

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1390

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2012

Voor het wetgevingsoverleg over het tweede FM-pakket op 6 februari jl. (Kamerstuk 33 021, nr. 6) heb ik u bij brief van 2 februari 2012 (Kamerstuk 22 112, nr. 1362) een eerste indruk verschaft van de ontvangen reacties op de consultatie accountancy. In deze consultatie zijn door de Europese Commissie voorgestelde maatregelen om het vertrouwen in de wettelijke controletaken van accountants te herstellen publiekelijk geconsulteerd. Een aantal aspecten is hierbij in overleg met de AFM en de NBA¹ in breder verband geconsulteerd. Alle reacties zijn inmiddels verwerkt en als bijlage² bij deze brief vindt u een overzicht van de consultatiereacties. In deze brief vindt u de uit de consultatie voortvloeiende conclusies en de invloed die deze uitkomsten hebben op het eerder in het fiche «Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy» aangegeven kabinetsstandpunt over de voorstellen van de Europese Commissie.

De voorstellen van Europees Commissaris Barnier op het terrein van accountancy zijn al een paar keer besproken in de hiervoor aangewezen Raadswerkgroep. Zoals het er nu naar uitziet zullen deze voorstellen niet eerder dan in de tweede helft van dit jaar en wellicht pas in 2013 voor besluitvorming in de EU-Raad worden aangeboden. Op een aantal punten bevatten deze voorstellen vergaande maatregelen om de onafhankelijkheid van de accountant te versterken. Juist op deze punten heeft uw Kamer onlangs bij de behandeling van de Wet op het accountantsberoep een aantal amendementen aangenomen. Deze behelzen een verplichte roulatie van accountantsorganisaties voor organisaties van openbaar belang (hierna: OOB's), een scheiding van controlediensten en andere werkzaamheden voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's en het door OOB's informeren van de AFM over de accountantskeuze. Ik constateer dat uw Kamer hiermee, vooruitlopend op de onderhandelingen in Brussel, richting heeft gegeven aan het Nederlandse standpunt op deze aspecten.

¹ Het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) gaan fuseren en werken thans al samen als de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tegelijkertijd stel ik vast dat de behandeling van het wetsvoorstel Wet op het accountantsberoep in de Eerste Kamer nog moet plaatsvinden. De vaste commissie voor financiën in de Eerste Kamer heeft op 21 februari jl. besloten om voorlichting te vragen aan de Raad van State over het wetsvoorstel Wet op het accountantsberoep zoals het nu in geamendeerde vorm voorligt. Deze adviesaanvraag is op 6 maart jl. plenair vastgesteld. Wanneer en of de door uw Kamer aangenomen regelgeving op het terrein van accountancy in werking kan treden blijft daarmee vooralsnog onduidelijk. Dit betekent, dat het ingenomen kabinetsstandpunt nog aan verandering onderhevig kan zijn.

Uitkomsten consultatiereacties

Gebruikers van jaarrekeningen verwachten van de externe accountant een onafhankelijk oordeel over de financiële verslaggeving van ondernemingen. Uit de consultatiereacties blijkt ten enenmale, dat het maatschappelijk verkeer niet is overtuigd van de onafhankelijkheid van de accountant vandaag de dag. Daar waar accountants en ondernemingen dit vooral wijten aan perceptie en aangeven dat het dichten van de vertrouwens kloof meer een zaak is van cultuur dan van regelgeving, wijzen gebruikers erop dat de accountancy de afgelopen decennia zodanig is vercommercialiseerd, dat de bestaande waarborgen onvoldoende vertrouwen geven aan de gebruiker dat deze afdoende zijn. De uitkomsten van de consultatie bieden dan ook voldoende draagvlak voor het versterken van de bestaande onafhankelijkheidswaarborgen.

Alle consultatiereacties wijzen erop, dat voor de vraag welke diensten een externe accountant aan een OOB mag leveren naast de wettelijke controle, een onderscheid moet worden gemaakt tussen aan de controle gerelateerde diensten en overige dienstverlening. Uit de consultatiereacties vloeit – de in ieder geval door vertegenwoordigers van gebruikers van jaarrekeningen duidelijk gesteunde maatstaf – voort, dat diensten die zijn gericht op het verschaffen van zekerheid aan externe gebruikers van informatie van de controlecliënt kunnen worden beschouwd als aan de controle gerelateerde diensten. Deze diensten liggen zodanig in het verlengde van de controle, dat deze geen bedreiging hoeven te vormen voor de onafhankelijkheid van de accountant. Vrijwel alle consultatiereacties lijken het erover eens dat de verlening van aan de controle gerelateerde diensten dan ook niet door een percentage ten opzichte van de omzet uit de wettelijke controle of anderszins hoeft te worden gelimiteerd.

Wat betreft de overige dienstverlening wordt gedacht aan diensten ten behoeve van de controlecliënt zelf. Vertegenwoordigers van gebruikers van jaarrekeningen hechten aan een verbod op het verrichten van deze diensten naast de wettelijke controle. Ook de AFM vindt een verbod gepast. Anderen, waaronder accountants en ondernemingen, pleiten meer voor een beperking naar de aard van de dienstverlening, waarbij de auditcommissie van betrokken controlecliënten zou moeten beslissen welk overige diensten al dan niet verleend mogen worden. Een puur kwantitatieve beperking wordt ook hier door weinigen gesteund.

Uit de consultatiereacties blijkt dat het lastig is om alle dienstverlening van accountants op eenduidige wijze te definiëren en vervolgens te categoriseren. Veel respondenten pleiten voor een *principle based* benadering waarmee het beste kan worden ingespeeld op specifieke situaties en waarbij het publieke belang bepaalt welke overige dienstverlening verboden dan wel is toegestaan of verwijzen naar in internationaal verband gehanteerde definities zoals die wordt gehanteerd door de IFAC. De AFM kan zich overigens vinden in de wijze waarop controle gerela-

teerde diensten en overige diensten zijn gecategoriseerd in de voorstellen van de Europese Commissie. Met het oog op de proportionele toepassing van regelgeving in het licht van het ermee gediende maatschappelijke belang stellen de meeste respondenten, dat voor niet-OOB's de bestaande regelgeving op dit terrein gehandhaafd moet worden.

De meeste respondenten hebben moeite met het sponsoren van OOB-controlecliënten, al was het maar omdat hierdoor een schijn van betrokkenheid en het zich identificeren met de OOB-controlecliënt ontstaat. Vooral vertegenwoordigers van gebruikers van jaarrekeningen staan ook sceptisch tegenover zakelijke relaties met controlecliënten. Deze zouden slechts bij hoge uitzondering mogen zijn toegelaten. Volgens anderen zijn zakelijke relaties toelaatbaar, mits deze passen binnen de gewone bedrijfsuitoefening en geen bedreiging van niet te verwaarlozen betekenis vormen voor de onafhankelijkheid. Het oordeel over de toelaatbaarheid zou als uitvloeisel van de consultatiereacties in ieder geval moeten liggen bij de auditcommissie. Verder zou er op dit terrein geen onderscheid moeten worden gemaakt tussen OOB-controlecliënten en niet-OOB-controlecliënten.

Uit de consultatiereacties volgt verder dat er veel scepsis bestaat ten aanzien van een verplichte kantoorroolatie. Er wordt daarbij gewaar-schuwd voor een mogelijk negatieve invloed op de kwaliteit van de accountantscontrole. Volgens meerdere respondenten kan met de bestaande verplichte rol van externe accountants bij OOB-controlecliënten worden volstaan. In aanvulling daarop bestaat er veel draagvlak voor een periodieke verplichte aanbesteding van de controleopdracht en een prominente rol van de auditcommissie van de controlecliënt hierbij.

Over hoe vaak een dergelijke aanbesteding moet plaatsvinden en voor welke periode een accountantsorganisatie bij OOB-controlecliënten telkens moet worden benoemd lopen de meningen uiteen. Algemene richtlijn is dat de duur van de relatie tussen de accountantsorganisatie en de controlecliënt niet zodanig wordt dat die de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie bedreigt. Daarnaast wordt geopperd om voor de vaststelling van deze termijn aan te sluiten bij de rol van externe accountants (thans elke zeven jaar). Met betrekking tot niet-OOB-controlecliënten lijken de meeste respondenten te willen vasthouden aan de bestaande situatie.

Voor het verplicht stellen van een *joint audit* bestaat onvoldoende draagvlak. Daarnaast lijkt niemand te begrijpen waarom volgens de voorstellen van de Europese Commissie in geval van een *joint audit* de voorgestelde verplichte kantoorroolatie pas na een langere periode zou moeten plaatsvinden dan wanneer geen sprake is van een *joint audit*. Iedereen is het er wel over eens, dat de auditcommissie een prominente rol moet hebben bij de selectie en aansturing van de externe accountant en dat het belangrijk is dat de leden van de auditcommissie ook in dit kader voldoende betrokken en deskundig zijn. Er lijkt daarentegen weinig draagvlak te bestaan voor een rol van de publieke toezichthouder(s) bij de accountantskeuze. Er bestaat vooral een angst dat hiermee de onafhankelijkheid van de AFM als toezichthouder op de accountantsorganisaties onder druk komt te staan. De AFM spreekt zich hierover in haar consultatiereactie overigens niet uit.

De opvatting dat transparantie over de kwaliteit van de dienstverlening bijdraagt aan de keuze voor een bepaalde accountantsorganisatie wordt door iedereen gedeeld. Het door accountantsorganisaties te publiceren transparantieverslag wordt hiertoe als een belangrijk middel gezien. Alle

respondenten zijn van mening dat kantoor specifieke onderzoeksrapporten van de toezichthouder gedeeld moeten worden met de (auditcommissie van de) raad van commissarissen van de desbetreffende controlecliënt. Een grote meerderheid vindt dat kantoor specifieke rapporten van de AFM openbaar moeten worden gemaakt. De AFM plaatst hierbij wel een paar kanttekeningen. Ten aanzien van de transparantie van de niet-OOB-kantoren zijn de meningen verdeeld.

Iedereen is van mening dat accountantsorganisaties transparant moeten zijn over hun onafhankelijkheid. Veel respondenten vinden dat dit, meer dan thans veelal het geval is, opgenomen kan worden in het transparantieverlag. Veruit de meeste respondenten zijn van mening dat er ten aanzien van de transparantie over de onafhankelijkheid geen verschil zou moeten zijn in de regelgeving voor OOB-kantoren en niet-OOB-kantoren.

Voornamelijk gebruikers van jaarrekeningen en enkele grote accountantsorganisaties hechten eraan dat in de controleverklaring meer informatie wordt verschaft over de verrichtte controle. Zeker wanneer de accountant meer aanvullende informatie zou verschaffen door gebruik te maken van de toelichtende paragrafen, lijkt er weinig behoefte te zijn aan het opnemen van een eigen rapportage van de accountant over zijn controle in de vorm van een *Auditor Discussion & Analysis* bij de jaarrekening van de controlecliënt. Een veelgehoord geluid is dat in ieder geval vermeden moet worden dat accountants in de accountantsverklaring en de toelichtende paragrafen gebruik maken van standaardformuleringen, de zogenaamde *boilerplate* teksten. Ook is gewezen op de noodzaak waarborgen aan te brengen zodat vertrouwelijke informatie die geen verband houdt met het oordeel van de accountant niet zomaar via de accountant naar buiten gaat.

Het in het consultatiedocument en door de NBA voorgestelde model waarbij de accountant rapporteert aan de raad van commissarissen en deze de relevante informatie al dan niet voorzien van commentaar naar buiten brengt, wordt breed gedragen. Vertegenwoordigers van gebruikers van jaarrekeningen als ook meerdere accountantsorganisaties verklaren zich voorstander van het door de accountant laten rapporteren aan het maatschappelijk verkeer over onderdelen van het jaarverslag, als ook over het bestuursverslag inclusief het verslag van de raad van commissarissen. Het door de accountant in de *management letter* verplicht aandacht laten besteden aan zaken als risicobeheersing, financiering en continuïteit, schattingen management en belangrijke waarderingsgrondslagen, lijkt aan te sluiten op staande praktijk.

Een verdergaande harmonisering van het Europees toezicht kan ten slotte op veel steun rekenen, zeker waar het gaat om internationale netwerken en het creëren van een gelijk speelveld binnen de Europese Unie. Aan de Europese toezichthouder zouden verschillende taken kunnen worden toebedeeld, uiteenlopend van het bevorderen van consistentie in de toepassing van regelgeving en coördinatie tussen de nationale toezichthouders tot het stellen van normen inzake de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountants.

Kabinetsstandpunt over voorstellen van de Europese Commissie

In het BNC-fiche «Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy»¹ heeft het kabinet aangegeven de voorstellen van de Europese Commissie op hoofdlijnen te steunen. Zo vindt het kabinet het belangrijk dat binnen de EU dezelfde minimumstandaarden voor de kwaliteit van de accountancy gelden. Het kabinet is daarom voorstander van maatregelen die gericht zijn op het harmoniseren van materiële normen voor de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 22 112, nr. 1305, Fiche 12.

accountantscontrole, het versterken van toezicht op EU-niveau en de introductie van een Europees paspoort. Voor het kabinet staat voorop dat maatregelen op een effectieve en proportionele wijze moeten bijdragen aan de kwaliteit van de accountantscontrole. In dit verband steunt het kabinet de voorstellen voor zover deze de onafhankelijkheid en de professioneel-kritische houding van de accountants versterken. Het kabinet heeft in het fiche aangegeven in het bijzonder nog vraagtekens te hebben bij het door de Europese Commissie voorgestelde verbod op het leveren van *non audit* diensten aan wettelijke controlecliënten en ook de voorgestelde verplichte roulatie van accountantsorganisaties als punt van aandacht te beschouwen. In de hierna volgende nadere invulling van het kabinetsstandpunt wordt aan deze aspecten aandacht besteed, alsmede aan de andere onderwerpen die in het consultatiedocument aan de orde zijn gesteld, te weten: de selectie en aansturing van de externe accountant, transparantie over kwaliteit en onafhankelijkheid, informatie-behoefte van de gebruiker en Europese harmonisatie en toezicht.

Onafhankelijkheid van de accountant

De voorstellen van de Europese Commissie bevatten een aantal maatregelen om de onafhankelijkheid van de accountant te versterken. Het gaat hierbij onder meer om een (vrijwel volledig) verbod op het leveren van niet-controlediensten aan wettelijke controlecliënten: niet-controlediensten zijn niet toegestaan, met uitzondering van een aantal in de betreffende ontwerpverordening gespecificeerde aan de wettelijke controle gerelateerde diensten, die zijn toegestaan tot een plafond van 10% van de totale omzet bij dezelfde controlecliënt, en van een aantal in de ontwerpverordening gespecificeerde niet-controlediensten, die alleen zijn toegestaan met voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder of de auditcommissie van de betreffende onderneming. Hierbij geldt voor de allergrootste accountantsorganisaties een totaalverbod op het verlenen van niet-controlediensten.

Het kabinet is in lijn met vrijwel alle consultatiereacties geen voorstander van het creëren van zogenaamde «*audit only firms*» waarbij een accountantsorganisatie naast de wettelijke controle en een aantal daaraan gerelateerde controlediensten in het geheel geen andere diensten mag verlenen. Wel moet duidelijk zijn welke dienstverlening al dan niet in combinatie met de wettelijke controle mag worden verricht. In het door uw Kamer aangenomen amendement Plasterk c.s.¹ is de regel dat een accountantsorganisatie die wettelijke controles verricht bij een OOB naast de wettelijke controle een aantal gespecificeerde controlediensten mag verrichten. Tot de controlediensten worden volgens de toelichting bij het betreffende amendement gerekend:

- de wettelijke controles,
- de controle van de jaarrekening of geconsolideerde jaarrekening,
- de controle van (tussentijdse) financiële overzichten,
- de waarmaking van staten ten behoeve van de toezichthouder zoals bedoeld in de Pensioenwet (artikel 147, lid5) en de Wet op het financieel toezicht (artikel 3:72, lid7),
- de verstrekking van *assurance* met betrekking tot het directieverslag, het verslag *corporate governance*, het verslag risicomanagement en het verslag maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Ook in de voorstellen van de Europese Commissie wordt een opsomming gegeven van wat onder «gerelateerde financiële controlediensten» moet worden verstaan:

- de controle of beoordeling van tussentijdse financiële overzichten,
- de verstrekking van betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot *corporate governance*,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 025, nr. 18.

- de verstrekking van betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen,
- de verstrekking van betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot of attestatie van de verslaggeving aan regelgevers van financiële instellingen uit hoofde van het regelgevingskader die verder gaat dan de wettelijke controle van financiële overzichten en bedoeld is om regelgevers bij te staan bij het vervullen van hun taak, zoals verklaringen over kapitaalvereisten of specifieke solvabiliteitsratio's die bepalen hoe waarschijnlijk het is dat een onderneming aan haar schuldverplichtingen zal kunnen blijven voldoen,
- de verstrekking van certificering inzake de naleving van belastingvoorschriften indien een dergelijke attestering door de nationale wetgeving wordt voorgeschreven en
- elke andere wettelijke taak die verband houdt met controlewerkzaamheden die door de wetgeving van de Unie is opgelegd aan de wettelijke accountant of het accountantskantoor.

Hoewel ook de Europese Commissie de werkzaamheden die een externe accountant naast de wettelijke controle mag verrichten zoveel mogelijk wil indammen, omvat de door de Commissie opgesomde lijst van aan de controle gerelateerde diensten materieel meer dan de opsomming van controlediensten in het amendement van Plasterk c.s. Het kabinet constateert dat de opsomming van de Europese Commissie lijkt te voldoen aan de uit de consultatiereacties voortvloeiende en in ieder geval door vertegenwoordigers van gebruikers van jaarrekeningen duidelijk gesteunde maatstaf dat onder aan controle gerelateerde diensten worden verstaan diensten die zijn gericht op het verschaffen van zekerheid aan externe gebruikers van informatie van de controlecliënt. In lijn met vrijwel alle consultatiereacties hoeven deze aan de controle gerelateerde werkzaamheden wat het kabinet betreft overigens niet in kwantitatief opzicht te worden gelimiteerd. Het kabinet zal haar definitieve standpuntbepaling ten aanzien van toegestane controle gerelateerde diensten laten afhangen van de behandeling van het amendement van Plasterk c.s. door de Eerste Kamer.

Overige dienstverlening, dat wil zeggen dienstverlening waarvan duidelijk is dat deze enkel ten behoeve van de controlecliënt zelf wordt verricht, moet volgens het kabinet worden verboden. Dit is in lijn met het aangenomen amendement van Plasterk c.s. en met de consultatiereacties van gebruikers van jaarrekeningen en de AFM. Daar ook uit de consultatiereacties blijkt dat het lastig is om alle door accountants aangeboden diensten eenduidig te definiëren en te categoriseren, heeft het kabinet twijfels bij een lijst van diensten die al dan niet verleend mogen worden. Het kabinet is van mening, dat voor het verrichten van diensten waarvan bij voorbaat niet duidelijk is onder welke categorie deze vallen, voorafgaand goedkeuring van de auditcommissie moet worden verkregen. Dit laatste is in lijn met de meeste consultatiereacties. Bij twijfel zou een auditcommissie te rade kunnen gaan bij de toezichthouder. Met dit laatste komt het kabinet in zekere mate tegemoet aan het voorstel van de Europese Commissie waarin is bepaald dat bepaalde niet-controlediensten enkel met voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder mogen worden verleend.

Met de voorstellen van de Europese Commissie wordt een verplichte roulatie van accountantsorganisaties bij wettelijke controlecliënten geïntroduceerd. Hierbij is de maximale looptijd van een opdracht voor de wettelijke controle negen jaar wanneer sprake is van een zogenaamde *joint audit* door twee accountants(organisaties) (N.B. na een onafgebroken opdracht van zes jaar, bedraagt de maximumduur van de opdracht van elke betrokken accountant(sorganisatie) negen jaar) en anders zes jaar (te

weten een oorspronkelijk overeengekomen duur tussen minimaal twee en maximaal vijf jaar met optioneel een eenmalige verlenging tot in totaal zes jaar). Moet het oog op de rechtszekerheid en om een soepele overgang te waarborgen is in de voorstellen van de Commissie overigens voorzien in een overgangsregeling. Wat de *joint audit* betreft volgt uit de ontwerpverordening dat lidstaten mogen besluiten dat in bepaalde gevallen een minimum aantal accountants(organisaties) moet worden benoemd voor de controle van een OOB.

Het kabinet is geen voorstander van een verplichte *joint audit*. Daarnaast ziet het kabinet niet in waarom een verplichte roulatie in het geval van een *joint audit* minder frequent zou moeten plaatsvinden dan wanneer er geen sprake is van een *joint audit*, te meer daar hier volgens respondenten geen objectief aantoonbare reden voor is. Het kabinet is van mening dat er gekozen moet worden voor één en dezelfde roulatietermijn en deze zou wat het kabinet betreft in lijn met het door uw Kamer aangenomen amendement Van Vliet¹ gesteld moeten worden op acht jaar met een afkoelingsperiode van minimaal twee jaar (N.B. in de voorstellen van de Europese Commissie wordt uitgegaan van een afkoelingsperiode van minimaal vier jaar).

Het kabinet zal in lijn met het amendement Van Vliet inzetten op een verplichte kantoorroulatie (dit wel in afwachting van de behandeling van het amendement door de Eerste Kamer). Het kabinet steunt de in de voorstellen van de Europese Commissie opgenomen overgangsregeling teneinde een ordelijk verloop van de introductie van de verplichte roulatie te kunnen waarborgen. Daarbij moet wel worden aangetekend, dat bij de meeste respondenten veel scepsis bestaat ten aanzien van een verplichte kantoorroulatie. Daarnaast komt uit de eerste bijeenkomsten van de Raadswerkgroep in Brussel het beeld naar voren dat weinig lidstaten voorstander zijn van een dergelijke verplichte roulatie.

De ontwerpverordening van de Europese Commissie vergroot de rol van de auditcommissie en stelt hogere (wettelijke) eisen aan diens onafhankelijkheid, deskundigheid en betrokkenheid bij de OOB. Zo is de auditcommissie verantwoordelijk voor de aanbestedingsprocedure van de controleopdracht aan een accountantsorganisatie, monitort zij het werk van de accountantsorganisatie die de wettelijke controle verricht en kan zij toestemming geven voor het verrichten van bepaalde overige diensten. Daarnaast is in de voorstellen van de Europese Commissie neergelegd dat in het geval van een kredietinstelling of verzekeringsonderneming het voorstel voor de beoogde accountantsorganisatie wordt ingediend bij de toezichthouder die hier vervolgens een veto over kan uitspreken.

Het kabinet is in lijn met alle consultatiereacties voorstander van een prominente rol van de auditcommissie bij de selectie en aansturing van de accountant zoals voorgesteld in de ontwerpverordening van de Europese Commissie. Mocht blijken dat het voorstel voor de verplichte kantoorroulatie in Brussel op onvoldoende steun kan rekenen, dan ziet het kabinet de in de voorstellen van de Europese Commissie opgenomen verplichte aanbesteding van de wettelijke controleopdracht als goed alternatief. In ieder geval de vertegenwoordigers van de gebruikers van jaarrekeningen en de AFM zijn voorstander van een dergelijke verplichte aanbesteding. Deze zou wat het kabinet betreft minimaal elke acht jaar moeten plaatsvinden, in lijn met de termijn die is gesteld in het amendement Van Vliet. Deze termijn sluit ook goed aan bij de in de Nederlandse Code Corporate Governance opgenomen *best practice* bepaling waaruit volgt dat het bestuur en de auditcommissie ten minste elke vier jaar een grondige beoordeling maken van het functioneren van

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 025, nr. 19.

de externe accountant; de praktijk zou dan worden dat na vier jaar een grondige beoordeling plaatsvindt en na acht jaar een verplichte aanbesteding. In lijn met het door uw Kamer aangenomen amendement Braakhuis/Irrgang¹ is het kabinet in plaats van het voorgestelde vetorecht voorstander van een mededeling aan de toezichthouder betreffende de voorgenomen accountantskeuze. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat uit de consultatiereacties weinig draagvlak blijkt voor een rol van de toezichthouder bij de accountantskeuze, vooral omdat hiermee de onafhankelijkheid van de toezichthouder onder druk zou komen te staan.

Het kabinet steunt overigens de in de ontwerpverordening van de Europese Commissie opgenomen bepalingen aangaande de beoordeling van bedreigingen voor de onafhankelijkheid. Hierin is onder meer opgenomen dat een wettelijke controle niet wordt uitgevoerd, indien er sprake is van enige directe of indirecte financiële, zakelijke, arbeids- of andere relatie tussen accountant(s)organisatie en controlecliënt op grond waarvan een objectieve, redelijke en geïnformeerde derde partij zou concluderen dat de onafhankelijkheid in het gedrang komt. Betreffende bepalingen zijn grotendeels al opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving en komen tegemoet aan de consultatiereacties die aangeven dat zakelijke relaties alleen toelaatbaar zijn, als deze passen binnen de gewone bedrijfsuitoefening en geen bedreiging van niet te verwaarlozen betekenis vormen voor de onafhankelijkheid. Het kabinet is het overigens eens met de door respondenten geuite scepsis ten aanzien van sponsoring van controlecliënten en zal hiervoor aandacht vragen bij de behandeling van de voorstellen van de Europese Commissie.

Informatievoorziening

Accountantsorganisaties moeten inzicht bieden in de kwaliteit van hun dienstverlening, bijvoorbeeld via het transparantieverlag dat zij op grond van de bestaande auditrichtlijn² jaarlijks moeten publiceren. De ontwerpverordening van de Europese Commissie bevat een beperkte uitbreiding van de elementen die het transparantieverlag moet bevatten. Daarnaast kan ook de toezichthouder inzicht bieden in de kwaliteit van accountantsorganisaties. Zo is in de voorstellen van de Europese Commissie opgenomen dat de toezichthouder transparant moet zijn over de bevindingen en conclusies van individuele inspecties.

Ten aanzien van de transparantie van de kwaliteit is het kabinet in lijn met de consultatiereacties van mening dat het huidige transparantieverlag een belangrijk middel vormt om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de accountantsorganisatie. Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Europese Commissie dat de toezichthouder het transparantieverlag moet betrekken bij de inspectie van de accountantsorganisatie. Het kabinet verwacht dat een dergelijk onderzoek een disciplinerend effect heeft op de accountantsorganisatie bij het opstellen van het transparantieverlag. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan een aantal consultatiereacties die suggereren om het transparantieverlag door een onafhankelijke derde te laten toetsen. Verder wil het kabinet in navolging van enkele consultatiereacties in overleg met de NBA onderzoeken of het mogelijk is om te komen tot een meer uniforme opzet van de transparantieverlagen. Het vergelijken van de accountantsorganisaties is momenteel lastig doordat de transparantieverlagen nogal verschillend zijn. Uniformering zou onder meer kunnen worden bewerkstelligd door richtsnoeren van ESMA of een praktijkhandreiking van de NBA.

In de ontwerpverordening van de Europese Commissie is, evenals in de bestaande auditrichtlijn, onder meer opgenomen dat het transparantieverlag van de accountantsorganisaties een verklaring betreffende de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 025, nr. 12.

² Artikel 40 van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad.

praktijken op het gebied van de onafhankelijkheid moet bevatten. Ook wordt op grond van de ontwerpverordening van accountantsorganisaties verwacht dat zij incidenten die ernstige gevolgen hebben of kunnen hebben voor de integriteit van de wettelijke controlewerkzaamheden melden bij de toezichthouder.

In een aantal consultatiereacties is opgemerkt dat de voorstellen van de NBA in de geconsulteerde concept code voor accountantsorganisaties een verbetering vormen ten aanzien van de transparantie van de onafhankelijkheid van accountantsorganisaties. Zo wordt hierin vastgelegd dat interne en externe reviews en een overzicht van klachten, overtredingen en de daarop genomen maatregelen worden opgenomen in het transparantieverlag. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan de minder specifieke norm in de auditrichtlijn. Het kabinet is van mening dat deze vorm van zelfregulering bijdraagt aan de transparantie van de kwaliteit.

Verder is het kabinet voorstander van het voorstel van de Europese Commissie om de bevindingen en conclusies van kantoor specifieke onderzoeken van de AFM te publiceren. Dit draagt, naast het bestaande toezichtsregime in Nederland met als sluitstuk het kunnen publiceren van boetebesluiten, bij aan een verdere transparantie over de kwaliteit van accountantsorganisaties. In lijn met veel consultatiereacties vanuit ondernemingen en accountants is het kabinet van mening dat daarbij wel aan enkele randvoorwaarden moet worden voldaan. In de eerste plaats dient voorafgaand aan de openbaarmaking door de AFM hoor en wederhoor plaats te vinden tussen de AFM en de desbetreffende accountantsorganisatie. In de tweede plaats dient de informatie in het onderzoeksrapport niet herleidbaar te zijn tot een controlecliënt. Publicatie van de onderzoeksrapporten kan volgens de AFM leiden tot verdergaande juridisering van het controleproces en meer discussie over de verwoording en gebruikte voorbeelden in het onderzoeksrapport. Het kabinet geeft zich rekenschap van deze kanttekeningen, maar is van mening dat deze niet opwegen tegen de voordelen die met het publiceren van kantoor specifieke onderzoeken gepaard gaan.

In de ontwerpverordening stelt de Europese Commissie nadere regels voor de inhoud van de controleverklaring voor. Dit betreft onder meer voorschriften over de wijze waarop de controle is uitgevoerd en de intensiteit van de controle. Maar ook zaken als risico's met betrekking tot afwijkingen van materieel belang, essentiële schattingen en meetonzekerheden in de jaarrekening, continuïteit van de onderneming, interne beheersing en een verklaring omtrent de consistentie van het oordeel over de controle met het verslag aan de auditcommissie dienen hierin te worden opgenomen. Naast de elementen die de controleverklaring moet bevatten voorziet de ontwerpverordening in een aanvullende verklaring voor de auditcommissie. Deze verklaring moet onder meer gedetailleerde informatie verschaffen over de uitgevoerde controlewerkzaamheden.

De consultatiereacties bevatten een grote verscheidenheid aan reacties omtrent de behoefte aan meer informatie. In grote lijnen zijn de vertegenwoordigers van gebruikers van jaarrekeningen van mening, dat zij meer informatie dienen te krijgen van de accountant dan de huidige controleverklaring bevat. Vanuit ondernemingen wordt gesteld dat het vooral de onderneming is die informatie over de jaarrekening verschaft en dat dit geen taak is van de accountant. Vanuit de accountants(organisaties) zijn de reacties hierop verschillend. Het kabinet is van mening dat de voorstellen in de verordening om de inhoud van de controleverklaring uit te breiden in belangrijke mate tegemoetkomen aan de informatiebehoefte van de gebruikers. In de controleverklaring en de daarop toelichtende paragrafen zou nadrukkelijker moeten worden ingegaan op zaken die in

het controleproces aan de orde komen, zoals de risico's met betrekking tot materiële afwijkingen, de schattingen en andere onzekerheden in de jaarrekening. In dit kader ondersteunt het kabinet het voornemen van de NBA om binnenkort een praktijkhandreiking uit te brengen waarin het gebruik van de toelichtende paragrafen wordt gestimuleerd en richtlijnen worden gegeven omtrent de praktische toepassing daarvan. Ook acht het kabinet het wenselijk dat er meer inzicht komt in de werkzaamheden die de accountant heeft verricht bij de controle en welke aspecten specifiek de aandacht van de accountant hebben gehad. Het kabinet is er tevens voorstander van dat de accountant op de vergadering van aandeelhouders een (uitgebreide) toelichting geeft op de controlewerkzaamheden. Hiervoor bestaat in de huidige regelgeving voldoende ruimte. Het is veeleer een kwestie van cultuur dat dit meer en nadrukkelijker wordt toegepast. De onderneming en de aandeelhouders spelen hierin een belangrijke rol.

Het kabinet is van mening dat de controleverklaring het belangrijkste communicatiemiddel is tussen de aandeelhouder en de accountant. Tevens is het kabinet van mening dat er gedurende het controleproces communicatie mogelijk moet zijn tussen de accountant en de controlecliënt, die niet gedeeld hoeft te worden met het maatschappelijk verkeer. Het resultaat is uiteindelijk de controleverklaring. Die moet zodanig zijn ingericht dat het maatschappelijk verkeer voldoende informatie krijgt over het controleproces en de bevindingen van de accountant. Dit brengt met zich mee dat stukken die gedeeld worden met het bestuur of de auditcommissie, zoals de *management letter* en een *Auditor Discussions & Analysis* niet als zodanig hoeven te worden gepubliceerd.

Het kabinet is evenals de AFM wel voorstander van het aanvullend rapport aan de auditcommissie, zoals is voorgesteld door de Europese Commissie in de ontwerpverordening. Een dergelijk rapport versterkt de informatiepositie van de auditcommissie, hetgeen ook wordt bepleit in veel consultatiereacties. De raad van commissarissen is zo beter in staat zijn toezichthoudende taak richting de onderneming en zijn rol als opdrachtgever richting de accountant waar te maken.

Europese harmonisatie en toezicht

In de voorstellen van de Europese Commissie wordt verdergaande harmonisatie van de accountancyregelgeving voorgesteld. Met betrekking tot een Europese toezichthouder stelt de Commissie voor dat de samenwerking tussen de nationale toezichthouders wordt belegd bij ESMA. ESMA neemt daartoe ook de taken van de European Group of Auditors» Oversight Bodies (EAOB) over. Daarnaast wordt voorgesteld dat ESMA richtsnoeren vaststelt met betrekking tot verschillende kwesties, waaronder de vorm en inhoud van de controleverklaring, de aanvullende verklaring aan de auditcommissie en de kwaliteitsbeoordelingen.

Het kabinet is in lijn met de consultatiereacties voorstander van het ontwikkelen van een Europese toezichthouder en verdere afstemming en coördinatie tussen de verschillende nationale toezichthouders binnen de EU. Het kabinet is van mening dat het onderscheid duidelijk moet zijn tussen de taken en rollen van de nationale toezichthouders en de Europese toezichthouder. De inspecties van (internationale) accountantsnetwerken horen in lijn met de voorstellen van de Commissie te berusten bij de nationale toezichthouder, die ook verantwoordelijk is voor de vergunningverlening aan de accountantsorganisatie.

Overige opmerkingen

Het kabinetsstandpunt ziet vooral op de standpuntbepaling ten aanzien van de voorstellen van de Europese Commissie. Het consultatiedocument ging op een aantal aspecten echter wat verder in, onder andere op de mogelijkheden om de transparantie te vergroten en de informatie voor de gebruiker te verbeteren. De consultatiereacties die hierop ingaan, zijn gedeeld met de NBA en de AFM. In overleg met hen zal worden gezien hoe deze reacties verder worden verwerkt.

In het bijzonder dient hier het onderscheid tussen OOB's en niet-OOB's te worden genoemd. De Europese voorstellen beperken zich voornamelijk tot maatregelen gericht op OOB's. In het consultatiedocument is ook stilgestaan bij de vraag in hoeverre bepaalde maatregelen ook van toepassing zouden moeten zijn in het geval van niet-OOB-controlecliënten. Het maatschappelijk belang vereist dat voor OOB's in ieder geval goede waarborgen worden neergelegd in regelgeving voor de controle op de jaarrekening. Voor niet-OOB's is het maatschappelijk belang wat kleiner. De overheersende mening lijkt dan ook te zijn, dat de diverse maatregelen ten aanzien van niet-OOB's een proportionele toepassing vergen, met uitzondering van een aantal aspecten waaronder sponsoring. Met de NBA, vanwege haar normstellende taak voor het accountantsberoep, en de AFM zal worden overlegd op welke wijze de uitkomsten van de consultatie voor controles op niet-OOB-controlecliënten verder kunnen worden opgepakt.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager