



Aan het Ministerie van Financiën

T.a.v. de Minister van Financiën

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

[Uitsluitend elektronisch verzonden via www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Den Haag, 13 september 2021

Ref: B21.24

Onderwerp: Commentaar op voorontwerp wetsvoorstel toekomst accountancysector

Geachte heer Hoekstra,

Eumedion, het corporate governance en duurzaamheidsforum voor institutionele beleggers, heeft met belangstelling kennis genomen van het voorontwerp van de Wet toekomst accountancysector (hierna: voorontwerp). Het voorontwerp implementeert onder meer een aantal aanbevelingen die de Commissie toekomst accountancysector (Cta) in januari 2020 heeft gedaan. Eumedion heeft destijds steun uitgesproken voor een groot aantal Cta-aanbevelingen. Daarnaast signaleren de Kwartiermakers Toekomst Accountancysector in hun recent verschenen voortgangsrapportage dat de gewenste cultuurverandering bij accountantsorganisaties nog niet snel genoeg gaat en dat er ten aanzien van de voorgestelde maatregelen om de kwaliteit van de accountantscontrole te verhogen geen aanleiding bestaat “om het gaspedaal los laten”.¹ Mede om deze redenen kan Eumedion in algemene zin het voorontwerp steunen. Desalniettemin wil zij nog wel enkele punten onder uw aandacht brengen. Wij zouden het zeer op prijs stellen wanneer u onze gezichtspunten, die wij hieronder uiteenzetten, bij de finalisering van het uiteindelijke wetsvoorstel zou willen betrekken.

¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 33 977, nr. 37.

1. Aanwijzingsbevoegdheid voor ondernemingen en instellingen zonder accountant

Eumedion steunt het voorstel om de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) een aanwijzingsbevoegdheid te geven waarbij als ultimum remedium een accountantsorganisatie aan een controlecliënt wordt toegewezen. Wij achten het van groot belang dat de jaarrekening van een zogenoemde Organisatie van Openbaar Belang (OOB) is voorzien van een controleverklaring. Zelfs, en juist, in gevallen waarin een OOB niet voldoet of niet lijkt te voldoen aan de criteria van de controlestandaard NV COS 210, is het nog steeds van groot maatschappelijk belang dat er een controleverklaring wordt afgegeven waarin de accountant onder andere melding van deze en eventuele andere tekortkomingen kan maken. Dit geeft voor de gebruiker meer inzicht dan het geheel ontbreken van een verklaring. Zonder de observaties van de accountant kunnen majeure tekortkomingen (nog langer) voortduren en is het bijzonder lastig voor aandeelhouders en andere belanghebbenden om hun invloed uit te oefenen. Bij maatschappelijk relevante dienstverlening is het ook niet ongebruikelijk om de 'contractvrijheid' te beperken. Een arts mag bijvoorbeeld ook een zieke patiënt niet zomaar weigeren, ook niet als deze patiënt mogelijk onvoldoende op zijn eigen gezondheid heeft gelet.

Eumedion steunt de keuze voor de NBA om de aanwijsbevoegdheid op zich te nemen. Terecht legt u de bal bij de sector zelf om tot een oplossing te komen voor die vennootschappen en instellingen die ondanks redelijke en tijdige inspanningen en zonder het stellen van onredelijke voorwaarden (zoals ten aanzien van de vergoeding) geen accountsorganisatie bereid hebben gevonden de opdracht tot een wettelijke controle te aanvaarden. Wij beseffen dat de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid verder strekt dan alleen beursvennootschappen en potentieel bijvoorbeeld ook gemeentes en ziekenhuizen omvat. In het verleden is gebleken dat ook deze instellingen het soms lastig hebben om aan een accountant te komen. Wij vragen ons mede in dat licht wel af op welke wijze de NBA vorm gaat geven aan de organisatie en het besluitvormingsproces om de aanwijzingsbevoegdheid te faciliteren. Een complicerende factor is dat veel NBA-bestuurders een mogelijk persoonlijk of tegenstrijdig belang hebben omdat zij zelf gelieerd zijn aan een accountantsorganisatie. Daarnaast zal er in de praktijk een spanningsveld (kunnen) bestaan tussen de uitkomst van het wettelijk verplichte cliëntonderzoek door een accountantsorganisatie en het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid door de NBA. Wij adviseren u om op deze punten in de toelichting nader in te gaan. Voor de goede orde zij opgemerkt dat wij geen reden zien om de aansprakelijkheid van de accountant te beperken, ook niet wanneer hij door gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid de opdracht krijgt de jaarrekening van een vennootschap met een hoger risicoprofiel te controleren.

Daarnaast menen wij dat in het voorontwerp dient te worden aangegeven hoe een aanwijzing in de praktijk wordt geëffectueerd. Eumedion hecht eraan dat de formele opdrachtverlening onveranderd door de algemene vergadering zal geschieden, na een voordracht van de raad van commissarissen.² Op grond van de Verordening wettelijke controles jaarrekeningen zien wij in het geval van beursvennootschappen ook geen route waarbij de algemene vergadering buitenspel zou kunnen

² Art. 2:393 lid 2 BW jo. art. 16 Verordening (EU) Nr. 537/2014 van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en tot intrekking van Besluit 2005/909/EG van de Commissie (PbEU 2014, L 158; hierna: Verordening wettelijke controles jaarrekeningen).

worden gezet. Het is natuurlijk nooit uit te sluiten dat aandeelhouders de voordracht voor de te benoemen accountant(sorganisatie) wegstemmen. Wij bevelen daarom aan om in het uiteindelijke wetsvoorstel nader in te gaan op de verhouding tussen de aankomende wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de NBA en het wettelijke recht van de algemene vergadering tot het verlenen van de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een accountant.

Voorts bevelen wij u aan om in het uiteindelijke wetsvoorstel in te gaan op de mogelijkheden om een patstelling tussen de NBA en de algemene vergadering te voorkomen. Tot slot dient in het uiteindelijke wetsvoorstel te worden bepaald dat de OOB na de aanwijzing door de NBA op de kortst mogelijke redelijke termijn een algemene vergadering belegt om de voordracht te bekrachtigen zodat de accountant ook op de kortst mogelijke redelijke termijn kan beginnen aan zijn werkzaamheden. In – in ieder geval – de toelichting op de voordracht is het van belang dat openbaar wordt gemaakt dat de voordracht voortvloeit uit een aanwijzing van de NBA. Een voordracht als resultante van een aanwijzing door de NBA is namelijk een belangrijk signaal aan de aandeelhouders dat er verhoogde risico's zijn aan het beleggen in de desbetreffende vennootschap. Deze transparantieplicht ontbreekt in het voorontwerp. De algemene vergadering zou verder de mogelijkheid moeten hebben om de desbetreffende accountant(sorganisatie) te horen over de aan hem/haar te verlenen controleopdracht, teneinde een geïnformeerd besluit te kunnen nemen.

2. Versterking handhavingsinstrumentarium van de Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Eumedion steunt de voorgestelde versterking van het handhavingsinstrumentarium en onderschrijft de in de ontwerpmemorie van toelichting genoemde redenen hiervoor. Wij willen hier nog aan toevoegen dat in de praktijk de algemene vergadering de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening van een individuele vennootschap verleent aan een accountantsorganisatie en niet aan een accountant (als natuurlijk persoon). Het ligt dan ook in de rede dat de accountantsorganisatie verantwoordelijk kan worden gesteld voor ernstige tekortkomingen in de controle van de jaarrekening van de desbetreffende vennootschap. Ook vanuit dit licht bezien moet het daarom voor de AFM mogelijk zijn om handhavende maatregelen te treffen tegen een accountantsorganisatie als er ernstige tekortkomingen worden geconstateerd in de wettelijke controle van een vennootschap.

Wij pleiten er wel voor om in het uiteindelijke wetsvoorstel te verduidelijken op welk niveau meer dan een 'enkele tekortkoming' zou moeten worden geconstateerd voordat de AFM mag concluderen dat er sprake is van een gebrek in het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Eumedion vindt dat de AFM dit al zou moeten kunnen concluderen wanneer er meer dan een enkele ernstige tekortkoming is op het niveau van een individuele opdracht. De kwaliteit van de controle van een individuele jaarrekening van een OOB kan in onze ogen in principe niet los worden gezien van de kwaliteit van de gehele infrastructuur die de accountantsorganisatie hiertoe biedt. De infrastructuur van de accountantsorganisatie dient in onze ogen er op gericht te zijn om in principe iedere ernstige tekortkoming op te merken.

Het alternatief, waarin dit pas geconcludeerd zou mogen worden wanneer er eerst bij verschillende controlecliënten van dezelfde accountantsorganisatie tekortkomingen moeten zijn geconstateerd, geeft in onze ogen een verkeerd signaal af. Dit laatste zou er op neer kunnen komen dat op basis van één 'Steinhoff'- of 'Wirecard'-geval per jaar per accountantsorganisatie de AFM niet zou mogen concluderen dat er iets mis is in het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de desbetreffende accountantsorganisatie. Het voorontwerp zou ruimte kunnen geven aan een interpretatie waarin de lat voor het trekken van een harde conclusie veel te hoog wordt gelegd. Dat vinden wij niet gewenst.

Gezien de mogelijke ernst van meerdere tekortkomingen in het kwaliteitsstelsel, komt de voorgestelde 'boetecategorie 2' te laag op ons over. Dat zijn boetes tussen de € 0 en 1 miljoen, met een basisbedrag van € 500.000. Dat is niet hoger dan twee promille van de auditomzet van de Big4-organisaties. Een boetecategorie 3 lijkt ons meer gepast: tussen de € 0 en 4 miljoen met een basisbedrag van € 2 miljoen.

3. Vaststelling, rapportage en publicatie van *audit quality indicators* (AQI's)

Wij onderschrijven de toegevoegde waarde van AQI's om de redenen die ook in de ontwerpmemorie van toelichting worden beschreven: *'... Maar data dragen wel bij aan het voeren van een goede discussie en het nemen van gefundeerde beslissingen. Dit geeft alle belanghebbenden inzicht in factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van wettelijke controles in de sector en biedt een basis om het debat over de kwaliteit in de sector in de toekomst meer gefundeerd te voeren. Daarnaast ondersteunt deze informatie publieke en private organisaties bij het selecteren van een accountantsorganisatie, geeft het de sector een prikkel om haar resultaat op de audit quality indicators op het niveau van de accountantsorganisatie en het opdrachtniveau telkens weer te verbeteren en maakt het inzichtelijk op welke punten eventueel moet worden bijgestuurd.'*

Eumedion steunt de voorgestelde rapportage van gemiddelde AQI, ook op sectorniveau, per accountantsorganisatie door de NBA. Wij vragen echter bijzondere aandacht voor de constatering in de ontwerpmemorie van toelichting dat AQI's juist op het niveau van de individuele opdracht voor de externe *stakeholders* grote toegevoegde waarde hebben. Het huidige consultatiedocument van de Kwartiermakers is in dit opzicht teleurstellend voor ons aangezien er (nog) geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om AQI's op opdrachtniveau voor te stellen. Eumedion is juist groot voorstander van AQI's op opdrachtniveau omdat zij een jaarlijkse dialoog binnen en buiten de algemene vergadering over controlekwaliteit met zowel de vennootschap als de accountant mogelijk en vruchtbaar maken. Het is nauwelijks mogelijk om een zinvolle jaarlijkse dialoog met de vennootschap en de accountant over gemiddelde AQI's per sector te hebben, waardoor de rol van AQI's in de dialoog met vennootschappen en accountants vooralsnog beperkt blijft tot het besluitvormingsproces rond de selectie van een nieuwe accountant, dus minimaal eens in de tien jaar. Wij zullen ons daarom blijven inspannen om de AQI-rapportage in dit opzicht te verbeteren. Het is daarom van belang dat het uiteindelijke wetsvoorstel alvast voorsorteert op de mogelijkheid, nu of in de nabije toekomst, dat de Kwartiermakers adviseren om (ook) AQI's op opdrachtniveau te

formuleren. Wij bevelen u aan om het uiteindelijke wetsvoorstel op dit gebied 'toekomstbestendig' te maken.

Het is daarbij van belang dat de AQI's op opdrachtniveau worden opgenomen in de stukken voor de algemene vergadering. Op deze manier bereikt de informatie ook internationale beleggers die doorgaans het merendeel van de aandelen van Nederlandse beursvennootschappen houden. Een accountant zou er ook voor moeten kunnen kiezen om de AQI's op opdrachtniveau op te nemen in een sectie van de controleverklaring. Bij het afgeven van de controleverklaring is de opdracht immers afgerond en daarmee zouden de AQI's vrijwel onmiddellijk moeten kunnen worden vastgesteld.

Het voorontwerp geeft geen indicatie voor de gewenste frequentie voor het bijwerken van de gemiddelde AQI's (per sector) per accountantsorganisatie. In onze ogen zou ten minste ieder half jaar, voor het eerst bij voorkeur vóór de zomer nadat vrijwel alle beursvennootschappen hun jaarrekening hebben gepubliceerd. Op deze manier kunnen eventuele trends gemakkelijker worden onderkend en komt de verzamelde informatie ook ten goede aan eventuele besluitvormingsprocessen rond benoemingen van nieuwe accountants(organisaties).

4. Versterking governance grootste accountantsorganisaties

Wij steunen alle voorgestelde maatregelen ter versterking van de governance van de grootste accountantsorganisaties en de daarvoor gegeven onderbouwing in de ontwerpmemorie van toelichting. Wij denken dat deze maatregelen zullen leiden tot een betere focus van accountantsorganisaties op het leveren van hoogwaardige controles van jaarrekeningen.

5. Uitbreiding AFM-toezicht naar ook kleine accountantsorganisaties

Zoals reeds aangegeven in onze rectie op de voorlopige bevindingen en aanbevelingen van de Cta in 2019³, is Eumedion tegen de voorgestelde uitbreiding van het AFM-toezicht naar ook kleine accountantsorganisaties. Wij maken ons namelijk zorgen maken dat dit ten koste zal gaan van de strengheid en aandacht die uitgaat naar het vanuit maatschappelijk perspectief aanzienlijk belangrijkere toezicht op de OOB-accountantsorganisaties. Wij verwachten dat het voor de toezichthouder erg lastig zal zijn om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Vanuit beleggersperspectief is het introduceren van 'verwaterd toezicht' op OOB-accountantsorganisaties dan ook geen aantrekkelijk vooruitzicht. De kwaliteit van het toezicht en het vertrouwen van de buitenwereld daarin valt of staat met een strenge toezichthouder op de grootste accountantsorganisaties, niet met toezicht op de kwaliteit van de accountant van 'de slager om de hoek'. Bovendien rijmt een verwaterd toezicht ook niet met één van de hoofdconclusies van de Cta om 'de druk op de ketel te houden' bij – in het bijzonder – OOB-accountantsorganisaties.

³ Zie onze brief van 31 oktober 2019, beschikbaar via: <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/2019-10-reactie-cta-consultatie-interimrapport.pdf?v=191128105049>.

Wij zijn uiteraard graag bereid ons commentaar mondeling nader toe te lichten. Onze contactpersoon is Martijn Bos (martijn.bos@eumedion.nl, tel. 070 2040 304).

Met vriendelijke groet,

Drs. Rients Abma

Directeur Eumedion

Zuid Hollandlaan 7

2596 AL DEN HAAG