fouten heeft gemaakt. Het kan voor externe accountants een belangrijk onderdeel van het juridische steekspel zijn om de onderlinge taken en verantwoordelijkheden schimmig te houden.

De enige manier om dit te voorkomen is beide accountantsorganisaties volledig verantwoordelijkheid te maken voor de werkzaamheden van beide externe accountants. Dan is accountantsorganisatie A verantwoordelijk en aansprakelijk voor gebreken in de werkzaamheden van de externe accountant bij accountantsorganisatie B en vice versa. De accountantsorganisaties hebben echter geen invloed op de kwaliteit van werkzaamheden van de externe accountant die bij een andere organisatie werkzaam is. Accountantsorganisaties zullen deze verantwoordelijkheid voor elkaars externe accountants niet willen en kunnen accepteren.

Uiteindelijk zal de joint audit niet bijdragen aan het herstellen van het vertrouwen in de verklaring van externe accountants.

Ons ontgaat ook de noodzaak. Bij belangrijke wettelijke controleopdrachten wijst de accountantsorganisatie, al dan niet verplicht, een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar aan. Deze persoon moet een ervaren accountant zijn, die als opdracht krijgt om het wettelijke controledossier te toetsen en te bezien of dit dossier de af te geven accountantsverklaring kan dragen. In de regel zijn nu reeds twee ervaren en deskundige accountants betrokken bij een belangrijke wettelijke controleopdracht zonder verlies aan duidelijkheid wat ieders verantwoordelijkheid is. In verscheidene gevallen voert zelfs een ervaren accountant daarbovenop een review uit, nadat de verklaring is afgegeven. Tekortkomingen kunnen, cq. moeten door deze toetsende accountants worden gezien. De AFM kan het oordeel van de andere ervaren accountants betrekken in haar toezicht.

Wij hebben stellig de indruk dat de wens een roulatieplicht en een joint audit in te voeren vooral wordt gedreven door de wens de accountantsmarkt open te breken, concurrentie te bevorderen en andere kantoren dan de 'grote vier' kansen te geven. Voor zover dat inderdaad de achterliggende drijfveer is, wijzen wij er op dat het zeer de vraag is of dit effect bereikt zal worden, maar vooral dat het niet past toezichtwetgeving voor dit doel te gebruiken.

Als laatste punt binnen dit onderwerp menen wij dat noch de AFM, noch DNB, noch enig andere toezichthouder betrokken mag zijn bij de benoeming van een externe accountant. De rol van de toezichthouders zou wezenlijk anders worden, waarbij de mogelijkheid zeer sterk aanwezig is dat de toezichthouder uiteindelijk zijn eigen beslissing – direct of indirect – toetst. Zelftoetsing door een toezichthouder is een hoofdzone. Een toezichthouder zou in

dezelfde onafhankelijkheidsdiscussie terecht komen als de externe accountant bij samenloop van diensten. Dat ondermijnt ieder oordeel van de toezichthouder.

Het aanwijzen van een accountantsorganisatie dient te geschieden door de controlecliënt – eventueel via de auditcommissie van de raad van commissarissen of een vergelijkbaar toezichthoudend orgaan binnen de rechtspersoon – en de benoeming van de externe accountant dient te geschieden door de accountantsorganisatie.

De controle op die benoeming dient primair te geschieden door het toezichthoudende orgaan binnen de rechtspersoon. Vervolgens toetst de AFM indirect de benoeming via de fundamentele beginselen.

In onze ogen wordt overigens in deze discussies te weinig aandacht besteed aan de verhouding tussen de organen binnen de rechtspersoon. De accountantscontrole wordt uitgevoerd ten behoeve van de stakeholders, voor een belangrijk deel de aandeelhouders. Het toezichthoudend orgaan, bij wettelijke controles veelal de algemene vergadering van aandeelhouders of de raad van commissarissen, houdt namens alle stakeholders en in het belang van de rechtspersoon toezicht op het bestuur, terwijl het bestuur verantwoording aflegt. De accountantscontrole is geen controle van de rechtspersoon, maar van de verantwoording door het ene orgaan van de rechtspersoon in het opdracht van een ander orgaan van de rechtspersoon. Dan moet de benoeming van de accountant die ten faveure van dit orgaan de controle uitvoert, ook door dit orgaan worden benoemd.

In plaats van het benoemingsrecht een vetorecht introduceren lijkt ons eveneens overbodig, omdat de AFM nu reeds over ruime bevoegdheden beschikt. De AFM heeft namelijk direct en indirect invloed op degene die ingeschreven staan in het register van de AFM. De AFM gebruikt deze bevoegdheid nu al om invloed uit te oefenen op de externe accountants die actief zijn in de markten. Pas als blijkt dat deze bevoegdheden niet afdoende zijn, dan wel worden beperkt door een gerechtelijk college, kan het zinvol zijn om verdere maatregelen te treffen.

Bij vetorecht geldt overigens in iets mindere mate hetzelfde als wij hebben gesteld bij de benoeming door de toezichthouder(s). De toezichthouder treedt actief in het civiele domein van de controlecliënt en de accountantsorganisaties en loopt daarmee het risico op zelftoetsing.

De toegevoegde waarde van een specifieke meldplicht van de benoemingen van externe accountants zien wij op dit moment niet, omdat de AFM deze informatie binnen de huidige regels reeds mag opvragen. Een actieve meldplicht raakt de gehele markt en zorgt voor een lastenverzwaring voor de gehele markt. Een wettelijke meldplicht is geen maatwerk. Het gebruik maken van haar informatiebevoegdheid door de AFM is wel maatwerk. Dit laatste veroorzaakt geen extra administratieve lasten voor accountantsorganisaties in tegenstelling tot de introductie van een meldplicht.

Zo lang in de markt geen signalen bestaan dat een meldplicht een duidelijke bijdrage levert aan de doelstellingen van de Wta, zijn wij geen voorstander van de introductie van deze plicht. Als die signalen wel bestaan, zien wij in de algehele meldplicht wel een effectieve manier om de toezichthouder tijdig op de hoogte te stellen van de benoemingen.

#### **(iv) Informatievoorziening**

Met betrekking tot de informatievoorziening hechten wij veel belang aan één centraal thema. Het moet duidelijk zijn hoe een accountantsverklaring tot stand is gekomen.

Het doel van het toezicht is het herstellen van het vertrouwen in de accountantsverklaring en in de accountants die dergelijke verklaringen afgeven. Daartoe is extern toezicht geïntroduceerd. Een logische stap.

Het laat echter onverlet dat het maatschappelijke verkeer nog steeds alleen een accountantsverklaring krijgt die een al dan niet logische conclusie is van een uitgevoerde controleopdracht. De totstandkoming van die verklaring blijft voor het maatschappelijk verkeer duister. Het gehele controledossier is immers alleen inzichtelijk voor de externe accountant, de accountantsorganisatie en eventueel de externe toezichthouder. Voor de gebruikers van de jaarrekeningen blijft het controledossier gesloten.

Voor het herstel van het vertrouwen in de accountantsverklaring zou het onzes inziens van grote betekenis zijn als de gebruikers ook inzicht krijgen in de totstandkoming van de accountantsverklaring. Dat betekent dat een overzicht van het controledossier geopenbaard zou moeten worden.

Het inzichtelijk maken van de totstandkoming van de accountantsverklaring kan op vele manieren. De externe accountant zou een samenvatting kunnen maken van zijn controlewerkzaamheden, waarbij hij in ieder geval aangeeft welke risico's hij heeft onderkend en hoe hij zijn controle daarop heeft ingericht. De accountantsorganisatie zou een deel van haar communicatie met de controlecliënt kunnen openbaren. De externe accountant zou een uitgebreide paragraaf over de continuïteit van de controlecliënt kunnen opstellen, waaruit blijkt wat de *'risk appetite'* van de controlecliënt is.

Iedere openbaarmaking draagt bij aan het herstel van het vertrouwen in de verklaring van de externe accountant, omdat de gebruiker dan zelf beter de kwaliteit van de verklaring kan beoordelen.

Simpelweg verwijzen naar de accountantsverklaring achten wij niet voldoende. Deze simpele verwijzing is in het verleden niet zonder risico gebleken. Gebruikers durven niet meer blind te vertrouwen op het eindoordeel van de externe accountant. De AFM heeft ook meerdere malen aangetoond dat dit wantrouwen terecht blijkt. Verscheidene keren heeft de AFM aangegeven dat het controledossier onvoldoende is gebleken.

Accountantsorganisaties verweren zich met regelmaat tegen een oordeel van de AFM door te stellen dat gebreken in het controledossier het uiteindelijke eindoordeel dat is neergelegd in de accountantsverklaring, niet aantasten. Deze houding is fnuikend. Het herstel van vertrouwen in de verklaring ontstaat niet door een verklaring af te geven die niet wordt gedragen door het controledossier. Dat is een vorm van berekenend gokken. Het herstel ontstaat als het maatschappelijk verkeer ziet dat een externe accountant een deugdelijk controledossier heeft aangelegd, waarop een accountantsverklaring is afgegeven.

Dat een externe toezichthouder controlewerkzaamheden nu toetst is niet voldoende voor het vereiste herstel van vertrouwen. Het maatschappelijk verkeer wil ten eerste met eigen ogen kunnen zien dat de accountantsverklaring terecht is afgegeven. Ten tweede wil het maatschappelijk verkeer zien aan de hand van welke normen die verklaring is afgegeven. De normen die één externe accountant is niet per definitie gelijk aan de normen die een andere accountant hanteert. Een wettelijke controle is immers geen exacte wetenschap. Inzicht in het aangelegde controledossier is cruciaal voor het vereiste inzicht en het herstel in het vertrouwen in de accountantsverklaring.

Dit is des te belangrijker, omdat een oordeel van de AFM – in verband met de vereiste zorgvuldigheid – pas na enige tijd openbaar wordt. De AFM legt bijvoorbeeld eind 2011 een boete op over jaarrekeningen 2008 en 2009. Deze informatie is per definitie achterhaald. Daarnaast is niet duidelijk ten aanzien van welke jaarrekeningen de AFM een maatregel heeft opgelegd. Alleen de accountantsorganisatie wordt met naam genoemd, niet de controledossiers waarop de maatregelen zien.

Het belangrijkste voordeel voor het maatschappelijk verkeer is wellicht dat van de maatregel door de AFM een preventieve werking uitgaat. Externe accountants zullen in de toekomst beter hun werkzaamheden verrichten, als zij weten dat zij later veroordeeld kunnen worden.

Voor de gebruikers is dit nuttig, maar zij zijn in het heden minstens zo gebaat bij de mogelijkheid om zelf een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van een specifiek controledossier. Die informatie kunnen zij goed gebruiken voor de beslissing die zij nu moeten nemen op basis van de beschikbare jaarrekening van een specifieke marktpartij.

### **(v) Europese harmonisatie**

Europese harmonisatie valt of staat in onze ogen bij de invoering van eenduidige regels binnen de gehele Europese Unie. In onze optiek is toezicht vanuit een Europees orgaan het sluitstuk van de volledige harmonisatie van regels. Zonder die harmonisatie van regels, geen Europese toezichthouder.

De harmonisatie dient op twee niveaus plaats te vinden:

a. verslaggevings- en controlestandaarden;

b. toezichtregels.

*a. verslaggevings- en controlestandaarden*

Om te kunnen komen tot een integrale Europese markt, waarbinnen accountantsorganisaties vanuit iedere lidstaat binnen de EU met elkaar kunnen concurreren, is het cruciaal dat de Europese variant van IFRS ('EU-IFRS') verplicht wordt gesteld voor meer, zo niet alle wettelijke controleopdrachten binnen de Europese Unie, en dat alle controles binnen de EU worden uitgevoerd op basis van dezelfde controlestandaarden<sup>2</sup>.

Lokale verslaggevingsstandaarden zijn immers alleen bekend bij lokale accountants. Het is daarmee onmogelijk voor een Nederlandse accountant om jaarrekeningen te controleren naar buitenlandse standaarden.

De Europese Commissie heeft juist EU-IFRS aangenomen via een Europese verordening. Dat houdt in dat deze verordening directe werking heeft binnen iedere lidstaat. De Commissie heeft bewust niet gekozen voor een richtlijn, omdat een richtlijn door de lokale overheden geïmplementeerd moet worden met alle risico's van verschillende interpretaties van dien.

Als de Commissie werkelijk belang hecht aan één verslaggevingsstandaard binnen de gehele EU en aan een verdere integratie van de markten, dan zou het consistent zijn om EU-IFRS verplicht te stellen voor een veel grotere groep jaarrekeningen.

Het zou evenzo consistent zijn om de toetsing aan EU-IFRS niet sec over te laten aan lokale gerechtelijke instanties, maar daadwerkelijk binnen het Europese rechtssysteem te borgen. Anders bestaat nog steeds de mogelijkheid dat een lokale gerechtelijke instanties lokale standaarden projecteert op EU-IFRS<sup>3</sup>.

In onze ogen zou ESMA kunnen gelden als bewaker van een eenduidige invulling van EU-IFRS. Zij zou daartoe de bevoegdheid kunnen krijgen om – al dan niet via de lokale toezichthouders – jaarrekeningen die in strijd zijn met EU-IFRS aan te kunnen brengen bij het Europese Hof om op die manier een prejudiciële uitspraak uit te lokken.

Verder zou ESMA een coördinerende rol kunnen hebben bij de beoordeling van jaarrekeningen van grote, internationale ondernemingen. Verschillende beursgenoteerde ondernemingen binnen de Europese Unie hebben stevige ankers in verschillende lidstaten.

---

<sup>2</sup> Wij wijzen er op dat met de introductie van de Statutory Audit Directive een aanzet tot harmonisatie van de controlestandaarden is gegeven, maar dat op dit moment van harmonisatie nog geen sprake is. Tot op heden is de invulling hiervan per lidstaat ingericht. De basis voor harmonisatie is echter aanwezig: de "clarified ISA"-standaarden van IFAC.

<sup>3</sup> Als voorbeeld wijzen wij op de uitspraken van de Ondernemingskamer en de Hoge Raad inzake Spyker vs AFM, waarin het Nederlandse inzietsvereiste een belangrijke rol lijkt te spelen bij de toetsing aan EU-IFRS dat het vereiste van getrouw beeld kent. Het getrouw beeld binnen EU-IFRS is een wezenlijk ander concept dan het inzietsvereiste binnen het Nederlands Burgerlijk Wetboek. Geen van beide gerechtelijke instanties heeft om een prejudicieel oordeel van het Europees Hof gevraagd over de invulling van EU-IFRS.

Enkele voorbeelden zijn te vinden in de luchtvaartindustrie, de olie-industrie, de voedingenindustrie, de financiële instellingen en de uitgeversindustrie. Zowel binnen het domein van de financiële verslaggeving als binnen het domein van het toezicht op accountantsorganisaties kan ESMA een overkoepelende rol spelen om het lokale toezicht beter op elkaar te laten aansluiten. ESMA kan op deze wijze het lokale toezicht zodanig ondersteunen dat het lokale toezicht efficiënter wordt.

*b. toezichtregels*

Hoewel de toezichtregels binnen de lidstaten voortvloeien uit Europese regelgeving blijkt dat de verschillende interpretaties door de verschillende lidstaten hebben geleid tot wezenlijk andere toezichtregels.

Zoals reeds eerder gesteld gelden in sommige lidstaten de beroepsorganisaties nog steeds als de toezichthouder, daar waar Nederland heeft geopteerd voor een externe toezichthouder. Dit heeft wezenlijke gevolgen. Om te komen tot een eenduidig toezicht dienen deze verschillen geminimaliseerd te worden.

In het licht van deze andere inrichting is zeker plaats voor ESMA als een bemiddelende instantie. De lokale bestuursorganen binnen de EU werken naar tevredenheid samen op meerdere terreinen binnen de financiële markten. Dit kan, omdat zij van overheidswege toezicht houden op bepaalde aspecten zonder andere belangen te dienen.

Binnen de accountantsmarkt in de EU is het toezicht echter gefragmenteerd, waarbij binnen de EU toezichthouders zijn aangewezen die ook andere belangen dienen, niet in de minste plaats de belangen van de accountantsorganisaties zelf. Daardoor is de samenwerking niet automatisch zo goed geborgd als binnen andere toezichtterreinen binnen de EU.

Hoewel we het beschouwen als een zwakgebod binnen het EU-toezicht kan een bemiddelende rol van ESMA wenselijk zijn. Deze mogelijkheid moet in ieder geval een juridische grondslag krijgen, zodat EU-toezichthouders zich kunnen wenden tot ESMA en ESMA de toezichthoudende rol geheel of gedeeltelijk kan overnemen.

\* \* \*

Namens FPLC

De heer A.B.M. van Kempen CISA; en

De heer mr. M.W. Renes