

Vergaderjaar 2018–2019

33 977

Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

34 677

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

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2018

De accountancysector is in beweging en zit middenin een verandertraject dat moet leiden tot een duurzame gedrags- en cultuurverandering. Hoewel ik me realiseer dat dit traject tijd kost en de genomen maatregelen de kans moeten krijgen een bijdrage te leveren aan verbetering van de kwaliteit, zie ik aanleiding om een onafhankelijke commissie in te stellen die nader gaat onderzoeken hoe de kwaliteit van de wettelijke controles duurzaam kan worden verbeterd. Ik licht dat in deze brief toe.

Rapport AFM

Vandaag heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM) een uitgebreide analyse gepubliceerd inzake de kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector voor organisaties van openbaar belang (oob). Een belangrijke conclusie in het rapport van de AFM is dat er aanwijzingen zijn dat er in de huidige structuur van de sector meerdere kwetsbaarheden besloten liggen die een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controles die door accountants worden verricht. Als gevolg van deze kwetsbaarheden in de structuur, in de economische theorie ook wel aangeduid als marktfalen, kan de kwaliteit van de wettelijke controles achterblijven bij het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau. Het risico bestaat dat daardoor de accountant en de accountantsorganisatie onvoldoende het publieke belang dienen. De bronnen van marktfalen lopen volgens de AFM uiteen van een imperfecte werking van de vraag- en aanbodzijde in de markt van wettelijke controles tot potentieel schadelijke prikkels uit hoofde van het verdien-, partner- en bedrijfsmodel binnen de accountantsorganisaties. De mate waarin deze

bronnen van marktfalen mogelijk in negatieve zin bijdragen aan kwaliteit van wettelijke controles verschilt per bron.

De AFM geeft in haar rapport aan dat bij geen enkel alternatief structuurmodel met zekerheid kan worden gesteld dat het zal leiden tot duurzaam hoge kwaliteit van wettelijke controles. Daarnaast kunnen deze alternatieve modellen risico's van nieuw marktfalen of overheidsfalen creëren. De AFM beschrijft dat kwetsbaarheden in de bestaande modellen kunnen worden gemitigeerd door de markt van wettelijke controles of de structuur van accountantsorganisaties anders vorm te geven. Dit vereist significante ingrepen. Bovendien vergen die modellen mogelijk aanpassing van internationale wet- en regelgeving en zal moeten worden onderzocht hoe die aanpassing kan worden doorgevoerd. De AFM constateert dan ook dat nadere analyse nodig zal zijn. In het rapport worden ook kwaliteitsverbeterende maatregelen onderzocht die binnen de bestaande structuur zouden kunnen worden overwogen. Met deze maatregelen worden de onderliggende bronnen van marktfalen niet weggenomen, maar wordt de negatieve impact ervan (nader) ingeperkt.

Met dit rapport beoogt de AFM vanuit haar rol als toezichthouder een constructieve bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over de kwaliteit van de wettelijke controles. Het is volgens de AFM nog te vroeg om te concluderen dat de reeds genomen verandermaatregelen niet (het gewenste) effect sorteren en dat de verbeteringen ten aanzien van de kwaliteit niet kunnen plaatsvinden binnen de huidige structuur van de accountancysector. Tegelijkertijd ziet de AFM de toegevoegde waarde van een open discussie over mogelijk meer structurele oorzaken van achterblijvende kwaliteit van wettelijke controles en een verkenning van oplossingsrichtingen.

Tweede verslag MCA over voortgang sector

Voor de zomer heeft de Monitoringcommissie Accountancy (MCA) haar tweede verslag over de voortgang aangeboden, getiteld «Doorpakken!».¹ De belangrijkste bevinding van de MCA is dat veranderingen in de sector te langzaam gaan en meer diepgang moeten krijgen. De MCA stelt in haar tweede verslag dat de sector belangrijke stappen heeft gezet met de implementatie van de maatregelen uit het NBA-rapport. Dit is vooral het geval bij de zogenoemde «Big4»-accountantsorganisaties. De MCA stelt verder vast dat kwaliteit binnen de sector meer centraal staat en er meer veranderingsdynamiek is dan twee jaar geleden. Ook is de MCA positief over de raden van commissarissen, die zijn ingesteld door de accountantsorganisaties met een vergunning om wettelijk controles te verrichten bij organisaties van openbaar belang.

Desalniettemin is het tweede verslag, net als het eerste verslag uit november 2016², kritisch ten aanzien van de snelheid en de diepgang van het veranderproces. De MCA is nog altijd van oordeel dat de analyse van de oorzaken onvoldoende is. Daarnaast waarschuwt de MCA dat de complexiteit van het veranderproces door de sector wordt onderschat. Net als in haar eerste verslag wijst de MCA in het tweede verslag op de zogenaamde «wicked problems», zoals het effect van het verdienmodel op cultuur en gedrag. Daarbij heeft de MCA kennis genomen van het «Green Paper Structuurmodellen Accountancy» van de Stuurgroep Publiek Belang van de NBA, waarin de bestaande structuurmodellen binnen de sector en hun effect op de kwaliteit van de accountantscontrole en alternatieve modellen worden beschreven. Dit Green Paper is eind

¹ Beschikbaar via <https://www.monitoringaccountancy.nl/nieuws-en-publicaties/>.

² Beschikbaar via <https://www.monitoringaccountancy.nl/nieuws-en-publicaties/>.

2017 geconsulteerd en de stuurgroep is nog bezig met de verwerking van de consultatiereacties. De MCA stelt mede op basis van het Green Paper dat het onderwerp «structuurmodellen» inmiddels in de sector bespreekbaar is, maar ook dat de houding van de sector tot dusver te defensief is. De aanpak vanuit de sector is volgens de MCA op dit moment onvoldoende gericht op het durven beschouwen van dergelijke onderwerpen in de volle omvang, het kijken naar de voor- en nadelen van alle alternatieve modellen en evenmin wordt op zoek gegaan naar het detecteren en mitigeren van schadelijke prikkels. Ook toont de sector zich naar het oordeel van de MCA te optimistisch over bestaande modellen en laat de sector na deze echt ter discussie te stellen.

De MCA pleit op dit moment uitdrukkelijk nog niet voor ingrijpen van overheidswege. In deze fase is volgens de MCA de sector nog aan zet. De sector zal, aldus het rapport, echt moeten laten zien dat verbetering mogelijk is binnen het huidige kader. Het verslag van de MCA is ook een aansporing daartoe.

Oproepen tot nader onderzoek

Een goed functionerende accountancysector is van groot belang voor de maatschappij. Investeerders, beleggers en toezichhouders moeten er van op aan kunnen dat het oordeel van een accountant deugdelijk is. Gelet op dit maatschappelijke belang hoort bij deze beroepsgroep een cultuur die publiek belang stelt boven commerciële belang, die kwaliteit stelt boven winstmaximalisatie en die wordt gedreven door een continue verbetering van de professionele kwaliteit. Het is daarom dat het rapport van de AFM en het verslag van de MCA en mij zorgen baren, met name door de signalen dat de complexiteit van het veranderproces door de sector wordt onderschat, de sector nog onvoldoende bereid is te bezien of fundamentele veranderingen nodig zijn en de constatering van de AFM dat als gevolg van eventueel marktfalen in de sector de kwaliteit van de wettelijke controles zou kunnen achterblijven bij het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau.

Tijdens de behandeling in uw Kamer van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties op 6 september 2017 is gesproken over de vraag of er, indien die maatregelen onvoldoende effect sorteren, fundamentele ingrepen zou moeten worden in de wijze waarop de sector is georganiseerd. In dit verband is stilgestaan bij de analyse van de structuur- en verdienmodellen binnen de sector, die onder leiding van de Stuurgroep Publiek Belang van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) zelf wordt uitgevoerd. Deze brede discussie binnen de beroepsgroep is nog niet afgerond. Mijn voorganger heeft tijdens het debat toegezegd ook met een analyse van de verdienmodellen te zullen komen, indien de sector onvoldoende voortgang boekt.³ Tevens is toegezegd dat daarbij ook de mogelijkheid van controle van publieke instellingen van overheidswege wordt betrokken. Daarnaast heeft uw Kamer een motie aangenomen van het lid Nijboer c.s. waarin de regering wordt opgeroepen om voorstellen uit te werken die het verdienmodel fundamenteel veranderen, waarbij in ieder geval ook het afscheiden van de accountancytak van de fiscale tak en de adviestak wordt betrokken.⁴

Commissie Toekomst Accountancysector

Per 1 juli 2018 is de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties in werking getreden. De aanvullende maatregelen beogen, tezamen

³ Handelingen II 2016/17, nr. 99, item 3, p. 8.

⁴ Kamerstuk 34 677, nr. 16.

met de wettelijke maatregelen die eerder al genomen zijn⁵ en de verbetermaatregelen die de accountancysector de afgelopen jaren zelf heeft doorgevoerd⁶, bij te dragen aan de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle van de jaarrekening.

Ik realiseer mij dat het verandertraject van de sector tijd kost en de genomen maatregelen de kans moeten krijgen een bijdrage te leveren aan verbetering van de kwaliteit. Het is echter, gelet op bovengenoemde signalen, mogelijk dat aanvullende ingrepen op termijn noodzakelijk blijken te zijn om de kwaliteit van wettelijke controles structureel te verbeteren. Eventuele ingrepen, waaronder mogelijke ingrepen in de structuur, kunnen positieve effecten hebben. Er is aanleiding om de te verwachten positieve effecten te onderzoeken. Tegelijkertijd zijn ingrepen in de structuur in meerdere opzichten ingrijpend en complex. Ingrijpend voor de accountantsorganisaties, maar ook voor de controlecliënten en het toezicht. Het is ingewikkeld vanwege het internationale speelveld en de wereldwijde netwerken waar de grote accountantsorganisaties deel van uitmaken. De complexiteit wordt verder verhoogd door het (Europese) juridisch kader, zoals dit onder meer voortvloeit uit de jaarrekeningenrichtlijn en het EU Werkingsverdrag (bijvoorbeeld de inzake het vrije verkeer van diensten).⁷

Eventuele ingrepen moeten vooraf goed worden onderzocht. Hierbij moet worden gekeken naar de risico's ervan en er moet inzicht zijn in hoeverre eventueel ingrijpen tot een verbetering leidt. Ik hecht eraan dat het eventuele debat te zijner tijd op basis van een grondige probleemanalyse en aan de hand van mogelijke oplossingen kan worden gevoerd.

Gelet op het voorgaande ben ik voornemens om een onafhankelijke commissie in het leven te roepen die gaat onderzoeken hoe de kwaliteit van de wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden. De commissie krijgt tot taak onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam geborgd kan worden en te adviseren over eventuele gewenste beleids- en/of wetswijzigingen en de juridische haalbaarheid daarvan. De commissie zal daarbij mogelijke aanpassingen van de structuur van de markt van wettelijke controles en/of accountantsorganisaties betrekken. Een aantal te betrekken structuurmodellen zal door mij worden voorgeschreven, waaronder het *audit only* model (naar aanleiding van de van het lid motie-Nijboer c.s. (Kamerstuk 34 677, nr. 16)), het intermediair-model en controle van publieke instellingen van overheidswege (naar aanleiding van de toezegging van mijn voorganger aan uw Kamer), maar de commissie hoeft zich daartoe niet te beperken. De commissie kan vanzelfsprekend ook andere structurele oplossingen onderzoeken die de kwaliteit van de wettelijke controles borgen. Bij het onderzoek zal aandacht dienen te zijn voor ongewenste (neven)effecten van de maatregelen en proportionaliteit ervan voor de sector en controlecliënten (zowel voor publieke instellingen als ondernemingen). Bij neveneffecten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het veroorzaken van nieuwe prikkels van marktfalen, of de beschikbaarheid van accountants. Daarnaast is van belang dat de commissie rekening houdt met de internationale context van de accountancysector, waaronder de markt-

⁵ Stb. 2016, nr. 398.

⁶ NBA, «In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole». Beschikbaar via: https://www.nba.nl/globalassets/projecten/in-het-publiek-belang/in_het_publiek_belang_rapport_25_september_2014.pdf.

⁷ Richtlijn nr. 2014/56/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen (PbEU 2014, L 158).

structuur en het Europese regelgevende kader en de vraag of eventuele aanvullende maatregelen op EU – dan wel op nationaal niveau getroffen kunnen worden.

Ik verwacht dat de commissie begin 2019 kan starten met haar onderzoek. Ik zal de commissie verzoeken haar advies binnen 12 maanden aan mij te zenden, waarna ik het advies, voorzien van mijn reactie, aan uw Kamer zal zenden. Dit is na de rapportage van de AFM over de overige oob-accountantsorganisaties, die in 2019 zal worden uitgebracht en vermoedelijk na het derde en laatste verslag van de MCA. De verschillende rapporten zullen tezamen meer inzicht geven in het effect van de tot dusver genomen maatregelen en de noodzaak van aanvullende ingrepen ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra