

## **Q&A: 10 vragen over het hoger beroep van de AFM tegen de uitspraak zorgplicht accountantsorganisaties**

### **1. Waarom gaat de AFM in hoger beroep?**

Om bij het hoogste orgaan meer duidelijkheid te krijgen over de interpretatie van de zorgplicht.

De consequentie van de uitspraak is dat de AFM de accountantsorganisatie niet rechtstreeks meer kan aanspreken op basis van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de wettelijke controles van de jaarrekening. Terwijl juist die controle voor gebruikers van de jaarrekening (zoals particuliere en institutionele beleggers) van belang is.

Op basis van deze uitspraak zou het toezicht van de AFM op de accountantssector minder effectief worden, omdat de zorgplicht het enige wettelijke aanknopingspunt is om de accountantsorganisatie verantwoordelijk te stellen voor de kwaliteit van de controle op jaarrekeningen. De AFM kan dan alleen nog via het tuchtrecht de individuele accountant verantwoordelijk houden voor fouten. Dat wordt door de AFM als minder effectief gezien en doet bovendien geen recht aan de verantwoordelijkheid die rust op accountantsorganisaties.

### **2. Waarom is het een probleem als de accountantsorganisatie niet direct kan worden aangesproken?**

De consequentie van deze uitspraak is dat de AFM de accountantsorganisatie niet rechtstreeks meer kan aanspreken op basis van tekortkomingen in de kwaliteit van de wettelijke controles van de jaarrekening.

Dit raakt alle betrokken, waaronder particuliere en institutionele beleggers als belangrijke gebruikers van jaarrekeningen. De betrouwbaarheid van jaarrekeningen heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Waarom is dat zo?

1. Omdat de AFM niet direct op de kwaliteit van de controle accountantsorganisaties kan aanspreken. Terwijl juist de controles voor beleggers en gebruikers van belang is. Zij ontlenen daar zekerheid aan en baseren hun beslissingen mede daarop. In het verleden zijn heel wat voorbeelden bekend van boekhoudschandalen waarbij de boeken niet op orde waren, met desastreuze gevolgen.
2. Het toezicht kan minder effectief functioneren. Op grond van de Wta moet de AFM eens in de drie jaar vaststellen of OOB-accountantsorganisaties de wet naleven en daarbij ook de kwaliteit van de controles onder de loep nemen. Wanneer de AFM daar alleen individuele accountants op kan aanspreken, zal het naar verwachting veel langer duren voordat er fundamentele veranderingen op organisatieniveau en in de sector plaatsvinden.
3. Individuele accountants worden kwetsbaarder, wanneer zij in de wind komen te staan bij fouten en niet de accountantsorganisatie waarvoor zij werken. Hierdoor kan een waterbed-effect ontstaan. Het creëert een prikkel waardoor goede accountants zich mogelijk niet meer willen verbinden aan risicovollere controles. Ook kunnen accountantsorganisaties risico's afwentelen op individuele accountants.

### **3. Waarover ging de rechtszaak van EY en PwC versus de AFM?**

De rechtszaak ging primair over de zorgplicht, waarvan de AFM vond dat deze was overtreden bij de vier grote accountantskantoren (KPMG, Deloitte, PwC en EY).

De AFM onderzocht bij ieder van de kantoren tien controles van jaarrekeningen over 2012 en 2013. In 18 van de 40 gevallen schoten de controles tekort. Er was sprake van geen voldoende en geen geschikte controle-informatie op het moment van afgeven van de controleverklaring.

Daarom vond de AFM dat de zorgplicht was overtreden en zijn er boetes opgelegd. EY kreeg in 2016 2,2 miljoen euro boete, Deloitte 1,8 miljoen euro, KPMG 1,2 miljoen euro en PwC 845 duizend euro. Deloitte en KPMG hebben de boete geaccepteerd. EY en PwC gingen hiertegen in beroep bij de rechter. Deze heeft dit beroep op 20 december 2017 gegrond verklaard.

### **4. Wat is de zorgplicht eigenlijk?**

Op grond van de zorgplicht moet het bestuur van accountantsorganisaties ervoor zorgen dat alle aan haar verbonden externe accountants de voor hen geldende standaarden naleven. De accountantsorganisatie moet de randvoorwaarden creëren, om te zorgen dat de accountants die bij haar in dienst zijn zich aan de regels houden.

De AFM gebruikt in haar toezicht de zorgplicht om de kwaliteit van controles op jaarrekeningen door individuele accountants te koppelen aan de verantwoordelijkheid van de accountantsorganisaties waaraan zij verbonden zijn.

### **5. Waarom heeft de rechter EY en PwC in het gelijk gesteld?**

Om de boete op te leggen heeft de AFM gemeend te kunnen aantonen dat EY en PwC hun zorgplicht hadden geschonden door aan te tonen dat meerdere wettelijke controles niet voldoende waren uitgevoerd. De rechter stelt dat de zorgplichtschending niet uitsluitend met tekortkomingen in wettelijke controles aangetoond kan worden. De rechter heeft geen uitspraak gedaan over de bevindingen zelf.

De rechter stelt dat tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants kunnen duiden op een gebrekkige naleving van de zorgplicht door de accountantsorganisatie. Deze zijn echter op zichzelf niet voldoende voor de conclusie dat de accountantsorganisatie nalatig is ten aanzien van haar zorgplicht. Daarvoor is volgens de rechter nodig dat accountantsorganisaties een persoonlijk en direct verwijt moet kunnen worden gemaakt.

Uitgaande van de strenge eisen die moeten worden gesteld aan de bewijsvoering van de overtreding en de motivering van de boeteoplegging, is dit onvoldoende voor het oordeel dat de AFM buiten redelijke twijfel heeft aangetoond dat sprake is van overtreding van de zorgplicht door EY en PwC.

### **6. Waarom heeft de AFM geen ander artikel gebruikt om de boetes mee te onderbouwen?**

Er is naast de zorgplicht geen ander artikel in de wetgeving beschikbaar om accountantsorganisaties te beboeten, wanneer de AFM ernstige tekortkomingen in de controles van de jaarrekeningen constateert. Met andere woorden: de zorgplicht is het enige wettelijke aanknopingspunt is om de accountantsorganisatie verantwoordelijk te stellen voor de kwaliteit van de controle op jaarrekeningen.

### **7. Hoe verhoudt de Nederlandse wetgeving zich tot die in andere landen?**

De wetgeving in Nederland wijkt af van die in andere landen op twee punten die relevant zijn voor deze uitspraak. Zo is Nederland het enige land met een wettelijke zorgplichtbepaling. Daarnaast kunnen

toezichthouders in andere landen in het geval van tekortkomingen in de uitvoering van één wettelijke controle niet alleen direct handhavend optreden tegen de externe accountant, maar ook tegen de accountantsorganisatie. Het direct aanspreken van accountantsorganisaties op tekortkomingen in wettelijke controles lijkt in Nederland op basis van deze uitspraak in beginsel niet (meer) mogelijk.

## **8. Hoe ontwikkelt de AFM haar toezichtaanpak?**

De AFM houdt sinds 2006 toezicht op accountantsorganisaties en in de afgelopen tien jaar heeft de toezichtaanpak zich doorlopend ontwikkeld.

Deze uitspraak gaat over dossiers uit 2012 en 2013 en de AFM heeft haar aanpak sinds die tijd verder ontwikkeld. En dat blijven we doen, omdat de sector ook verandert. De effectiviteit van ons toezicht staat voorop met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de controles van jaarrekeningen. Die dienen immers een belangrijk maatschappelijk doel. Handhaving is daarbij niet het enige instrument. De AFM richt zich in toenemende mate ook op het beïnvloeden van gedrag en cultuur in de accountantsorganisaties. In de verdere ontwikkeling van het toezicht zal deze brede aanpak het uitgangspunt blijven. Ook wordt de dialoog met investeerders, audit-committees en gecontroleerde ondernemingen over kwaliteit, structuur en cultuur verder geïntensiveerd.

## **9. Wat doet de AFM hangende het hoger beroep?**

De AFM zal hangende het hoger beroep de uitspraak van de rechter ter harte nemen bij eventuele lopende en toekomstige handhavingsbesluiten. Daarnaast gaat de AFM met het ministerie van Financiën in gesprek over hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de doelstellingen die de wetgever in 2006 had met de invoering van de zorgplicht en de consequenties van de uitspraak van de rechtbank. Ook wordt besproken of het nodig is de wetgeving op dit punt te evalueren.

## **10. Hoe houdt de AFM toezicht op de kwaliteit van de wettelijke controles op jaarrekeningen?**

De AFM houdt sinds 2006 toezicht op accountantsorganisaties. In de afgelopen tien jaar heeft de toezichtaanpak zich doorlopend ontwikkeld. De AFM houdt toezicht vanuit een brede benadering.

- We meten sinds 2015 de verandering die accountantsorganisaties realiseren en sturen nadrukkelijker op het gedrag en cultuur in de accountantsorganisaties. Daarbij is het goed om te realiseren dat de rechtszaak ging over een onderzoek uit 2012 en 2013.
- We onderzoeken het eindresultaat: de kwaliteit van de controle van de jaarrekening.
- We beïnvloeden daarnaast ook 'het systeem' waarbinnen accountantsorganisaties opereren. Vanaf 2013 is op AFM verzoek (rapport Prikkel voor Kwaliteit) de regelgeving in Nederland aangescherpt. Op grond daarvan zijn bijvoorbeeld de verplichte kantoorroulatie en de scheiding van controle en advies verdergaand uitgewerkt in regelgeving. Verder worden bestuurders straks getoetst op geschiktheid. Op deze manier wordt het 'systeem', of liever gezegd de structuur waarbinnen accountants werken, blijvend verbeterd.

Daarnaast ontwikkelt ons toezicht zich doorlopend. Daarbij is het ook belangrijk om aandacht te hebben voor het hele ecosysteem van de controle op jaarrekeningen, inclusief de rol die ondernemingen en audit committees hierin zelf kunnen spelen.