

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2017

34 477

Sociaal domein

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2017

In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Financiën, in op de veranderingen die zich voltrekken op de markt voor accountancydiensten en dan met name voor wat betreft de controle van de jaarrekening van gemeenten.

De (gemeentelijke) accountantsmarkt is in beweging. Er treden wisselingen van accountants op bij gemeenten. Vanuit gemeenten en uw Kamer is in het AO van 16 november 2016 (Kamerstuk 34 477, nr. 10) aandacht gevraagd voor het risico, dat gemeenten zonder accountant komen te zitten. Voor de controle van de jaarrekening 2016 was er een knelpunt bij de gemeenten Eemsum, Winsum, Bedum en De Marne. Bij een aanbesteding voor onder meer de controle van de jaarrekening 2016, heeft geen enkel accountantskantoor ingeschreven. Zij hebben mij verzocht om uitstel. Inmiddels heb ik onder voorwaarden de betreffende gemeenten uitstel verleend voor het indienen van de jaarstukken, tot uiterlijk 30 september 2017. De eerder genoemde Groningse gemeenten zijn er overigens begin januari 2017 in geslaagd om alsnog een accountant te contracteren, voor de controle van de jaarrekening 2016. Er hebben zich geen andere gemeenten bij mij gemeld, die een aanbesteding hebben georganiseerd voor de controle van de jaarrekening 2016, waarop geen enkel accountantskantoor heeft ingeschreven.

Te verwachten is dat ook in 2017 er wisselingen van accountantskantoren bij gemeenten zullen zijn. Hoe de markt zich exact zal ontwikkelen, valt nu niet te zeggen. In deze brief zal ik allereerst de oorzaken van de wisselingen op de accountantsmarkt schetsen. Vervolgens ga ik in op de oplossingsrichtingen om knelpunten te voorkomen.

Het is hierbij van belang om op te merken dat de accountantsmarkt in beginsel een vrije markt is met vraag en aanbod. De omstandigheid dat het een vrije markt betreft, heeft tevens tot gevolg dat marktpartijen (gemeenten en accountants) zelf verantwoordelijk zijn voor het contracteren van accountancydiensten tegen marktconforme condities.

Uitsluitend vergunninghoudende accountantskantoren hebben de bevoegdheid voor het verrichten van wettelijke controles, zoals bedoeld in Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Er zijn geen wettelijke verplichtingen voor individuele accountantskantoren om cliënten te accepteren. Tegelijk is er een publiek belang dat iedere gemeente gebruik kan maken van de diensten van een accountant, voor het controleren van de jaarrekening. Ook de Gemeentewet schrijft onder meer voor dat de jaarrekening voorzien moet zijn van een controleverklaring en een verslag van bevindingen.

Marktontwikkelingen

In de gemeentesector zijn bij de controle op de jaarrekening 2015 ten opzichte van de controle op de jaarrekening 2014, 54 gemeenten van accountant gewisseld. Er zijn drie grote kantoren actief in de gemeentemarkt, namelijk Deloitte, E&Y en PWC. Het aandeel van deze drie grote kantoren is gedaald. Er zijn ook drie (kleinere) accountantskantoren toegetreden. Naar verwachting zal de trend van de terugtrekking van grote kantoren doorzetten, waarbij deze kantoren zich waarschijnlijk vooral zullen concentreren op de grotere gemeenten. Middelgrote kantoren zullen hun marktaandeel kunnen vergroten en er is ook ruimte voor nieuwe toetreders. Ook voor de controle over het verslagjaar 2016 lijken wisselingen op deze manier ingevuld te worden.

Oorzaken voor de knelpunten

Een werkgroep van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft enkele achtergronden in kaart gebracht. Er is op dit moment door de gunstige economische ontwikkeling een toegenomen vraag naar accountancydiensten. Dit speelt zowel in Nederland als wereldwijd, zowel in de gemeentelijke sector als in andere markten. De vraag is groter dan de op dit moment beschikbare capaciteit, mede omdat accountantskantoren (mede met oog op de toegenomen publieke aandacht voor auditkwaliteit) hun controlewerkzaamheden hebben geïntensiveerd. Ten slotte maken accountantskantoren afwegingen tussen de beschikbare schaarse capaciteit, de sectorkenmerken en de verdienmogelijkheden in verschillende markten.

Gegeven het feit dat het hier een vrije markt betreft en gegeven de constatering dat wijzigingen in de markt tot nog toe in vrijwel alle gevallen door de markt worden opgevangen, wordt primair ingezet op het verlagen van de toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders en het wegnemen van mogelijke knelpunten bij aanbestedingsprocedures.

Zoals reeds opgemerkt hadden bij de controle van de jaarrekening 2015, 54 gemeenten een andere accountant dan het jaar daarvoor. Dit geeft aan dat er sprake is van een dynamische markt. Doordat met name de grotere accountantskantoren zich lijken te concentreren op de grotere gemeenten, is het van belang om frictieproblemen voor de controle van de jaarrekening 2017 te voorkomen. Frictieproblemen die verholpen kunnen worden als de middelgrote kantoren de cliënten van de grote kantoren (deels) overnemen, maar ook door het scheppen van mogelijkheden voor nieuwe toetreders. Nieuwe toetreders kunnen een kans krijgen indien aan twee voorwaarden voldaan wordt:

- de toetreders komen feitelijk in aanmerking voor een controleopdracht van een gemeente en worden op basis van de aanbestedingscriteria niet op voorhand uitgesloten;

- de kwaliteit van de dienstverlening van de nieuwe toetreders is geborgd.

Het komt nu nog veelvuldig voor dat gemeenten bij een aanbesteding als eis stellen, dat accountantskantoren reeds eerder gemeenten gecontroleerd moeten hebben. Dit verhindert de toetreding van nieuwe kantoren. Daarnaast moet de looptijd van het af te sluiten contract lang genoeg zijn, om een investering in een nieuwe cliënt lonend te laten zijn. Ook moet er goed zicht zijn op de kwaliteit van de actuele gemeentelijke bedrijfsvoering en de overige voorwaarden dienen marktconform te zijn. De VNG is in het kader van de adviezen van de werkgroep Depla (vernieuwing accountantscontrole gemeenten) momenteel bezig met het opstellen van een handreiking over opdrachtgeverschap, specifiek op raadsleden gericht. De gemeenteraad is immers de opdrachtgever van de accountant. Een dergelijke handreiking kan helpen bij de aanbesteding van accountancydiensten.

Gemeenten moeten er vervolgens wel op kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van de dienstverlening van de nieuwe toetreders, voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Ook bij nieuwe toetreders gaat het om geregistreerde accountants met een AFM-vergunning, hetgeen ook de basis is voor de kwaliteitsborging. Extra aandacht is nodig omdat het hier een specifieke sector met specifieke verslagleggingsvoorschriften betreft. De NBA heeft aangegeven nieuwe toetreders direct zitting te laten nemen in de werkgroep decentrale overheden (WGDO) en ook op andere manieren de aandacht voor kwaliteit te zullen bevorderen.

Gemeenten worden door het Ministerie van BZK gevraagd om aan te geven of er sprake is van een wisseling van de accountant. Vervolgens zullen de nieuw toegetreden kantoren (als zij bekend zijn) informatie toegezonden krijgen, onder meer de nota verwachtingen accountantscontrole. Ook zullen deze kantoren uitgenodigd worden voor de jaarlijkse bijeenkomst, waar de uitkomsten van de SiSa-review en de activiteiten met betrekking tot de WNT besproken worden.

Naast bovengenoemde maatregelen die frictieproblemen bij de jaarrekening 2017 helpen voorkomen, is er een aantal maatregelen die voor de langere termijn soelaas kunnen bieden.

De mogelijkheid bestaat, zoals ook genoemd in de adviezen van de werkgroep Depla, dat gemeenten over een eigen accountantsdienst beschikken, zoals momenteel het geval is bij de gemeenten Amsterdam en Den Haag. Ook andere gemeenten zouden er dus in beginsel voor kunnen kiezen om niet een accountant in te huren, maar zelf een accountantsdienst op te richten. Ook een samenwerkingsverband van enkele gemeenten (al dan niet in samenwerking met accountantskantoren) is denkbaar. Dit zou echter een oplossing zijn voor de middellange en lange termijn. Dit veronderstelt onder meer dat gemeenten zelf accountants in dienst moeten nemen, in een overigens toch al krappe markt. Bovendien is het de vraag of gemeenten de accountantscontrole zien als een kerntaak of als een dienst, die beter ingekocht kan worden. Dit vereist een duurzame keuze van de gemeente. Hierbij is het voorts van belang dat het toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst momenteel berust bij de rekenkamer(-commissie). Bezien wordt of een andere wijze van het organiseren van het toezicht op de gemeentelijke accountantsdienst mogelijk is, om daarmee een eventuele drempel voor het toepassen van deze variant weg te nemen.

Reeds eerder heb ik u in de Kamerbrief van 24 maart 2016 geïnformeerd over de rechtmatigheid van de bestedingen in het sociaal domein en de

uitkomsten van de Stuurgroep Vernieuwing BBV (Commissie Depla)¹ en over de bevindingen uit het vervolgrapport Vernieuwing accountantscontrole gemeenten. De in deze Kamerbrief opgenomen acties en aandachtspunten leiden als zodanig niet tot een verruiming van de markt, maar het kan op de langere termijn wel een bijdrage leveren aan een kwalitatief betere aansluiting tussen vraag en aanbod.

De belangrijkste oplossingsrichting voor het voorkomen van frictieproblemen op de gemeentelijke accountantsmarkt, is echter het goed laten functioneren van de markt in combinatie met het zo laag mogelijk maken van de toetredingsdrempels.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹ Kamerstuk 34 300 VII, nr. 64