

Interpretatie artikelen 16 en 16b Wta

In het kort – Deze interpretatie geeft een nadere duiding van de in de artikelen 16 en 16b van de Wet toezicht accountantsorganisaties (**Wta**) besloten uitgangspunten. Accountantsorganisatie dienen de wettelijke voorschriften in acht te nemen bij het toelaten van externe investeerders.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Wettelijke voorschriften in de Wta die direct van invloed zijn op de inrichting van investeringsstructuren	5
3.	Gehanteerde uitgangspunten	6
3.1	Alle bestuursbesluiten vallen onder dagelijks beleid	6
3.2	Meerderheid stemrecht	6
3.3	Investeringsbeschermende maatregelen	7
4.	Interpretatie	8
5.	Voorbeelden	10
6.	Wettelijk kader	11

1. Inleiding

De waarde die in het maatschappelijk verkeer wordt toegekend aan het objectieve oordeel van de accountant is van groot belang voor het functioneren van de economie. Bij het nemen van beslissingen moeten marktpartijen kunnen vertrouwen op het door ondernemingen gepresenteerde beeld van hun (financiële) positie en op de door een accountant afgegeven verklaring over de getrouwheid daarvan. Het toevoegen van zekerheid in het maatschappelijk verkeer met het afgeven van verklaringen over de getrouwheid van gepresenteerde financiële gegevens, is een publieke kernfunctie van de accountant.¹

Naast deze publieke kernfunctie, zijn accountantsorganisaties ook ondernemingen met commerciële doelstellingen, waarbij zij onderling concurreren. Dat levert druk op. Druk van de aandeelhouders en druk van de gecontroleerde ondernemingen. Er bestaat een zekere spanning tussen de publieke kernfunctie en de commerciële doelstellingen. Deze spanning draagt bij aan de noodzaak tot wettelijke borging van de kwaliteit van de accountantscontrole. De wettelijk geborgde kwaliteit laat slechts ruimte voor concurrentie op de doelmatigheidsaspecten van de uitvoering.²

In de afgelopen jaren hebben steeds meer accountantsorganisaties externe investeerders aangetrokken. De Wet toezicht accountantsorganisaties (**Wta**) stelt met de artikelen 16 en 16b randvoorwaarden aan accountantsorganisaties met dergelijke investeringen. Deze bepalingen zijn van belang om te waarborgen dat accountants hun beroep onafhankelijk en met inachtneming van de beroeps- en gedragsverplichting kunnen uitvoeren. Deze artikelen beogen te waarborgen dat accountants een centrale positie innemen binnen de accountantsorganisatie, zowel op bestuursniveau als op aandeelhoudersniveau. Accountants zijn daarmee in staat om hun verantwoordelijkheid te nemen om te handelen in het publiek belang en tegendruk te bieden aan de financiële prikkels van externe investeerders.

Gezien het belang van gelijklopende toepassing door accountantsorganisaties van wettelijke voorschriften, licht de AFM in deze interpretatie de betekenis toe van twee artikelen in de Wta, artikelen 16 en 16b. Deze interpretatie is gebaseerd op geldende wetgeving.

Interpretatie schetst uitgangspunten en verwachtingen

Van accountantsorganisaties die investeringen³ door externe investeerders toelaten, verwacht de AFM dat zij dergelijke transacties benaderen vanuit uitgangspunten die in geldende wetgeving liggen besloten. Die uitgangspunten worden in deze interpretatie weergegeven. In dat kader gaan accountantsorganisaties bij het opzetten van investeringsstructuren na, of die structuur hen en de bij hen werkzame of aan hen verbonden externe accountants, actief in staat stelt om hun verantwoordelijkheid om te handelen in het publiek belang te waarborgen. Van accountantsorganisaties, en van accountants die zijn onderworpen aan beroepsregelgeving, mag gezien hun publieke rol verwacht worden dat zij een uitleg geven aan wetgeving, die recht doet aan de belangen die de wetgeving beoogt te beschermen.

Wet en wetsgeschiedenis prevaleert

Een interpretatie van de AFM is een schriftelijke beleidsuiting waarin de visie van de AFM wordt weergegeven op geldende wet- en regelgeving. Via haar contacten met marktpartijen en advocatuur signaleert de AFM onderwerpen waarover behoefte tot interpretatie bestaat. Met deze interpretatie

¹ TK, 2003/2004, 29 658, nr. 3, p. 1 en 2.

² Staatsblad, 2006, nr. 380, p. 32.

³ De AFM gebruikt het woord 'investeren' in deze interpretatie als het nemen van een belang in het eigen vermogen van de accountantsorganisatie. Deze interpretatie gaat niet in op het aangaan van leningen door de accountantsorganisatie, omdat de interpretatie niet beoogt de daaraan verbonden risico's te adresseren.

beoogt de AFM de norm uit te leggen conform de wet en de wetsgeschiedenis. De wet en de wetsgeschiedenis prevaleert altijd.

Vragen?

Heeft u vragen over deze interpretatie en de toepassing daarvan? Neem dan per e-mail contact op met de AFM via wta@afm.nl.

Consultatie

2. Wettelijke voorschriften in de Wta die direct van invloed zijn op de inrichting van investeringsstructuren

Artikel 16 Wta bepaalt dat het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie in meerderheid wordt bepaald door accountantsorganisaties, auditkantoren of door natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens artikel 25 Wta te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of regels die daaraan gelijkwaardig zijn. Indien het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie door twee personen wordt bepaald, voldoet ten minste één van deze personen aan deze regels.

Op grond van artikel 16b Wta dient de meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie gehouden te worden door accountantsorganisaties, auditkantoren, of natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens artikel 25 Wta te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of aan regels die daaraan gelijkwaardig zijn.

Bij de bespreking in deze interpretatie van genoemde eisen, wordt korthedshalve de term 'Accountants' gebruikt voor 'accountantsorganisaties, auditkantoren en natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens artikel 25 Wta te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of aan regels die daaraan gelijkwaardig zijn'. De term 'accountantsorganisatie' wordt in deze interpretatie gebruikt voor de vergunninghoudende onderneming.

Het belang van de genoemde voorschriften is gelegen in de noodzaak dat een accountant zijn beroep onafhankelijk en met inachtneming van de beroeps- en gedragsverplichting moet kunnen uitvoeren. Dit is van fundamenteel belang voor het bevorderen van het vertrouwen van het publiek in de betrouwbaarheid van externe accountantsverslagen. Accountants zijn gebaat bij een gerechtvaardigd, stabiel en breed gedragen vertrouwen in het functioneren van de beroepsgroep. De meerderheidsvereisten uit de artikelen 16 en 16b borgen dat Accountants een centrale positie innemen binnen de accountantsorganisatie zodat zij te allen tijde het publiek belang voorop kunnen zetten.

3. Gehanteerde uitgangspunten

Bij het bepalen of wordt voldaan aan de eis dat het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie in meerderheid wordt bepaald door Accountants en dat de meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie wordt gehouden door Accountants, worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

3.1 Alle bestuursbesluiten vallen onder dagelijks beleid

De natuurlijke personen die de dagelijkse leiding hebben van de accountantsorganisatie worden als beleidsbepaler aangemerkt. Alle besluiten die door hen worden genomen, worden geschaard onder het bepalen van het dagelijks beleid, zoals bedoeld in artikel 16 Wta. Onder beleidsbepalers wordt in ieder geval verstaan de personen die formeel de positie van bestuurder van de accountantsorganisatie bekleden.

Voor een eenmanszaak geldt dat de eigenaar enig bestuurder is en daarmee beleidsbepaler. Voor een maatschap of andere vorm zonder rechtspersoonlijkheid, hangt dat af van de contractueel vastgelegde afspraken tussen de betrokkenen en de uitvoering daarvan in de praktijk. Als zij schriftelijk met elkaar zijn overeengekomen dat het bestuur van de accountantsorganisatie in handen is van één of meer van hen, zijn deze laatstgenoemde personen in ieder geval formeel bestuurder en daarmee beleidsbepaler. Indien een of meerdere personen als zodanig handelen, worden zij ook aangemerkt als beleidsbepaler. Als ze geen schriftelijke afspraken hebben gemaakt, zijn alle personen die partij zijn bij de overeenkomst formeel bestuurder. Bij een organisatievorm met rechtspersoonlijkheid (zoals een besloten vennootschap (B.V.), naamloze vennootschap (N.V.), stichting, coöperatie, vereniging) geldt dat ten minste diegenen die formeel bestuurder zijn ingeschreven in het handelsregister worden aangemerkt als beleidsbepaler. Ook de natuurlijke personen die formeel niet de positie van bestuurder bekleden, maar feitelijk de dagelijkse leiding hebben over de accountantsorganisatie, worden aangemerkt als beleidsbepaler.

3.2 Meerderheid stemrecht

Uitleg van de term stemrechten onafhankelijk van rechtsvorm

Artikel 16b Wta is niet toegesneden op één of meer specifieke rechtsvormen, maar op accountantsorganisaties. Onder 'accountantsorganisatie' wordt in de Wta verstaan een onderneming of instelling, dan wel een organisatie waarin zodanige ondernemingen of instellingen met elkaar zijn verbonden, die ten doel heeft het verrichten van wettelijke controles. Hieronder vallen vennootschappen, maatschappen, eenmanszaken, maar ook andere samenwerkingsverbanden. De uitleg van de term stemrechten wordt in deze interpretatie daarom niet alleen gebaseerd op bijvoorbeeld een stemrecht dat is verbonden aan het bezit van aandelen in een vennootschap. De uitleg ziet ook op stemrecht dat door stemrechthouders kan worden uitgeoefend in organen van andere samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld een ledenvergadering.

Bepalende invloed van Accountants in de accountantsorganisatie

Aangezien artikel 16b Wta van toepassing is op elk samenwerkingsverband dat bedrijfsmatig wettelijke controles verricht, dient het 'stemrecht' te leiden tot het kunnen uitoefenen van invloed in de accountantsorganisatie. Aangezien de meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie moet worden gehouden door Accountants, dienen Accountants dus bij uitoefening van het stemrecht een bepalende invloed te hebben in de accountantsorganisatie. Dit sluit ook aan bij artikel 16 Wta waarin

is aangegeven dat het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie in meerderheid wordt bepaald door Accountants. Accountants dienen daarmee dus altijd een bepalende invloed te hebben in een accountantsorganisatie.

Zowel de formele als materiële structuur leiden tot bepalende invloed bij Accountants

Vanuit het perspectief van de bepalende invloed vallen afspraken ten aanzien van de uitoefening van stemrecht bij besluiten met betrekking tot accountantsorganisaties, ook onder het toepassingsbereik van artikel 16b Wta. Het gaat niet alleen om de formele toekenning van stemrechten (via bijvoorbeeld statuten), maar ook om de materiële invulling (bijv. via stemovereenkomsten). Het is met andere woorden niet toegestaan om middels constructies het aan de Accountants toegekende stemrecht te beperken, indien zij daardoor feitelijk geen bepalende invloed meer hebben.

Accountants oefenen bepalende invloed uit op alle besluiten die betrekking hebben op de accountantsorganisatie

De eis in artikel 16b Wta is algemeen geformuleerd en maakt geen onderscheid naar beleidsterreinen. De eis dat bepalende invloed in een accountantsorganisatie wordt uitgeoefend door Accountants ziet dan ook op alle besluiten van stemrechthouders die betrekking hebben op de accountantsorganisatie.

De stemrechten kunnen middellijk en onmiddellijk worden gehouden

Accountants kunnen stemrechten middellijk houden. In dit soort situaties speelt de vraag welke personen invloed kunnen uitoefenen op de accountantsorganisatie. Hiervoor dient door de structuur heen gekeken te worden naar de uiteindelijke partij die middellijk stemrechten houdt in de accountantsorganisatie. In accountantsorganisaties dienen, binnen de groep van personen die invloed kunnen uitoefenen, Accountants bepalende invloed uit te oefenen.

3.3 Investeringsbeschermende maatregelen

De (Europese) wetgever heeft er niet voor gekozen om investeringen door anderen dan Accountants uit te sluiten. Met de gekozen wettelijke formulering is ruimte gecreëerd om aan de belangen van onafhankelijkheid en vakbekwaamheid voorrang te geven. Daar staat tegenover dat voor derden die investeringen wensen te doen in accountantsorganisaties het te risicovol is als de investering niet in enige mate kan worden beschermd. Tegen die achtergrond dient ruimte te worden geboden aan basale maatregelen ter bescherming van de investering. Hiervoor wordt verwezen naar onderdeel 4.9 van de interpretatie.

Daarnaast is van belang dat de AFM toezicht kan houden op de ten behoeve van een investering neergelegde bevoegdheidsstructuur en de uitwerking daarvan in de praktijk. Zo is in artikel 17 Wta opgenomen dat de formele of feitelijke zeggenschapsstructuur van de accountantsorganisatie geen belemmering dient te vormen voor het adequaat uitoefenen van het toezicht op de naleving van hetgeen in de Wta is bepaald. In het gegeven van vele mogelijkheden om een bevoegdheidsstructuur vorm te geven, en het belang dat de formele of feitelijke bevoegdheidsstructuur geen belemmering vormt, in theorie en praktijk, voor het adequaat uitoefenen van het toezicht op de naleving van de artikelen 16 en 16b Wta, is een aanvullend belang gelegen om alleen ruimte te bieden aan basale investeringsbeschermende maatregelen.

4. Interpretatie

De hiervoor weergegeven uitgangspunten leiden tot de volgende interpretaties:

1. Accountants dienen bij uitoefening van het stemrecht bepalende invloed te hebben in een accountantsorganisatie.
2. Het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie dient in meerderheid te worden bepaald door Accountants. Bij de uitleg van meerderheid wordt zowel betrokken het aantal personen, als de zwaarte van hun stemrecht; oftewel Accountants dienen een bepalende invloed te hebben ten aanzien van het dagelijks beleid.
3. Indien het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie door twee personen wordt bepaald, is ten minste één van hen Accountant waarbij het aan de Accountant toegekende stemrecht nooit minder zwaar mag zijn dan dat van de andere beleidsbepaler-niet-accountant.

Goedkeuringsrechten

4. Van een goedkeuringsrecht is in de context van het onderwerp van deze interpretatie sprake als het bestuur of stemrechthouders van een accountantsorganisatie, in het kader van een (type) besluit de instemming van een derde (i.e. niet zijnde de stemrechthouders gezamenlijk) nodig hebben. Goedkeuringsrechten doen daarmee in beginsel afbreuk aan de bepalende invloed die Accountants dienen te hebben bij het uitoefenen van het stemrecht en het bepalen van het dagelijks beleid.

Een goedkeuringsrecht dat door stemrechthouders of beleidsbepalers wordt toegekend aan een derde heeft tot gevolg dat ten aanzien van dat (type) besluit, de meerderheid van de beleidsbepalers of de meerderheid van de stemrechthouders geen bepalende invloed meer hebben. Wanneer deze besluiten kunnen worden geblokkeerd zijn deze in strijd met de artikelen 16 en 16b Wta.

5. De bepalende invloed van accountants kan – naast de uitzonderingen genoemd in 4.9 – verder slechts worden doorbroken met goedkeuringsrechten als dit – in lijn met de achtergrond voor de invoering van een intern toezichtsorgaan voor bepaalde typen accountantsorganisaties – wordt uitgeoefend door een persoon die of een orgaan dat aan dezelfde onafhankelijkheidsvereisten voldoet zoals deze gelden voor leden van een verplicht intern toezichtsorgaan. Deze personen moeten zich daarbij laten leiden door het belang van de accountantsorganisatie en de met haar verbonden onderneming en het publieke belang om de kwaliteit van wettelijke controles te borgen.
6. Dat betekent dat – naast de uitzonderingen genoemd in 4.9 – ook goedkeuringsrechten kunnen worden toegekend aan (i) het intern toezichtsorgaan wanneer een accountantsorganisatie beschikt over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht, welke is ingericht naar de vereisten van artikel 22a Wta en (ii) aan personen die of andere organen waarvan de leden voldoen aan dezelfde onafhankelijkheidseisen zoals deze gelden voor leden van het verplichte interne toezichtsorgaan.
7. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat het toekennen van goedkeuringsrechten of andere vormen van toekenning van bevoegdheden aan derden ertoe kan leiden dat deze derden daarmee feitelijk het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen. Daarmee kunnen

deze derden kwalificeren als beleidsbepaler. Dat betekent dan ook deze derden dienen te worden meegewogen in de vraag of wordt voldaan aan artikel 16 Wta.

Gekwalificeerde meerderheden

8. Van een gekwalificeerde meerderheid is in de context van het onderwerp van deze interpretatie sprake als de beleidsbepalers of stemrechthouders van een accountantsorganisatie, in het kader van een (type) besluit een grotere dan een gewone meerderheid nodig hebben. Een dergelijk vereiste mag er, met het oog op artikelen 16 en 16b Wta, niet toe leiden dat Accountants niet langer een bepalende invloed hebben in de accountantsorganisatie. Voor uitzonderingen op dit punt wordt verwezen naar interpretatie 4.9.

Investeringsbeschermende maatregelen

9. Tegen de achtergrond van de noodzaak van basale beschermende maatregelen en het voorkomen van een belemmering voor het adequaat uitoefenen van het toezicht op de naleving van de artikelen 16 en 16b Wta, kunnen investeerders verlangen dat voor de volgende besluiten hun toestemming is vereist:
 - a. De ontbinding van de accountantsorganisatie;
 - b. De faillissement aanvraag van de accountantsorganisatie;
 - c. De juridische fusie van de accountantsorganisatie;
 - d. De juridische splitsing van de accountantsorganisatie;
 - e. De omzetting van de accountantsorganisatie;
 - f. Het toestaan van andere aandeelhouders in de accountantsorganisatie; en
 - g. Het wijzigen van de statuten van de accountantsorganisatie, voor zover een dergelijke wijziging afbreuk doet aan toestemmingsvereisten hiervoor genoemd onder punten 1 tot en met 5.

5. Voorbeelden

Goedkeuringsrecht

Accountants houden een meerderheid van de aandelen met stemrecht in een accountantsorganisatie. Deze Accountants zijn met de minderheidsaandeelhouder, die geen Accountant is, een aandeelhoudersovereenkomst aangegaan, waarin is afgesproken dat bij de beslissingen omtrent de vaststelling of wijziging van het jaarlijks budget goedkeuring is vereist van de minderheidsaandeelhouder. Aangezien het vaststellen of wijzigen van het budget een besluit is dat betrekking heeft op de accountantsorganisatie en het geen basale investeringsbeschermende maatregel betreft, doet dit afbreuk aan de bepalende invloed die Accountants dienen te hebben (interpretatie 4.4). Het goedkeuringsrecht van de minderheidsaandeelhouder op een dergelijke beslissing strookt daarom niet met artikel 16b Wta.

Intern toezichtsorgaan

Accountants houden een meerderheid van de aandelen met stemrecht in een accountantsorganisatie die beschikt over een verplicht intern toezichtsorgaan, welke is ingericht naar de vereisten van artikel 22a Wta. Via de statuten van de accountantsorganisatie kunnen goedkeuringsrechten die betrekking hebben op de accountantsorganisatie toegekend worden aan het intern toezichtsorgaan. De leden van het orgaan moeten zich bij uitoefening van deze rechten laten leiden door het belang van de accountantsorganisatie en de met haar verbonden onderneming en het publieke belang om de kwaliteit van wettelijke controles te borgen.

Personele Unie

Een accountantsorganisatie is volledig in handen van een holding waarin niet-Accountants een meerderheidsbelang hebben. Om te voldoen aan de eis dat de meerderheid van het stemrecht in de accountantsorganisatie wordt gehouden door Accountants, is er tussen de holding en de accountantsorganisatie een stichting administratiekantoor (STAK) geplaatst, waarvan de meerderheid van het bestuur bestaat uit Accountants. De holding, de STAK en de accountantsorganisatie hebben in een overeenkomst vastgelegd dat het bestuur van de accountantsorganisatie gelijk is aan die van de holding. Zodra een bestuurder van de holding aftreedt, wordt geschorst of ontslagen, heeft dat een gelijk effect op zijn functie als bestuurder van de accountantsorganisatie. Een bestuurder van de holding wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de aandeelhoudersvergadering van de holding. De niet-Accountants die de meerderheid van de stemrechten houden in de algemene vergadering van de holding hebben in de praktijk een bepalende invloed op de benoeming van bestuurders van de accountantsorganisatie. Aangezien Accountant een bepalende invloed moet hebben op de benoeming van een bestuurder van de accountantsorganisatie, is de hiervoor omschreven constructie in strijd met artikel 16b Wta (interpretatie 4.1).

6. Wettelijk kader

Artikel 16, eerste lid van de Wet toezicht accountantsorganisaties

Het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie wordt in meerderheid bepaald door accountantsorganisaties, auditkantoren of door natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens artikel 25 te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of regels die daaraan gelijkwaardig zijn. Indien het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie door twee personen wordt bepaald, voldoet ten minste een van deze personen aan deze regels.

Artikel 16b van de Wet toezicht accountantsorganisaties

De meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie wordt gehouden door:

- a) Accountantsorganisaties;
- b) Auditkantoren; of
- c) Natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens artikel 25 te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of aan regels die daaraan gelijkwaardig zijn.