

Vergaderjaar 2017–2018

34 677

Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep in verband met het versterken van de governance van accountantsorganisaties (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties)

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2017

Op 6 september jl. vond het plenair debat plaats over het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties Handelingen II 2016/17, nr. 99, item 3). In dit debat heb ik aan uw Kamer een drietal toezeggingen gedaan waaraan ik in deze brief uitvoering geef. Ten eerste heb ik toegezegd bij uw Kamer terug te komen op de toekomstige rapportages van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Ten tweede zou ik terugkomen op een in het debat onbeantwoorde vraag van het lid De Vries (VVD) over de benoeming van de accountant bij controlecliënten die organisaties van openbaar belang (oob's) zijn. Ten derde geef ik in deze brief een reactie op het voorstel van de leden Snels (GroenLinks), Leijten (SP) en Nijboer (PvdA) als nieuwe wettelijke maatregel te overwegen om bij het vaststellen van niet-deugdelijke wettelijke controles op te leggen dat een volgende controle door een andere externe accountant binnen de oob-accountantsorganisatie of zelfs door een andere accountantsorganisatie moet gebeuren.

Toekomstige rapportages AFM

In het debat heb ik aangegeven schriftelijk bij uw Kamer terug te komen op de planning van de AFM wat betreft vervolgonderzoeken en of er mogelijkheden zijn tot versnelling.

De AFM houdt toezicht op de naleving van de Wta, in het belang van de kwaliteit van wettelijke controles. De Big 4-accountantsorganisaties¹ verrichten samen circa de helft van de wettelijke controleopdrachten en bijna 90 procent van de oob-controleopdrachten. De overige vijf

¹ Het betreft Deloitte, EY, KPMG en PwC.

oob-accountantsorganisaties² verrichten samen circa 10 procent van de oob-controleopdrachten en 15 procent van de wettelijke controleopdrachten.

De AFM voert onderzoeken uit om de kwaliteit van wettelijke controles en de implementatie en borging van de verandertrajecten bij de oob-accountantsorganisaties te meten. Het AFM-rapport van 28 juni jl. betreft zowel uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij acht oob-accountantsorganisaties³, als de resultaten van onderzoek naar de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties.

De AFM zal druk houden op de accountantsorganisaties om te voldoen aan de normen ter borging van de kwaliteit van wettelijke controles en om de verandering voortvarender door te voeren. Hiervoor zal de AFM passende interventies inzetten die per oob-accountantsorganisatie kunnen verschillen.

Het eerstvolgende onderzoek dat de AFM zal uitvoeren is een meting van de kwaliteit van wettelijke controles van de overige vijf oob-accountantsorganisaties. In dit onderzoek zullen recent afgeronde controles worden betrokken. De AFM start eind 2017 met deze meting. De AFM zal in 2018 ook de voortgang van de implementatie en borging van de verbetermaatregelen bij alle negen oob-accountantsorganisaties meten. Het is de intentie om in de eerste helft van 2019 de uitkomsten tezamen met de uitkomsten van de meting van de kwaliteit van wettelijke controles bij de overige oob-accountantsorganisaties publiekelijk te rapporteren.

Daarna is de AFM voornemens te starten met een nieuw onderzoek naar de kwaliteit van wettelijke controles van de Big 4-accountantsorganisaties. Het streven is in 2020 een publicatie naar buiten te brengen waarin over de uitkomsten van onderzoek naar de kwaliteit van wettelijke controles van Big 4-accountantsorganisaties zal worden gerapporteerd.

De AFM heeft aangegeven het onderzoek naar de wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties niet te kunnen versnellen. De kwaliteit van de overige vijf oob-accountantsorganisaties is al enige jaren niet onderzocht en uit het onderzoek naar de implementatie en borging van de verbetermaatregelen van juni 2017 blijkt dat deze accountantsorganisaties ver achterblijven op de verwachtingen. De komende periode wil de AFM haar onderzoekscapaciteit dan ook meer inzetten op de overige vijf oob-accountantsorganisaties en beïnvloeding daar intensiveren. Het is voor de AFM, gegeven de aanwezige capaciteit en middelen, niet mogelijk om meerdere intensieve reguliere onderzoeken naar de kwaliteit van wettelijke controles bij de overige oob-accountantsorganisatie en de Big 4-accountantsorganisaties gelijktijdig uit te voeren.

Beantwoording openstaande vraag lid De Vries

In het plenaire debat stelde het lid De Vries (VVD) de vraag wat er moet staan in het ontwerpbesluit van de raad van commissarissen dat wordt voorgelegd aan de aandeelhouders. Ze vroeg of het een enkelvoudige voordracht betrof of twee keuzemogelijkheden met een gemotiveerde voorkeur van de auditcommissie.

² Het betreft de volgende oob-accountantsorganisaties: Accon, BDO, Baker Tilly Berk, Mazars en Grant Thornton.

³ Grant Thornton is niet meegenomen in het onderzoek, omdat deze organisatie naar de mening van de AFM onvoldoende opvolging heeft gegeven aan de aandachtspunten uit het onderzoek in 2015 naar de opzet van de verandering en verbetermaatregelen om onderzoek naar de implementatie en borging van het verandertraject mogelijk te maken.

Deze vraag ziet op de procedure voor de benoeming van een nieuwe accountant(sorganisatie) voor de wettelijke controle bij een oob. Bij oob's draagt de auditcommissie de verantwoordelijkheid voor de procedure voor de selectie van de accountant (of de accountantsorganisatie) en voor de procedure voor het voordragen van de te benoemen accountant (artikel 2, tweede lid, onderdeel f, van het Besluit instelling auditcommissie). De procedure volgt uit de EU-Verordening⁴, die in juni 2016 in werking is getreden. In de EU-verordening zijn criteria neergelegd waaraan de selectieprocedure moet voldoen. Zo dient de oob aanbestedingsstukken op te stellen die transparante en niet-discriminerende selectiecriteria bevatten waarmee de door de accountants(organisaties) ingediende voorstellen zullen worden beoordeeld. Ook dient de auditcommissie op basis van artikel 16 van de EU-verordening aan het bestuur of de raad van commissarissen een aanbeveling te doen voor de benoeming van de accountant of de accountantsorganisatie waarbij de commissie ten minste twee accountants(organisatie) voordraagt en aangeeft welke de voorkeur van de commissie heeft. Zowel de voordracht als de voorkeur van de auditcommissie moeten gemotiveerd worden. Die aanbeveling inclusief de voorkeurskandidaat wordt vervolgens opgenomen in de agenda voor de algemene vergadering die de accountant zal benoemen. De algemene vergadering neemt het besluit over de benoeming door middel van een stemming. Op die wijze kan een zorgvuldige benoeming plaatsvinden.

Roulatie van de accountant

Tijdens het debat hebben de leden Snels (GroenLinks), Leijten (SP) en Nijboer (PvdA) een motie ingediend die de regering verzocht, in overleg met de AFM te onderzoeken of een effectieve maatregel kan zijn dat bij het vaststellen van niet-deugdelijke wettelijke controles opgelegd kan worden dat een volgende controle door een andere externe accountant binnen de oob-accountantsorganisatie of zelfs door een andere accountantsorganisatie moet gebeuren.⁵ In het debat heb ik toegezegd dit voorstel tegen het licht te houden en hierop terug te komen. Daarop heeft het lid Snels (GroenLinks) de motie aangehouden.

Ik zie de ratio achter dit voorstel, want fouten moeten consequenties hebben. Er bestaan echter nu al een aantal instrumenten die hierin voorzien.

Het is in eerste instantie aan de algemene vergadering van de controlecliënt om de accountant of accountantsorganisatie te ontslaan. In het wetsvoorstel aanvullende maatregelen is een verplichting opgenomen voor accountantsorganisaties om de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordeling door de AFM van een verrichte wettelijke controle te delen met het auditcomité van de oob-controlecliënt. Bij slechte prestaties is het aannemelijk dat de controlecliënt zelf stappen onderneemt.

Mocht de (algemene vergadering van) de controlecliënt niet zelf tot ontslag overgaan dan heeft de AFM sinds de inwerkingtreding van de implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen per 1 januari 2017 de bevoegdheid om in ernstige gevallen de oob-accountantsorganisatie «te ontslaan» van een controleopdracht. De AFM kan bij overtredingen van de wet of de EU-verordening die

⁴ Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (PbEU 2014, L 158).

⁵ Kamerstuk 34 677, nr. 11

beboetbaar zijn met een boete van de derde categorie bepalen dat een accountantsorganisatie die wettelijke controles verricht bij een organisatie van openbaar belang niet langer bevoegd is wettelijke controles te verrichten bij die controlecliënt. Voor zover het voorstel van de betreffende Kamerleden ziet op het ontslag van de accountantsorganisatie heeft de AFM deze bevoegdheid dus reeds.

Voor wat betreft het voorstel om na het vaststellen van niet-deugdelijke wettelijke controles op te leggen dat een volgende controle door een andere externe accountant binnen de oob-accountantsorganisatie wordt verricht geldt het volgende.

De Wta en daarmee het toezicht van de AFM richt zich voornamelijk op accountantsorganisaties en in mindere mate op individuele accountants. Voor de sanctionering van individuele accountants bestaat een systeem van tuchtrecht. Bij het tuchtrecht staat het bewaken van naleving van beroepsnormen voorop. Een tuchtmaatregel beoogt primair niet-professioneel gedrag te corrigeren om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen en (zodoende) bij te dragen aan normontwikkeling binnen de (beroeps)groep. Eenieder kan bij handelen of nalaten in strijd met wetgeving, waaronder de beroepsregels vastgesteld door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), of in strijd met het belang van een goede uitoefening van het accountantsberoep een klacht tegen een accountant indienen bij de Accountantskamer.⁶ Ook de AFM kan klachten tegen accountants indienen bij de Accountantskamer. De Accountantskamer kan een waarschuwing of een berisping geven of een geldboete opleggen. Ook kan de Accountantskamer besluiten dat de inschrijving van een accountant in het accountantsregister (tijdelijk of permanent) dient te worden doorgehaald. Het gevolg van een dergelijke doorhaling zal zijn dat de betreffende accountant (tijdelijk) niet als externe accountant verantwoordelijk zal kunnen zijn voor wettelijke controles. Dan zal dus in ieder geval ook binnen een accountantsorganisatie gerouleerd moeten worden van externe accountant.

In verband met roulatie van de externe accountant is ook van belang dat het bij wettelijke controles van oob's sowieso verplicht is na vijf aangesloten boekjaren te wisselen van externe accountant.⁷ De vereiste interne roulatie geldt voor alle externe accountants die verantwoordelijk zijn voor de wettelijke controle.

Dit is minimaal de voor de controle (mede)verantwoordelijke externe accountant, maar de roulatieplicht kan ook andere externe accountants betreffen, te weten sleutelfiguren van het bij de controleopdracht betrokken accountantsteam.

Alle oob-accountantsorganisaties hebben zich bovendien gecommitteerd aan de implementatie van de maatregelen in het NBA-rapport «In het publiek belang».⁸ In dit rapport zijn onder meer maatregelen opgenomen die individuele accountants prikkels geven kwaliteit te leveren. Zo dient de winstuitkering voor controlepartners voor een belangrijk deel gebaseerd te worden op kwaliteitscriteria. Ook bevat het rapport een uitgestelde betalingsregeling die kan oplopen tot een jaarinkomen over zes jaar. Indien voor het verstrijken van die periode blijkt dat verwijtbaar handelen van de accountant heeft geleid tot het afgeven van een verkeerde controleverklaring waaruit maatschappelijke schade is ontstaan, dan

⁶ Het tuchtrecht voor accountants is geregeld in de Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra).

⁷ Artikel 24 Wta.

⁸ In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014.

wordt het bedrag dat onder deze regeling valt niet uitbetaald, maar verliest de accountant zijn aanspraak op dit winstrecht geheel of gedeeltelijk.

De hoogte van het op de gereserveerde winstrechten of ingelegde vermogen in te houden bedrag is ter finale beoordeling van het orgaan belast met het interne toezicht van de accountantsorganisatie en afhankelijk van de significantie van de tekortkoming en de hieruit ontstane maatschappelijke schade. Deze maatregel geldt niet alleen voor de tekenend partner, maar in voorkomend geval dient ook de rol van de partner die verantwoordelijk is voor de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling bij deze opdracht en andere teamleden beoordeeld te worden.

In het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta) is opgenomen dat borging van de kwaliteit van de wettelijke controle, de onafhankelijkheid en de bekwaamheid voor de accountantsorganisatie de belangrijkste criteria zijn bij de selectie van de externe accountant voor de controleopdracht. Gemaakte fouten kunnen dus ook voor accountantsorganisatie aanleiding zijn veranderingen door te voeren in controleteam en verantwoordelijke externe accountant. De AFM houdt toezicht op de normen in Bta.

Gelet op bovenvermelde bestaande instrumenten acht ik de toegevoegde waarde van het voorstel beperkt. Bovendien betwijfel ik de effectiviteit van het voorstel om de volgende redenen.

De doelstelling van het veranderproces waarin de sector zich bevindt en het pakket van getroffen maatregelen is dat de kwaliteit van de wettelijke controles verbetert. In het kader van een duurzame gedrags- en cultuurverandering is het van belang dat van gemaakte fouten wordt geleerd. Het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties bevat de verplichting voor accountantsorganisaties en externe accountants om herstelmaatregelen te treffen bij geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot een wettelijke controle. Geconstateerde fouten kunnen aanleiding zijn voor accountantsorganisaties veranderingen door te voeren in een controleteam en de verantwoordelijke externe accountant. Geconstateerde fouten kunnen echter ook hun oorsprong vinden in zaken die niet primair in de sfeer van de individuele accountant liggen, maar bijvoorbeeld te wijten zijn aan gebreken in het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. In dat geval zullen andere maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van de controle te verbeteren, dan het rouleren van de verantwoordelijke externe accountant.

Een meer praktisch bezwaar van de voorgestelde maatregel is dat de AFM maar een beperkt aantal controles onderzoekt en er dus maar weinig gevallen zullen zijn waarin de maatregel überhaupt kan worden ingezet. Bovendien is de effectiviteit van de maatregel twijfelachtig, omdat er veelal een groot tijdsverloop zal zitten tussen het boekjaar waarop de bevindingen betrekking hebben en het juridisch vaststaan van de tekortkoming. Dit kan een paar jaren duren. De urgentie om de eindverantwoordelijke externe accountant in het controleteam te vervangen is daarmee al verdwenen, dan wel de externe accountant is al gerouleerd.

Ik zie dan ook onvoldoende aanleiding verder onderzoek te doen naar dit voorstel. De AFM heeft aangegeven deze mening te delen.

Er is een breed pakket van maatregelen, zowel maatregelen van de sector zelf, Europese regels, als de maatregelen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, dat moet leiden tot een duurzame verbetering van de kwaliteit van controles. Dit pakket verdient de kans om

zich te bewijzen, voordat nieuwe aanvullende maatregelen worden overwogen.

Duidelijk is wel dat de sector er niet is met de implementatie van de maatregelen uit het NBA-rapport «In het Publiek belang». De sector zal zelf de lat hoger moeten leggen en nadere stappen moeten zetten, daaronder valt ook een analyse van alternatieve verdienmodellen.

In het plenaire debat heb ik toegezegd dat mijn ministerie daarnaast zelf een analyse uit zal voeren naar alternatieve verdienmodellen, waaronder het afscheiden van de accountancytak van de fiscale en adviestak conform de gewijzigde motie van het lid Nijboer⁹ en voor publieke instellingen controle van overheidswege zoals toegezegd in het debat aan het lid Leijten (SP). Daarbij zal in ieder geval gekeken worden naar voor- en nadelen van verschillende modellen, juridische aspecten en de Europese context. Op deze toezegging komt mijn opvolger op een later moment terug.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

⁹ Kamerstuk 34 677, nr. 16