

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

FM/2013/675 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 22 april 2013
Betreft Kamervragen bevindingen AFM kwaliteit accountantscontroles en naleving
overgangsregeling scheiding controle en advies

Geachte voorzitter,

Bijgaand treft u aan de antwoorden op de vragen van de leden Koolmees (D66) en Nijboer (PvdA) over respectievelijk de bevindingen van de AFM over de kwaliteit van de accountantscontroles bij negen middelgrote accountantskantoren en de naleving van de overgangsregeling inzake de scheiding van controle en advies door de Big 4-kantoren.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

2013Z06363

Vragen van het lid Koolmees (D66) aan de minister van Financiën over het ontduiken van wetgeving door accountants (ingezonden 29 maart 2013)

1

Kent u het item "AFM: accountants ontduiken wetgeving"? 1)

Antwoord vraag 1

Ja

2

Wat is uw reactie op het feit dat er eind 2012 volgens de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zo'n vijftig erg dubieuze contracten zijn afgesloten tussen accountants en hun klanten en dat hiermee nieuwe wetgeving ontdoken wordt?

3

Wat betekent dit voor de beoogde scheiding tussen advies en controle en de onafhankelijkheid van de accountantscontrole?

4

Deelt u de mening van de AFM dat het zorgelijk is als er een loopje wordt genomen met de wetgeving?

Antwoord vraag 2, 3 en 4

Wettelijke controles van goede kwaliteit dragen bij aan het vertrouwen in de financiële verslaggeving van ondernemingen. De onafhankelijkheid van de externe accountant is belangrijk voor de kwaliteit van de wettelijke controles. De wettelijke scheiding van controlediensten en andere werkzaamheden draagt wat mij betreft bij aan het versterken van de gewenste onafhankelijkheid.

Op 1 januari 2013 is de wettelijke scheiding tussen controlediensten en andere werkzaamheden in werking getreden. Het was duidelijk dat dit de nodige impact zou hebben op accountantsorganisaties en hun controlecliënten. Om de overgang naar de nieuwe situatie niet al te abrupt te laten verlopen is er dan ook een overgangsregeling van twee jaar gecreëerd. Bij de plenaire behandeling van de Wet op het accountantsberoep in de Eerste Kamer op 27 november 2012 heb ik aangegeven dat deze periode van twee jaar het mogelijk moet maken om lopende adviezen af te maken. De achtergrond van deze overgangsregeling is niet geweest om op het laatste moment nog geheel nieuwe adviescontracten voor een duur van twee jaar af te sluiten. Mocht dit laatste wel het geval zijn, dan is dit inderdaad zorgelijk te noemen. De verplichte scheiding van controlediensten en andere werkzaamheden dient immers de onafhankelijkheid van de externe accountant en met het oog hierop wordt van de accountantssector hoe dan ook een gedragsverandering verlangd.

5

Welke maatregelen kan de AFM of kunt u nemen tegen accountantskantoren die de nieuwe wetgeving ontwijken? Kunnen contracten die gesloten zijn om nieuwe wetgeving te omzeilen nietig worden verklaard?

Antwoord vraag 5

Het is aan de AFM om toezicht te houden op de naleving van de wettelijke scheiding tussen controlediensten en andere werkzaamheden en de hierbij opgenomen overgangsregeling. De maatregelen die de AFM in dit kader kan nemen variëren van een goed gesprek met een betrokken accountantsorganisatie in meer informele sfeer tot het nemen van een formele bestuursrechtelijke maatregel. Hierbij moet worden gedacht aan het geven van een aanwijzing waarin de betrokken accountantsorganisatie wordt verplicht om binnen een gestelde termijn een bepaalde gedragslijn te volgen. Door middel van een dergelijke aanwijzing kan de AFM een accountantsorganisatie ertoe bewegen bepaalde werkzaamheden die worden verricht naast controlediensten te staken. De AFM heeft geconstateerd dat in december 2012 door alle Big 4-kantoren contracten zijn afgesloten voor niet-controlediensten die naar de mening van de AFM niet onder de overgangsregeling zouden

behoren te vallen. De AFM heeft een dringend beroep gedaan op de kantoren om alle vlak voor 1 januari 2013 afgesloten contracten te (her)beoordelen en die contracten die niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van de wetgever te beëindigen of te beperken tot de redelijkerwijs nog noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden. De Big 4-kantoren hebben aangegeven contracten die evident op gespannen voet staan met de overgangsregeling alsnog te hebben ingetrokken dan wel deze niet te zullen uitvoeren. Het eventueel nietig verklaren van betreffende contracten is hiermee niet meer aan de orde, en behoort overigens ook niet tot de bevoegdheden van de AFM. De Big 4-kantoren en de AFM zullen de naar eigen zeggen constructieve dialoog over de bevindingen van de AFM continueren.

6

Wat is uw oordeel over het zelfreinigend vermogen van de accountantsbranche?

Antwoord vraag 6

Het maatschappelijk verkeer wil een onafhankelijk oordeel horen over de kwaliteit van de financiële verslaggeving van ondernemingen. Dit oordeel moet afkomstig zijn van een onafhankelijke deskundige, de externe accountant. Na de begin 2012 gehouden consultatie accountancy¹ bleek dat alle respondenten het er over eens waren dat het maatschappelijk verkeer niet is overtuigd van de onafhankelijkheid van de accountant vandaag de dag. De accountantsbranche heeft inmiddels te maken met de nodige nieuwe wetgeving ter versterking van de gewenste onafhankelijkheid. Duidelijk is dat hiermee een gedragsverandering wordt verlangd van de accountantssector. Aangezien vertrouwen in controle door en verklaringen van accountants cruciaal is, moet hier met grote urgentie door de sector aan worden gewerkt.

1) Nieuwsuur, 27 maart 2013

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 112, nr. 1390

2013Z06490

Vragen van het lid Nijboer (PvdA) aan de minister van Financiën over ernstige tekortkomingen bij externe accountantscontroles en de weigering van de grote vier accountantskantoren om de wet over scheiding van advies- en controlepraktijk na te leven (ingezonden 2 april 2013)

1

Bent u bekend met het item 'AFM: accountants ontduiken wetgeving' uit Nieuwsuur 1) alsmede het bericht: 'Fundamentele verbeteringen in gang gezet bij negen middelgrote accountantskantoren na onderzoek AFM'? 2)

Antwoord vraag 1

Ja

2

Deelt u de mening dat de scheiding van controlediensten en advieswerkzaamheden van accountants essentieel is om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan en de onafhankelijkheid en kwaliteit van de externe accountantscontrole te borgen?

Antwoord vraag 2

Wettelijke controles van goede kwaliteit dragen bij aan het vertrouwen in de financiële verslaggeving van ondernemingen. De onafhankelijkheid van de externe accountant is belangrijk voor de kwaliteit van de wettelijke controles. Verschillende vormen van dienstverlening die de externe accountant naast de wettelijke controle verricht kunnen risico's met betrekking tot de onafhankelijkheid met zich meebrengen. De wettelijke scheiding van controlediensten en andere werkzaamheden draagt wat mij betreft dan ook bij aan het versterken van de gewenste onafhankelijkheid.

3

Deelt u de opvatting van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) dat de grote vier accountantskantoren door net voor de ingang van de overgangstermijn nieuwe contracten af te sluiten: "niet hebben gehandeld in de geest van de wet"? 3)

4

Hoe beoordeelt u het verweer van de accountantsorganisaties dat er nog onduidelijkheid is over de interpretatie van de overgangsregeling?

5

Deelt u de interpretatie van de overgangsregeling voor de scheiding van advies- en controlewerkzaamheden als een mogelijkheid om alleen lopende adviescontracten voor een periode van twee jaar uit te dienen bij cliënten waar men ook controlediensten verricht zoals ook is opgemerkt bij de wetsbehandeling 4) in de Eerste Kamer?

Antwoord vraag 3, 4 en 5

Bij de plenaire behandeling van de Wet op het accountantsberoep in de Eerste Kamer op 27 november 2012 heb ik aangegeven dat de overgangperiode van twee jaar het mogelijk moet maken om lopende adviezen af te maken. Hiermee heb ik een interpretatie gegeven van de overgangsregeling, waarbij het voor iedereen duidelijk moet zijn geweest dat de achtergrond van deze overgangsregeling in ieder geval niet was om op het laatste moment nog geheel nieuwe adviescontracten af te sluiten. Mocht dit laatste wel het geval zijn, dan is er zeker gehandeld in strijd met de geest van de wet. Dit is een slecht signaal vanuit de sector.

6

Is het u bekend dat volgens het rapport van de AFM over de scheiding van de advies- en controlepraktijk in de laatste twee maanden van 2012, net voor de ingang van de overgangsregeling, 277 nieuwe contracten zijn afgesloten? Is u, of de AFM, bekend of dit een aanzienlijke stijging is ten opzichte van eerdere jaren?

Antwoord vraag 6

Ja, het is mij bekend dat volgens het rapport van de AFM over de naleving overgangsregeling scheiding controle en advies van 27 maart 2013 de Big 4-kantoren in de periode 1 november tot en met 31 december 2012 in totaal 227 contracten hebben afgesloten voor niet-controlediensten bij organisaties van openbaar belang waar zij ook wettelijke controles verrichten. Niet bekend is of dit een aanzienlijke stijging is ten opzichte van eerdere jaren, maar dit doet niet af aan de constatering dat er 52 contracten zijn die naar de mening van de AFM niet onder de overgangsregeling zouden behoren te vallen.

7

Kunt u bevestigen dat van de 82 beoordeelde contracten er 52 contracten door de AFM worden gekwalificeerd als contracten "die niet onder de overgangsregeling zouden behoren te vallen"? 5) Hoe beoordeelt u de zienswijze van de accountantsorganisaties, die geen reden zien deze contracten af te breken?

8

Over welke handhavende instrumenten beschikt de AFM indien de accountantskantoren in strijd met de overgangsregeling handelen? Kan de AFM handhaven als in strijd wordt gehandeld met de overgangsregeling en zo nee, waarom niet? Welke voornemens heeft u in dat geval om dat te veranderen?

Antwoord vraag 7 en 8

Uit het rapport van de AFM over de naleving overgangsregeling scheiding controle en advies van 27 maart 2013 maak ik op dat er 52 contracten zijn die naar de mening van de AFM niet onder de overgangsregeling zouden behoren te vallen. Het is aan de AFM om toezicht te houden op de naleving van de wettelijke scheiding tussen controlediensten en andere werkzaamheden en de hierbij opgenomen overgangsregeling. De maatregelen die de AFM in dit kader kan nemen variëren van een goed gesprek met een betrokken accountantsorganisatie in meer informele sfeer tot het nemen van een formele bestuursrechtelijke maatregel. Hierbij moet worden gedacht aan het geven van een aanwijzing waarin de betrokken accountantsorganisatie wordt verplicht om binnen een gestelde termijn een bepaalde gedragslijn te volgen. Door middel van een dergelijke aanwijzing kan de AFM een accountantsorganisatie ertoe bewegen bepaalde werkzaamheden die worden verricht naast controlediensten te staken. De AFM heeft geconstateerd dat in december 2012 door alle Big 4-kantoren contracten zijn afgesloten voor niet-controlediensten die naar de mening van de AFM niet onder de overgangsregeling zouden behoren te vallen. De AFM heeft een dringend beroep gedaan op de kantoren om alle vlak voor 1 januari 2013 afgesloten contracten te (her)beoordelen en die contracten die niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van de wetgever te beëindigen of te beperken tot de redelijkerwijs nog noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden. De Big 4-kantoren hebben aangegeven contracten die evident op gespannen voet staan met de overgangsregeling alsnog te hebben ingetrokken dan wel deze niet te zullen uitvoeren. De Big 4-kantoren en de AFM zullen de naar eigen zeggen constructieve dialoog over de bevindingen van de AFM continueren.

9

Deelt u de mening dat de conclusie van de AFM stuitend is dat in 74% van de door de AFM beoordeelde accountantscontroles van negen OOB-vergunninghouders onvoldoende of ongeschikte controle-informatie beschikbaar was, ook gelet op de belangrijke controlerende en signalerende functie die accountantsverklaringen spelen in het commerciële verkeer?

Antwoord vraag 9

De AFM heeft op 21 maart jongstleden verslag gedaan van de reguliere onderzoeken die de AFM in 2011 en 2012 heeft uitgevoerd bij negen accountantsorganisaties die beschikken over een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang. De AFM heeft in totaal 47 accountantscontroles over boekjaren 2009, 2010 en 2011, waarvan het merendeel over 2011, betrokken in dit onderzoek naar de kwaliteit van de accountantscontrole. Dit betrof overigens 12 accountantscontroles bij organisaties van openbaar belang en 35 accountantscontroles bij organisaties die niet kwalificeren als organisatie van

openbaar belang. De AFM heeft ernstige bevindingen aangetroffen in 35 van de 47 beoordeelde accountantscontroles. Hieruit volgt de conclusie dat in circa 74% van de door de AFM beoordeelde accountantscontroles de externe accountants geen voldoende en geschikte controle-informatie hebben verkregen.

De financiële verslaggeving van ondernemingen vormt een belangrijke bron van informatie voor beleggers en andere stakeholders om zich een oordeel te kunnen vormen over de waardering en toekomstverwachting van een onderneming. Het maatschappelijk verkeer wil een onafhankelijk oordeel horen over de kwaliteit van de financiële verslaggeving. Dit oordeel moet afkomstig zijn van een onafhankelijke deskundige, de externe accountant. Het maatschappelijk verkeer moet daarom kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de uitgevoerde accountantscontroles. Dit maatschappelijke belang speelt vooral bij organisaties van openbaar belang.

Uit het rapport van de AFM van 21 maart jongstleden blijkt dat de onderzochte negen accountantsorganisaties nog het nodige werk hebben te verzetten om de kwaliteit van de door hen uitgevoerde accountantscontroles te waarborgen. Aangezien vertrouwen in controle door en verklaringen van accountants cruciaal is, moet hier met grote urgentie door de sector aan worden gewerkt. Inmiddels zijn maatregelen ter verbetering ingezet. Zo heeft de AFM met de beleidsbepalers van de betrokken organisaties normoverdragende gesprekken gevoerd en zal de AFM in 2013 de uitwerking van de verbeterplannen die de betrokken organisaties hebben opgesteld nauwlettend volgen. Daarnaast heeft de AFM aangekondigd in 2014-2015 bij de betrokken kantoren eenzelfde onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de accountantscontrole en dan waar nodig verdere formele handhavingsmaatregelen niet uit te sluiten. De betrokken kantoren hebben in gesprekken met de AFM aangegeven open te staan voor het nemen van verdergaande kwaliteitsmaatregelen. Dit zal nu direct ter hand moeten worden genomen.

10
Over welke sanctionerende en andere handhavende bevoegdheden beschikt de AFM ten aanzien van accountants en wanneer mag de AFM deze inzetten? Kan de AFM voldoende afschrikwekkende straffen opleggen, bijten deze genoeg? Zo nee, welke voornemens heeft u om dat te veranderen?

Antwoord vraag 10

Accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten dienen op grond van de Wta over een door de AFM verleende vergunning te beschikken en staan onder doorlopend toezicht van de AFM. Vergunninghoudende kantoren moeten aantonen blijvend aan de bij of krachtens de Wta gestelde eisen te voldoen. De AFM beschikt in dit kader over diverse sanctionerende en andere handhavende bevoegdheden. De AFM kan bij overtredingen van de Wta overgaan tot het inzetten van meer formele handhavingsinstrumenten. Hierbij moet worden gedacht aan het geven van een aanwijzing waarin de betrokken accountantsorganisatie wordt verplicht om binnen een gestelde redelijke termijn een bepaalde gedragslijn te volgen en het opleggen van een last onder dwangsom respectievelijk een bestuurlijke boete. Het bedrag van een op te leggen bestuurlijke boete kan oplopen tot € 4.000.000,- en bij recidive binnen vijf jaar wordt het bedrag van de bestuurlijke boete verdubbeld. In het uiterste geval kan de AFM een op grond van de Wta verleende vergunning, indien de houder niet meer voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde regels, beperken of zelfs intrekken. Het bestaande handhavingsinstrumentarium lijkt mij voldoende adequaat.

11
In hoeverre kunnen de ernstige bevindingen van de AFM over de kwaliteit van de externe accountantscontrole aanleiding zijn voor tuchtrechtelijk ingrijpen bij een individuele accountant?

Antwoord vraag 11

De externe accountant is ten aanzien van zijn beroepsmatig handelen onderworpen aan tuchtrechtspraak op de voet van de Wet tuchtrechtspraak accountants ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde. Wanneer de AFM daartoe aanleiding ziet kan zij net als ieder ander bij een vermoeden van een dergelijk handelen of nalaten tegen de betreffende externe accountant een klacht indienen bij de Accountantskamer.

12

Kunt u bevestigen dat bij vier van de negen gecontroleerde OOB-vergunninghouders (OOB: organisatie van openbaar belang) bij alle onderzochte accountantscontroles ernstige gebreken geconstateerd zijn (een 100%-score in negatieve zin)? Kunt u bevestigen dat door de AFM suggesties worden gedaan voor kwaliteitsverbetering bij de negen OOB-vergunninghouders? Zijn de beweegredenen van de AFM om niet sanctionerend op te treden gegeven de ernst en omvang van de bevindingen?

Antwoord vraag 12

De AFM heeft in haar onderzoek geconstateerd dat zich tussen de negen onderzochte accountantsorganisaties die beschikken over een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang verschillen voordoen in zowel de ernst als de mogelijke oorzaken van de kwaliteitsproblemen. Uit tabel 3 van het door de AFM verstrekte rapport van 21 maart jongstleden blijkt inderdaad, dat er bij vier van de negen onderzochte vergunninghouders bij alle beoordeelde accountantscontroles sprake was van ernstige bevindingen.

Uit de gesprekken die de AFM heeft gevoerd met de negen onderzochte kantoren bleek dat zij openstaan voor het nemen van verdergaande kwaliteitsmaatregelen. De AFM heeft de accountantsorganisaties in dit kader gevraagd om een gedegen analyse te maken van de oorzaken die ten grondslag liggen aan de tekortkomingen in de kwaliteit van de door de AFM onderzochte accountantscontroles. In het rapport van de AFM van 21 maart jongstleden staan de maatregelen beschreven die de negen kantoren hebben opgenomen in de herstel- en verbeterplannen die zij aan de AFM hebben toegestuurd naar aanleiding van de bevindingen van de AFM. Deze maatregelen zijn erop gericht om de toon aan de top, waaronder de bedrijfscultuur, het stelsel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking en de kwaliteit van de externe accountant te versterken. De AFM is van mening dat meer aandacht voor deze factoren binnen accountantsorganisaties een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de accountantscontrole.

Gedurende 2013 zal de AFM de implementatie van de herstelmaatregelen en kwaliteitsmaatregelen van de betreffende kantoren nauwlettend monitoren. Daarnaast heeft de AFM aangekondigd in 2014-2015 bij de betrokken kantoren eenzelfde onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de accountantscontrole. Wanneer de AFM dan opnieuw ernstige bevindingen heeft, heeft zij aangegeven dat formele handhavingsmaatregelen niet uit te sluiten zijn. De AFM bepaalt als zelfstandig bestuursorgaan binnen de contouren van de Wta op welke wijze zij invulling geeft aan het door haar uit te oefenen onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties.

13

Hoe oordeelt u over de stijging van zes accountants die uit het ambt worden gezet door de Accountantskamer in 2008, naar 21 in 2012? Is het een signaal dat de handhaving is geïntensiveerd of is dit een signaal dat er juist nog heel veel mis is in de accountancy sector?

Antwoord vraag 13

De stijging van het aantal door de Accountantskamer opgelegde doorhalingen in het accountantsregister kan onder meer worden gerelateerd aan een stijging van het aantal ingediende klachten. Daarnaast is de handhaving gewijzigd, in de zin dat het tuchtrecht voor accountants met inwerkingtreding van de Wet tuchtrechtspraak accountants sinds 1 mei 2009 meer op afstand van de beroepsgroep is geplaatst door het aanwijzen van de Accountantskamer als tuchtrechtelijke instantie. Bij de behandeling van een klacht bestaat de samenstelling van de Accountantskamer altijd in meerderheid uit leden van de rechterlijke macht, aangevuld met één of meer accountantsleden. Het is niet duidelijk in hoeverre deze wijziging aan de stijging heeft bijgedragen.

1) Nieuwsuur. 'AFM: accountants ontduiken wetgeving'. 27 maart 2013. Link: <http://niewsuur.nl/onderwerp/489278-afm-accountants-ontduiken-wetgeving.html>

2) Autoriteit Financiële Markten. 'Fundamentele verbeteringen in gang gezet bij negen middelgrote accountantskantoren na onderzoek AFM'. 21 maart 2013. Link: <http://www.afm.nl/nl/professionals/afm-actueel/nieuws/2013/mrt/onderzoek-accountants-oob.aspx>

3) Autoriteit Financiële Markten. 'Adviescontracten bij controleklant bedreigen onafhankelijkheid accountant'. Persbericht 27 maart 2013. Link: <http://www.afm.nl/nl/professionals/afm-actueel/nieuws/2013/mrt/bedreiging-onafhankelijkheid.aspx>

4) "Dan even heel scherp over de data. Het amendement-Plasterk gaat direct in, zo is mijn voorstel. Ik proef daar steun voor, met de kanttekening dat in het amendement al een overgangstermijn zat voor nog oplopende adviezen. Dit punt maakte de heer Reuten. Er is inderdaad sprake van een overgangstermijn van twee jaar, maar het amendement wordt direct van kracht en vanaf dat moment is het dus niet meer toegestaan om et cetera, behalve dat lopende adviezen mogen worden afgemaakt. Daarop heeft die twee jaar betrekking." Zie Handelingen Eerste Kamer 2012-2013, nr. 9 item 4, p. 37 vergaderdatum 27-11-2012.

5) Autoriteit Financiële Markten. 'Naleving overgangsregeling scheiding controle en advies', p. 8. 27 maart 2013. Link: <http://www.afm.nl/~media/Files/rapport/2013/overgangsregeling-controle-advies.ashx>

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Koolmees (D66), ingezonden 29 maart 2013 (vraagnummer 2013Z06363)