

Vergaderjaar 2023–2024

33 977

Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2024

Op 21 november 2023 hebben de Kwartiermakers toekomst accountancysector (hierna: de kwartiermakers) hun slotrapportage «Druk en Tegendruk» gepresenteerd.¹ Met deze brief geef ik u mijn reactie op dit rapport.

Achtergrond

De Commissie toekomst accountancysector (Cta) constateerde in 2020 in haar rapport dat er sprake was van een structureel probleem met de kwaliteit van wettelijke controles.² Ook schreven zij dat de cultuurverandering, die moet leiden tot duurzame kwaliteitsverbetering binnen de accountancysector, nog onvoldoende had plaatsgevonden. Als gevolg van deze bevindingen gaf de Cta 22 aanbevelingen.

Naar aanleiding van de aanbevelingen in dat rapport heeft mijn ambtsvoorganger per 1 mei 2020 de kwartiermakers Chris Fonteijn en Marlies de Vries aangesteld. Zij hadden de opdracht om een aantal van deze aanbevelingen uit te voeren en op te volgen, met als doel de kwaliteit van wettelijke controles te stimuleren.³ In hun slotrapportage doen zij verslag van hun bevindingen en werkzaamheden.

De kwartiermakers hebben zich drie en een half jaar ingespannen om de aanbevelingen uit te voeren en een cultuurverandering aan te jagen in de Nederlandse accountancysector. Ik wil de kwartiermakers bedanken voor hun goede en grondige werk en de geboekte resultaten. Ik ben hen ook erkentelijk voor hun heldere slotrapportage, die een onafhankelijk, onderbouwd beeld geeft van waar de sector nu staat en wat de sector te

¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 997, nr. 46.

² Kamerstukken II 2019/20, 33 977, nr. 28.

³ Kamerstukken II 2019/20, 33 977, nr. 29 en artikel 2 van het Instellingsbesluit Kwartiermakers toekomst accountancysector.

doen staat. Het staat voor mij vast dat forse extra inzet door de sector vereist is.

Ik heb de bevindingen gegroepeerd per stakeholder. Allereerst ga ik in op het algemene oordeel van de kwartiermakers over de accountancysector. Vervolgens geef ik mijn reactie op de bevindingen van de kwartiermakers die betrekking hebben op de accountantsorganisaties, waarin ik in zal gaan op de druk op accountants, de kwaliteit van de wettelijke controle, structuurmodellen, Audit Quality Indicators (AQI's), innovatie en (het vergroten van) de controlecapaciteit. Daarna volgt mijn reactie op de bevindingen die gerelateerd zijn aan de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), met onder meer de onderwerpen fraude en (dis)continuïteit en geheimhouding. Vervolgens komen de bevindingen over de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de bevindingen die te maken hebben met de te controleren onderneming aan de beurt. Ik sluit af met mijn reactie op de bevindingen van die te maken hebben met het verbeteren van de accountantsopleiding en het opleidingsstelsel in brede zin omdat die meerdere stakeholders raken.

Algemeen oordeel over de accountancysector

De kwartiermakers geven een fundamentele analyse van waar de schoen wringt bij de uitvoering van de wettelijke controle. Zij schrijven dat er spanning staat op de wettelijke controle en dat die spanning blijft bestaan. Het is de spanning tussen een dienstverlenende zakelijke sector en het publiek belang. Dat levert niet alleen drukte, maar ook druk op, zo schrijven zij. Druk komt allereerst van de te controleren onderneming of instelling. Deze wil op tijd en binnen budget liefst een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording. Van de onderneming of instelling (controlecliënt) en van de accountantsorganisatie komt ook commerciële druk (bijvoorbeeld de wens tot een goedkeurende verklaring van de te controleren onderneming of instelling) en tijdsdruk. En dan is er nog druk van een gestaag groeiend takenpakket, bijvoorbeeld als gevolg van de aanstaande duurzaamheidsverslaggeving of de controle op de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid.

De kwartiermakers geven aan dat het voor hen niet mogelijk was een eenduidig beeld te krijgen van de ontwikkeling van de kwaliteit van de wettelijke controle, maar dat bij hen wel een gemengd beeld is ontstaan. Goede ontwikkelingen zijn dat de kwalificaties die accountantsorganisatie zelf toekennen aan hun reviews van wettelijke controles steeds meer aansluiten op de kwalificaties van de AFM en dat de raden van commissarissen bijdragen aan de kwaliteitsgerichte cultuur. Ook zien de kwartiermakers dat de NBA heeft geïnvesteerd in programma's om de kwaliteit van de controle te verbeteren, waaronder een cultuurprogramma. Tegelijkertijd concluderen zij dat er nog veel ruimte is voor verbetering. Om die ruimte goed te benutten is de veranderbereidheid bij accountantsorganisaties en de NBA een belangrijke voorwaarde. Daarover zijn zij jammer genoeg niet onverdeeld positief. Zij vinden het tempo van verandering te laag en vinden dat er meer stappen moeten worden gezet dan tot nu toe gedaan. Zij stellen dat er geen reden is om de externe interventies te verminderen.

Deze conclusies van de kwartiermakers zijn teleurstellend. Met hen roep ik de accountantsorganisaties en de NBA daarom op om voortvarend aan de slag te gaan met de aanbevelingen uit de slotrapportage. Ik lever – voor nu – mijn aandeel in de externe interventies met het wetsvoorstel Wijzigingswet accountancysector van december jl. Het is nu aan de accountantsorganisaties en de NBA om veranderbereidheid te tonen en daarin snel concreet te worden. Ik ben het met de kwartiermakers eens dat

aanvullende regels nu niet nodig zijn, maar ik sluit deze niet uit als de sector de handschoen zelf niet oppakt en niet op afzienbare termijn voortgang boekt. De samenleving mag meer vooruitgang van de sector verwachten.

Accountantsorganisaties zijn medeverantwoordelijk voor kwaliteit wettelijke controle

Accountantsorganisaties hebben de verantwoordelijkheid om hun externe accountants en de controleteams in staat te stellen om de wettelijke controles goed uit te voeren. De kwartiermakers merken op dat het belangrijke middenkader, dat onderdeel is van het controleteam, nog steeds sterke prikkels moet weerstaan, zoals budgetdruk, tijdsdruk en de druk van de wensen van de controlecliënt over de te melden – of juist niet te melden – bevindingen. Om weerstand te kunnen bieden heeft de individuele accountant de volle steun nodig van de leiding van accountantsorganisaties. De leiding moet deze steun uitdragen en de accountant helpen deze prikkels te weerstaan. Daaraan voegen de kwartiermakers toe dat het middenkader van de accountantsorganisaties meer autonomie moet krijgen bij het uitvoeren van de opdracht tot wettelijke controle van de financiële verantwoording. Juist het middenkader moet immers de vereiste professioneel-kritische instelling (kunnen) ontwikkelen en toepassen.

Ik vind met de kwartiermakers dat het belang van de kwaliteit van de wettelijke controle voorop moet staan. Om die reden heb ik in het wetsvoorstel de medeverantwoordelijkheid verduidelijkt van de accountantsorganisatie voor de kwaliteit van de wettelijke controle. De accountantsorganisatie moet ervoor zorgen dat zij de kwaliteit waarborgt van de wettelijke controle. Om de kwaliteit van de wettelijke controle te borgen dient tenminste sprake te zijn van professionele oordeelsvorming, een professioneel-kritische instelling en een accountantsoordeel dat is onderbouwd met voldoende en geschikte controle-informatie. Deze nadere eisen maken duidelijk welke verantwoordelijkheid de leiding van de accountantsorganisatie heeft voor de kwaliteit van de wettelijke controle. Deze kwaliteitsnormen worden nog nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

Daarnaast is het verkrijgen van een goed beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van de wettelijke controle van belang. De AFM is verantwoordelijk voor het toezicht op accountantsorganisaties. De AFM verricht daarbij toezichtsonderzoeken naar belangrijke aspecten van het systeem van kwaliteitsbeheersing en wettelijke controle bij accountantsorganisaties. Ik heb de AFM gevraagd om in dat kader ook periodiek verslag uit te brengen over de «staat» van de accountancysector en van ontwikkelingen en risico's.⁴ Ik kijk uit naar deze onderzoeksrapporten en publicaties van de AFM en blijf hierover in gesprek met deze toezichthouder.

Het bestuur van een accountantsorganisatie heeft de primaire verantwoordelijkheid om een accountant in staat te stellen om te werken in een omgeving waar een cultuur heerst die kwaliteit voorop stelt. Ook wijzen de kwartiermakers op het belang van een goed intern toezicht voor de cultuur van de accountantsorganisatie, omdat het interne toezicht de benodigde cultuurverandering kan aanjagen binnen de accountantsorganisatie. In hun rol moeten interne toezichthouders de bestuurders aanspreken op de benodigde kwaliteitsgerichte cultuur(verandering) en daarmee bijdragen aan de nodige tegendruk. Ter versterking van die

⁴ Bijvoorbeeld door middel van «Sector in beeld in 2023», met daarin de ontwikkelingen van de markt voor accountantsorganisaties, en «Trendzicht».

interne toezichtrol heb ik in het wetsvoorstel opgenomen dat meer accountantsorganisaties een intern toezichtsorgaan moeten instellen. Ook krijgt het interne toezicht additionele bevoegdheden. Het krijgt goedkeuringenrechten over het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking van de accountantsorganisatie met een andere rechtspersoon, vennootschap of vergelijkbare entiteit, het nemen (of ingrijpend wijzigen) van een deelneming in een andere vennootschap, het doen van investeringen, het beëindigen van de arbeidsovereenkomst van een aanmerkelijk aantal werknemers en het goedkeuren van een voorstel tot winstuitkering. Daarnaast onderschrijf ik de oproep van de kwartiermakers waarin raden van commissarissen wordt aangeraden een aparte code voor commissarissen bij accountantsorganisaties op te stellen, zodat zij beter in staat zijn om hun publieke taak op zich te nemen.

Voor nu geen structuurwijziging van accountantsorganisaties, wel meer transparantie

De kwartiermakers hebben ook onderzocht of grotere structuurwijzigingen in de sector wenselijk zijn. Uit hun onderzoeken volgt dat de voordelen op dit moment niet in verhouding staan tot de nadelen. De kwartiermakers zien wel enkele goede maatregelen die accountantsorganisaties zelf kunnen uitvoeren. Zo kunnen zij de winst- en verliesrekening van de audittak boekhoudkundig scheiden van de van de adviestak. Daarnaast kunnen accountantsorganisaties de variabele beloning van de personen die werkzaam zijn in de audittak beperken tot kwaliteitscriteria. Ook kunnen rvc's commerciële prikkels beperken in de structuur van de variabele beloningen van bestuurders. Deze voorstellen steun ik. Ik ga de NBA vragen om hierover in gesprek te gaan met de accountantsorganisatie en mij regelmatig over de voortgang van de opvolging van deze aanbeveling te rapporteren. Externe interventies, zoals wettelijke verplichtingen, zouden hier niet nodig moeten hoeven zijn, maar ik sluit die ook niet uit.

Zoals aanbevolen door de Cta en uitgewerkt door de kwartiermakers bevat het ingediende wetsvoorstel een verplichting voor accountantsorganisaties om te rapporteren over Audit Quality Indicators (AQI's), die inzicht geven in factoren die bijdragen aan de kwaliteit van wettelijke controles. Daartoe gaan accountantsorganisaties periodiek een set van 11 AQI's aan de beroepsorganisatie rapporteren, die deze openbaar maakt. De NBA heeft aangegeven de accountantsorganisaties te ondersteunen bij de implementatie hiervan.

Om te weten in welke mate de sector de aanbevelingen heeft ingevoerd en of de kwaliteit van de wettelijke controle is verbeterd, ben ik voornemens drie jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie daartoe te verrichten.

De kwartiermakers sluiten niet uit dat in de toekomst een ingrijpendere structuurwijziging alsnog een doeltreffende en doelmatige interventie kan zijn. In lijn met het advies van de kwartiermakers houd ik deze mogelijkheid voor de toekomst open.

Accountantsorganisaties en innovatie

De kwartiermakers constateren dat accountantsorganisaties nog te weinig doen met innovatie. Er zijn kansen om innovatieve toepassingen in te zetten voor de wettelijke controle. Zij zien hier geen beperkingen voor accountantsorganisaties. Voor wat betreft innovatie zijn de accountantsorganisaties nu echt zelf aan zet en kunnen zij gebruiken maken van huidige ondersteunende faciliteiten zoals de AFM InnovationHub.

Controlecapaciteit, toetreders tot de OOB-markt en controlegrens

De kwartiermakers signaleren een schaarste aan controlecapaciteit. Schaarste leidt ertoe dat accountantsorganisaties minder worden geprikkeld om te innoveren en zich te onderscheiden in kwaliteit, snelheid en dienstverlening. Om de schaarste op de OOB-markt te verkleinen geven de kwartiermakers in overweging om de regels te vereenvoudigen voor het verkrijgen van een OOB-vergunning.⁵ Zij schrijven dat dit kan leiden tot meer toetreders in de OOB-markt.

Ik begrijp dat de kwartiermakers deze opening hebben genoemd. Ik zie ook voordelen in het vergroten van de OOB-controlecapaciteit. Tegelijkertijd hecht ik belang aan de extra Nederlandse waarborgen voor de kwaliteit van de wettelijke controle van de financiële verantwoording van organisaties van openbaar belang, zoals beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars, netbeheerders, grote woningcorporaties en pensioenfondsen. Vanwege dat belang is het wat mij betreft nu niet verstandig afbreuk te doen aan die extra waarborgen.

Wel heb ik me ingezet voor het verhogen van de controlegrens. Deze grensbedragen bepalen of een onderneming controleplichtig is of niet. De Europese Commissie heeft uiteindelijk ingestemd met een verhoging van 25% van de grenswaarden voor balanstotaal en netto-omzet waarboven een onderneming wettelijk verplicht is de jaarrekening te laten controleren door een externe accountant. Hierdoor hoeven minder ondernemingen een wettelijke controle uit te laten voeren. Dit leidt uiteindelijk tot een verminderd aantal opdrachten en levert daarmee een bijdrage aan het verminderen van de schaarste aan controlecapaciteit.

De rol van de NBA als beroepsorganisatie bij het behartigen van het publiek belang

De kwartiermakers maken opmerkingen over de NBA. De NBA is een publiekrechtelijke organisatie met verordenende bevoegdheden, maar ook een ledenorganisatie die wordt gefinancierd met contributies van accountants. Accountantsorganisaties dragen ook in niet-financiële middelen bij aan de NBA. Aan die afhankelijkheid verbinden de kwartiermakers de volgende conclusies:

«Dat maakt de NBA kwetsbaar en vatbaar voor behoudzucht. Ondanks alle goede wil is de voortgang traag en verwateren stukken in de consultatie onder de leden. Een toenemende onafhankelijkheid en afdoende financiering is wenselijk. Dat moet doorzettingskracht bevorderen.»

Dit roept de vraag op in welke mate de NBA in staat is om de gemeenschappelijke belangen te behartigen en de beroepsuitoefening te bevorderen. Daarbij trekken de kwartiermakers over het onderwerp «fraude/(dis)continuïteit» de volgende conclusies. Zij zijn positief over het feit dat de NBA heeft verplicht dat de accountant nu ook rapporteert over fraude en continuïteit in de controleverklaring en dat de discussie hierover is gestart. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat de voortgang traag is en dat de daadwerkelijke stappen nog moeten worden gezet. Zij doen een oproep aan de NBA om in de controleverklaring ook de bevindingen over fraude en (dis)continuïteit op te nemen en het gebruik van standaardteksten te ontmoedigen. Daarnaast vragen de kwartiermakers aandacht voor het verhogen van de aandacht voor fraude en continuïteit in de cultuur van accountantsorganisaties en het versterken van de

⁵ De markt van accountantsorganisaties voor controle van financiële verantwoording van organisaties van openbaar belang.

professioneel-kritische houding. Ik verwacht dat de NBA hierin een leidende rol zal nemen en de aanbevelingen samen met de accountantsorganisaties opvolgt. Hetzelfde geldt voor het onderwerp «geheimhouding». Hierover trekken de kwartiermakers een vergelijkbare conclusie. Stukken bevatten vaak vooruitstrevende en goede voorstellen, maar kennen ook een lange doorlooptijd en resulteren uiteindelijk in een consensusdocument waarin geen kleur meer wordt bekend. Dat vind ik teleurstellend.

Deze conclusies van de kwartiermakers roepen de vraag op of de NBA genoeg doorzettingsmacht heeft om deze materie betekenisvol om te zetten in doelgerichte beroepsreglementering. Indien men voldoende vertrouwen wil behouden in de beroepsregulering, dan is een sterke en onafhankelijke publiekrechtelijke beroepsorganisatie nodig. Daarom ben ik als systeemverantwoordelijke voornemens om te onderzoeken of de kwaliteit van het huidige stelsel van beroepsreglementering voldoende geborgd is. Zo niet, dan zal ik bezien wat nodig is om dit te verbeteren. Ik zal de NBA op een passende wijze betrekken bij dit onderzoek.

De AFM als sterke toezichthouder

De kwartiermakers schrijven dat de AFM structureel toezicht dient te houden op de controle door de externe accountant van fraude bij de te controleren onderneming of instelling. De AFM heeft fraude als thema opgenomen op de agenda voor 2024. Ook vragen de kwartiermakers aandacht voor een goed gefinancierde en toegeruste AFM als wettelijk toezichthouder op accountantsorganisaties. Ik ben het hiermee eens. Het toezicht van de AFM is afhankelijk van passende normen en bevoegdheden, naast uiteraard voldoende budget. Ik zal hierover in gesprek blijven met de AFM.

De te controleren ondernemingen dragen bij aan de kwaliteit

De te controleren onderneming of instelling heeft ook een essentiële rol in een kwalitatief goede controleketen. Zij dienen de accountants voldoende en adequate informatie te leveren. Zonder deze informatie is een goede wettelijke controle niet mogelijk. Volgens de kwartiermakers kan de Verklaring omtrent Risicobeheersing (VOR) daar een bijdrage aan leveren. De schragende partijen van de Nederlandse Corporate Governance Code⁶ (Code) en de NBA zijn tot een akkoord gekomen over de opname van VOR-bepalingen in de Code. Ik heb uw Kamer in een brief van 1 maart 2024 mijn reactie gestuurd over het voorstel om een VOR in de Code op te nemen (Kamerstuk 31 083, nr. 68). Ik steun de oproep van de kwartiermakers aan de gecontroleerde entiteiten en de NBA om een leidende rol te nemen in de discussie over de vormgeving van de Verklaring omtrent Levensvatbaarheid (VOL).

Het eervolle vak van accountant en de accountantsopleiding

De aantrekkelijkheid van de opleiding tot en het werk van accountant moet dringend omhoog, onder meer omdat het belangrijk is dat er voldoende controlecapaciteit aanwezig blijft in de markt. Het is zorgwekkend dat de instroom afneemt in en de uitstroom toeneemt uit zowel de opleiding als de beroepsgroep van openbare, externe accountants die wettelijke controles uitvoeren. De kwartiermakers en de door hen ingestelde expertgroep Educatie roepen daarom op om zo veel mogelijk

⁶ Dit zijn: het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), Eumedion, Euronext NV, de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), de Vereniging van Effectenbezitters (VEB), de Vereniging van Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO) en de Vereniging VNO-NCW.

vaart te maken met de modernisering van de beroepsprofielen, de opleidingen en de examinering.

De expertgroep Educatie en de kwartiermakers adviseren dat de NBA nieuwe beroepsprofielen opstelt, die dienen als referentie voor nieuw ingerichte opleidingen. Zij vinden dat deze opleidingen onder het reguliere externe toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs moeten komen. Van de belangrijkste actoren, namelijk de accountantsorganisaties, de NBA en de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding verwacht ik dat zij, in samenspraak met de opleidingsinstituten, op korte termijn met concrete en tijdgebonden plannen komen om het advies om te zetten in een ambitieus plan van aanpak en dat zij een onafhankelijke voorzitter of aanjager aandragen voor de regievoering op deze aanbevelingen. Ik vraag de NBA om, samen met de andere betrokken partijen, mij snel een plan van aanpak te sturen, waarna ik dit met hen wil bespreken. Ik zal de voortgang kritisch blijven volgen.

Tot slot

De kwartiermakers benadrukken dat tegendruk nodig is en blijft om de kwaliteit van de wettelijke controle tot prioriteit te maken voor alle betrokkenen. Zij zijn graag bereid om, indien uw Kamer dat wenst, aan uw Kamer een nadere toelichting te geven. De sector zal dus zelf in actie moeten komen en verdere vooruitgang realiseren door de aanbevelingen voortvarend op te pakken. Zelf draag ik bij aan de tegendruk met het ingediende wetsvoorstel. Ik kijk uit naar de behandeling daarvan. Daarnaast zal ik de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen van de kwartiermakers door de betrokkenen monitoren en daarvoor in gesprek blijven met de betrokkenen. Ik zal uw Kamer daarover uiterlijk eind dit jaar informeren. Ik verwacht van de sector dat zij daarvoor concrete stappen heeft gezet en duidelijk heeft gemaakt wat zij (nog meer) gaat doen om tegemoet te komen aan aanbevelingen van de kwartiermakers.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg