

Vergaderjaar 2019–2020

33 977

Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2020

Op 30 januari 2020 stuurde ik u het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta), getiteld «Vertrouwen op controle».¹ Met deze brief geef ik namens het kabinet een reactie op dit rapport.

Een goede wettelijke accountantscontrole is zeer belangrijk voor het maatschappelijke verkeer. Burgers, bedrijven en overheden moeten zich op basis van de accountantsverklaring op de hoogte kunnen laten stellen van de getrouwheid van door ondernemingen of instellingen gepresenteerde financiële gegevens. Gelet op dit maatschappelijke belang hoort bij de accountancysector een cultuur die het publiek belang stelt boven het commerciële belang, die kwaliteit stelt boven winstmaximalisatie en die wordt gedreven door een continue verbetering van haar beroepsuitoefening.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) constateerde eind 2018 in een rapport dat als gevolg van kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector de kwaliteit van de wettelijke controles zou kunnen achterblijven bij het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau.² Bovendien had de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) eerder dat jaar haar twijfels geuit over de diepgang en snelheid van het ingezette veranderproces in de accountancysector.³

Tegen deze achtergrond heb ik met ingang van 1 januari 2019 de Commissie toekomst accountancysector ingesteld en haar de opdracht gegeven te onderzoeken of aanvullende ingrepen in de sector noodzakelijk zijn en te adviseren welke maatregelen daarvoor het meest geschikt

¹ Kamerstuk 33 977, nr. 28.

² Beschikbaar via: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/nov/kwetsbaarheden-structuur-accountancysector>.

³ Beschikbaar via: <http://www.monitoringaccountancy.nl/nieuws-en-publicaties/>.

zouden zijn. Daarbij gaf ik expliciet mee dat er breed gekeken moest worden en dat er voor de opdracht geen taboes golden.⁴

De accountancysector heeft in de afgelopen jaren duidelijk stappen gezet om te zorgen voor een meer op kwaliteit gerichte cultuur. Desalniettemin is deze kwaliteitsverhoging nog onvoldoende gerealiseerd en gewaarborgd. Met het in deze brief opgenomen pakket aan maatregelen zet ik in op een duurzame verhoging van de kwaliteit van de accountancysector. De maatregelen zijn breed maar gericht. De hele keten wordt betrokken. Allereerst de accountancysector: door maatregelen te nemen om te waarborgen dat bij besluiten die een accountancyorganisatie neemt de kwaliteit en daarmee het publiek belang voorop staat. En door daarnaast nader onderzoek te doen naar verdergaande structuuringrepen. Ten tweede de controlecliënt: door te kijken naar mogelijkheden om diens eigen verantwoordelijkheid voor de interne risicobeheersing beter tot uitdrukking te brengen. En tot slot zet ik met versterking van het toezicht in op een meer eenvormige en sterkere controle op de kwaliteit. Voor dit alles is het cruciaal dat er als eerste stap meer inzicht komt in de kwaliteit van de sector. Daarom worden *audit quality indicators* opgesteld. Een kwartiermaker zal de voortgang van maatregelen stimuleren, aanjagen en bewaken.

In het vervolg van deze brief reageer ik op de werkzaamheden en bevindingen van de Cta en ga ik kort in op de recent verschenen rapporten van de AFM en MCA.⁵ Vervolgens geef ik u namens het kabinet mijn reactie op hoofdlijnen op het rapport van de Cta. In de bijlage treft u allereerst mijn uitgebreide reactie op alle afzonderlijke aanbevelingen van de Cta (bijlage 1). Ik verwijs telkens uitdrukkelijk naar de nummers van de aanbevelingen van de Cta. Daarom treft u in bijlage 2 een genummerd overzicht van de aanbevelingen van de Cta (bijlage 2).

De Commissie toekomst accountancysector

Ik ben de Cta zeer erkentelijk voor haar inspanningen. Tijdens de totstandkoming van het rapport heeft de commissie zich breed laten informeren. De Cta heeft bijna veertig gesprekken gevoerd met institutionele partijen, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en deskundigen en zeven ronde tafels georganiseerd. Ook heeft de Cta zich verdiept in de ontwikkelingen in de accountancysector in andere landen, in het bijzonder in het Verenigd Koninkrijk, waar een vergelijkbare discussie als in Nederland speelt.⁶ De Cta heeft, zeker na publicatie van haar tussenrapport in het najaar van 2019, een groot aantal reacties ontvangen en verwerkt.

De bevindingen van de Cta in het eindrapport zijn genuanceerd en kritisch. De Cta ziet dat er sprake is van een positieve cultuurverandering in de sector. Volgens haar is echter ook sprake van een structureel probleem met de kwaliteit van wettelijke controles, uitgaande van de resultaten van de beoordelingen door de toezichthouder en de kwaliteits-

⁴ Het mandaat van de Cta heb ik op 18 december 2018 aan uw Kamer gezonden en wij hebben daarover op dezelfde dag gedebatteerd tijdens het AO Accountancy (Kamerstukken 33 977 en 34 677, nr. 22 en Kamerstuk 33 977, nr. 23).

⁵ Het AFM-rapport is beschikbaar via <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2019/okt/rapport-kwaliteit-overige-oob-accountants>. Het MCA-rapport is beschikbaar via: <http://www.monitoringaccountancy.nl>.

⁶ Dit heeft geleid tot verschillende rapporten, waaronder: Competition & Markets Authority, «Statutory audit market, Invitation to comment» 2018; Sir John Kingman, «Independent Review of the Financial Reporting Council» (Kingman Review) 2018; Sir Donald Brydon, «Assess, assure and inform – Improving audit quality and effectiveness: Report of the Independent Review into the Quality and Effectiveness of Audit» (Brydon Review) 2019.

toetsers: «De afgelopen jaren is de kwaliteit van de wettelijke controles onvoldoende verbeterd en een significant deel van de wettelijke controles voldoet nog (steeds) niet aan de geldende standaarden». De commissie noemt dit zorgelijk.

De Cta gaat in haar eindrapport in op verschillende onderwerpen die samenhangen met de kwaliteit van wettelijke controles. Zo gaat zij allereerst in op de beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit van de sector. Daarbij maakt de Cta onderscheid tussen drie niveaus, namelijk het niveau van het individuele controleproces, het niveau van de waarborging van de kwaliteit binnen accountantsorganisaties en het niveau van andere factoren, zoals cultuur, die van invloed zijn op de kwaliteit van de wettelijke controle. Zij stelt vast dat nauwelijks informatie beschikbaar is over het tweede en derde niveau van kwaliteit. Dat geldt ook voor informatie over de effecten van de zogenoemde structuurmaatregelen, aldus de Cta.

Een andere belangrijke constatering van de Cta is dat de eerste stappen in een cultuurverandering binnen accountantsorganisaties weliswaar zijn gezet, maar nog «onvoldoende duurzaam» zijn bestendigd. Zij ziet een positieve cultuurverandering ook als één van de «cruciale factoren» bij het verbeteren van de aantrekkelijkheid van het beroep. Daarnaast merkt de Cta op dat de «governance en het beloningsmodel van accountantsorganisaties nog niet in alle gevallen bijdragen aan het centraal stellen van een hoge kwaliteit van wettelijke controles».

Ook heeft de Cta gekeken naar de markt van vergunninghouders. Zij stelt dat er ten aanzien van de hele accountancysector geen aanwijzingen zijn dat het niveau van concurrentie op de markt te laag is. Zij constateert wel met enige zorg dat het aantal houders van een vergunning om wettelijke controles uit te voeren bij organisaties van openbaar belang daalt. Ten aanzien van het toezicht op de sector ziet de Cta ook ruimte voor verbetering; het toezicht op de gehele sector moet in het vervolg juridisch en feitelijk door de AFM worden uitgevoerd, aldus de Cta.

Voorts wijst de Cta op de zogenoemde verwachtingskloof, die inhoudt dat in het maatschappelijke verkeer aan de accountantsverklaring een grotere mate van zekerheid wordt ontleend dan kan worden gerechtvaardigd op basis van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Deze kloof schaadt het vertrouwen dat in accountants(organisaties) wordt gesteld, aldus de Cta. Zij gaat daarbij ook in op de taak van accountants op het gebied van fraude, continuïteit en niet-financiële informatie.

De Cta komt tot de slotsom dat er «nog veel werk aan de winkel» is. Zoals ik uw Kamer in mijn brief van 30 januari jl. schreef, deel ik deze analyse ten volle.

Andere rapporten: AFM en MCA

AFM: «Kwaliteit overige oob-accountantsorganisaties onderzocht» (november 2019)

In november 2019 publiceerde de AFM een rapport waarin de uitkomsten staan naar het onderzoek dat zij heeft gedaan onder de oob-accountantsorganisaties⁷, niet zijnde de zogenoemde Big

⁷ Dit zijn de accountantsorganisaties die een vergunning hebben om controles uit te voeren bij organisaties van openbaar belang (oob). Oob's zijn entiteiten waarvoor aanvullende wettelijke waarborgen gelden ten aanzien van de accountantscontrole van hun financiële verslaggeving. Voorbeelden zijn beursgenoteerde ondernemingen en banken.

4-accountantsorganisaties. Het rapport van de AFM over de kwaliteit van deze vijf overige oob-accountantsorganisaties levert een tweezijdig beeld op: enerzijds hebben ze stappen gemaakt in hun kwaliteitsslag, anderzijds is de kwaliteit van de wettelijke controles nog steeds onder de maat. Twaalf van de veertien onderzochte wettelijke controles kregen een onvoldoende. Dit is uiteraard teveel, zeker als in aanmerking wordt genomen dat het gaat om ernstige tekortkomingen. Het is belangrijk dat de accountantsorganisaties doorgaan met de kwaliteitsslag en in het volgende onderzoek naar de realisatie daarvan vooruitgang laten zien. Overigens hebben drie van de vijf onderzochte accountantsorganisaties inmiddels hun vergunning voor controles van organisaties van openbaar belang omgezet naar een reguliere vergunning.

MCA: «Spiegel voor de accountancysector» (januari 2020)

Daarnaast verscheen op 14 januari jl. het derde en tevens eindrapport van de MCA, getiteld «Spiegel voor de accountancysector». Deze commissie, die in 2015 werd ingesteld door het bestuur van de Nederlands Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA), had tot doel het waarborgen van de continue verbetering door de sector. In haar onderzoek stelde de MCA zich de vraag of de ter verbetering genomen maatregelen en veranderingen «daadwerkelijk werken, deze breed genoeg effect sorteren en of deze duurzaam zijn geborgd». Daarbij richtte ze zich met name op de rol van de accountant en de accountantsorganisatie; andere bij de wettelijke controle betrokken actoren blijven goeddeels buiten beschouwing.

Hoewel de MCA stelt dat «de accountancysector er nu beter voor staat dan bij de start van de werkzaamheden van de MCA in 2015», is de toon van het rapport kritisch. De MCA spreekt van een «structureel probleem» in de accountancysector in de vorm van een prestatiekloof, die is ontstaan door «telkens terugkerende kwaliteitsgebreken met incidenten tot gevolg». Zij stelt onder meer dat de «in verband met de noodzakelijke kwaliteitsverbetering getroffen maatregelen en veranderingen na een proces van vijf jaar nog onvoldoende geborgd [zijn]» en dat de effecten van die maatregelen «nog onvoldoende zijn aangetoond». Verderop ga ik in op enkele specifieke aanbevelingen uit het MCA-rapport.

De Cta heeft bij het opstellen van haar eindrapport kennisgenomen van deze rapporten.

Hoofdpijnen van aanpak: versterking van de keten

Bij de aanbidding van het rapport van de Cta aan uw Kamer kondigde ik aan de 22 aanbevelingen zorgvuldig en met een positieve grondhouding te wegen. Ik onderschrijf de analyse van de Cta en neem het overgrote deel van de aanbevelingen over. Dit leidt tot een totaalpakket aan maatregelen dat breed is, maar gericht. Het doel, een duurzame verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles, kan alleen worden bereikt als de keten als geheel wordt versterkt. De Cta schrijft dat een kwalitatief goede wettelijke controle de uitkomst is van een proces waarbij alle partijen in de keten hun verantwoordelijkheid nemen. Daaronder vallen allereerst de accountant en de accountantsorganisatie. Ook de controlecliënt en diens auditcommissie spelen een belangrijke rol, en als sluitstuk de AFM, die toezicht houdt op een deel van de keten. Daarbij merkt de Cta op dat er geen «silver bullet» is; de gewenste kwaliteitsverbetering kan alleen worden gerealiseerd met een combinatie van maatregelen. Daar ben ik het mee eens; er zijn geen eenvoudige oplossingen.

Bij de totstandkoming van onderstaand pakket aan maatregelen heb ik, evenals de Cta, uitdrukkelijk oog gehad voor de proportionaliteit van de

maatregelen en de daarmee gepaard gaande lasten voor zowel de grote als de kleinere accountantsorganisaties.

Kwartiermaker

De Cta doet de aanbeveling om een onafhankelijk persoon aan te wijzen als «kwartiermaker», om de implementatie van de aanbevelingen te waarborgen (aanbeveling nr. 22). Deze aanbeveling neem ik over, in het bijzonder waar het gaat om aanbevelingen die niet primair op het terrein van de wetgever of toezichthouder liggen. Ik zal deze kwartiermaker op korte termijn aanstellen. De opdracht aan de kwartiermaker zal zijn om een verbindende, faciliterende en stimulerende rol te spelen bij de uitvoering en opvolging van een aantal in deze reactie genoemde aanbevelingen. Ik verwacht van de kwartiermaker dat hij of zij proactief invulling geeft aan die opdracht, de samenhang van maatregelen bewaakt en met grote urgentie concrete acties aanjaagt en voortgang realiseert.

Meer inzicht in de kwaliteit van de sector

Ik vind het cruciaal om maatregelen te nemen om in de toekomst meer objectieve informatie over de kwaliteit van de sector te kunnen verkrijgen. In dat kader beveelt de Cta aan om criteria te ontwikkelen voor het «meten» van kwaliteit (de zogenaamde *audit quality indicators*) en het doen van meer wetenschappelijk onderzoek (nrs. 1 en 3). De accountantsorganisaties dienen te rapporteren over de kwaliteit van de door hen uitgevoerde controles aan de hand van deze *audit quality indicators*. De rapportages moeten op één openbaar toegankelijke plek worden verzameld en beschikbaar worden gesteld (nr. 2).

Data en wetenschappelijk onderzoek dragen bij aan het voeren van een goede discussie en het nemen van gefundeerde beslissingen. Dit geeft alle belanghebbenden inzicht in het kwaliteitsniveau van de sector en biedt een basis om het debat over de kwaliteit voor de sector in de toekomst meer gefundeerd te voeren. Daarnaast ondersteunt deze informatie publieke en private organisaties bij het selecteren van een kwalitatief goede accountantsorganisatie, geeft het de sector een prikkel om haar resultaat op de *audit quality indicators* op het niveau van de accountantsorganisatie en het opdrachtniveau telkens weer te verbeteren en maakt het inzichtelijk op welke punten eventueel moet worden bijgestuurd. De *audit quality indicators* moeten zo objectief mogelijk zijn.

Ik neem deze aanbevelingen over en zal de verplichtingen ten aanzien van de *audit quality indicators* waar nodig wettelijk vastleggen. Ik zie een grote rol voor de kwartiermaker en de sector om mee te denken over welke *audit quality indicators* geschikt zijn. Ik zal ook de AFM vragen mee te denken met de ontwikkeling van *audit quality indicators* en daarbij de ervaringen uit het buitenland te betrekken.

Structuur: Versterking governance accountantsorganisaties

Om te waarborgen dat kwaliteit de belangrijkste leidraad is voor beslissingen die worden genomen in de accountantsorganisatie, is het van belang dat er een scherpe interne dialoog is, waarbij expliciet wordt stil gestaan bij het effect van een beslissing op de kwaliteit van de wettelijke controle. Een intern toezichtsorgaan kan een dergelijk dialoog bij uitstek faciliteren, de benodigde blik van buiten introduceren en met de juiste taken en verantwoordelijkheden, waar nodig, bijsturen. Oob-accountantsorganisaties zijn op grond van de Wta reeds verplicht om een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te hebben.

De Cta doet de aanbeveling om voor de groep van «grootste» accountantsorganisaties de interne governance te verstevigen door ook voor de grootste niet-oob-accountantsorganisaties een intern toezichtsorgaan verplicht te stellen, bijvoorbeeld een raad van commissarissen, en de huidige bevoegdheden voor het interne toezichtsorgaan verder uit te breiden. Daarbij denkt de Cta aan het introduceren van goedkeuringsrechten voor belangrijke besluiten op het gebied van winstuitkering, beloningen en investeringen (nr. 10). Ik neem deze aanbeveling over. Door het interne toezichtsorgaan inspraak te geven op belangrijke onderwerpen als kwaliteit, investeringen, bezoldiging en winstuitkering, kan de raad van bestuur in principe niet langer zelfstandig over deze onderwerpen beslissen. De raad van bestuur heeft hiervoor de goedkeuring van het interne toezichtsorgaan nodig. Daarmee wordt de kans verkleind dat een eventueel kortetermijnbelang prevaleert boven een meer lange termijn belang.

Wat betreft de «grootste accountantsorganisaties» denkt de Cta aan een verplichting voor minimaal de twintig grootste accountantsorganisaties. Ik ga in overleg met de AFM bepalen hoe de groep van grootste accountantsorganisaties het beste kan worden afgebakend.

Structuur: meer inzicht in, en praktijkervaring opdoen met, alternatieve modellen

De Cta heeft de opdracht gekregen om te kijken naar de mogelijkheden tot optimalisatie van de huidige structuur van de accountancysector en naar de effecten van de alternatieve structuurmodellen. Deze alternatieve modellen zouden kwetsbaarheden die in de huidige structuur van de sector besloten liggen kunnen ondervangen. Het gaat om kwetsbaarheden die potentieel een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de wettelijke controles, zoals een dominante positie van de adviestak binnen een accountantsorganisatie. Of een niet al te kritische opstelling van een controlecliënt gelet op het belang voor de onderneming om vooral een goedkeurende accountantsverklaring te ontvangen. De Cta concludeert dat er op basis van de nu beschikbare informatie onvoldoende rechtvaardiging is om in dit stadium ingrijpende maatregelen ten aanzien van de structuurkenmerken van de accountancysector te nemen. Daarbij adviseert de Cta wel om dieper inzicht te krijgen in het effect van het *audit only*-model, het *joint audit*-model en het intermediairmodel.

Bij het audit only-model wordt de wettelijke controlepraktijk afgesplitst van de andere onderdelen van de organisatie, bijvoorbeeld van de adviestak. In het joint audit-model tekenen twee accountants van twee verschillende accountantsorganisaties de controleverklaring. Deze twee modellen worden reeds (beperkt) in de praktijk toegepast. De Cta beveelt aan om de ervaringen die in Nederland en omringende landen zijn opgedaan verder in beeld te brengen (nrs. 7 en 8). Een dergelijk onderzoek vind ik waardevol. Ik zal de kwartiermaker hiertoe dan ook opdracht geven. Daarbij zal ik de kwartiermaker ook vragen om meer inzicht te krijgen in de effecten van een variant van het audit only-model die is voorgesteld door de MCA, namelijk het afschermen van de geldstromen van de controlepraktijk van andere geldstromen binnen de organisatie (ook wel genoemd het *ring fencen* van deze geldstroom).

De Cta adviseert om praktijkervaring op te doen met het intermediairmodel, waarbij een onafhankelijke intermediair namens de controlecliënt de opdrachtverlening voor een wettelijke controle aan een accountantsorganisatie voorbereidt (nr. 9). Hoewel een dergelijk experiment «geen sinecure» is, aldus de Cta, zou dit geen reden moeten zijn om het niet te proberen. Ik ben het daar mee eens. Het belangrijkste voordeel dat van dit

model kan worden verwacht, is dat de onafhankelijkheid van een controle aanzienlijk wordt vergroot door de tussenkomst van een derde, die de onderhandelingen met accountantsorganisaties voert, het honorarium voor de controle vaststelt en reflecteert op de uitvoering van de wettelijke controle. De intermediair ondersteunt de controlecliënt bij het aanstellen en aansturen van de accountant. Dit neemt de controlecliënt tijd uit handen en draagt naar verwachting bij aan de kwaliteit van de accountantscontrole. Ik zal de kwartiermaker de opdracht geven om partijen te vinden die bereid zijn via een intermediair hun accountantsorganisatie te selecteren, om waar nodig te ondersteunen bij het inrichten van de intermediairfunctie, alsmede om een systeem in te richten waarmee kan worden geëvalueerd in hoeverre het inschakelen van een intermediair een kwaliteitverhogend effect heeft. Gegeven het belang van dit experiment, reken ik op medewerking vanuit partijen in elk deel van de keten. Daarbij zal het experiment binnen het bestaande wettelijk kader plaatsvinden, met eerbiediging van de (wettelijk verankerde) rollen van verschillende organen van de controlecliënt.

Versterking processen gecontroleerde entiteit

De primaire verantwoordelijkheid voor betrouwbare (juiste en volledige) financiële verantwoording ligt bij de gecontroleerde entiteit zelf. Om de gehele keten te versterken, moet daarom ook worden gekeken naar verbetermogelijkheden bij de controlecliënt. De Cta beveelt allereerst aan om te onderzoeken of het beter tot uitdrukking brengen van de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit een kwaliteitverhogend effect heeft (nr. 16). Daarnaast beveelt de Cta aan om te onderzoeken hoe de communicatie tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders op het gebied van de wettelijke controle kan worden versterkt (nr. 17). Ik neem beide aanbevelingen over. Voorbeelden van mogelijke wijzigingen waarvan nader moet worden onderzocht of deze een kwaliteitverhogend effect op de wettelijke controle hebben, zijn: het introduceren van een verplichting voor de raad van commissarissen om in de aandeelhoudersvergadering toe te lichten hoe de selectie en beoordeling van het functioneren van de accountant(sorganisatie) heeft plaatsgevonden en het introduceren van een verplichting voor het bestuur van een gecontroleerde entiteit om een zogenaamde *in control statement* af te geven.

Vereenvoudiging en versterking toezicht

De AFM is de verantwoordelijke toezichthouder voor de accountantsorganisaties. Ter uitvoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties heeft de AFM convenanten gesloten met de NBA respectievelijk de SRA.⁸ Op basis van deze convenanten toetsen de NBA en SRA accountantsorganisaties die een (niet-oob-)vergunning hebben. De Cta noemt dit arrangement «ondoorzichtig en complex», hetgeen afbreuk doet aan de effectiviteit van het toezicht. Zij beveelt aan om de uitvoering van het toezicht feitelijk en juridisch op te dragen aan de AFM (nr. 18). Het bijkomende voordeel hiervan is dat de gesignaleerde problematiek van de «dubbele petten» van de NBA en SRA (die bestaat uit het feit dat beide organisaties zowel de belangen van de beroepsgroep behartigen als een rol hebben in het toezicht op die beroepsgroep) wordt verkleind. Ik deel deze analyse van de Cta dat het toezicht eenvoudiger en transparanter moet en vind dat in de toekomst het toezicht op de niet-oob-accountantsorganisaties ook feitelijk door de AFM moet worden uitgevoerd. De komende tijd ga ik samen met de AFM en andere betrokkenen werken aan de vormgeving van het nieuwe stelsel van toezicht. Dit vergt

⁸ *Stcrt.* 2012, nr. 4462; *Stcrt.* 2012, nr. 18639.

een complex verandertraject. Bij het aanpassen van de uitoefening van het toezicht is het van belang om zorg te dragen voor goede randvoorwaarden. Dat betekent dat er, zoals de Cta heeft benadrukt, bij de AFM voldoende capaciteit en budget beschikbaar moet zijn en er rekening moet worden gehouden met een overgangsperiode.

Bij de invulling van de nieuwe toezichttaak zal, zoals de Cta aanbeveelt, de beoordeling van kwaliteitsbeheersingssystemen van accountantsorganisaties centraal moeten staan, hoewel daarnaast ook voldoende aandacht zal moeten zijn voor *compliance* en de factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit (nr. 19). Ik ben het hiermee eens. In de afgelopen tien jaar heeft de toezichtaanpak van de AFM zich doorlopend ontwikkeld. Naast de kwaliteit van wettelijke controles, richt de AFM zich sinds 2015 nadrukkelijker op kwaliteitswaarborgen en gedrag en cultuur in de accountantsorganisaties. Het is in dit licht ook belangrijk om het wettelijk handhavingsinstrumentarium aan te scherpen, zodat de AFM de juiste middelen heeft om het toezicht uit te oefenen.

Ik sta in beginsel welwillend tegenover de aanbeveling van de MCA om het toezicht door de AFM te intensiveren. Het is evenwel niet realistisch om op korte termijn zowel de reikwijdte als de intensiteit van het AFM-toezicht te vergroten. Daarom wil ik met de AFM in gesprek gaan over welke mate van intensivering haalbaar is, welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn en op welke termijn.

Tot slot

Enkele van de hierboven en in de bijlage genoemde maatregelen ter verbetering van de wettelijke controle vereisen aanpassing van wet- en regelgeving. Ik streef ernaar deze wijzigingen zo spoedig mogelijk bij uw Kamer in te dienen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

– Reactie op aanbevelingen

Hieronder ga ik aan de hand van een aantal thema's nader in op de aanbevelingen van de Cta en op enkele daarmee nauw samenhangende aanbevelingen van de MCA. Voor de onderwerpen die ik reeds in mijn brief heb genoemd, worden in deze bijlage alleen de aanvullende overwegingen genoemd. Ik sluit de bijlage af met een korte toelichting op de meest in het oog springende aanbevelingen van de MCA die in mijn reactie nog niet aan bod zijn gekomen.

Kwartiermaker

Ik neem de aanbeveling van de Cta tot het benoemen van een kwartiermaker over. De kwartiermaker moet de voortvarende uitvoering van een aantal aanbevelingen ter hand nemen. Op de hieronder genoemde onderdelen wil ik dat de kwartiermaker druk op ketel houdt en de voortgang bewaakt. Ik zal de kwartiermaker allereerst de opdracht geven om de ontwikkeling van de audit quality indicators aan te jagen, om de ervaringen met bestaande alternatieve structuurmodellen te inventariseren en zorg te dragen dat er ook ervaring wordt opgedaan met het intermediairmodel.

Daarnaast zie ik een faciliterende rol voor de kwartiermaker om uitvoering te geven aan de aanbeveling om de eventuele belemmeringen voor toepassing van nieuwe technologieën en innovaties te signaleren en te adresseren (nr. 21), alsmede aan de aanbeveling dat bij verschillende fasen in de controle van middelgrote en grote entiteiten standaard forensische expertise in het controleteam aanwezig is (nr. 5). Ook zal ik de kwartiermaker vragen om bij te dragen aan het duurzaam borgen van de ingezette cultuurverandering binnen de accountantsorganisaties (nr. 11) en het faciliteren van de dialoog hoe de inrichting van de (permanente) opleiding om de verwachtingskloof te verkleinen. Op deze onderdelen heeft de kwartiermaker de taak om belanghebbenden bijeen te brengen en zo voortvarend tot resultaten te komen.

Voor de gehele opdracht, maar zeker voor de aanbeveling over de aanwezigheid van forensische expertise, geldt dat de kwartiermaker ook nadrukkelijk oog zal moeten hebben voor de proportionaliteit van maatregelen voor zowel grote en kleine accountantsorganisaties, als voor de controlecliënt.

Structuur: Versterking governance accountantsorganisaties

Accountantsorganisaties met een oob-vergunning zijn reeds verplicht om een onafhankelijk orgaan te hebben dat is belast met het interne toezicht. Dit interne toezichtorgaan heeft verschillende taken en bevoegdheden, waaronder het goedkeuren van het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de benoeming, schorsing en het ontslag van bij de accountantsorganisatie werkzame externe accountants. Daarnaast stelt het intern toezichtsorgaan de hoogte en samenstelling van de beloning vast voor de personen die het dagelijks beleid van de organisatie bepalen.

De Cta beveelt allereerst aan om de verplichting om een intern toezichtsorgaan te hebben uit te breiden van alleen de oob-accountantsorganisaties naar de groep van de «grootste» accountantsorganisaties, waarbij de Cta denkt aan minimaal de twintig grootste accountantsorganisaties. Het interne toezichtsorgaan fungeert als klankbord voor het bestuur en brengt tegenspraak in de accountantsorganisatie bij belangrijke onderwerpen zoals kwaliteit, investeringen, bezoldiging en winstuitkering. Ik neem deze aanbeveling over. Ook zal ik

regelen dat de bestuurders en commissarissen van deze groep worden beoordeeld op hun geschiktheid om deze controlerende en waar nodig bijsturende taak te vervullen. Onderdeel van de geschiktheidstoets is in ieder geval het vaststellen van een «goede publieke antenne» bij de kandidaat. Ik deel met de Cta dat het van belang is dat het interne toezichtsorgaan ook kijkt naar de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie.

De Cta beveelt ook aan om het interne toezichtsorgaan enkele nieuwe rechten te geven, onder meer ten aanzien van het goedkeuren van grote investeringen en het voorzien in een rol voor het interne toezichtorgaan bij het vaststellen van de winstuitkering (nr. 10). Ook dit wil ik overnemen. Daarbij ben ik voornemens om het interne toezichtsorgaan – aanvullend op de taken en bevoegdheden die het interne toezichtorgaan nu reeds op basis van het Besluit toezicht accountantsorganisaties heeft – het recht te geven om (i) investeringen met een bedrag gelijk aan ten minste een vierde gedeelte van het geplaatste kapitaal met de reserves der vennootschap goed te keuren, en (ii) een verplichting op te nemen dat het voorstel tot winstuitkering van de raad van bestuur de goedkeuring van het interne toezichtsorgaan moet hebben alvorens deze aan de algemene vergadering van aandeelhouders wordt voorgelegd.

Structuur: meer inzicht in, en praktijkervaring opdoen met, alternatieve modellen

De Cta concludeert dat de beschikbare informatie onvoldoende rechtvaardiging geeft om in dit stadium ingrijpende maatregelen te nemen ten aanzien van de structuurkenmerken van de accountancysector. Ten aanzien van bijvoorbeeld het audit only-model, het joint audit-model en de verplichte partner- en kantoorrotatie stelt de Cta dat er weliswaar voldoende onderzoek naar is gedaan om conclusies te kunnen trekken, maar dat uit de uitkomsten van de onderzoeken niet eenduidig blijkt dat de genoemde maatregelen effectief zijn. De Cta beveelt aan om ten aanzien van drie modellen, namelijk het audit only-model, het joint audit-model en het intermediairmodel, meer inzicht te genereren in de effecten van deze modellen (nrs. 7, 8 en 9).

Een belangrijke keuze bij het hierboven aangekondigde experiment met het intermediairmodel is de sector waarin de praktijkervaring zal worden opgedaan. Een controlecliënt (en indien van toepassing bijvoorbeeld de aandeelhoudersvergadering of gemeenteraad) moet dan op voorhand aangeven de keuze van de intermediair bij de benoeming van de accountantsorganisatie toe te passen en een significant aantal accountantsorganisaties moet de controle willen uitvoeren als de keuze van de intermediair op hen valt. Ik ga de kwartiermaker vragen om te verkennen welke partijen hiertoe als controlecliënt bereid zijn, zodat er zo spoedig mogelijk kan worden gestart.

De MCA beveelt in aanvulling hierop nog enkele andere ingrepen aan, zoals het versterken van het eigen vermogen van de «Big4»-accountantsorganisaties door deze te verplichten voldoende financiële buffers aan te houden, met het argument dat het «systeemorganisaties» zijn. De Cta plaatst kritische kanttekeningen bij deze aanbeveling. In tegenstelling tot de MCA, is de Cta terughoudend met die kwalificatie als systeemorganisatie. Ik onderschrijf die kritische kanttekening en neem deze aanbeveling van de MCA daarom niet over.

De MCA doet daarnaast een aanbeveling ten aanzien van het afschermen van de verdiensten van de audit-tak (ring fencing, oftewel een verbod op *profit pooling*). De Cta is kritisch over deze aanbeveling omdat die

juridisch kwetsbaar zou zijn. Zij baseert zich daarbij onder meer op een advies van de Landsadvocaat, die eraan twijfelt dat «het verbod op profit pooling de evenredigheidstoets kan doorstaan», hetgeen een voorwaarde is voor de rechtvaardiging van een dergelijke ingreep. Daarbij speelt voor de Cta een belangrijke rol dat er geen bewijs is dat dit verbod inderdaad geschikt zou zijn om de kwaliteit van de wettelijke controle te verhogen; zolang die geschiktheid niet is aangetoond, blijft onduidelijk of een beperking van het eigendomsrecht evenredig is. Ik begrijp deze zorg van de Cta. Daarom kies ik nu niet voor het invoeren van een verbod op profit pooling, maar wil ik eerst, zoals ik hierboven in de brief heb opgemerkt, nader onderzoek laten doen naar het effect van het audit only-model. Mocht uit het nader onderzoek blijken dat het audit only-model een kwaliteitsverhogend effect heeft, dan wil ik de invoering van deze maatregel overwegen.

Cultuur accountantsorganisaties

De Cta concludeert dat er goede eerste stappen zijn gezet ten aanzien van een cultuurverandering binnen accountantsorganisaties, maar stelt tevens dat deze verandering nog onvoldoende duurzaam is geborgd. Ze stelt dat «autonomie en open communicatie in de plaats moeten komen van hiërarchie en bureaucratie» en dat «professionele oordeelsvorming voldoende ruimte moet krijgen» (nr. 11).

Daarbij moet nadrukkelijk aandacht zijn voor de werkdruk en arbeidsomstandigheden. Dit wordt ook onderschreven door het recent verschenen rapport van de Inspectie SZW.⁹ De cultuurverandering als belangrijk aspect van de kwaliteitsverandering heeft mijn uitdrukkelijke aandacht en dient goed op het netvlies van de accountantsorganisaties te staan. Het is aan de accountantsorganisaties om de goede stappen die op het gebied van cultuurverandering zijn gezet, duurzaam te waarborgen en voort te zetten. Dit is bovendien van belang voor de aantrekkelijkheid van het beroep voor de toekomstige generatie. Ik moedig de sector dan ook nogmaals aan om op dit vlak actief stappen te blijven zetten en zorg te dragen voor de duurzame borging van de kwaliteit van wettelijke controles. Ook zal ik de kwartiermaker vragen om aandacht te hebben voor deze aanbeveling en dit aspect zo mogelijk mee te nemen in het vormgeven van de audit quality indicators.

Laagdrempelige voorziening melding gebrekkige controles

In het kader van het toezicht doet de Cta de aanbeveling om te zorgen voor een laagdrempelige voorziening waar accountants en accountantsorganisaties melding kunnen maken van gebreken in door collega's uitgevoerde controles (nr. 20). Ook deze aanbeveling neem ik over. Ik zal de AFM vragen om – in aanvulling op de mogelijkheden die er nu reeds zijn om signalen door te geven – een dergelijke laagdrempelige voorziening te creëren. Ook zal ik bezien of wettelijke regels, bijvoorbeeld op het gebied van geheimhouding, hiervoor een belemmering vormen en deze belemmeringen waar nodig wegnemen.

Bewaking concurrentie op de markt voor controles bij organisaties van openbaar belang

Momenteel wordt in Nederland geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit de Auditverordening¹⁰ om voor langer dan tien jaar een controle-opdracht door dezelfde accountant of dezelfde

⁹ Beschikbaar via: <https://www.inspectieszw.nl/publicaties>.

¹⁰ Verordening 537/2014.

oob-accountantsorganisatie te laten uitvoeren.¹¹ De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat de kantoorroulatie bevordert dat accountants een «frisse blik» houden op de door hen gecontroleerde entiteit. De Cta adviseert om wel gebruik te maken van de door de Auditverordening geboden ruimte (nr. 14). Uit studies zou geen eenduidig beeld volgen of de verplichte roulatie de kwaliteit van accountantscontrole positief dan wel negatief beïnvloedt. Een ruimere termijn van roulatie zou bovendien de marktomstandigheden minder gespannen kunnen maken. Hoewel ik begrip heb voor dat argument, neem ik deze aanbeveling niet over. Ook uit de consultatiereacties op het interimrapport van de Cta blijkt dat vrijwel alle respondenten wijzen op de positieve consequenties van een «frisse blik» en op de risico's van een zeer langjarige verbintenis tussen accountantsorganisatie en gecontroleerde onderneming.

De Cta doet voorts de aanbeveling om het begrip «organisatie van openbaar belang» (oob) beter af te bakenen (nr. 12). Dat begrip komt voort uit EU-wetgeving, voor zover het gaat om beursvennootschappen, banken en verzekeringsmaatschappijen. Op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties kunnen categorieën van ondernemingen, instellingen of openbare lichamen worden aangewezen als oob's, indien de omvang of functie van deze partijen in het maatschappelijk verkeer dit rechtvaardigt. Voorwaarde is dat de omvang of functie van zodanige aard is dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring. Ik ben met de Cta van oordeel dat niet lichtvaardig moet worden besloten om een entiteit als oob aan te merken. Dit brengt immers extra lasten voor de te controleren entiteit met zich mee. Anderzijds heeft de Nederlandse wetgever, met de opnemings van een relatief open criterium in de wet, juist ruimte willen geven om entiteiten waarbij een verscherpte controle van toegevoegde maatschappelijk waarde is als zodanig aan te merken. Daarbij is ook van belang dat de groep organisaties die als oob worden aangemerkt, op 1 januari jl. na uitvoerige maatschappelijke discussie is uitgebreid. Ik zal te zijner tijd deze uitbreiding evalueren en daarbij ook onderzoeken in hoeverre het huidige wettelijke criterium voor de aanwijzing van oob een goede balans weerspiegelt tussen de extra lasten voor de te controleren entiteit en de maatschappelijke waarde van een verscherpte controle.

De Cta doet daarnaast het voorstel om te bezien in hoeverre het mogelijk is om bij individuele accountantsorganisaties de wettelijke eisen, en daarmee tevens het toezicht, te differentiëren naar type klant (oob of niet-oob) (nr. 13). Eisen die specifiek gelden voor de controle van oob's zouden niet per definitie hoeven te gelden voor de controles die de organisatie uitvoert bij andere klanten. De eisen aan de accountantsorganisaties die controleren bij oob's zijn ten dele van organisatorische aard waarbij differentiatie naar type klant niet voor de hand ligt. Zo worden sinds de inwerkingtreding van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties aanvullende eisen gesteld aan de governance van oob-accountantsorganisaties. Wel kan worden onderzocht in hoeverre differentiatie bij andersoortige eisen mogelijk is, bijvoorbeeld ten aanzien van de eisen die worden gesteld aan het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Daarbij moet ook worden beoordeeld of dat aanpassing van regelgeving op nationaal of Europees niveau zal vergen, aangezien een aanzienlijk deel van de regels in EU-wetgeving is vastgelegd. Hiernaar zal ik nader onderzoek verrichten.

¹¹ Artikel 17, vierde lid, van Verordening 537/2014.

Daarnaast signaleert de Cta het probleem dat sommige beursgenoteerde ondernemingen er niet in slagen om een accountantsorganisatie te contracteren. Zij stelt terecht dat dit een onwenselijke situatie is. Daarom wil ik de in het rapport opgenomen aanbeveling opvolgen om voor deze gevallen «de meest betrokken Minister een aanwijzingsbevoegdheid te geven waarbij [als ultimum remedium] een accountantsorganisatie aan een controlecliënt wordt toegewezen» (nr. 15). Deze bevoegdheid wil ik echter niet beperken tot de oob's, maar wil ik laten gelden voor alle entiteiten waarbij een wettelijke controle moet worden verricht. Daarbij ga ik onderzoeken welk orgaan hiervoor het beste gepositioneerd is en wat de eventuele juridische consequenties hiervan zijn. Naar analogie van de rol van de (deken van de) Orde van Advocaten, waarnaar ook de Cta verwijst, zou het ook in de rede kunnen liggen om deze bevoegdheid neer te leggen bij de publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor accountants: de NBA. Daarbij acht ik het van belang dat er enkele procedurestappen zijn die een organisatie moet doorlopen alvorens haar een accountantsorganisatie kan worden toegewezen. Zo wordt gewaarborgd dat alleen organisaties die zelf voldoende inspanningen hebben verricht om door een accountantsorganisatie te worden geaccepteerd (bijvoorbeeld ten aanzien van de bereidheid om een redelijke vergoeding te betalen) voor een toewijzing in aanmerking komen. Ook hier geldt net als bij de intermediair dat de aanwijzing binnen het bestaande wettelijke kader zal plaatsvinden, met eerbiediging van de (wettelijk verankerde) rollen van verschillende organen van de controlecliënt.

Belemmeringen in controlestandaarden wegnemen

De Cta heeft hoge verwachtingen van de impact die nieuwe technologieën en innovaties kunnen en zullen hebben op het accountantsberoep. Toepassing daarvan kan de kwaliteit van het werk van de accountancysector verhogen en de werkzaamheden wellicht gedeeltelijk vervangen. Ik onderschrijf deze verwachting van de Cta. De Cta beveelt aan belemmeringen daarvoor in de controlestandaarden en het toezicht weg te nemen (nr. 21). Het is met name aan andere partijen om deze aanbeveling op te volgen. De accountancysector heeft op internationaal niveau zelf de *International Audit and Assurance Board* (IAASB) opgericht, waarin de standaarden worden ontworpen die de NBA voor Nederlandse accountants als bindende controlestandaarden vaststelt. De NBA kan er ook voor kiezen om in Nederland van de IAASB-standaarden af te wijken. De AFM voert het toezicht uit. Om meer zicht te krijgen op de gevolgen van nieuwe technologieën en innovaties op de werkzaamheden van de NBA en de AFM, zal ik dit onderwerp nadrukkelijk agenderen voor de overleggen die ik regelmatig met deze organisaties heb. Ook ga ik de kwartiermaker vragen om in kaart te brengen welke belemmeringen door het accountantsberoep worden geconstateerd. Gelet op het gewicht dat het Cta en ook ikzelf aan dit aspect toekennen, sluit ik nader onderzoek naar mogelijke belemmeringen niet uit als dit nodig blijkt.

Verantwoordelijkheid en de rol van de accountant ten aanzien van fraude, (dis)continuïteit en niet-financiële informatie

De Cta gaat voorts in op rol van de accountant bij situaties van fraude en (dis)continuïteit. Voor deze onderwerpen moet, aldus de Cta, een grotere en meer herkenbare positie in de accountantscontrole komen en er moet meer aandacht voor zijn in de (permanente) educatie (nr. 5). Ook beveelt zij aan dat bij de controle van middelgrote en grote entiteiten in verschillende fasen standaard forensische expertise aanwezig moet zijn in het controleteam. Ik ga de kwartiermaker vragen om te bezien hoe aan deze aanbeveling gevolg kan worden gegeven.

Ook gaat de Cta in op de beoordeling van niet-financiële informatie. Zij stelt dat de controle van dergelijke informatie niet uitsluitend door de accountant hoeft te worden verricht; ook andere specialisten zouden de benodigde zekerheid kunnen verlenen. Deze aanbeveling (nr. 6) knoopt aan bij lopende discussies over het groeiende belang van niet-financiële informatie, zowel nationaal als internationaal, en de vraag hoe over die informatie zekerheid kan worden verkregen.

Sinds 2017 zijn grote ondernemingen verplicht om in hun bestuursverslag een niet-financiële verklaring openbaar te maken.¹² Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de Richtlijn 2014/95 over niet-financiële informatie. Deze informatie betreft het beleid ten aanzien van milieu-, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping, waaronder de toegepaste zorgvuldigheidsprocedures, alsmede de resultaten van dit beleid. De richtlijn verplicht uitsluitend dat de externe accountant nagaat of de niet-financiële informatie aanwezig is. Naar aanleiding van de discussie in uw Kamer is daaraan toegevoegd dat de accountant die informatie ook controleert op materiële onjuistheden in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving. Er is een lidstaattoptie om die controle van niet-financiële informatie door een onafhankelijke dienstverlener van *assurance*-diensten te laten uitvoeren. In Nederland is hiervan gebruik gemaakt door de externe accountant als die dienstverlener aan te wijzen.¹³ Daarvoor is toentertijd gekozen als uitkomst van een afweging tussen enerzijds de wens om zekerheid te verkrijgen over de verstrekte informatie en anderzijds de lasten voor de onderneming die daarmee gepaard gaan.¹⁴ Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om andere verleners van assurance dan de accountant de verantwoordelijkheid te geven om de niet-financiële informatie te controleren omdat het «lastiger [zou zijn] om de waarde van de verklaring van die dienstverlener in te schatten en die verklaring te vergelijken met verklaringen bij andere ondernemingen».¹⁵ Deze analyse is nog steeds actueel. Bovendien kan een derde die de niet-financiële informatie zou moeten controleren, niet profiteren van de «tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving» die de accountant wel heeft. Dat neemt niet weg dat ook onder de huidige wet- en regelgeving andere specialisten kunnen worden ingeschakeld door de accountant bij de beoordeling van niet-financiële informatie. Niettemin blijf ik de discussies over de beoordeling van niet-financiële informatie nauwlettend volgen.

Effectieve werking van het tuchtrecht

De Cta doet tevens de aanbeveling om de «effectieve werking van het tuchtrecht nader te onderzoeken» (nr. 4). Daarbij noemt zij met name de rol die het tuchtrecht kan spelen in de bevordering van de kwaliteit van het werk van accountants en het in de ogen van de Cta beperkt aantal aangebrachte klachten vanuit institutionele klagers. In dit verband wil ik u wijzen op de brief over de evaluatie van de Accountantskamer, het tuchtrechtelijk orgaan voor de accountants, waaruit een overwegend positief beeld van het functioneren van de Accountantskamer naar voren komt. Die brief heb ik met het evaluatierapport op 30 januari jl. aan uw

¹² Besluit van 14 maart 2017, houdende regels ter uitvoering van richtlijn 2014/95/EU van het Europees parlement en van de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (PbEU 2014, L 330) (Besluit bekendmaking niet-financiële informatie).

¹³ Artikel 5 van het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie.

¹⁴ Stb. 2017, nr. 100.

¹⁵ Stb. 2017, nr. 100.

Kamer gezonden.¹⁶ In aanvulling hierop zal ik, conform de aanbeveling van de Cta, een nader gesprek met de betrokken partijen aangaan om vast te stellen of er belemmeringen zijn in het aanbrengen van zaken bij de Accountantskamer en zo ja, wat er nodig is om deze belemmeringen weg te nemen.

De accountantsopleiding en -scholing

De Cta stelt ten aanzien van enkele onderwerpen vast dat die meer aandacht in de accountantsopleiding zouden moeten krijgen (nr. 5). Dit betreft onder andere fraude en continuïteit, innovaties en technologieën ten aanzien van de uitoefening van het accountantsberoep. Ten aanzien van de cultuurverandering wijst de Cta op de noodzaak van het leerproces en beveelt onder meer aan de accountantsopleiding aan te passen, zodat daarin meer ruimte komt voor *soft skills*, reflectie en intervisie, werkdruk, werk/privébalans en een cultuur gericht op «het goede doen». Ik onderstreep het belang van deze onderwerpen en de noodzaak dat zij voldoende aan de orde komen in de accountantsopleiding.

Hierbij teken ik aan dat de huidige Nederlandse accountantsopleiding reeds een rijk curriculum heeft en tot de zwaarste van de EU behoort. Als bepaalde onderwerpen meer aandacht binnen de opleiding moeten krijgen zal daarbij altijd een goede balans moeten worden gevonden met andere onderwerpen, zoals beroepsethiek en vaktechniek waarvan de beheersing eveneens van groot belang zijn voor het functioneren van een accountant. De Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA) stelt de eindtermen voor de accountantsopleiding vast en bepaalt ook in hoeverre daarin aandacht moet worden besteed aan nieuwe onderwerpen. Ter uitvoering van die taak heeft de CEA bepaald dat vanaf 1 januari 2020 meer aandacht moet worden besteed aan de data-analyse in de accountantsopleiding. Voorts heeft de CEA in een onderzoek in 2019 naar de aandacht voor fraude in de RA-opleiding geconstateerd dat dit onderwerp als een rode draad door deze opleiding loopt. Ook ziet de CEA een toegenomen aandacht voor *soft skills*, bijvoorbeeld in de vorm van intervisie sessies voor accountancystudenten.

De bovengenoemde veranderingen in de accountancysector zullen pas na meerdere jaren hun weerslag krijgen in praktijk, als de huidige studenten als afgestudeerd en geregistreerd accountant de controlepraktijk betreden. Om die reden is het van belang dat voornoemde onderwerpen ook voor de huidige generatie accountants in de permanente educatie (PE) voldoende aandacht krijgen. De NBA is verantwoordelijk voor de PE van zijn leden en heeft in dit verband ook notie genomen van Cta-aanbevelingen ten aanzien van de opleiding. De NBA beziet thans op welke wijze dit ook weerslag kan krijgen in de PE, bijvoorbeeld in de vorm van verplichte cursussen. Dit zal ik de komende tijd ook nadrukkelijk agenderen in mijn reguliere overleggen met de NBA.

Andere aanbevelingen van de MCA

De meest in het oog springende, hierboven nog niet besproken aanbevelingen van de MCA zijn de aanbeveling voor het introduceren van een zogenoemd «vliegrencriterium» voor het behoud van de Wta-vergunning, het mede-laten ondertekenen van de accountantsverklaring door de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar en enkele aanbevelingen die zijn gericht op de NBA.

¹⁶ Kamerstuk 34 677, nr. 22.

In de gesprekken die ik heb gevoerd met diverse stakeholders over het rapport van de Cta, waarbij ook het MCA-rapport ter sprake is gekomen, heb ik ook de aanbeveling van de MCA ten aanzien van de invoering van een «vliegurencriterium» expliciet aan de orde gesteld. Kern van deze aanbeveling is dat alleen accountantsorganisaties die een bepaald aantal wettelijke controles per jaar verrichten voor een vergunning in aanmerking zouden mogen komen. De onderbouwing hierbij is dat accountantsorganisaties die alleen sporadisch een wettelijke controle verrichten onvoldoende ervaring zouden opbouwen om de gewenste kwaliteit te kunnen leveren. De Cta stelt dat niet het aantal vliegreuurs doorslaggevend zou moeten zijn voor het behoud van de vergunning, maar de kwaliteit die een vergunninghouder kan leveren. Enerzijds heb ik sympathie voor het punt van de MCA dat ervaring en routine kwaliteitsbevorderend kunnen werken. In de gesprekken die ik heb gevoerd zijn ook kanttekeningen geplaatst bij de onderliggende veronderstelling dat het aantal vliegreuurs een goede maatstaf is voor kwaliteit. De uitvoering van een goede wettelijke controle is volgens sommigen in hoge mate afhankelijk van de ervaring en bekwaamheid van de uitvoerende externe accountant en in mindere mate van het aantal controles van de accountantsorganisatie waarvoor hij werkzaam is. De vraag is of een vliegurencriterium dan geen onrecht zou doen aan kleine kantoren die kwalitatief goede controles uitvoeren. Ook is de uitvoering van het vliegurencriterium complex. Met name door de vraag wat geldt als een «vliegreu»r. Het is onduidelijk of dan ook moet worden gekeken naar de zwaarte van controle en/of de omzet die ermee gemoeid is. Voorts zou het gerechtvaardigd kunnen zijn om ook controles, die niet kwalificeren als «wettelijke controle» op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties, als «vliegreu»r mee te rekenen. Bij de uitvoering van die controles moet, op grond van de beroepsreglementering, aan dezelfde controlestandaarden worden voldaan. Gelet op de mogelijke voor- en nadelen wil ik niet lichtvaardig tot een dergelijke ingrijpende maatregel overgaan. Daarom ga ik eerst, in overleg met de AFM, onderzoeken of een vliegurencriterium inderdaad een kwaliteitsverhogend effect heeft. Daarbij bekijk ik eveneens wat de juiste mate van ervaring en routine zou moeten zijn.

De aanbeveling van de MCA om de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar (okb'er) de accountantsverklaring verplicht mee te laten ondertekenen, wil ik in aangepaste vorm overnemen. De okb'er heeft een andere verantwoordelijkheid dan de externe accountant en die verschillende rollen moeten duidelijk blijven. Anders zou de betrokkenheid van de okb'er feitelijk op een joint audit neerkomen. Om zonder dat er sprake is van medeondertekenen toch het belang van de interne controle als uitgevoerd door de okb'er te onderstrepen, wil ik bezien of het meerwaarde heeft om in de accountantsverklaring verplicht op te nemen of er een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling heeft plaatsgevonden op de wettelijke controle.

Anders dan de Cta adviseert de MCA om een permanente Monitoring Commissie Accountancy in te stellen. Omdat het hierbij gaat om een commissie die was ingesteld door de beroepsgroep zelf, zie ik hier geen rol voor mijzelf. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aanbeveling om de bevoegdheid tot de benoeming en het ontslag van de voorzitter van de NBA op te dragen aan de Minister van Financiën. Bij publiekrechtelijke beroepsorganisaties, wier positie is verankerd in artikel 134 van de Grondwet, is het ongebruikelijk dat de voorzitter door de verantwoordelijke Minister wordt benoemd. De reden daarvoor is gelegen in de aard van publiekrechtelijke beroepsorganisaties en de relatief autonome positie die daarbij hoort. Een bevoegdheid voor de Minister van Financiën om de voorzitter van de NBA te benoemen en te ontslaan, verhoudt zich niet goed met die relatief autonome positie. Op basis van dezelfde redenering,

voorzie ik ook geen grotere rol voor de Minister van Financiën bij de opstelling van de beroepsreglementering door de NBA, zoals de MCA aanbeveelt.

– Overzicht aanbevelingen Cta

De Commissie toekomst accountancysector doet de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen op korte termijn uniforme Audit Quality Indicators te worden vastgesteld die beoordeeld worden door de toezichthouder. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor de drie niveaus van kwaliteit.

Aanbeveling 2: Accountantsorganisaties dienen aan de hand van deze indicatoren periodiek over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te rapporteren. Deze rapportages worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeengebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.

Aanbeveling 3: Wetenschap, toezichthouders en de accountancysector moeten zich inspannen voor meer (wetenschappelijk) onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse accountancysector, met inbegrip van de factoren die verschillen in kwaliteit verklaren.

Aanbeveling 4: De commissie beveelt aan de effectieve werking van het tuchtrecht nader te onderzoeken.

Aanbeveling 5: De commissie beveelt aan dat in de wettelijke controles meer aandacht dient te zijn voor aspecten van financiële fraude en (dis)continuïteit. Bij de controle van middelgrote en grote entiteiten dient in de verschillende fasen van het controleproces standaard forensische expertise aanwezig te zijn in het controleteam. Ook in de (permanente) educatie dient meer aandacht te zijn voor deze onderwerpen.

Aanbeveling 6: Ten aanzien van de niet-financiële informatie beveelt de commissie aan dat deze niet volledig moet worden voorbehouden aan accountants en dat accountants transparant zijn over de mate van zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden.

Aanbeveling 7: De commissie beveelt nader onderzoek aan naar reeds bestaande, alternatieve structuurmodellen zoals *audit only* en *joint audit*.

Aanbeveling 8: De commissie beveelt analyse van buitenlandse ervaringen met alternatieve structuurmodellen aan.

Aanbeveling 9: De commissie beveelt aan op beperkte schaal te experimenteren met een intermediair.

Aanbeveling 10: De commissie beveelt invoering van een op het structuurregime geïnspireerd regime voor OOB en grote niet-OOB accountantsorganisaties aan. De raad van commissarissen moet daarbij de opdracht krijgen in het bijzonder acht te slaan op de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie en goedkeuringsrechten krijgen voor belangrijke besluiten, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van winstuitkering, bezoldigingsbeleid – waarbij kwaliteit centraal moet staan – en investeringen.

Aanbeveling 11: De ingezette cultuurverandering moet onverminderd doorgaan. Dit vergt aanpassing van de opleiding tot accountant en van accountantsorganisaties waarbij meer aandacht moet zijn voor *soft skills*, reflectie en intervisie, werkdruk, de *work-life balance* en een cultuur

gericht op «het goede doen». Autonomie en open communicatie moeten in plaats komen van hiërarchie en bureaucratie. Professionele oordeelsvorming moet voldoende ruimte krijgen.

Aanbeveling 12: De commissie beveelt aan het begrip Organisatie van Openbaar belang op basis van heldere criteria beter af te bakenen.

Aanbeveling 13: De commissie beveelt aan te onderzoeken in welke mate in wetgeving- en toezicht onderscheid kan worden gemaakt op klantniveau in plaats van op het niveau van de accountantsorganisatie.

Aanbeveling 14: De commissie adviseert de verlengingsmogelijkheid uit artikel 17, vierde lid, van de auditverordening alsnog op te nemen in de Wta en daarbij aan te sluiten bij in Europa gebruikelijke termijnen.

Aanbeveling 15: De commissie beveelt invoering aan van een bevoegdheid voor de Minister van Financiën om – als ultimatum remedium – een accountantsorganisatie toe te wijzen aan een controleplichtige entiteit die er ondanks gerede inspanning niet in is geslaagd een accountantsorganisatie te contracteren.

Aanbeveling 16: De commissie beveelt aan de verantwoordelijkheid van de controleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen meer tot uitdrukking te laten brengen. De wijze waarop dient onderwerp zijn van nader onderzoek.

Aanbeveling 17: De commissie beveelt aan de communicatie te verbeteren tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De wijze waarop dient onderwerp te zijn van nader onderzoek.

Aanbeveling 18: De commissie beveelt de uitvoering van het toezicht zo in te richten dat het *de jure* en *de facto* wordt uitgeoefend door de AFM.

Aanbeveling 19: De commissie beveelt aan in de uitvoering van het toezicht de beoordeling van kwaliteitsbeheersingsystemen, naast voldoende aandacht voor compliance en de factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit, centraal te stellen en het bevorderen van kwaliteitsverbetering het doel te laten zijn.

Aanbeveling 20: De commissie beveelt aan bij de toezichthouder een laagdrempelige voorziening in te richten waar accountants en accountantsorganisaties gebreken in de uitvoering van controles door andere accountants of accountantsorganisaties kunnen melden.

Aanbeveling 21: De commissie beveelt aan belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht weg te nemen en om in de opleiding daaraan gepaste aandacht te besteden.

Aanbeveling 22: De commissie beveelt aan een kwartiermaker te benoemen die de voortvarende implementatie van de diverse aanbevelingen waarborgt.