

Aan de voorzitter en de leden van de
Vaste Commissie van Financiën uit de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Briefnummer
11/11.859/Nz/Haa

Den Haag
20 oktober 2011

Telefoonnummer
070 3490424
E-mail
noordzij@vno-ncw.nl

Weledelgestrengede dames en heren,

VNO-NCW gaat graag in op uw uitnodiging om een reactie te geven op de brief van de minister van Financiën van 13 september 2011 inzake het functioneren van de accountancy in de controlepraktijk, de initiatiefnota "De accountancy na de crisis" en het evaluatieonderzoek van de Wet toezicht financiële verslaggeving.¹

In het algemeen deelt VNO-NCW de visie van de minister van Financiën en ondersteunt de beleidsvoornemens die de minister in zijn brief naar voren brengt.

VNO-NCW constateert dat als reactie op de financiële crisis er zowel in de nationale politiek, als ook in de Europese politiek, verschillende voorstellen circuleren om het functioneren van controlerend accountants – vooral bij financiële instellingen, maar ook bij beursfondsen en andere (grote) ondernemingen – verdergaand te reguleren. De verschillende voorstellen geven VNO-NCW aanleiding tot het maken van twee prealabele opmerkingen.

In de eerste plaats vindt VNO-NCW het weliswaar positief dat in de Nederlandse politiek wordt gediscussieerd over mogelijke vergroting van de bijdrage van accountants aan het vertrouwen in het Nederlandse bedrijfsleven, maar dit moet echter niet tot het gevolg hebben dat Nederland vooruit loopt op mogelijke door de Europese Unie te treffen maatregelen. Zou dit wel het geval zijn, dan kan al te gemakkelijk een ongelijk speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven het ongewenste gevolg zijn.

In de tweede plaats vindt VNO-NCW niet dat ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf, waaronder vele dga's en familiebedrijven, omdat zij veelal

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 32 681, nr. 2

niet via de openbare kapitaalmarkt zijn gefinancierd of aan wie niet door het publiek geld wordt toevertrouwd, door verdere maatregelen op het gebied van de accountancy geraakt mogen worden. Discussie over voorstellen zal dan ook met name moeten gaan over (accountants die controleren bij) organisaties van openbaar belang (OOB's), te weten beursfondsen, banken en verzekeraars.

Voor inbreng in de Europese discussie is te denken aan maatregelen die de werking van de accountancymarkt, het toezicht en de kwaliteit van de controle verbeteren:

- bijvoorbeeld door het invoeren van een EU accountantspaspoort (dat toetredingsbelemmeringen wegneemt uit hoofde van nationale accountants te stellen eisen en de concurrentie op de accountantsmarkt vergroot), invoering van een Europees kwaliteitskeurmerk en het instellen van onafhankelijk Europees (gecoördineerd) publiek extern toezicht op accountantskantoren;
- om de benodigde onafhankelijkheid van accountants te versterken kan tevens een meer nadrukkelijke rol aan de auditcommissie/raad van commissarissen worden toebedeeld bij het benoemen en beoordelen van het functioneren van de externe accountant. Auditcommissies/raden van commissarissen zouden daartoe moeten kunnen beschikken over de uitkomsten van het publieke externe toezicht op de kwaliteit van de door accountantskantoren uitgevoerde controles;
- het mogelijk maken dat accountants meer ruimte krijgen tot het vormen van een professioneel oordeel over de onder controle staande onderneming via deregulering van IFRS; het te sterke 'rules based' IFRS nodigt vooral uit tot controleonderzoek naar compliance met gedetailleerde IFRS-voorschriften, terwijl daarmee niet per definitie een getrouwe afspiegeling van de werkelijkheid wordt verkregen. Daartoe is een aanpassing van de governance van IASB noodzakelijk; er moet worden voorzien in een betere dialoog met het bedrijfsleven over de totstandkoming van IFRS-normen.

Zoals uiteengezet in de bijlage bij deze brief wijst VNO-NCW voorstellen af die vergaand ingrijpen in de dienstverlening van accountantsorganisaties onder de noemer van bevordering van onafhankelijkheid. Het gaat dan in het bijzonder om het openbreken van de bestaande accountantsorganisaties (totstandkoming van "pure audit firms"), de figuur van "joint audits", verplichte rotatie van accountantskantoor en een verregaande scheiding van controle en advies. Deze voorstellen leiden voor het afnemende bedrijfsleven louter tot kostenverhoging en verlies aan kwaliteit van dienstverlening en – ingeval van verplichte rotatie van accountantskantoor – ook tot verminderde concurrentie op de markt van accountantscontrole. Het behoeft geen betoog dat VNO-NCW dit ongewenst vindt.

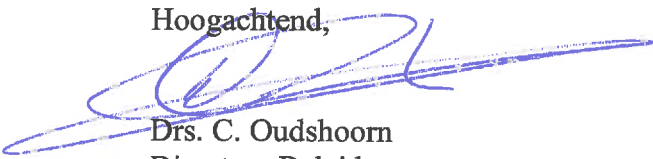
In het verlengde hiervan vindt VNO-NCW de voorstellen om bij grote financiële instellingen de keuze van de accountant voorafgaand aan de opdrachtverstrekking voor goedkeuring voor te leggen aan de AFM, om te voorzien in een verplichte rotatie na 6 jaar en een algehele scheiding van controle en advies bij dezelfde instelling² evenmin goede voorstellen. Met aanwijzing van een accountant door de AFM zou de onafhankelijkheid van de AFM onder druk komen te staan, omdat de AFM tegelijkertijd toezicht op die accountant houdt. Verplichte rotatie van kantoor leidt niet alleen tot verlies van kennis van de organisatie en daarmee tot kwaliteitsvermindering, maar ook tot verminderde concurrentie. En een algehele scheiding van controle en advies treft grote financiële instellingen met een complexe structuur nadelig, omdat dan niet meer een beroep kan worden gedaan op een veelheid van vaardigheden en disciplines binnen accountantsorganisaties die leiden tot een adequate kwaliteit en efficiency van de controle. In plaats hiervan ligt een nadere objectivering van de maatstaven op basis waarvan controle en advies al dan niet kunnen samenlopen meer voor de hand.

In het kader van het toezicht op de financiële verslaggeving vindt VNO-NCW over de zgn. Chinese walls tussen verschillende toezichtafdelingen binnen de AFM, dat deze in beginsel gehandhaafd dienen te blijven. Een uitzondering kan worden gemaakt voor een ernstige misstand met een evident maatschappelijk belang, dat in voorkomende ernstige gevallen zwaarder zal moeten wegen dan het belang van individuele onder toezicht gestelde(n). In dat geval moeten belemmeringen worden weggenomen om, met inachtneming van de nodige waarborgen, de desbetreffende informatie binnen de AFM aan de afdeling belast met het toezicht op de financiële verslaggeving te kunnen verstrekken.

Verder meent VNO-NCW dat de Wet toezicht financiële verslaggeving en het door de AFM uitgeoefende toezicht – met inachtneming van een verbeterde uitvoering door de AFM – adequaat functioneert en geen verdere aanpassing behoeft. Daarbij is inbegrepen het creëren van de mogelijkheid dat de AFM een aanbeveling voor verbetering van de financiële verslaggeving via de Ondernemingskamer afdwingbaar kan maken. Verdergaande aan de AFM toe te kennen bevoegdheden zijn voor VNO-NCW niet aan de orde.

Het spreekt voor zich dat VNO-NCW graag bereid is deze brief nader mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,



Dr. C. Oudshoorn
 Directeur Beleid

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 32 643, nr. 2

Bijlage behorend brief d.d. 20 oktober 2011

Reactie VNO-NCW op visie accountancy en toezicht financiële verslaggeving

1. Voornemens voor verdere regulering accountantsmarkt – toezicht financiële verslaggeving

De minister van Financiën heeft zijn visie op het functioneren van de accountancy in de controlepraktijk, inclusief zijn reacties op de initiatiefnota Plasterk 'De accountancy na de crisis'¹ (hierna: initiatiefnota) en op het evaluatieonderzoek van de Wet toezicht financiële verslaggeving², mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, aan de Tweede Kamer gezonden.³

Europees Commissaris Barnier (Interne markt) heeft onlangs in het Europees Parlement zijn voornemens voor verdere regulering van de Europese markt van accountants mondeling uiteengezet. Dit in vervolg op Europese consultatie over een Groenboek van de Europese Commissie over het functioneren van accountants en de markt voor accountants.⁴ Aanleiding voor de voornemens van de Europese Commissie is dat talloze banken tussen 2007 en 2008 enorme verliezen bekend maakten op de posities die zij zowel binnen als buiten de balans aanhielden. Dit roept niet alleen de vraag op hoe het mogelijk is dat controlerend accountants hun cliënten goedkeurende (controle) verklaringen hebben toegekend voor die perioden, maar leidt volgens de Commissie ook tot vragen over de geschiktheid en toereikendheid van het huidige wetgevingskader. De initiatiefnota stelt drie instrumenten voor "om de accountant de juiste positie te geven ten opzichte van het te controleren bedrijf en ten opzichte van de externe belanghebbenden (de klanten, derde bedrijven en de overheid)".

Voorstellen die Commissaris Barnier naar verluidt in gedachten heeft – waarvan niet bekend is op welke ondernemingen deze effect zullen hebben, maar naar verwachting niet alleen op financiële instellingen – gaan over de onafhankelijkheid van accountants, de mate van mededinging op de accountantsmarkt, de kwaliteit van de accountantscontrole en het toezicht op accountants. De punten die de initiatiefnota noemt – verplichte roulatie, opdrachtgeverschap en scheiding van advies en controles – raken direct aan de thema's die ook door Commissaris Barnier aan de orde zijn gesteld.

Het gaat over Europese en nationale voorstellen als:

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 32 643, nr. 2.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 32 681, nr. 1.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 32681, nr 2

⁴ Groenboek beleid inzake de controle van financiële overzichten door accountants, COM (2010) 284 definitief van 13 oktober 2010.

Onafhankelijkheid van accountants

- verplichte rotatie van accountantskantoor na 9 jaar; na 5 jaar zou in ieder geval een tender moeten plaatsvinden. In de initiatiefnota wordt voorgesteld dat een accountantskantoor niet langer dan 6 jaar wettelijke controles bij hetzelfde bedrijf mag uitvoeren, en dan minimaal 6 jaar niet;
- verdere beperkingen of zelfs een algeheel verbod op adviesdiensten door controlerend accountants bij hun controlecliënten. De initiatiefnota stelt voor om niet langer toe te staan dat een accountantskantoor de jaarrekening controleert van een bedrijf waar men andere werkzaamheden verricht;
- mogelijke invoering van pure controlerend accountantskantoren ("pure audit firms") ;
- invoering van controles door twee accountants ("joint audits"). Eén van de accountants zou een middelgrote of kleinere firma moeten zijn;
- in verband met het spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van de externe accountant en zijn belang als opdrachtnemer bij de gecontroleerde instelling stelt de initiatiefnota voor dat bij grote financiële instellingen de keuze van de accountant voorafgaand aan de opdrachtverstrekking voor goedkeuring wordt voorgelegd aan de AFM.

Mededinging op de accountantsmarkt en kwaliteit van accountantscontrole

- verbod op contracten waarin zgn. "big 4 voorwaarden" zijn opgenomen;
- verdere analyse van de accountantsmarkt in samenwerking met DG Mededinging;
- introductie van een EU-audit paspoort dat belemmeringen voor bestaande nationale aan accountants te stellen eisen wegneemt;
- introductie van een kwaliteitkeurmerk voor accountantsnetwerken en –kantoren;
- harmonisering van controle standaarden door aansluiting op International Auditing Standards.

Toezicht op het functioneren van accountants

- nauwe samenwerking tussen nationale toezichthouders op accountants onder de paraplu van de Europese toezichtorganisatie ESMA (European Securities and Markets Authority);
- versterking van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders ten opzichte van (de beroepsorganisaties van) accountants;
- aanpassing van accountantsrapporten opdat ze meer gedetailleerd en informatief worden.

Verder stelt de minister van Financiën voor de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv) aan te passen om:

- het mogelijk te maken dat, met inachtneming van de nodige waarborgen, in ernstige gevallen verstrekking van informatie over onder toezichtgestelde(n) plaatsvindt van de ene toezichtafdeling van de AFM naar de andere.
- de AFM de wettelijke bevoegdheid te geven om via de Ondernemingskamer een aanbeveling afdwingbaar te maken, zodat in voorkomende gevallen via een persbericht

uit te leggen in welk opzicht de financiële verslaggeving niet voldoet of hoe dit in de toekomst zal worden aangepast.

2. Huidige situatie in Nederland

Voor het tegengaan van onafhankelijkheidsrisico's als een accountant – of iemand anders van zijn kantoor – die controlediensten uitvoert, ook tevens een adviserende rol vervult bij dezelfde cliënt bestaat een aantal waarborgen. Dit zijn kort samengevat:

- onafhankelijkheidsregels van de beroepsgroep van accountants, gebaseerd op internationale (onafhankelijkheids-)regels, die zijn vastgelegd via Verordeningen van de beroepsorganisaties van accountants, NIVRA en NOvAA. Hierin zijn waarborgen opgenomen om combinaties van conflicterende diensten tegen te gaan en de onafhankelijkheid van de accountant ten opzichte van zijn cliënt te verzekeren. De voorschriften worden toegepast bij de controle van organisaties van openbaar belang (OOB's), te weten beursfondsen, banken en verzekeraars. Voor het midden- en kleinbedrijf geldt een minder zwaar regime. Bij de controle van OOB's geldt dat adviesdiensten, zoals het voeren van financiële administraties, taxaties en waarderingen en vormen van juridisch advies en interim management, zijn verboden. Diensten als bijvoorbeeld belastingadviezen of due-diligence onderzoeken zijn niet verboden, maar hierbij is een accountant wel gehouden om zich ervan te vergewissen dat deze zijn onafhankelijkheid niet in gevaar brengen. Andere adviesdiensten, de zogenoemde "auditgerelateerde" diensten, zoals fraude-onderzoek, advies over wet- en regelgeving of risico's in financiële en administratieve systemen zijn toegestaan bij dezelfde controlecliënt. Overweging hierbij is dat ze geen conflicterend belang opleveren, maar ondersteunend zijn aan de controle en het verbeteren van de kwaliteit ervan.
- intern ondernemingstoezicht via auditcommissies/raden van commissarissen. De Nederlandse Corporate Governance Code bepaalt onder meer dat de verantwoordelijkheid van het management en de auditcommissie van de Raad van Commissarissen is om ten minste eenmaal in de vier jaar een grondige beoordeling van het functioneren van de controlerend accountant te maken. De belangrijkste conclusies hiervan moeten worden gewisseld met de algemene vergadering van aandeelhouders ten behoeve van de beoordeling van de voordracht tot benoeming van de controlerend accountant. Ook een frequente dialoog tussen audit committee en accountant, bijvoorbeeld over additionele adviesdiensten, maakt deel uit van bestaande voorschriften.
- direct extern toezicht op accountantsorganisaties via de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) is vastgelegd dat de AFM onafhankelijk publiek toezicht houdt op accountantskantoren. Sinds 1 oktober 2006 mogen wettelijke controles uitsluitend worden verricht door vergunninghoudende accountantsorganisaties. De AFM controleert of de accountantsorganisatie voldoet aan de normen uit de Wta. Dit gebeurt door controle op de werking van de kwaliteitsbeheersing systemen van de accountantsorganisaties. De AFM beoordeelt

eens in de drie jaar de controlekwaliteit van kantoren die een vergunning hebben om OOB's te controleren.

- indirect extern toezicht door de AFM via toezicht op de financiële verslaggeving van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen (Wet toezicht financiële verslaggeving). Sinds 2006 oefent de AFM publiek toezicht uit op de financiële verslaggeving van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen. Deze financiële verslaggeving moet zijn gecontroleerd door een accountantsorganisatie die een vergunning bezit die de AFM op grond van de Wta heeft toegekend.

In lijn met de uitdrukkelijke afweging in de Tweede Kamer⁵ bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn er Chinese walls binnen de AFM in het toezicht op de financiële verslaggeving en het toezicht op accountantsorganisaties. Dit om te voorkomen dat de AFM gaat toetsen of de gepresenteerde financiële verslaggeving feitelijk juist is.

Daarmee zou een staatsaccountant worden gecreëerd. Dit zou voorbij gaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de onderneming en de externe accountant en voorkomt dat te vroeg (negatieve) informatie over ondernemingen naar buiten komt, waarvan achteraf zou kunnen blijken dat dit niet terecht is. Daarmee wordt reputatieschade voor ondernemingen voorkomen.

3. Beoordeling gevolgen van de voorstellen

De meest in het oog springende voorstellen voor verdere regulering van accountants zijn die over:

- Instellen van "pure audit" of "audit-only" firma's.
Naar verluidt zouden grote accountantsorganisaties (gedacht wordt aan accountantsorganisaties met opbrengsten in de EU van meer dan € 1,5 miljard, en waarvan meer dan 1/3 van hun opbrengst van OOB's komt) een verbod krijgen op niet-controle diensten aan enig cliënt. Een dergelijke ingreep zou zeer ingrijpend zijn in de huidige praktijk van accountantskantoren. Niet alleen zou de aantrekkelijkheid van de accountancybranche voor (toekomstige) werknemers afnemen, ook moet gevreesd worden dat de kwaliteit van accountantscontroles afneemt en de kosten van accountantscontroles zullen toenemen, omdat de expertise van aan de controle verwante dienstverlening van buiten de accountantsorganisatie zal moeten worden betrokken.
- Verplichte rotatie van accountantskantoor.
Op dit moment bestaan er in de wereld verschillende regelingen voor rotatie van partners van hetzelfde kantoor of voor rotatie van accountantskantoor. Alleen Italië kent een verplichte kantoorrotatie na 9 jaar, waarvan onderzoek heeft uitgewezen dat deze rotatie niet bijdraagt aan de kwaliteit van de controle. De Amerikaanse

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 336, nr.3 – MvT, par.7.

beursvoorschriften bepalen dat na 5 jaar de verantwoordelijke partner vervangen moet worden.

De Nederlandse wettelijke verplichting om de verantwoordelijke accountant na 7 jaar bij de controle van OOB's te vervangen is gebaseerd op EU regelgeving. In Nederland geldt bovendien een stelsel van intern (onderneming-)toezicht en extern AFM toezicht op het functioneren van controlerend accountants, zoals uiteengezet in par. 2.

Daarbij geldt dat binnen het bestaande regelgevende kader raden van commissarissen de verantwoordelijkheid hebben voor een bepaalde – minimale en maximale – duur voor de aanstelling van een verantwoordelijk accountant bij dezelfde onderneming. Dit enerzijds om te voorkomen dat een accountant zich (keer op keer) in de problematiek van de gecontroleerde instelling moet inwerken en anderzijds om te voorkomen dat na verloop van tijd een (zekere) afhankelijkheid of bedrijfsblindheid gaat ontstaan.

Bij verplichte rotatie van *kantoor* zal bestaande kennis van en over gecontroleerde instellingen steeds opnieuw moeten worden opgedaan. Dit houdt niet alleen in dat accountantsorganisaties extra investeringen in kennis over de gecontroleerden zullen moeten doen, maar het brengt vooral de nodige extra kosten voor gecontroleerde instellingen met zich mee. Bovenal kan het leiden tot aanloopfouten die het controleoordeel minder waardevol maken. Daarbij komt dat verplichte rotatie van kantoor, waarbij het huidige accountantskantoor zijn diensten gedurende een bepaalde periode niet mag aanbieden, in feite leidt tot een vermindering van het aantal accountantskantoren waaruit een onderneming kan kiezen. De mededinging op de accountantsmarkt wordt zodoende ingeperkt, in plaats van dat sprake is van een vergroting van de concurrentie. Verplichte rotatie van kantoor leidt derhalve niet alleen tot kwaliteitsvermindering, maar ook tot verminderde concurrentie. Het behoeft geen betoog dat VNO-NCW dit ongewenst vindt.

- Scheiding controle en advies.

Bij een verbod op niet-controle diensten aan OOB controle klanten mogen accountantskantoren alleen de wettelijke controle uitoefenen. Het is de vraag hoe aanverwante controle diensten, als controles van interim cijfers, beoordelingsopdrachten en overige zgn. assurance diensten behandeld zullen worden. Mogelijk mag in het voorstel van Commissaris Barnier de fee waarde hiervan 10% van de wettelijke controle fee niet te boven gaan. Andere niet-controle diensten (bijvoorbeeld belastingadvies en –compliance) aan OOB's zullen verboden worden.

Een verregaande of algehele scheiding van advies en controle bij dezelfde gecontroleerde instelling heeft als nadeel het verlies van bepaalde – voor de controle belangrijke – deskundigheid die het gevolg zou zijn van een volledig verbod op adviesdiensten. Het voorstel om accountantsorganisaties alleen controlediensten uit te laten voeren zal tot een verminderde kwaliteit van controles leiden.

In de Nederlandse regelgeving is erin voorzien dat bij OOB's de dienstverlening van

niet-controlediensten niet overmatig is in relatie tot controlediensten. Ook is voorzien in jaarlijkse rapportage van management en de auditcommissie aan de raad van commissarissen over de ontwikkelingen in de relatie met de accountant. Daaronder is in het bijzonder zijn onafhankelijkheid begrepen, met inbegrip van (de wenselijkheid van) rotatie van verantwoordelijke partners binnen een kantoor en van het verrichten van niet-controle werkzaamheden door een andere afdeling van hetzelfde kantoor. Mede op grond hiervan bepaalt de raad van commissarissen zijn voordracht aan de algemene vergadering tot benoeming van een controlerend accountant.

VNO-NCW vindt het in ieder geval noodzakelijk dat accountantsorganisaties in staat blijven aan controle verwante diensten uit te voeren. Dit is essentieel voor het waarborgen van de kwaliteit van de accountantscontrole. Met name ondernemingen met een wereldwijde en complexe structuur hebben behoefte aan een veelheid van vaardigheden en disciplines binnen accountantsorganisaties, die leiden tot een verhoogde kwaliteit en efficiency van de controle.

Met de minister van Financiën vindt VNO-NCW dat er ruimte lijkt voor verbetering om in plaats van het bestaande raamwerk – dat uitgaat van (maatregelen tegen) bedreigingen – waarbij de beoordeling (of advies in bepaalde omstandigheden is toegestaan) uitsluitend bij de accountant zelf ligt, duidelijke en objectieve normen op dit terrein te ontwikkelen die o.m. differentiëren naar soorten van bedrijven (beursgenoteerd, OOB, midden- en kleinbedrijf)⁶. Met inachtneming van de internationale praktijk en ontwikkelingen zal dit nationaal z'n beslag kunnen krijgen in overleg met het accountantsberoep, overheid en afnemende bedrijfsleven.

- "Joint audits".
Zgn. joint audits, waarbij naar verluidt één van de controlerend accountants van OOB's een middelgrote of kleinere firma moet zijn, die minimaal 30% van de controlewerkzaamheden op zich neemt, komen alleen voor in Frankrijk. In Denemarken is dit enige tijd geleden afgeschaft. Invoering van dit voorstel zal niet bijdragen aan de kwaliteit van de controle, eerder zal sprake zijn van het tegenovergestelde, omdat van een middelgrote of kleinere firma niet verwacht mag worden dat deze een wereldwijde dekking heeft en tegelijkertijd wel daarvoor de verantwoordelijkheid kan nemen. Kostenverhogingen voor het afnemende bedrijfsleven zullen dan onvermijdelijk zijn. Bovendien zullen ze leiden tot een ongelijk speelveld voor Nederlandse (en, andere dan Franse, Europese) ondernemingen in vergelijking met hun internationale (bijv. Amerikaanse en Aziatische) concurrenten. Het is niet voor niets dat een aantal grote (Nederlandse) ondernemingen, die afnemers waren van "joint audits", hier van afgestapt zijn.
- Benoeming accountant.
Het (Nederlandse) voorstel in de initiatiefnota om de opdrachtverlening aan de accountant bij (alleen) financiële instellingen te laten goedkeuren door de AFM – en

⁶ Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 13 september 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 681, nr. 2.

daarmee zijn onafhankelijkheid van de accountant te vergroten – is evenmin een goed voorstel. De AFM is toezichthouder op accountantskantoren – door middel van vergunningverlening en doorlopend toezicht op het functioneren van accountants – en met goedkeuring van opdrachtverlening zou de onafhankelijkheid van de AFM onder druk komen te staan als een accountant door de AFM zou worden aangewezen en op die accountant weer toezicht wordt gezonden.

Om de benodigde onafhankelijkheid van accountants te versterken kan een meer nadrukkelijke rol aan de auditcommissie/raad van commissarissen van OOB's worden toebedeeld bij het benoemen en beoordelen van het functioneren van de externe accountant. Hierbij is van belang dat inzicht bestaat in de kwaliteit van controles door verschillende kantoren. Auditcommissies/raden van commissarissen zouden daartoe moeten kunnen beschikken over de uitkomsten van het publieke externe toezicht op de kwaliteit van de door accountantskantoren uitgevoerde controles.

- **Controlenorm - IFRS**

Verder is het noodzakelijk is dat aanpassing plaatsvindt van de norm op basis waarvan bij met name beursfondsen wordt gecontroleerd. De minister van Financiën geeft terecht aan maatregelen te steunen die beogen de kwaliteit van IFRS te verbeteren. In de praktijk wordt immers geconstateerd dat de International Financial Reporting Standards (IFRS) van de International Accounting Standards Board (IASB) een te complex en 'rules based' systeem zijn geworden dat tot gevolg heeft dat de accountantscontrole is verworden tot een IFRS compliance ('afvink') onderzoek, in plaats van dat ruimte bestaat voor een professioneel oordeel in specifieke situaties. VNO-NCW vindt dat dit onderdeel van een nieuw (Europees) beleid voor accountants zou moeten zijn.

- **Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv)**

Bij de uitoefening van toezicht op financiële verslaggeving door de AFM is alleen het gebruik van publiek beschikbare informatie toegestaan. Ook kan gebruik worden gemaakt van de informatie die door de onderneming en diens accountant in het kader van zijn onderzoek naar de financiële verslaggeving aan de AFM is verstrekt, mits daartoe door partijen die deze informatie hebben verschaft toestemming is gegeven. Gegevens of inlichtingen omtrent een onderneming welke in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de Wtfv zijn verkregen, mogen uitsluitend voor de toepassing van deze wet worden gebruikt.

In het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wtfv⁷ geven de onderzoekers aan dat het in heel uitzonderlijke omstandigheden is voor te stellen dat in het kader van accountantstoezicht informatie is verzameld die relevant kan zijn voor het lopende toezicht op de financiële verslaggeving. VNO-NCW heeft naar aanleiding daarvan overwogen dat de AFM in het kader van een adequaat functioneren en de betrouwbaarheid van de Nederlandse openbare kapitaalmarkt op een efficiënte manier toezicht moet kunnen houden en dat in uitzonderlijke gevallen het maatschappelijk

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 32 681, nr. 1.

belang zwaarder moet wegen dan het belang van de individuele onderneming en het recht op geheimhouding van de betrokken accountant. Dit is ook in het belang van de overgrote meerderheid van onder toezicht staande ondernemingen en hun accountants die conform wet- en regelgeving opereren.

Het doorsluizen van informatie van de (AFM) afdeling toezicht accountants naar de afdeling financiële verslaggeving leidt tot uitbreiding van de bevoegdheden van de AFM naar niet-openbare informatie en het doorbreken van geheimhouding van de inhoud van accountantsdossiers. Daar staat tegenover dat een ernstige misslag van een accountant, daar waar het gaat om de materialiteit van de jaarrekening en derhalve de belangen van (potentiële) beleggers, zo snel mogelijk herstel behoeft. Een systeem ligt dan in de rede, waarbij de belangen van onder toezicht gestelden afdoende zijn geborgd. Dit houdt in dat onterechte reputatieschade van ondernemingen, terughoudendheid in het overleg onderneming – externe accountant en ongewenste bureaucratie, onder meer door dubbelwerkzaamheden van extern accountant en van AFM worden voorkomen; ook moet de mogelijkheid van fishing expeditions door AFM ontbreken. Daarbij past dat informatieoverdracht binnen de AFM plaatsvindt via een objectieve onafhankelijke instantie die checkt of informatieoverdracht voldoet aan van te voren vastgestelde criteria, de onder toezichtgestelde(n) worden geïnformeerd en dat achteraf kan worden getoetst of overgang van informatie terecht heeft plaatsgevonden.

Verder meent VNO-NCW dat de Wet toezicht financiële verslaggeving en het door de AFM uitgeoefende toezicht goed functioneert en geen nadere aanpassing behoeft. Dit behoudens het creëren van de mogelijkheid dat de AFM een aanbeveling voor te verbeteren financiële verslaggeving via de Ondernemingskamer afdwingbaar kan maken. Ook past daarbij een verbeterde uitvoering van het AFM toezicht, waaronder het verlengen van de termijn van beantwoording van vragen, het in het Engels vragen naar toelichtingen als de verslaggeving niet in het Nederlands is, het meer richten op materiële zaken in de jaarrekening, het verbeteren van de kwaliteit van de rapportages door de AFM en het meer op de praktijk toespitsen van risico-indicatoren bij de toezichtuitoefening.

4. Conclusies

- In het algemeen deelt VNO-NCW de visie van de minister van Financiën en ondersteunt de beleidsvoornemens die de minister in zijn brief over het functioneren van de accountancy in de controlepraktijk, de initiatiefnota "De accountancy na de crisis" en het evaluatieonderzoek van de Wet toezicht financiële verslaggeving naar voren brengt.
- VNO-NCW vindt dat ondernemingen die niet via de openbare kapitaalmarkt zijn gefinancierd of aan wie niet door het publiek geld wordt toevertrouwd – zoals dit veelal geldt voor het midden- en kleinbedrijf, dga's en familiebedrijven – door eventueel te nemen maatregelen op het gebied van de accountancy niet geraakt moeten worden. Discussie over voorstellen zal dan ook betrekking moeten hebben op

(accountants die controleren bij) organisaties van openbaar belang (OOB's), te weten beursfondsen, banken en verzekeraars.

- Alhoewel VNO-NCW het positief vindt dat in de Nederlandse politiek wordt gediscussieerd over mogelijke vergroting van de bijdrage van accountants aan het vertrouwen in het Nederlandse bedrijfsleven, moet dit niet tot het gevolg moeten hebben dat Nederland vooruit loopt op mogelijke door de Europese Unie te treffen maatregelen. Zou dit wel het geval zijn, dan kan al te gemakkelijk een ongelijk speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven het ongewenste gevolg zijn.
- VNO-NCW vindt dat de Nederlandse discussie over voorstellen over de accountancy in de controlepraktijk gericht moet zijn op de Nederlandse inbreng in de discussie over de aanstaande voorstellen voor nieuwe regelgeving van de Europese Commissie. Beleidsvoornemens die bijvoorbeeld betrekking hebben op verbetering van de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet toezicht financiële verslaggeving kunnen nationaal geconcretiseerd worden.
- VNO-NCW wijst voorstellen af die verregaand ingrijpen in de dienstverlening van accountantsorganisaties onder de noemer van bevordering van onafhankelijkheid. Het gaat dan in het bijzonder om het openbreken van de bestaande accountantsorganisaties (totstandkoming van "pure audit firms"), de figuur van joint audits, verplichte rotatie van accountantskantoor en verregaande scheiding van controle en advies. Deze voorstellen leiden voor het afnemende bedrijfsleven louter tot kostenverhoging en verlies aan kwaliteit van dienstverlening en – ingeval van verplichte rotatie van accountantskantoor – ook tot verminderde concurrentie op de markt van accountantscontrole.
- Te ondersteunen maatregelen die de werking van de Europese accountancymarkt, het toezicht en de kwaliteit van de controle verbeteren zijn:
 - bijvoorbeeld door – in plaats van een verplichte rotatie van accountantskantoor of het instellen van "audit-only firms" of "joint audits" – het invoeren van een EU accountantspaspoort (dat toetredingsbelemmeringen wegneemt uit hoofde van nationale aan accountants te stellen eisen en de concurrentie op de accountantsmarkt vergroot), invoering van een Europees kwaliteitskeurmerk en het instellen van onafhankelijk Europees (gecoördineerd) publiek extern toezicht op accountantskantoren;
 - om de benodigde onafhankelijkheid van accountants te versterken kan tevens een meer nadrukkelijke rol aan de auditcommissie/raad van commissarissen worden toebedeeld bij het benoemen en beoordelen van het functioneren van de externe accountant. Auditcommissies/raden van commissarissen zouden daartoe moeten kunnen beschikken over de uitkomsten van het publieke externe toezicht op de kwaliteit van de door accountantskantoren uitgevoerde controles;
 - het mogelijk maken dat accountants meer ruimte krijgen tot het vormen van een professioneel oordeel over de onder controle staande onderneming via deregulering van IFRS; het te sterke 'rules based' IFRS nodigt vooral uit tot controleonderzoek naar compliance met gedetailleerde IFRS-voorschriften, terwijl daarmee niet per definitie een getrouwe afspiegeling van de werkelijkheid wordt verkregen. Daartoe is een aanpassing van de governance van IASB noodzakelijk; er moet worden

is een aanpassing van de governance van IASB noodzakelijk; er moet worden voorzien in een betere dialoog met het bedrijfsleven over de totstandkoming van IFRS-normen.

- Het voorstel om bij grote financiële instellingen de keuze van de accountant voorafgaand aan de opdrachtverstrekking voor goedkeuring voor te leggen aan de AFM wijst VNO-NCW af. Met aanwijzing van een accountant door de AFM zou de onafhankelijkheid van de AFM onder druk komen te staan, omdat de AFM tegelijkertijd toezicht op die accountant houdt. Hetzelfde geldt voor het voorstel voor een algehele scheiding van controle en advies bij grote financiële instellingen. Hier ligt een nadere objectivering van de maatstaven op basis waarvan controle en advies al dan niet kunnen samenlopen meer voor de hand.
- Over de zgn. Chinese walls tussen verschillende toezichtafdelingen binnen de AFM vindt VNO-NCW, dat wanneer in het ene toezichtdomein (Wta) een ernstige misstand wordt geconstateerd die van zodanige invloed is of kan zijn op een ander toezichtdomein (Wtfv), het maatschappelijk belang in voorkomende ernstige gevallen zwaarder zal moeten wegen dan het belang van individuele onder toezicht gestelde(n). In dat geval moeten belemmeringen worden weggenomen om, met inachtneming van de nodige waarborgen voor onder toezicht gestelden, de desbetreffende informatie binnen de AFM aan de relevante toezichtafdeling te kunnen verstrekken.
- Behoudens voorgaande verbetering voor het toezicht op de financiële verslaggeving, alsmede het voorzien in de mogelijkheid dat de AFM haar aanbeveling over de financiële verslaggeving via de Ondernemingskamer afdwingbaar kan maken, vindt VNO-NCW dat de Wet toezicht financiële verslaggeving en het door de AFM uitgeoefende toezicht – met inachtneming van een verbeterde uitvoering door de AFM – adequaat functioneert en geen verdere aanpassing behoeft. Verdergaande aan de AFM toe te kennen bevoegdheden zijn voor VNO-NCW niet aan de orde.