

Vergaderjaar 2014–2015

33 977

Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2014

Op 14 mei 2014 heb ik een algemeen overleg gevoerd over de stand van zaken in de accountancysector met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 681, nr. 11). Zoals in dat algemeen overleg aangekondigd, zijn inmiddels het rapport van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) met de uitkomsten van haar onderzoek naar de Big 4-accountantsorganisaties¹ en de voorstellen van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants ter verbetering van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de accountantscontrole² verschenen. Tevens is het rapport naar aanleiding van de evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties gereed.³ In deze brief reageer ik op deze drie stukken en geef ik mijn beleidsvoornemens om de kwaliteit in de accountancy op een hoger peil te brengen.

Rapport AFM

Sinds 1 januari 2014 bevat de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) de mogelijkheid voor de AFM om kantoor specifieke bevindingen te publiceren, met dien verstande dat die bevindingen en conclusies niet herleidbaar zijn tot andere personen dan de betrokken accountantsorganisaties. Het doel van de kantoor specifieke rapportage is de transparantie over de kwaliteit van individuele accountantsorganisaties te bevorderen. Op basis hiervan heeft de AFM een rapport opgesteld met daarin de uitkomsten van haar onderzoek naar de kwaliteit van de wettelijke controles van de Big 4-accountantsorganisaties: KPMG Accountants N.V. (KPMG), PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (PwC), Deloitte

¹ Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties, AFM, 25 september 2014.

² In het publiek belang. Voorstel maatregelen voor de borging van kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014.

³ Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties («Wta»), Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2014, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Accountants B.V. (Deloitte), Ernst & Young Accountants LLP (EY). Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april 2013 tot en met juli 2014. De AFM heeft in september 2010 ook een rapport gepubliceerd. Dat betrof de uitkomsten van de eerste reguliere onderzoeken die zij had uitgevoerd bij de Big 4-accountantsorganisaties in de periode 2009–2010. De reguliere onderzoeken in de periode 2013–2014 zijn een zogeheten één-meting ten opzichte van de nul-meting over de periode 2009–2010.

Ik heb kennis genomen van de inhoud van het rapport van de AFM van 25 september 2014. Daaruit blijkt dat de kwaliteit van de wettelijke controle van de Big 4-accountantsorganisaties onder de maat is. Tevens blijkt uit het rapport dat er onvoldoende verbetering van de kwaliteit heeft plaatsgevonden ten opzichte van het rapport van september 2010 (de nul-meting). Ik acht dat onacceptabel. De AFM zal de Big 4-accountantsorganisaties opdragen naar aanleiding van deze bevindingen herstelmaatregelen te nemen die erop gericht zijn om de tekortkomingen te adresseren en maatregelen te nemen die er voor moeten zorgen dat de kwaliteit in de toekomst wordt gewaarborgd en herhaling van de tekortkomingen wordt voorkomen. De AFM zal toezicht houden op de herstel- en verbetermaatregelen van deze accountantsorganisaties.

Voorstellen van de accountancysector

In vervolg op het algemeen overleg van 14 mei 2014 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van het lid Nijboer waarin de regering wordt verzocht om «met de accountancysector in gesprek te gaan met als doel om deze tegelijk met de rapportage van de AFM in september met voorstellen te laten komen en de Tweede Kamer daarover te informeren».⁴ De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft naar aanleiding van de motie de werkgroep toekomst accountantsberoep ingesteld die voorstellen heeft gedaan om de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole te verbeteren. Dit heeft geresulteerd in het rapport «In het publiek belang. Voorstel maatregelen voor de borging van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole».

Ik waardeer het dat de accountancysector maatregelen neemt. Het gaat om een breed pakket van voorstellen, dat verschillende onderwerpen bestrijkt.

Ten aanzien van de governance wordt gesteld dat er een raad van commissarissen met externe leden (dus geen accountants uit de eigen organisatie) moet worden ingesteld. Ik vind dit een belangrijk onderdeel voor verbetering dat wettelijk dient te worden verankerd. Ik kom daar hieronder nog op terug.

Voor wat betreft het beloningsmodel kondigt de sector eveneens maatregelen aan. Ik ben het met de sector eens dat maatregelen op dit punt noodzakelijk zijn. Het is van groot belang dat perverse prikkels in het beloningsmodel worden vermeden en dat externe accountants geleid worden door de kwaliteit van de wettelijke controle en zij het publieke belang van de wettelijke controle centraal stellen. Het wijzigen van het beloningsmodel draagt daar aan bij.

Het rapport bevat verder voorstellen ten aanzien van uitbreiding van de controleverklaring. Ik ben van mening dat de prioriteit dient te liggen bij de verbetering van de kwaliteit van de huidige controleverklaring. Tegelijkertijd dient te worden onderzocht op welke wijze een meer

⁴ Kamerstuk 32 681, nr. 9.

uitgebreide controleverklaring, met aandacht voor onder meer aspecten van continuïteit en risicobeheersing, het informerende karakter van de controleverklaring kan versterken en de kwaliteit van de controleverklaring kan verbeteren. Ik zal met de Minister van Veiligheid en Justitie overleggen of aanpassing van de wet nodig is. Daarnaast wijs ik in dit verband op mijn brief van 21 februari 2014.⁵ Ik heb daarin aangegeven dat op internationaal niveau (IAASB) aanpassingen worden gepleegd aan de eisen die worden gesteld aan de inhoud van de accountantsverklaring. Zodra de voorstellen van de IAASB zijn afgerond worden deze direct geïmplementeerd door de NBA in de Nederlandse accountantspraktijk.

Het rapport stelt verder dat de opdrachtgever van de accountant de raad van commissarissen van de controlecliënt moet zijn en niet het bestuur. Zoals in het rapport wordt aangegeven, is de wettelijke hoofdregel dat de accountant wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders en bij gebreke daarvan, de raad van commissarissen. Het bestuur is uitsluitend bevoegd als deze organen er niet zijn of die taak niet op zich nemen. Het punt zit dan ook niet in de wettelijke hoofdregel, maar in de uitvoering hiervan in de praktijk. Uit het rapport van de sector volgt de aanbeveling dat de huidige wettelijke regeling beter moet worden nageleefd en de accountant zich niet de facto laat aansturen door het bestuur (in plaats van door de raad van commissarissen).

Een ander voorstel betreft de oprichting van een onderzoeksraad. Doel hiervan is het lerend vermogen van de sector te versterken en verbetering van de kwaliteit van accountantsorganisaties. Ik kan daar mee instemmen zolang de (handhavings)bevoegdheden van de AFM op geen enkele wijze worden doorkruist of aangetast.

Ook ten aanzien van het afbouwen van het goodwill model en het optrekken van de pensioenleeftijd doet de sector voorstellen. Ik ben het met de sector eens dat modernisering op deze punten zeer gewenst is. Het initiatief hiervoor ligt bij de sector zelf.

Waar het bij de voorgestelde maatregelen om gaat is dat de kwaliteit van de accountantscontrole verbetert. Het is in eerste instantie aan de sector zelf om de noodzakelijke verbetermaatregelen voortvarend en effectief te implementeren. De AFM gaat daarop toezien en zal ten aanzien van elke accountantsorganisatie toetsen of de maatregelen die nu door de accountancysector worden voorgesteld snel geïmplementeerd worden en het beoogde effect hebben.⁶ De AFM zal daarbij gebruik maken van de handhavingsinstrumenten waarover zij beschikt. Dit zijn onder meer het geven van een aanwijzing, het opleggen van een boete en het geven van een openbare waarschuwing. Gegeven de kwaliteitsslag die nu nodig is, zal de AFM de komende periode jaarlijks gaan rapporteren over de Big 4-accountantsorganisaties.

Wettelijke maatregelen

Ik ben voornemens om, mede gelet op de ernst van de bevindingen van de AFM, aanvullende maatregelen te nemen. De maatregelen zien met name op de governance van accountantsorganisaties en beogen de kwaliteit van de accountantscontroles te verbeteren. De maatregelen zullen wettelijk worden verankerd in de relevante wetgeving, zoals de Wta.

⁵ Kamerstuk 33 632, nr. 18.

⁶ Ten aanzien van de accountantsorganisaties die niet over een OOB-vergunning beschikken, zal de AFM dit toezicht uitoefenen in samenwerking met de NBA en de SRA.

Ten eerste zullen accountantsorganisaties die een vergunning hebben voor het controleren van organisaties van openbaar belang (OOB-vergunninghouders) verplicht worden gesteld om een raad van commissarissen in te stellen, bestaande uit externe personen, op het holdingniveau van de Nederlandse netwerkorganisatie. Op dit moment hanteren accountantsorganisaties verschillende modellen van intern toezicht, met verschillende bevoegdheden. Ik vind het maatschappelijk belang van accountantsorganisaties dermate groot dat er een wettelijk verplichte raad van commissarissen dient te zijn, met duidelijk omschreven bevoegdheden. De raad van commissarissen zal dienen te beschikken over alle bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van haar taak, te weten het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de accountantsorganisatie en het geven van (gevraagd en ongevraagd) advies aan het bestuur. De raad van commissarissen is verantwoordelijk voor de benoeming en het ontslag van de leden van het bestuur en ziet toe op het beloningsbeleid voor de externe accountants en de bestuurders van de accountantsorganisatie. De raad van commissarissen zal worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. Ik hecht er bovendien aan dat de leden van het bestuur voldoende tijd vrijmaken voor het besturen van de accountantsorganisatie. Om die reden zal aan het takenpakket van de raad van commissarissen worden toegevoegd dat zij goedkeuring dient te verlenen voor het verrichten van accountantscontroles door een bestuurder naast de bestuurstaken. Hierdoor moet worden voorkomen dat accountants de bestuurswerkzaamheden naast hun controlepraktijk doen en daardoor onvoldoende tijd besteden aan hun bestuurstaken. Er mag één «intern» lid van de raad van commissarissen zijn, mits deze persoon niet onder de verantwoordelijkheid valt van het Nederlandse bestuur van de accountantsorganisatie. De uitzondering maakt het mogelijk voor accountantsorganisaties om één commissaris te benoemen die afkomstig is uit het buitenlandse netwerk. Het merendeel van de OOB-vergunninghouders maakt onderdeel uit van een internationale accountantsorganisatie en de uitzondering maakt het mogelijk om de band met het internationale netwerk te behouden, zonder dat dit het doel van een onafhankelijke, kritische raad van commissarissen doorkruist.

Ten tweede zal een geschiktheidstoets gaan gelden voor dagelijks (mede-) beleidsbepalers. Het is van belang dat een accountantsorganisatie wordt aangestuurd door personen die beschikken over de juiste kennis, vaardigheden en competenties voor een bestuurder. Het zijn van accountant is daarvoor niet voldoende. De AFM moet kunnen toetsen of een (mede-)beleidsbepaler over de noodzakelijke kwalificaties beschikt. Onder (mede-)beleidsbepalers worden, onder meer, begrepen de leden van het bestuur en de raad van commissarissen. Deze personen moeten geschikt zijn ten aanzien van de uitoefening van het bedrijf, respectievelijk het toezicht daarop, van de accountantsorganisatie. Hiermee wordt gewaarborgd dat de bestuurders en het bestuur als geheel de juiste prioriteiten stellen, ter zake kundig zijn en elkaar aanvullen zodat alle voor een bestuur noodzakelijke competenties en vaardigheden aanwezig zijn. Dit geldt op gelijke wijze voor de raad van commissarissen. Op dit moment gelden al wettelijke regels voor het toetsen van de geschiktheid van (mede)beleidsbepalers van financiële ondernemingen, zoals banken en verzekeraars. Voor accountantsorganisaties die kwalificeren als OOB-vergunninghouder wordt nu dezelfde toets ingevoerd.

Verder dient de AFM de bevoegdheid te verkrijgen om haar bevindingen te delen met de (raad van commissarissen van de) controlecliënt. Het is van belang dat ook de controlecliënt weet dat, en wat, er mankeert aan de wettelijke controle van de accountant, zodat de controlecliënt indien nodig

ook zelf gepaste maatregelen kan nemen. Op dit moment laten de geheimhoudingsverplichtingen van de AFM dit niet toe.

De bovengenoemde wettelijke maatregelen zullen gaan gelden voor OOB-vergunninghouders. Daarnaast zal ik wettelijk vastleggen dat accountantsorganisaties verplicht zijn om maatregelen te treffen naar aanleiding van bevindingen van de AFM (waaronder de bevindingen in het hierboven genoemde AFM-rapport). Accountantsorganisaties dienen na te gaan wat de gevolgen zijn van de bevindingen van de AFM, onder meer voor de juistheid van de controleverklaring. Meer in het algemeen zal ik bezien of nadere aanpassingen in de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouder noodzakelijk zijn.

De bovengenoemde wettelijke maatregelen, die in lijn zijn met de aanbevelingen van de AFM, komen naast de eerder genomen wettelijke maatregelen. Met ingang van 1 januari 2013 geldt het verbod om naast controlewerkzaamheden ook advies uit te brengen (scheiding controle en advies). Verder zal op 1 januari 2016 de bepaling ten aanzien van de verplichte kantoorrotatie in werking treden. Deze bepaling houdt in dat een accountantsorganisatie niet langer dan de wettelijk vastgestelde periode achtereen een wettelijke controle mag verrichten bij een OOB. Op dit moment is deze periode gesteld op acht jaar. Ik heb u eerder laten weten deze termijn op tien jaar te stellen in overeenstemming met de nieuwe Europese regels.⁷ Na het verstrijken van de wettelijke termijn zal een afkoelperiode van vier jaar gelden. Externe accountants van accountantsorganisaties dienen verplicht te rouleren na vijf jaar. Ook dit is binnen de normen van de nieuwe EU-regels.

Rapport evaluatie Wta

De Wta is in werking getreden op 1 oktober 2006. Artikel 79 van de Wta schrijft voor dat over de doeltreffendheid van de Wta en de effecten van de Wta in de praktijk door de Minister van Financiën een verslag wordt verzonden aan de Eerste en Tweede Kamer. Om die reden zijn de Wta en het op basis van de Wta door de AFM uitgeoefende toezicht in de periode mei 2014 – september 2014 geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit twee pijlers: de doeltreffendheid en effectiviteit van de Wta (pijler 1) en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de AFM op basis van de Wta (pijler 2). De evaluatie is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bij brief van 6 juni 2014 is de vaste commissie Financiën van de Tweede Kamer geïnformeerd over de onderzoeksopzet van de evaluatie en is zij in de gelegenheid gesteld input te leveren hiervoor.⁸ Naar aanleiding hiervan is, onder meer, het rechtsvergelijkende deel aan het onderzoek toegevoegd.

De evaluatie heeft geresulteerd in het rapport «Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties («Wta»)», dat ik u hierbij toezend. Naar aanleiding hiervan zal ik de volgende concrete acties nemen. De eerste betreft de definitie van OOB's. Ten aanzien van het wettelijk kader wordt in het evaluatierapport een aanbeveling gedaan over uitbreiding van de reikwijdte van de definitie van OOB's met organisaties en instellingen met een bepaalde omvang die (deels) met publiek geld worden gefinancierd (zoals grote zorg- en onderwijsinstellingen en woningcorporaties). In ben in principe voornemens om deze aanbeveling op te volgen en onderzoek te doen naar (de gevolgen van) deze

⁷ Kamerstuk 33 918, nr. 8.

⁸ Kamerstuk 33 977, nr. 1.

uitbreiding. Verder blijkt uit het rapport ten aanzien van het aantal tuchtklachten dat 78% van de in het onderzoek betrokken klachten (gedeeltelijk) ontvankelijk zou zijn, indien de bestaande driejaarsverjaringstermijn sinds de inwerkingtreding van de Wet tuchtrechtspraak accountants in 2009 al zou zijn verlengd tot een zesjaarsverjaringstermijn. Ik ben, mede gelet hierop, voornemens een verlenging van de verjaringstermijn op te nemen in het wetsvoorstel ter implementatie van de nieuwe Europese regels, dat op dit moment in voorbereiding is.

Conclusie

Uit het rapport van de AFM over de Big 4-accountantsorganisaties blijkt dat de kwaliteit van de accountantscontrole aanzienlijk dient te worden verbeterd. Dit vergt ingrijpende maatregelen. De accountantsorganisaties dienen naar aanleiding van het AFM-rapport en de voorstellen van de accountancysector een verbeterplan op te stellen. De AFM gaat toezicht houden op de kwaliteit van de verbeterplannen en de uitvoering. Daarnaast ben ik voornemens enkele wettelijke maatregelen te nemen die met name zien op de governance van de accountantsorganisaties.

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