

## Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

FOUT! ONBEKENDE NAAM VOOR DOCUMENTEIGENSCHAP.

Aan 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.rijksoverheid.nl

### Ons kenmerk

BR FM 2014/1703 M

### Uw brief (kenmerk)

2014D37356Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Datum 7 november 2014

Betreft Reactie schriftelijk overleg accountancy

Geachte voorzitter,

Op 13 november 2014 is een algemeen overleg over accountancy geagendeerd. Leden van uw Kamer hebben besloten voorafgaand aan dit algemeen overleg een schriftelijk overleg te voeren, ten aanzien waarvan de inbreng van uw leden op 16 oktober 2014 is ontvangen. Bijgaand treft u de antwoorden op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Financiën.

Hoogachtend,  
de minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE ACCOUNTANCY****II Reactie van de minister**

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, de PVV, D66 en SGP over accountancy. Hieronder zal ik de vragen van de fracties beantwoorden langs de volgende hoofdthema's:

- (1) Aanvullende wettelijke maatregelen
- (2) Inhoud rapport van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
- (3) Toezicht AFM
- (4) Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties; en
- (5) Overig.

**(1) Aanvullende wettelijke maatregelen***Algemeen*

*De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het bestaande handhavinginstrumentarium niet eerst beter en meer moet worden ingezet en benut, voordat er extra wet- en regelgeving komt.*

De aanvullende bevoegdheid die ik van plan ben te regelen betreft een bevoegdheid voor de Autoriteit Financiële Markten (hierna ook: AFM) om maatregelen te eisen, indien zij in het kader van haar onderzoek tekortkomingen signaleert bij accountantsorganisaties. Het gaat om maatregelen die overtredingen uit het verleden herstellen en herhaling in de toekomst voorkomen. De AFM eist dergelijke maatregelen in de praktijk ook al, maar de AFM kan pas haar formele handhavinginstrumentarium inzetten als deze bevoegdheid wettelijk wordt vastgelegd voor alle accountantsorganisaties. Het betreft in dit geval dus een bevoegdheid die nog ontbreekt in het huidige instrumentarium en die de kwaliteit van de wettelijke controle ten goede kan komen.

*De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de minister wettelijke maatregelen nodig acht, ook in het kader van het verminderen van regeldruk, als de sector zelf al aangeeft verschillende maatregelen te nemen.*

Het is goed dat de werkgroep toekomst accountantsberoep van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (hierna ook: NBA) zelf met voorstellen is gekomen. De voorgestelde maatregelen in het rapport "In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole" (hierna ook: het NBA-rapport) zijn veelomvattend en diepgaand. Ik vind het van belang om in aanvulling daarop wettelijke maatregelen te nemen. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste de ernst van de bevindingen van de AFM in haar rapport Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties van 25 september 2014 (hierna ook: het AFM-rapport). Daaruit blijkt dat de kwaliteit van de wettelijke controle van de Big 4-accountantsorganisaties onder de maat is. Wettelijke verankering van een aantal

maatregelen moet zorgen voor een extra waarborg dat de accountantsorganisaties de voorgestelde maatregelen zullen invoeren. Ten tweede is van belang dat bepaalde maatregelen zo uniform mogelijk worden ingevoerd. De voorgestelde maatregelen in het NBA-rapport maken het op onderdelen mogelijk om zelf invulling te geven aan de implementatie van de maatregelen. Wetgeving op dit punt moet ervoor zorgen dat duidelijk is welke specifieke maatregelen accountantsorganisaties moeten nemen. Ten aanzien van de instelling van een raad van commissarissen geldt bijvoorbeeld dat op dit moment accountantsorganisaties verschillende modellen hanteren, met verschillende bevoegdheden. Wetgeving moet dit uniformeren. Tot slot geldt dat sommige maatregelen alleen door middel van een wettelijke maatregel kunnen worden gerealiseerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor mijn voornemen om aan de AFM de bevoegdheid toe te kennen om haar bevindingen te delen met (de raad van commissarissen van) de controlecliënt. Alle wettelijke maatregelen beogen de kwaliteit van de wettelijke controle te verbeteren.

*De leden van de fracties van het CDA en de PVV vragen wanneer de minister verwacht met wettelijke maatregelen te komen. De leden van de CDA-fractie willen verder weten of er ook een overgangsregime komt voor de accountantsorganisaties.*

Richtlijn 2014/56/EU betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen moet uiterlijk 17 juni 2016 in wetgeving zijn geïmplementeerd. Ook de Verordening nr. 537-2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang treedt in werking op 17 juni 2016. Het is mijn bedoeling om de beoogde wettelijke maatregelen, in een separaat wetstraject eveneens uiterlijk op die datum in werking te laten treden. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zal worden bezien in hoeverre een overgangsregime voor het instellen van een raad van commissarissen noodzakelijk is.

*De leden van de CDA-fractie leden vragen ook of de minister een inschatting kan geven van de administratieve en financiële lasten voor de sector van het invoeren van de nieuwe wettelijke maatregelen.*

De memorie van toelichting van wetsvoorstellen bevat altijd een paragraaf waarin wordt ingegaan op de administratieve lasten die gemoeid zijn met het invoeren van het wetsvoorstel. Uiteraard zal ik ook hier in de memorie van toelichting aangeven wat de administratieve lasten zijn voor de sector die gemoeid zijn met het invoeren van de wettelijke maatregelen.

*Raad van commissarissen*

*De leden van de VVD-fractie willen weten waarom de minister de instelling van een raad van commissarissen wettelijk verplicht wil stellen nu de accountantsorganisaties dit zelf al hebben voorgesteld om te gaan uitvoeren.*

Op dit moment hanteren accountantsorganisaties verschillende modellen van intern toezicht, met verschillende bevoegdheden. Ik vind het maatschappelijk belang van accountantsorganisaties dermate groot dat er een wettelijk verplichte

raad van commissarissen dient te zijn voor OOB-kantoren, met duidelijk omschreven bevoegdheden en eisen aan de geschiktheid.

*De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen naar de invulling (bevoegdheden) van een raad van commissarissen en of dit leidt tot structuurwijzigingen. De leden van de PvdA vragen of de minister kan bevestigen dat hij een brede rol ziet weggelegd voor de raad van commissarissen bij accountantsorganisaties.*

De raad van commissarissen zal dienen te beschikken over alle bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van zijn taak, te weten het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de accountantsorganisatie en het geven van (gevraagd en ongevraagd) advies aan het bestuur. Ik hecht er bovendien aan dat de leden van het bestuur voldoende tijd vrijmaken voor het besturen van de accountantsorganisatie. Om die reden zal aan het takenpakket van de raad van commissarissen worden toegevoegd dat hij goedkeuring dient te verlenen voor het verrichten van accountantscontroles door een bestuurder naast de bestuurstaken. Hierdoor moet worden voorkomen dat accountants de bestuurswerkzaamheden naast hun controlepraktijk doen en daardoor onvoldoende tijd besteden aan hun bestuurstaken. Gelet op het voorgaande zal de raad van commissarissen derhalve een brede rol hebben, die vergelijkbaar is met de raad van commissarissen bij andere ondernemingen. Dit zal in die zin tot structuurwijzigingen leiden, dat er een orgaan aan de accountantsorganisatie wordt toegevoegd, waarbij ik mij realiseer dat accountantsorganisaties verschillende rechtsvormen hebben.

*De leden van de fracties van de VVD en PVV vragen naar de bezetting van de raad van commissarissen en wat wordt verstaan onder "onafhankelijk".*

De raad van commissarissen dient onafhankelijk te zijn. Een onafhankelijke raad van commissarissen is beter in staat om voldoende kritisch toezicht te houden op de gang van zaken binnen de accountantsorganisatie. Met "onafhankelijk" wordt bedoeld dat aan de betreffende accountantsorganisatie verbonden accountants (die veelal partner/aandeelhouder zijn) niet als commissaris mogen fungeren. Er is één uitzondering. Er mag één "intern" lid van de raad van commissarissen zijn, mits deze persoon niet onder de verantwoordelijkheid valt van het Nederlandse bestuur van de accountantsorganisatie. De uitzondering maakt het mogelijk voor accountantsorganisaties om één commissaris te benoemen die afkomstig is uit het buitenlandse netwerk. Het merendeel van de OOB-vergunninghouders maakt onderdeel uit van een internationaal netwerk van accountantsorganisatie en de uitzondering maakt het mogelijk om de band met het internationale netwerk te behouden. Dit is de reden voor de uitzondering. Nu slechts één persoon niet als onafhankelijk kan kwalificeren (en de meerderheid wel onafhankelijk zal moeten zijn) wordt door deze uitzondering niet het doel van een onafhankelijke, kritische raad van commissarissen doorkruist.

*De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen in hoeverre het mogelijk is om voldoende geschikte kandidaten te vinden die daadwerkelijk onafhankelijk zijn, in hoeverre buitenlandse toezichthouders invloed hebben op de aanstelling van commissarissen bij accountants in Nederland en of het klopt dat er buitenlandse toezichthouders zijn die strengere criteria stellen aan het benoemen van*

*commissarissen waardoor de aanstelling van commissarissen in Nederland volgens Nederlandse wetgeving wordt bemoeilijkt. De leden van de CDA-fractie willen weten wat de minister van plan is daar tegen te doen.*

Ik heb begrepen dat van, bijvoorbeeld, de Amerikaanse Securities and Exchange Commission (SEC) bekend is dat deze strenge eisen hanteert ten aanzien van de onafhankelijkheid van een commissaris. Die houden onder meer in dat een commissaris van een accountantsorganisatie niet als onafhankelijk kwalificeert als hij bestuurder of commissaris is van een klant van die accountantsorganisatie of belegt in ondernemingen die klant zijn van de accountantsorganisatie. Dit heeft gevolgen voor de benoeming van personen als commissaris wanneer deze andere functies hebben of hebben gehad bij andere ondernemingen die (ook) onder Amerikaans toezicht vallen. De Amerikaanse toezichthouder heeft evenwel geen directe invloed op de benoeming van een commissaris in Nederland. Het is mogelijk dat door deze strenge Amerikaanse wetgeving sommige personen niet als commissaris kunnen worden benoemd bij een Nederlandse accountantsorganisatie. Dat betekent echter niet dat er onvoldoende geschikte kandidaten overblijven die als commissaris van een accountantsorganisatie kunnen en willen fungeren. Los daarvan geldt dat ik geen mogelijkheden zie voor Nederland om de Amerikaanse regelgeving te wijzigen.

*De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar uitspraken van de voorzitter van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, die te kennen heeft gegeven niets te zien in een raad van commissarissen op holdingniveau. De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister deze mening deelt.*

In mijn brief van 25 september 2014 heb ik al aangegeven dat ik voornemens ben om een raad van commissarissen op het niveau van de holding van de accountantsorganisatie wettelijk verplicht te stellen. Ik deel de mening van de voorzitter van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs derhalve niet.

#### *Geschiktheidstoets*

*De leden van de fracties van de VVD en SP vragen wat onder dagelijkse (mede-) beleidsbepalers moet worden verstaan.*

Onder dagelijkse (mede-)beleidsbepalers vallen alle personen van de accountantsorganisatie die formeel-juridisch of feitelijk (mede) het beleid bepalen. Dit zijn in ieder geval de leden van het bestuur en de raad van commissarissen. Daarnaast kunnen dit ook andere personen zijn, die hiërarchisch gezien, vlak onder het bestuur vallen, maar alleen voor zover zij daadwerkelijk als (mede-) beleidsbepaler kwalificeren.

*De leden van de VVD vragen of er al een evaluatie van de effecten van de geschiktheidstoets die is ingevoerd voor de financiële sector en zo nee, wanneer die beschikbaar kan zijn.*

In 2010 hebben de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Financieel Stelsel en de Commissie DSB Bank (de Commissie De Wit respectievelijk de Commissie Scheltema) onder meer de toetsingssystematiek van de bepalingen over

geschiktheid geëvalueerd.<sup>1</sup> Naar aanleiding daarvan zijn in 2012 in de artikelen over geschiktheid uit de Wet op het financieel toezicht wijzigingen doorgevoerd: de term deskundigheid is vervangen door geschiktheid en voor de leden van het orgaan dat is belast met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de financiële onderneming (de commissarissen) is de geschiktheids ingevoerd.<sup>2</sup> Als overgangstermijn is opgenomen dat zittende commissarissen worden geacht geschikt te zijn tot het einde van hun lopende benoemingstermijn en uiterlijk tot 1 januari 2016. Voor de commissarissen van de grootste vier banken en grootste vier verzekeraars liep die termijn tot begin 2013. Ook de bijbehorende Beleidsregel geschiktheid van DNB en de AFM is in 2012 aangepast.<sup>3</sup> Begin 2013 hebben DNB en de AFM een eerste korte evaluatie uitgevoerd van de toen net nieuw ingevoerde Beleidsregel. Die evaluatie gaf geen aanleiding tot aanpassingen.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of de AFM genoeg mankracht en expertise in huis heeft om deze additionele taak op zich te nemen.*

De AFM heeft vanaf 1 juli 2012<sup>4</sup> ervaring opgedaan met het uitvoeren van de geschiktheidstoets voor (mede)beleidsbepalers van financiële ondernemingen. Deze ervaring met de geschiktheidstoets voor bestuurders en commissarissen is positief. Een dergelijke toets wil ik ook invoeren voor bestuurders en commissarissen van accountantsorganisaties. Bij het ontwikkelen van de additionele taak zal de AFM gebruik maken van de aanwezige expertise binnen andere toezichttaken en, indien nodig, een beperkte hoeveelheid extra menskracht aantrekken met specifieke kennis en ervaring met betrekking tot accountantsorganisaties.

*De leden van de SP-fractie vragen op welke noodzakelijke kwalificaties de AFM zal toetsen bij (mede-)beleidsbepalers en of er verschillen bestaan tussen de geschiktheidstoets bij financiële ondernemingen en de toets die de minister voor ogen heeft voor accountantsorganisaties?*

De kwalificaties zullen lijken op die welke gelden voor (mede-)beleidsbepalers van financiële instellingen. Er bestaan in die zin verschillen tussen de geschiktheidstoets voor (mede-)beleidsbepalers voor financiële ondernemingen en voor accountantsorganisaties dat iemand die geschikt is als beleidsbepaler van een accountantsorganisatie niet per definitie ook geschikt is als beleidsbepaler bij een financiële onderneming en omgekeerd. Immers, in elke sector zijn andere kennis, expertise en vaardigheden vereist. De geschiktheidstoets zal zich dus specifiek richten op de geschiktheid van een persoon als (mede-)beleidsbepaler van een accountantsorganisatie. Dit vereist een zorgvuldige uitwerking in nauw overleg met de AFM.

*Bevoegdheden AFM*

---

<sup>1</sup> Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank, bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1 en [verwijzing naar Cie de Wit]

<sup>2</sup> Stb. 2012, 7.

<sup>3</sup> Stcrt 2012, 13546.

<sup>4</sup> De inwerkingtreding van de Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet financiële markten BES en de Wet toezicht trustkantoren in verband met de introductie van de geschiktheids- en de versterking van de samenwerking tussen de toezichthouders in het kader van de geschiktheidstoets en de betrouwbaarheidstoets.

*De leden van de fracties van de VVD, SP, PVV en D66 vragen naar de vorm en invulling van de wettelijke maatregel om accountantsorganisaties te verplichten maatregelen te treffen naar aanleiding van de bevindingen van de AFM en welke handhavingsmogelijkheden er zijn. De leden van de VVD willen verder weten wat de status is van zo'n wettelijke verplichting en of dit betekent dat de overheid dan ook de te treffen maatregelen moet goedkeuren.*

De AFM constateert in onderzoeken regelmatig tekortkomingen in de uitvoering van wettelijke controles. In het AFM-rapport werd bijvoorbeeld geconstateerd dat accountants onvoldoende controle-informatie hadden verzameld of onvoldoende werkzaamheden hadden verricht om tot de controleverklaring te komen. Daarmee is niet meteen gezegd dat de jaarrekening incorrect is; alleen dat de goedkeurende controleverklaring onvoldoende onderbouwd is. De nieuwe wettelijke verplichting ziet op het nemen van gepaste maatregelen die gericht zijn op het herstellen van eventuele overtredingen naar het verleden toe en het voorkomen van herhaling in de toekomst.

De bevoegdheid om maatregelen te eisen moet wettelijk worden vastgelegd, voor alle accountantsorganisaties, zodat de AFM ook haar handhavinginstrumentarium kan inzetten indien de accountantsorganisaties niet de gevraagde maatregelen neemt. De status van deze wettelijke verplichting is dat het niet voldoen aan een verzoek van de AFM tot het treffen van maatregelen betekent dat de wet niet wordt nageleefd. Dit betekent overigens niet dat de overheid de getroffen maatregelen moet goedkeuren. De AFM beoordeelt of de op te leggen maatregelen toereikend zijn en deugdelijk zijn uitgevoerd. De specifieke vereisten waaraan accountants en accountantsorganisaties moeten voldoen in het kader van het verrichten van wettelijke controles zijn vastgelegd in de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Besluit toezicht accountantsorganisaties en verordeningen die zijn vastgesteld door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Deze wet- en regelgeving bevat geen specifieke bepaling dat accountantsorganisaties verplicht zijn om maatregelen te nemen naar aanleiding van bevindingen van de AFM.

*De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen het heeft voor de handhavingsmogelijkheden van de AFM als de accountantsorganisatie maatregelen neemt die onverhoopt toch niet het gewenste effect hebben.*

De maatregelen waarop de voorgestelde wettelijke maatregel betrekking heeft, zijn anders van aard dan de verbetermaatregelen waarnaar de AFM verwijst in haar rapport over de Big 4. Op verzoek van de AFM hebben de Big 4-accountantsorganisaties per onderzochte wettelijke controle de oorzaken (of redenen) geïnventariseerd die volgens hen ten grondslag liggen aan de geconstateerde tekortkomingen. Zij hebben daarvoor antwoord gegeven op de vraag "Waardoor (of waarom) hebben externe accountants in voorkomende gevallen geen voldoende en geen geschikte controle-informatie verkregen?" Verder hebben de Big 4-accountantsorganisaties de AFM geïnformeerd over de maatregelen die zij naar aanleiding van dit onderzoek zullen nemen. Mede op basis van de tussentijds besproken uitkomsten van het onderzoek van de AFM en de uitgevoerde oorzakenanalyse hebben de Big 4-accountantsorganisaties bij de AFM maatregelen op organisatieniveau aangekondigd om geconstateerde tekortkomingen te herstellen en om de kwaliteit van wettelijke controles in de

toekomst te waarborgen. De AFM monitort of de Big 4-accountantsorganisaties de verbetermaatregelen voortvarend en doortastend implementeren en daarbij steeds het publiek belang van de wettelijke controle centraal stellen, boven andere belangen. Of de maatregelen effect zullen hebben, zal moeten blijken. De AFM zal dit toetsen in haar 2-meting die zij volgend jaar start. Wanneer vervolgens blijkt dat sprake is van een controle van onvoldoende kwaliteit (niet voldoende en niet geschikte controle-informatie), kan de AFM overgaan tot het treffen van maatregelen. Een voorbeeld van een maatregel is het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de zorgplicht door de accountantsorganisatie (artikel 14 Wta).

*De leden van de SP-fractie vragen waarom de bevoegdheid van de AFM om haar bevindingen te delen alleen gaat gelden voor OOB-vergunninghouders.*

Aan OOB-vergunninghouders worden meer en strengere eisen gesteld dan aan andere vergunninghouders omdat zij wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang (OOB). Het gaat dan onder meer om scheiding van controle en advies en de verplichte kantoorroulatie per 1 januari 2016. De maatschappelijke impact van een wettelijke controle bij een OOB is groter dan een wettelijke controle van een andere onderneming (niet-OOB). In verband met de proportionaliteit zal deze wettelijke maatregel alleen voor OOB-vergunninghouders gaan gelden.

*De leden van de D66-fractie vragen aan welke mogelijke aanpassingen in de handhavingsbevoegdheid van de AFM de minister denkt.*

Naar aanleiding van het AFM-rapport van 25 september 2014 voeren accountantsorganisaties verbetermaatregelen door. De AFM monitort dat en zal periodiek rapporteren of de kwaliteit van de controles verbetert. Als er bij mij in dat kader het beeld ontstaat dat de handhavingsbevoegdheden van de AFM tekortschieten, zal ik bezien hoe ik de handhavingsbevoegdheden kan aanpassen zodat sprake is van effectieve en efficiënte handhaving.

## **(2) Inhoud rapport van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants**

*Algemeen*

*De leden van de VVD-fractie vragen van welke voorstellen de minister vindt dat het initiatief allereerst bij de sector zelf ligt en welke rol de AFM kan spelen bij het toetsen van de implementatie van maatregelen die niet in wet- en regelgeving zijn vevat.*

Ik heb in mijn brief van 25 september 2015 aangegeven dat het in eerste instantie aan de sector zelf is om de noodzakelijke verbetermaatregelen voortvarend en effectief te implementeren. Ik doelde op de maatregelen zoals voorgesteld in het NBA-rapport. De AFM gaat daarop toezien en zal ten aanzien van elke individuele accountantsorganisatie toetsen of de maatregelen die nu door de



accountancysector worden voorgesteld snel geïmplementeerd worden en het beoogde effect hebben.<sup>5</sup>

*De leden van de VVD-fractie vragen verder in hoeverre de kosten voor het onvoldoende functioneren van de accountants worden neergelegd bij de bedrijven die gecontroleerd worden in plaats van bij de accountants zelf.*

De accountantsorganisaties zullen de aangekondigde maatregelen, zowel de aangekondigde sectorvoorstellen als de (herstel)maatregelen als gevolg van het AFM-rapport over de Big 4-accountantsorganisaties zelf moeten doorvoeren en bekostigen. De omgeving waarin de accountantskantoren opereren kenmerkt zich, mede door de aanstaande inwerkingtreding van de verplichte kantoorroulatie, door concurrentie. In het NBA-rapport wordt het volgende aangegeven: "De werkgroep acht het realistisch dat accountantsorganisaties de maatregelen zoveel mogelijk absorberen binnen de eigen kostenstructuur".<sup>6</sup> Het verdienmodel en de blijvende winstgevendheid laten toe dat fors wordt geïnvesteerd in het oplossen van de tekortkomingen uit het verleden en het tegengaan van herhaling naar de toekomst toe. Het is dan ook niet te verwachten dat accountantsorganisaties de hogere kosten als gevolg van de benodigde maatregelen één-op-één zullen doorberekenen aan de gecontroleerde bedrijven. De maatschappij is gebaat bij goed functionerende accountants en kwalitatief goede controles. Als dit wordt gerealiseerd in combinatie met een meer duurzame, maar wellicht iets minder winstgevend accountancysector, kan dit maatschappelijk een heel wenselijke investering zijn en passen bij het publiek belang dat accountants dienen.

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre er door accountants ook aan verwachtingsmanagement gedaan moet worden over wat een accountantsverklaring wel en niet aangeeft.*

In het NBA-rapport wordt aangegeven dat er verschillen bestaan tussen de verwachtingen van verschillende stakeholdersgroepen. Belanghebbenden met wie de werkgroep heeft gesproken, raden accountants aan om de verwachtingen beter te managen en beter uit te leggen wat een accountant wel en niet doet.<sup>7</sup> De voorstellen uit het NBA-rapport ten aanzien van de rol van de accountant en de raad van commissarissen komen tegemoet aan dit punt. In het NBA-rapport wordt voorgesteld dat de accountant actief het woord voert op de algemene vergadering van aandeelhouders en dat de accountant de raad van bestuur en de raad van commissarissen te allen tijde dient toe te staan om in het jaarverslag of tijdens de algemene vergadering informatie te verstrekken over de inhoud van de managementletter.

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de noodzakelijk professioneel-kritische houding van accountants en aan dilemma's waar accountants voor staan (onder meer bij beursgenoteerde ondernemingen).*

<sup>5</sup> Ten aanzien van de accountantsorganisaties die niet over een OOB-vergunning beschikken, zal de AFM dit toezicht uitoefenen met gebruikmaking van de uitkomsten uit eigen werkzaamheden van de NBA en de SRA.

<sup>6</sup> Rapport "In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole", p. 13.

<sup>7</sup> Rapport "In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole", p. 56 e.v.

De maatregelen uit het NBA-rapport hebben tot doel de kwaliteit van de wettelijke controle van accountants te verbeteren. Zij zien niet specifiek op bepaalde dilemma's (zoals die zich onder meer voordoen bij de wettelijke controle van beursgenoteerde ondernemingen). De maatregelen moeten er voor zorgen dat er waarborgen zijn dat bij elke controle de kwaliteit en onafhankelijkheid van de wettelijke controle goed is. Wel voorzien diverse van de door de sector voorgestelde maatregelen erin dat de accountant, indien hij wordt geconfronteerd met dilemma's, het publieke belang voorop stelt in zijn afwegingen.

*De leden van de VVD-fractie geven aan dat de werkgroep van de NBA het realistisch acht dat accountantsorganisaties de maatregelen zoveel mogelijk absorberen binnen de eigen kostenstructuur, hetgeen naar verwachting een drukkend effect zal hebben op de inkomens en vragen in hoeverre de minister dit realistisch vindt.*

De accountantsorganisaties zullen de voorgestelde maatregelen veelal zelf moeten doorvoeren en bekostigen en de verwachting van de NBA is dat dit een drukkend effect zal hebben op de inkomens. Ik acht dat goed denkbaar.

*De leden van de VVD-fractie vragen verder in hoeverre de maatregelen er straks voor zorgen dat niet alleen maar gekeken wordt naar de afvinklijstjes en de compleetheit van de dossiers, maar er juist oog is voor risico's en financiële problemen?*

De maatregelen zijn gericht op het creëren van een cultuur waarin kwaliteit voorop staat. Dat gaat verder dan meetbare naleving van wet- en regelgeving en dossiervorming alleen. Wel is het zo dat naleving en dossiervorming naast de minder meetbare aspecten bijdragen aan de totale kwaliteit. Het is dan ook van belang dat de AFM blijft toezien op zowel het professioneel-kritisch gehalte in de uitvoering als de vastlegging van werkzaamheden.

*De leden van de SP-fractie geven aan dat accountantsorganisaties hebben aangegeven dat zij zelf met maatregelen willen komen met betrekking tot bepaalde onderwerpen en vragen welke onderwerpen hier worden bedoeld. De leden van de SP-fractie vragen verder of deze wens reeds gedekt wordt door de mogelijkheid van de NBA om beroepsregelgeving op te stellen.*

De onderwerpen waar de accountantsorganisaties zelf met maatregelen willen komen, staan in het NBA-rapport. Die maatregelen worden voor zover mogelijk verwerkt in NBA-regelgeving (waaronder verordeningen).

*De leden van de SP-fractie vragen verder of de minister eisen kan stellen aan de aanvullende maatregelen die accountantsorganisaties willen nemen, of de minister het afdoende vindt wanneer de sector zelf extra maatregelen neemt en hoe hij daarbij meeweegt dat de AFM heeft geconcludeerd dat het zelfreinigend vermogen van de sector onvoldoende is gebleken.*

De maatregelen zijn afkomstig van de sector zelf. Het gaat om een breed pakket van voorstellen dat verschillende onderwerpen bestrijkt die relevant zijn voor het te bereiken doel, te weten het verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controle. Ik heb aangekondigd dat ik voornemens ben zelf aanvullende

maatregelen te nemen, die wettelijk zullen worden verankerd. In die zin is het stellen van eisen aan de sector om aanvullende maatregelen te nemen, niet aan de orde. De AFM heeft naar aanleiding van het rapport over de Big 4-accountantsorganisaties aangegeven dat er sprake is van structurele tekortkomingen bij de grootste accountantsorganisaties en dat fundamentele hervormingen en cultuurverandering noodzakelijk zijn. De AFM heeft evenwel ook aangegeven dat de sector inmiddels ook zelf lijkt te zijn doordrongen van de urgentie om de kwaliteit te verhogen.

#### *Accountantsverklaring en verslaggeving*

*De leden van de VVD-fractie vragen wat de minister vindt van het voorstel om het directieverslag uit te breiden, of het niet logischer zou zijn dat de raad van commissarissen dit doet, wat de minister vindt van het oordeel van de accountant bij het directieverslag en of het niet logischer is om dit bij het verslag van de raad van commissarissen te doen. De leden van de D66-fractie vragen hoe de minister aankijkt tegen het uitbreiden van het directieverslag en het opknippen van de controleverklaring in een oordeel ten aanzien van de jaarrekening en een oordeel ten aanzien van het directieverslag. De leden van de PvdA-fractie vragen de minister om te onderzoeken in hoeverre dit tevens wettelijk kan worden geregeld.*

In mijn brief van 21 februari 2014 heb ik aangegeven dat op internationaal niveau (IAASB) aanpassingen worden gepleegd aan de eisen die worden gesteld aan de inhoud van de accountantsverklaring.<sup>8</sup> Zodra de voorstellen van de IAASB zijn afgerond worden deze direct geïmplementeerd door de NBA in de Nederlandse accountantspraktijk. Vooruitlopend hierop heeft de NBA besloten om in Nederland een nieuwe uitgebreidere controleverklaring al verplicht te stellen voor OOB's voor boekjaren die afsluiten op of na 15 december 2014. De NBA consulteert op dit moment de hiervoor opgestelde ontwerp standaarden, die zijn gebaseerd op de IAASB-voorstellen. De NBA-regelgeving moet per 1 januari 2015 in werking treden. Ook op grond van Verordening 537/2014 ten aanzien van wettelijke controles dient de accountantsverklaring te worden uitgebreid, onder meer met een beschrijving van de reikwijdte van de accountantscontrole.<sup>9</sup> Daarnaast dient te worden gerapporteerd over zaken die twijfel kunnen doen rijzen over de continuïteit van een onderneming. De controleverklaring van de accountant wordt derhalve uitgebreid waardoor sprake is van een meer informatieve verklaring. Diverse accountants hebben over het boekjaar 2013 al een uitgebreide controleverklaring uitgebracht.

Het NBA-rapport bevat voorstellen met betrekking tot een afzonderlijke beoordelingsverklaring ten aanzien van het jaarverslag zoals bedoeld in artikel 2:391 van het Burgerlijk Wetboek. De werkgroep van de NBA stelt voor dat de onderneming zelf in haar jaarrekening of jaarverslag verplicht wordt om een analyse op te nemen van haar continuïteitsrisico's. Vervolgens kan de accountant, in zijn controleverklaring of in een afzonderlijke beoordelingsverklaring, een oordeel geven over deze analyse van (de directie van) de onderneming. De NBA heeft evenwel aangegeven dat hiervoor nader onderzoek nodig is.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2013–2014, 33632, nr. 18.

<sup>9</sup> Verordening 537/2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang, artikel 11.

Ik ben van mening dat de prioriteit dient te liggen bij de verbetering van de kwaliteit van de huidige controleverklaring. Ik verwijs ook naar mijn brief van 25 september 2014.<sup>10</sup> Tegelijkertijd kan door de NBA worden onderzocht of, en op welke wijze uitbreiding van het jaarverslag en een meer uitgebreide, of afzonderlijke verklaring, met aandacht voor onder meer aspecten van continuïteit en risicobeheersing, het informerende karakter van de controleverklaring kan versterken en de kwaliteit van de controleverklaring kan verbeteren. Daarbij moet een analyse worden gemaakt van de noodzaak van een uitgebreide of afzonderlijke verklaring, welke onderwerpen of risico's deze verklaring moet bestrijken en of dit moet zien op het directieverslag of het verslag van de raad van commissarissen. Tot slot dient te worden bezien of, en hoe, dit wettelijk zou moeten worden verankerd. Dit zal ik met de minister van Veiligheid en Justitie bespreken als de uitkomst van de analyse daartoe aanleiding geeft.

*De leden van de VVD-fractie geven aan dat de minister zal overleggen met de minister van Veiligheid en Justitie over het aanpassen van de wet als het gaat om de uitbreiding van de controleverklaring. Zij vragen in dat verband in hoeverre rekening wordt gehouden met de (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven en vermindering van de regeldruk en in hoeverre het bedrijfsleven mag worden opgezadeld met hogere kosten voor de accountant.*

Eerst zal worden bekeken of, en hoe, de uitgebreide of afzonderlijke verklaring ten aanzien van het jaarverslag zal worden ingevoerd. Daarbij wordt ook gekeken naar de regeldruk voor het bedrijfsleven. Als dit wettelijk zal worden verankerd zal in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een paragraaf worden opgenomen over de administratieve lasten en zal duidelijk worden welke lasten partijen dienen te dragen.

*De leden van de VVD-fractie vragen naar het verplicht actief optreden van de accountant in de algemene vergadering van aandeelhouders en hoe de taak van de raad van commissarissen richting de algemene vergadering van aandeelhouders moet worden gezien. De leden van de PvdA-fractie vragen of onderzocht kan worden hoe de verantwoording aan de raad van commissarissen en de aandeelhoudersvergadering wettelijk geregeld kan worden.*

In het NBA-rapport wordt voorgesteld dat de accountant actief het woord voert op de algemene vergadering van aandeelhouders. De accountant dient dit vooraf af te stemmen met de raad van commissarissen. Het NBA-rapport bevat verder de aanbeveling dat de accountant de raad van bestuur en de raad van commissarissen te allen tijde dient toe te staan om in het jaarverslag of tijdens de algemene vergadering informatie te verstrekken over de inhoud van de managementletter. Zowel de algemene vergadering van aandeelhouders als de raad van commissarissen kunnen derhalve op grond van het NBA-rapport de accountant kritisch bevragen. Dit zal de informatievoorziening aan beleggers en andere gebruikers van jaarrekeningen ten goede komen. Ik heb begrepen dat de NBA op dit moment een onderzoek verricht naar het optreden van de accountant in de vergaderingen van aandeelhouders die begin 2014 hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt op dit moment onderzoek gedaan naar de relatie tussen de raad van commissarissen en de externe accountant (het Nationaal Commissarissen Onderzoek 2014). Voor zover de uitkomsten van beide onderzoeken daartoe

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 33 977, nr. 2.

aanleiding geven, moeten in eerste instantie door de sector zelf verbetermaatregelen worden genomen.

*De leden van de SP-fractie vragen wanneer de Kamer wordt ingelicht of aanpassing van de wet nodig is voor uitbreiding van de controleverklaring.*

Zoals hierboven is aangegeven, dient eerst nader onderzoek te worden verricht. Op de uitkomsten daarvan kan ik niet vooruit lopen.

#### *Opdrachtgeverschap*

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de wet ruimte laat om af te wijken van de wettelijke hoofdregel, waarom niet voorgesteld wordt om het afwijken van de hoofdregel te beperken dan wel te schrappen en hoe ervoor kan worden gezorgd dat de uitvoering conform de wettelijke hoofdregel is. De leden van de PvdA-fractie vragen of de wet op dit punt kan worden aangepast.*

Artikel 2:393, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de algemene vergadering van aandeelhouders bevoegd is tot het verlenen van de opdracht aan een accountant. Als deze daartoe niet overgaat, is de raad van commissarissen bevoegd. Slechts als de raad van commissarissen ontbreekt of in gebreke blijft, is het bestuur bevoegd om de opdracht te verlenen. Uitgangspunt van de wet is derhalve dat de algemene vergadering van aandeelhouders het orgaan is dat de accountant benoemt. Daarbij geldt dat de algemene vergadering van aandeelhouders de opdrachtverlening altijd kan intrekken, zodat als het bestuur de opdracht zou hebben verleend, dit nog ingetrokken kan worden en alsnog worden verleend door de algemene vergadering van aandeelhouders. Er is derhalve geen reden om de terugvaloptie, te weten opdrachtverlening door het bestuur, te schrappen. Op grond van de dit jaar vastgestelde Verordening ten aanzien van wettelijke controles moet het audit comité bij OOB's een leidende rol krijgen bij de selectie en voordracht van de accountant aan de algemene vergadering van aandeelhouders.<sup>11</sup> Daarnaast heeft de werkgroep van de NBA in haar rapport duidelijke voorstellen gedaan ten aanzien van het opdrachtgeverschap. Deze voorstellen, waarvoor geen aanpassing van wetgeving nodig is, zullen door de NBA in regelgeving worden vastgelegd. De AFM zal er op toezien dat die regelgeving ook daadwerkelijk wordt nageleefd.

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe het mogelijk is dat accountants in de praktijk veelal worden aangesteld door het bestuur terwijl wettelijk verankerd is dat dit moet gebeuren door de raad van commissarissen en welke rol de AFM hier de afgelopen jaren in heeft gespeeld.*

Op grond van de wet dient de accountant in beginsel te worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. Uit het NBA-rapport blijkt dat, ook al heeft de algemene vergadering van aandeelhouders de accountant benoemd, de selectie in feite door het bestuur heeft plaatsgevonden. De signalering van de NBA ziet derhalve niet op de formele benoeming maar de uitvoering daarvan in de praktijk. In dit kader wordt in het NBA rapport aanbevolen dat in de Corporate Governance Code wordt geregeld dat de accountant geen formele benoeming en

<sup>11</sup> Verordening 537/2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang, artikel 16.

geen informele aansturing door het bestuur accepteert. Dit dient te geschieden door de algemene vergadering van aandeelhouders of de raad van commissarissen. De naleving van de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek valt niet onder het toezicht op accountantsorganisaties van de AFM. Wel heeft de AFM in 2014 een rondetafel georganiseerd met voorzitters van raden van commissarissen en auditcommissies en is de AFM op dit moment bezig met een onderzoek om zicht te krijgen op de wijze waarop auditcommissies in de praktijk omgaan met de benoeming en evaluatie van de accountant en hoe de rapportagelijnen lopen. De AFM verwacht daar in de eerste helft van volgend jaar over te kunnen rapporteren.

#### *Beloning en verdienmodellen*

*De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de opmerking van de NBA-werkgroep dat ondermaatse kwaliteitsprestaties consequenties dienen te hebben voor de beloning en dat recidive dient te leiden tot ontneming van de tekeningsbevoegdheid. De leden vragen of ontslag de juiste maatregel is.*

Accountantsorganisaties zijn private partijen zodat het niet aan mij is om te beoordelen welke maatregel gepast is bij welke mate van disfunctioneren. Voor zover er klachten zijn van derden over het functioneren van een accountant, kan een klacht worden ingediend bij de Accountantskamer.

*De leden van de PvdA-fractie stellen dat veel kleinere kantoren geen of een zeer beperkte vaktechnische afdeling hebben, waardoor de maatregelen op het gebied van kwaliteit en beloningsbeleid wellicht moeilijk uitvoerbaar blijken en vragen of de AFM dit meeneemt in haar toezichtscriteria en in haar periodieke rapportages.*

Niet alle onderdelen van de genoemde maatregel hebben betrekking op niet-OOB-kantoren. Kern van de maatregel is dat vaktechnische kennis, professioneel-kritische instelling en kwaliteit van de werkzaamheden de cruciale elementen moeten zijn voor partnerbenoeming. Het rapport noemt dat dit onder meer moet worden vormgegeven door middel van een curriculum dat iemand doorlopen dient te hebben voordat hij in aanmerking komt voor partnerbenoeming. Onderdeel hiervan zijn aantoonbare werkervaring (met positieve beoordeling) binnen een op kwaliteit of beroepsontwikkeling gerichte functie (bijvoorbeeld afdeling vaktechniek of compliance), gedurende een relevante periode en een representatief aantal dossierreviews met positieve beoordeling. De afdeling vaktechniek wordt als voorbeeld genoemd, maar iemand kan ook op andere wijze vergelijkbare ervaring opdoen.

*De leden van de PvdA-fractie vragen ten aanzien van de variabele beloning of naast de voorgestelde beperkingen voor de leden van de raad van bestuur niet breder beperkingen moeten worden aangelegd. De leden van de SP-fractie willen weten welk beloningsmodel de minister in gedachten heeft voor de accountantssector. De leden van de VVD-fractie vragen of ten aanzien van het beloningsmodel het initiatief bij de sector zelf ligt.*

Accountantsorganisaties zijn private, commerciële partijen. Binnen de accountantsorganisaties wordt zelf de beloning vastgesteld. De voorstellen van de NBA stellen voorop dat bij het beloningssysteem de beloning van kwaliteit voorop

moet staan en dat dit ook een cruciaal element is bij het promotiebeleid van medewerkers in de controlepraktijk. Daarnaast wordt een claw-back regeling ingevoerd, op basis waarvan een deel van de betaling van de winstrechten zes jaar wordt uitgesteld en niet wordt uitgekeerd bij verwijtbare tekortkomingen. Zoals ik tijdens het Algemeen Overleg op 14 mei 2014 heb aangegeven, gaat het er bij een beloningssysteem om of accountantsorganisaties voldoende waarborgen hebben ingebouwd om de integriteit van het werk zeker te kunnen stellen. Een beloningssysteem moet prikkels bevatten om de kwaliteit centraal te stellen. Dat vergt daarnaast extern toezicht en goede maatstaven in dat externe toezicht, maar dat vergt zeker ook goed intern toezicht, een cultuur die hier alert op is en integriteitsbeleid. Dat is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de accountantsorganisaties.

*De leden van de SP-fractie vragen of inzichtelijk kan worden gemaakt hoe het beloningsmodel is vormgegeven over de gehele accountantssector.*

Voor medewerkers van accountantskantoren geldt in het algemeen dat ze een betrekking in loondienst hebben. Soms is er sprake van vormen van werknemersparticipatie. Bij veel accountantsorganisaties wordt het partnermodel gehanteerd omdat de wet beperkingen stelt aan extern eigenaarschap van, en zeggenschap in, accountantsorganisaties. Voor partners geldt in het algemeen een beloningsmodel waarbij sprake is van inkomens uit ondernemingswinst, al dan niet verdeeld in vaste en variabele componenten. Het partnermodel gaat gepaard met vormen van kapitaalinvestering waarvan niveau en voorwaarden uiteen lopen.

*De leden van de SP-fractie vragen verder of het juist is dat de negatieve bonuscultuur voornamelijk bestaat bij OOB-accountantsorganisaties.*

Werknemers van accountantsorganisaties ontvangen een vast salaris en daarnaast ontvangt een deel van hen een variabele beloning. De gangbare eigendomsstructuur maakt dat het inkomen van partners veelal wordt gegenereerd door winst uit de onderneming. De verdeling naar de individuele inkomens wordt in het algemeen bepaald door zaken als ervaring, rollen en verantwoordelijkheden. Dit geldt voor de gehele sector. Bovendien wordt bij de grotere kantoren een beleid gevoerd waar bonus- en maluscomponenten zijn gekoppeld aan het salaris. In het NBA-rapport wordt voorgesteld om de variabele beloning van de bestuurders van accountantsorganisaties te beperken tot 20% van de vaste beloning.

### **(3) Toezicht AFM**

#### *Algemeen*

Ten aanzien van het door de AFM uitgeoefende toezicht op accountantsorganisaties hebben diverse fracties vragen gesteld over toekomstige rapportages, de evaluatie van het toezicht en het AFM-rapport.

*De leden van de VVD-fractie vragen welke formele en informele handhavinginstrumenten de AFM tot haar beschikking heeft. De leden van de SP-fractie vragen in dit kader naar de boetes die de AFM kan opleggen.*

De AFM houdt sinds eind 2006 toezicht op accountantsorganisaties en heeft in dit kader een uitgebreid instrumentarium aan handhavingsmogelijkheden tot haar beschikking. De formele bij wet geregelde instrumenten betreffen de bestuurlijke boete, de aanwijzing om een bepaalde gedragsnorm te volgen, de last onder dwangsom en de openbare waarschuwing. Ook is het mogelijk dat de AFM (alsnog) voorschriften verbindt of beperkingen stelt aan een vergunning, met als uiterste sanctie het intrekken van een vergunning. Daarnaast bedient de AFM zich in de praktijk van informele beïnvloedingsinstrumenten, zoals het voeren van normoverdragende gesprekken, het geven van *guidance* en het sturen van waarschuwingsbrieven aan accountantsorganisaties. De AFM kan ook een openbare waarschuwing geven en opgelegde handhavingsmaatregelen publiceren. Ook tracht de AFM door middel van het publiceren van opiniërende artikelen, het uitvoeren en publiceren van (thematische) onderzoeken en het geven van interviews gewenst gedrag te bereiken. De boetes die de AFM momenteel kan opleggen bedragen maximaal €4 miljoen per afzonderlijke overtreding, welke boete kan worden verdubbeld in het geval van recidive. Ook is in de Wta geregeld dat de AFM de hoogte van de bestuurlijke boete kan vaststellen op ten hoogste twee keer het bedrag van het voordeel dat de overtreder door de overtreding heeft verkregen, indien diens voordeel groter is dan € 2 000 000. Verder kan de AFM klachten bij de Accountantskamer aanhangig maken tegen individuele accountants indien zij tekortkomingen in de uitvoering van een wettelijke controle signaleert. De AFM kan de Accountantskamer verzoeken om de inschrijving van een externe accountant in het accountantsregister door te halen, nog voordat de Accountantskamer uitspraak heeft gedaan, indien sprake is van een ernstig vermoeden van niet-naleving van wettelijke voorschriften (waardoor zwaarwegende openbare belangen in het geding komen). Zoals ik ook al is aangegeven in de brief van 25 september jl. zal nog worden bezien of nadere aanpassingen in de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouder noodzakelijk zijn.

*De leden van de SP-fractie vragen welke gevolgen, waaronder eventuele hogere boetes of het intrekken van een vergunning, ik billijk vind voor OOB-vergunninghouders, als zij bij toekomstige onderzoeken van de AFM onvoldoendes blijven scoren.*

In dat geval dient streng opgetreden te worden en geen enkel handhavingsinstrument bij voorbaat te worden uitgesloten. Ik wil nu echter nog niet vooruitlopen op mogelijke uitkomsten van toekomstige onderzoeken. Het is nu zaak dat de sector de noodzakelijke verbetermaatregelen voortvarend en effectief implementeert, zodat de kwaliteit van de wettelijke controle in de toekomst wordt gewaarborgd en herhaling van de tekortkomingen wordt voorkomen.

*De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vragen waarover de AFM gaat rapporteren in de jaarlijkse rapportage. De leden van de fracties van de PVV en D66 hebben gevraagd wanneer zij de eerste jaarlijkse rapportage tegemoet kunnen zien. De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast welke doelen worden gesteld voor de verschillende jaren met betrekking tot de accountants en welke onderzoeken in de komende periode worden uitgevoerd bij de organisaties die niet behoren tot de Big 4.*



De doelstelling van de AFM voor de komende jaren is dat de kwaliteit van de accountantscontrole hoger wordt. De AFM bevordert dat de accountantscontrole voldoet aan de relevante regelgeving en maatschappelijke verwachtingen. Het beoogde effect hiervan is dat beleggers en andere belanghebbenden gerechtvaardigd kunnen vertrouwen op het oordeel van de accountant in de controleverklaring. In dat kader zal de AFM onder meer de volgende rapportages publiceren.

Ten eerste zal de AFM in 2015 rapporteren over de voortgang van de implementatie van de maatregelen die de Big 4-accountantsorganisaties, de overige OOB-accountantsorganisaties en niet-OOB-accountantsorganisaties. Deze rapportage zal inventariserend van aard zijn. Het rapport zal ingaan op de oorzakenanalyse van de accountantsorganisaties, de door hen genomen en te nemen maatregelen en de stand van zaken met betrekking tot de implementatie ervan.

Ten tweede zal de AFM de komende periode haar rapportages over de uitkomsten van onderzoeken van jaarrekeningcontroles (de kwaliteit van de wettelijke controles) continueren ten aanzien van Big-4 kantoren, overige OOB-kantoren en niet-OOB kantoren.

In dat kader zal de AFM allereerst in 2015 rapporteren over de 1-meting bij de zeven overige OOB-accountantsorganisaties (buiten de Big-4), waarover zij in 2013 heeft gerapporteerd. Dit onderzoek zal accountantscontroles over 2013 betreffen.

Ten aanzien van de Big-4 kantoren kunnen de eerste effecten van de te treffen maatregelen door de Big-4 accountantsorganisaties pas zichtbaar zijn over het boekjaar 2014. Het is daarom zinvol dat de eerstvolgende rapportage van de AFM over de voortgang van deze kantoren, zich mede baseert op controle dossiers over het boekjaar 2014. In de eerste helft van 2016 wordt daarom over de 2-meting bij de Big 4-accountantsorganisaties gerapporteerd (welk onderzoek in de tweede helft van 2015 zal aanvangen).

Voor wat betreft de rapportage over de kwaliteit van de wettelijke controle in het MKB-segment zullen de NBA en de SRA in 2014 en 2015 een hertoetsing verrichten bij de niet-OOB accountantsorganisaties. In dit onderzoek zullen de accountantsorganisaties worden beoordeeld die in het onderzoek van de AFM in 2013 een onvoldoende kregen in het thema-onderzoek Kwaliteit controles niet-OOB vergunninghouders. Daarnaast verrichten de NBA en de SRA in 2014 en 2015 ook reguliere toetsingen bij niet-OOB-accountantsorganisaties. De AFM zal opvolging geven ten aanzien van de niet-OOB-accountantsorganisaties die de NBA en de SRA aan de AFM overdragen op basis van het tussen deze partijen geldende convenant. Dit betreft kantoren waaraan de NBA en de SRA, na hertoetsing, een onvoldoende toetsingsuitkomst hebben gegeven.

Tot slot is het mogelijk dat de AFM de komende periode rapporten publiceert naar aanleiding van incidenten, zoals ze dit de afgelopen jaren ook heeft gedaan (onderzoek wettelijke controles woningcorporaties, naleving overgangsregeling scheiding controle en advies).

*Daarnaast vraagt de VVD-fractie nog specifiek de aandacht voor het toezicht op de implementatie van verbetermaatregelen door de Big 4-kantoren.*

De Big 4-accountantsorganisaties dienen zo spoedig mogelijk de noodzakelijke herstel- en verbetermaatregelen te treffen, waarop de AFM nauwgezet toezicht houdt. De AFM zal monitoren of de Big 4-accountantsorganisaties zowel bij het nader vorm en inhoud geven aan de maatregelen als bij de implementatie daarvan in het bijzonder aandacht en prioriteit geven aan de volgende onderwerpen, individueel en vooral ook in onderlinge samenhang: transparantie over kwaliteit vergroten, wettelijk kwaliteitsniveau internaliseren, het creëren van een kwaliteitsgerichte cultuur en het versterken van de governance. Ook monitort de AFM of de Big 4-accountantsorganisaties overgaan tot een verdere verdieping van de analyse van de oorzaken en redenen die ten grondslag liggen aan de geconstateerde tekortkomingen. De Big 4-accountantorganisaties dienen te evalueren of de maatregelen die zij nemen deze oorzaken of redenen afdoende adresseren en waar nodig zullen ze andere of additionele maatregelen moeten treffen. Verder monitort de AFM of de Big 4-accountantsorganisaties het uitvoeren van oorzakenanalyses opnemen in hun stelsel van kwaliteitsbeheersing.

*Ook vraagt de PvdA-fractie nog specifiek de aandacht voor de implementatie in het MKB-segment.*

Voor wat betreft de implementatie van de voorstellen in het MKB-segment is een groot deel van de accountantsorganisaties die in en voor dit segment werkzaam zijn aangesloten bij de SRA. Van de 447 niet-OOB-vergunninghouders is ongeveer 60% een SRA-kantoor, die 85% van de wettelijke controles door niet-OOB-vergunninghouders verrichten. De SRA heeft in een brief aan haar leden d.d. 14 oktober jl. aangegeven dat zij de voorstellen van de NBA omarmt en werkt momenteel aan een doorvertaling van het rapport, en ontwikkelt beleid en guidance voor de bij haar aangesloten accountantsorganisaties. Hiermee is een belangrijke eerste stap gezet in de implementatie van deze voorstellen in het MKB-segment. Een overzicht van zaken die SRA oppakt zal in een plan van aanpak -aan de hand van de maatregelenmatrix uit het NBA rapport - worden uitgewerkt en openbaar worden gemaakt.

De overige accountantsorganisaties in het MKB-segment zijn aangesloten bij de NBA. Voor deze organisaties biedt de NBA ondersteuning bij de implementatie van het NBA-rapport.

*Gezien het belang van snelle implementatie verzoeken de leden van de PvdA-fractie ook tussentijds ingelicht te worden indien er signalen zijn dat er vertraging ontstaat met betrekking tot de implementatie.*

Zoals ik reeds eerder heb aangegeven is het in eerste instantie aan de sector zelf om de noodzakelijke verbetermaatregelen voortvarend en effectief te implementeren. De AFM gaat daarop toezien en zal ten aanzien van elke individuele accountantsorganisatie toetsen of de maatregelen die nu door de accountancysector worden voorgesteld snel geïmplementeerd worden en het beoogde effect hebben.<sup>12</sup> De AFM zal rapporteren over haar bevindingen in dit kader. Mochten mij signalen bereiken dat de implementatie van het NBA-rapport niet met de gewenste urgentie en het gewenste tempo wordt doorgevoerd zal ik u daarover inlichten.

---

<sup>12</sup> Ten aanzien van de accountantsorganisaties die niet over een OOB-vergunning beschikken, zal de AFM dit toezicht uitoefenen in samenwerking met de NBA en de SRA.

*Verskillende fracties vragen naar het aantal van zes formele maatregelen die de AFM heeft getroffen in verhouding tot de resultaten van accountantsorganisaties uit de AFM rapportages. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit kader ook naar mijn beoordeling van het toezicht en of de AFM tussentijds andere maatregelen heeft getroffen om verbetering af te dwingen.*

De AFM hanteert in haar toezicht een mix van informele beïnvloedingsinstrumenten en formele handhavingsmiddelen. De AFM en DNB hebben gezamenlijk handhavingsbeleid ontwikkeld dat wordt toegepast bij niet-naleving van financiële wet- en regelgeving. Dit beleid wordt ook als uitgangspunt gebruikt bij niet-naleving van accountantswet- en regelgeving. Het uitgangspunt van het handhavingsbeleid is dat het handhavingsinstrument wordt ingezet dat het meest effectief is. Vanaf 2006 heeft de AFM een aantal onderzoeken uitgevoerd om een goed beeld te krijgen van de sector en de kwaliteit van de accountantscontrole. In dit kader zijn over de gehele sector nul-metingen uitgevoerd naar de kwaliteit van de accountantscontrole en is een aantal thematische onderzoeken uitgevoerd.<sup>13</sup> Verder heeft de AFM incidentonderzoeken verricht. Over de uitkomsten van deze incidentonderzoeken zijn geen generieke rapporten gepubliceerd. Ook heeft de AFM *joint inspections* uitgevoerd in samenwerking met de Amerikaanse toezichthouder Public Company Accounting Oversight Board ( "PCAOB"). Naar aanleiding van de nulmetingen heeft de AFM accountantsorganisaties opgedragen verbetermaatregelen te nemen naar aanleiding van de constateerde tekortkomingen en toezicht hierop gehouden.

Ook zijn boetes opgelegd aan drie van de vier Big-4 kantoren, zijn tuchtprocedures aanhangig gemaakt en incidentonderzoeken verricht. Daarnaast heeft de AFM informele beïnvloedingsinstrumenten ingezet, zoals het voeren van (normoverdragende) gesprekken met afzonderlijke accountantsorganisaties. Ook heeft de AFM publieke reacties gegeven om de sector te laten doordringen van de ernst van de situatie en de noodzaak tot sectorbrede hervormingen. De AFM heeft dus in de tussentijd maatregelen getroffen om verbetering af te dwingen. De gebeurtenissen in de sector in de afgelopen jaren in combinatie met de inspanningen van de AFM, hebben geleid tot de bewustwording dat kwaliteit van de accountantscontrole echt omhoog moet. De sector neemt nu zelf ook actie, gelet op het NBA-rapport.

De AFM beraadt zich nog op verdere formele handhavingsmaatregelen naar aanleiding van het AFM-rapport. Bij herhaalde slechte kwaliteit vind ik het noodzakelijk dat strenge en effectieve sancties worden opgelegd.

*De leden van de fractie van PvdA vragen of ik de indruk heb dat de vorige rapportages serieus zijn genomen door de sector.*

Naar aanleiding van de nulmetingen hebben de accountantsorganisaties verbetermaatregelen getroffen. Gelet op de resultaten van de eerste éénmeting onder de Big-4 kantoren, blijken deze maatregelen echter onvoldoende effect te

<sup>13</sup> Zie rapport [Wettelijke controles bij woningcorporaties](#) (11-12-2012), rapport [Prakkijkels voor kwaliteit accountantscontrole](#) (6-10-2011) en rapport [Algemene bevindingen kredietcrisisonderzoek](#) (03-12-2009).

hebben gehad op de kwaliteit van de controles door deze kantoren en daar gaat het uiteindelijk om.

*De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding tussen het feit dat de AFM sinds de inwerkingtreding van de Wta in oktober 2006 slechts zes formele handhavingsmaatregelen heeft opgelegd, en de wetsevaluatie waarin wordt aangegeven dat de AFM haar onderzoeksbevindingen (in de media) stevig aanzet.*

Zoals hierboven uiteen is gezet heeft de AFM meer gedaan wat betreft handhaving dan de zes formele boetes die zijn opgelegd. Formele maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van boetes, vormt het sluitstuk van de toezichtstrategie. De AFM heeft in de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt van informele beïnvloedingsinstrumenten, waarvan het publiceren van eigen onderzoeken en media-aandacht daarvoor er één is. Het doel daarvan is altijd geweest om de sector beter te doordringen van de noodzaak om de kwaliteit van de controle te verhogen. Deze bewustwording is er nu, gelet op het NBA-rapport. Dat is mede een resultaat van toezicht.

*Ook vragen de leden van de fracties van de VVD, SP, CDA en D66 naar de constatering in de wetsevaluatie dat doelmatigheid en effecten van het toezicht door de AFM niet eenvoudig te meten zijn en hoe dit kan worden verbeterd. De leden van de SP-fractie vragen of ik bereid om met de AFM in gesprek te gaan hoe de doelmatigheid van het toezicht en de effectiviteit van informele handhaving inzichtelijker kan worden gemaakt.*

De AFM wil met haar toezicht zoveel mogelijk effect in de markt bereiken. De inzet van middelen is steeds gericht op het beoogde effect: eerlijke en transparante financiële markten, in het belang van consumenten en beleggers. Als lerende organisatie met een maatschappelijk doel is het belangrijk de effecten van toezicht in kaart te brengen. Om dit te bepalen analyseert de AFM zo objectief mogelijk de behaalde effecten van de interventies. De AFM meet zowel nalevingseffecten als maatschappelijke effecten.

Nalevingseffecten zijn te meten door te bepalen of instellingen de op hen van toepassing zijnde regels en normen opvolgen. Nalevingseffecten betreffen altijd effecten die betrekking hebben op het gedrag van onder toezicht staande instellingen, dus bijvoorbeeld de mate waarin zij goede accountantscontroles uitvoeren. Daarnaast meet de AFM het maatschappelijke effect, zoals bijvoorbeeld dat beleggers gerechtvaardigd kunnen vertrouwen op het oordeel van de accountant in de accountantsverklaring.

Blijkt een interventie het beoogde effect te hebben, dan kan deze in de toekomst bij soortgelijke problemen vaker worden gebruikt. Zo ondersteunt effectmeting ook het stellen van prioriteiten van risico's.

Overigens is effectmeting wel een uitdaging. Een toezichthouder op de financiële markten opereert immers in een complexe, dynamische omgeving met grote onderlinge verwevenheid. Dit maakt dat meerdere factoren van invloed zijn op het gedrag van de onder toezicht staande instellingen.

*De leden van de SP-fractie vragen naar de voor- en nadelen van informele handhaving.*

Ik ben van mening dat een mix van handhavingsmiddelen en informele beïnvloedingsinstrumenten het meest effectief bijdraagt aan het effect dat het accountantstoezicht nastreeft, namelijk een gerechtvaardigd duurzaam herstel van vertrouwen. De informele handhaving maakt onderdeel uit van deze mix van beïnvloedingsinstrumenten die de AFM tot haar beschikking heeft. In haar toezicht neemt de AFM daarom verschillende rollen aan om het gewenste effect te bereiken. Zij bepaalt haar rol door te kijken naar de activiteiten die nodig zijn om gewenst gedrag te bevorderen. Elk deelsegment van de accountancysector is anders. De rol en aanpak van de AFM kunnen dus ook verschillen.

*De leden van de fracties van D66 en de SP vragen naar de toetsingsnormen, meer in het bijzonder vraagt de D66-fractie of ik aan kan geven op welke manier verder geborgd zou kunnen worden dat de AFM en de NBA de toepasselijke toetsingsnormen bij de uitoefening van toezicht op dezelfde wijze interpreteren, ten einde rechtsongelijkheid te minimaliseren. Ook vragen de leden van de SP-fractie vragen of de inefficiënte interpretatie van toetsingsnormen toeneemt als er meer beroepsregelgeving wordt opgesteld naast de bestaande wetgeving.*

Accountants geven in hun controleverklaring aan de controle volgens de NV COS te hebben uitgevoerd. De AFM toetst of de controle inderdaad conform de NV COS is uitgevoerd. Deze regels zijn door accountants zelf opgesteld, waardoor er vanuit mag worden gegaan dat deze concrete toetsingsnormen helder zijn.

De Wta en het Bta bevatten, net als andere wetgeving op het gebied van financieel toezicht, daarnaast meerdere open ('principle-based') normen. Het bestaan van open normen in de wet betekent dat accountantsorganisaties en accountants een zekere vrijheid hebben om inhoud te geven aan de norm zolang de geest/bedoeling van de norm maar voldoende wordt nageleefd. Nadere invulling van bepaalde open normen, zoals onafhankelijkheid, objectiviteit en vakbekwaamheid, is opgenomen in de beroepsregelgeving van de NBA. De AFM toetst de wijze waarop accountantsorganisaties invulling geven aan principle-based normen en of de geest/bedoeling van de wet wordt nageleefd.

Uiteindelijk is het aan de rechter om te bepalen of een bepaalde interpretatie van een norm de juiste is, dan wel dat de toezichthoudende instantie in redelijkheid tot die uitleg heeft kunnen komen.

*De leden van de SP-fractie vragen of ik de mening deel dat de informatieverschaffing door de AFM de laatste jaren is toegenomen.*

De AFM heeft in de afgelopen jaren diverse onderzoeksrapporten gepubliceerd en op andere wijzen informatie verschaft over haar toezicht. Ook heeft zij in september de eerste kantoor specifieke rapportage gepubliceerd, welke inderdaad meer informatie verschaft ten aanzien van de kwaliteit van de wettelijke controle en de verschillen tussen de Big 4-kantoren op dit vlak.

*De leden van de CDA-fractie vragen of de minister ook het probleem ziet dat het voor een sector moeilijk is om te sturen op normen als niet duidelijk is wanneer er normen worden overschreden, gelet op informeel toezicht. Ook vragen zij of er een mogelijkheid voor accountantsorganisaties kan worden geboden om inhoudelijk in beroep te gaan tegen de AFM.*

De normen waarop de AFM zich baseert in haar toezicht zijn dezelfde normen als waar accountantsorganisaties en externe accountants zich aan dienen te houden ingevolge wetgeving (Wta, Boek 2 BW), regelgeving op besluitniveau (o.a. Bta) en beroepsreglementering. Deze beroepsreglementering, zoals de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS), bestaat dus veelal uit normen van de sector zelf. Gelet hierop is voldoende duidelijk aan welke normen de beroepsgroep zich dient te houden. In een voorkomend geval waarin interpretatieverschil zou kunnen ontstaan, kan een accountantsorganisatie hierover het gesprek aangaan met de AFM.

Wanneer de AFM bevindingen heeft ten aanzien van een uitgevoerde wettelijke controle, stemt de AFM de feiten af met de direct betrokkenen waaronder in ieder geval de externe accountant en de accountantsorganisatie. In een rapport met voorlopige bevindingen presenteert de AFM de feiten die zij tijdens het onderzoek heeft geconstateerd. Daarbij geeft de AFM aan of die feiten naar het oordeel van de AFM al dan niet hebben geleid tot normovertredingen. De accountantsorganisatie wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld om te reageren. De AFM verzoekt de accountantsorganisatie om naar aanleiding van de voorlopige bevindingen, waar van toepassing, gepaste maatregelen te nemen om eventuele overtredingen naar het verleden toe te herstellen en herhaling in de toekomst te voorkomen. De AFM beoordeelt de reactie van de accountantsorganisatie en verstuurt vervolgens een rapport met definitieve bevindingen. De reactie van de accountantsorganisatie kan ertoe leiden dat eventuele voorlopige bevindingen van de AFM vervallen of worden aangepast. Aangezien de beroepsregels internationaal worden vastgesteld, stemt de AFM interpretaties, waar nodig, ook met internationale collega-toezichthouders af.

#### *AFM-rapport Big 4-accountantsorganisaties*

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de dieperliggende feitelijke oorzaken van het feit dat de kwaliteit van wettelijke controles nog niet in continuïteit is gewaarborgd, inzichtelijk kunnen worden gemaakt.*

De AFM heeft de Big 4-accountantsorganisaties gevraagd om zelf een onderzoek te doen naar de dieperliggende oorzaken van de kwaliteitsproblemen. Om de dieperliggende oorzaken boven water te krijgen, is het van belang dat zij nogmaals de vraag "Waarvoor?" of "Waarom?" stellen. Op de vraag "Waarvoor (of waarom) hebben externe accountants in voorkomende gevallen geen voldoende en geen geschikte controle-informatie verkregen?" hebben meerdere Big 4-accountantsorganisaties bijvoorbeeld geantwoord: "omdat de externe accountant zelf niet voldoende of pas laat betrokken is geweest bij de uitvoering van de controle". Het is vooralsnog de vraag *waarvoor* (of *waarom*) de externe accountant zelf niet voldoende of pas laat betrokken was bij de uitvoering van de controle. Bijvoorbeeld:

- Had hij geen tijd intensiever betrokken te zijn door verplichtingen bij andere cliënten of door privéomstandigheden?
- Was hij van mening dat een intensievere betrokkenheid niet noodzakelijk was? (En waarom was hij die mening toegedaan?)
- Heeft hij zijn betrokkenheid bij de controle willen beperken om de totale kosten van de controle laag te houden? (En waarom wilde hij de totale kosten laag houden?)

- Was zijn betrokkenheid niet gewenst door de controlecliënt? (En waarom was zijn betrokkenheid niet gewenst door de controlecliënt?)

De komende periode zal duidelijk worden hoe de accountantsorganisaties opvolging hebben gegeven aan dit nadere onderzoek. De AFM monitort dit en zal hierover rapporteren in haar volgende rapport.

*De leden van de VVD-fractie waarom de AFM ervoor heeft gekozen wettelijke controles over het boekjaar 2012 te beoordelen en niet 2013. Ook vragen ze hoeveel wettelijke controles er in 2012 in totaliteit zijn uitgevoerd door de Big 4-accountantsorganisaties en hoe dit aantal statistisch staat ten opzichte van de steekproef. In dit kader vragen ook de leden van de PVV-fractie of de steekproef als representatief kan worden beschouwd.*

De AFM selecteert alleen wettelijke controles waarbij een controleverklaring is afgegeven en het controledossier is afgesloten. Gegeven de periode waarin de AFM haar dossieronderzoeken wilde uitvoeren, namelijk in 2013 en eerste kwartaal 2014, is de keuze gemaakt voor het boekjaar 2012. De controleverklaringen van de geselecteerde accountantscontroles zijn in meerderheid afgegeven in de periode van februari tot en met september 2013. Uit de AFM Monitor 2013 blijkt dat de Big 4-accountantsorganisaties in totaal 10.972 wettelijke controles hebben uitgevoerd in 2012. Dit betreft controles over boekjaar 2011. De AFM vraagt in de AFM Monitor 2014 gegevens op over het aantal wettelijke controles dat in 2013 is uitgevoerd over boekjaar 2012. Deze gegevens heeft de AFM begin 2015 beschikbaar. De AFM heeft geen statistische steekproef uitgevoerd. De AFM heeft bij iedere Big 4-accountantsorganisaties vier wettelijke controles geselecteerd bij OOB's en zes bij niet-OOB's. Binnen het segment OOB's heeft de AFM steeds minimaal een zorgverzekeraar en twee beursgenoteerde ondernemingen (AEX en AScX) geselecteerd. Binnen het segment niet-OOB's heeft de AFM steeds minimaal een pensioenfonds, een (semi-)publieke instelling en een grote niet-OOB geselecteerd. Daarnaast is bij de selectie van de te onderzoeken wettelijke controles rekening gehouden met de volgende andere kenmerken van de controle: controles van verschillende externe accountants; spreiding van de controles over de organisatieonderdelen van de accountantsorganisatie, bijvoorbeeld over vestigingen en business units; OKB's; interne kwaliteitsonderzoeken; en gemiddeld of hoger risicoprofiel. Door het toepassen van deze criteria heeft de AFM bewust wettelijke controles geselecteerd van een diverse groep controlecliënten. Gegeven deze niet-aselecte keuze en het aantal van tien controles per Big 4-accountantsorganisatie is geen sprake van een statistische steekproef op grond waarvan de uitkomsten van de beoordeling van de tien controles mathematisch representatief zijn voor alle uitgevoerde wettelijke controles door de betreffende accountantsorganisatie. Dit heeft de AFM ook heel duidelijk bij publicatie vermeld en toegelicht. De uitkomsten geven echter wel een antwoord op de vraag of de kwaliteit van de wettelijke controles voldoende wordt gewaarborgd door de accountantsorganisaties.

*De leden van de VVD-fractie vragen wat door de AFM wordt bedoeld met de constatering dat voor de overige 55 procent van de beoordeelde wettelijke controles de AFM niet heeft geconcludeerd dat deze 'onvoldoende' zijn. Kan daaruit geconcludeerd worden dat deze 55% dus 'voldoende' is geweest.*

Dat is niet het geval. De AFM heeft zich voor de veertig geselecteerde wettelijke controles gericht op enkele materiële onderdelen van de controle, de zogenoemde focusgebieden. Per controle zijn twee materiële focusgebieden geselecteerd. Dat wil zeggen focusgebieden die belangrijk zijn voor het beeld van de jaarrekening. Het kiezen voor focusgebieden voor de beoordeling van de wettelijke controle past bij de risicogestuurde aanpak van het toezicht door de AFM. Hierdoor heeft de AFM een goed en breed beeld verkregen van de kwaliteit van uitgevoerde wettelijke controles. De keuze van deze focusgebieden is vooral gebaseerd op de aard en omvang van de activiteiten van de controlecliënt. Dat betekent dat de AFM voor veel wettelijke controles de controle van de omzet heeft beoordeeld. Daarnaast heeft de AFM verschillende algemene jaarrekeningposten voor onderzoek geselecteerd, omdat deze naar aard of omvang van groot belang waren voor het beeld van de jaarrekening van de desbetreffende controlecliënt. Dit betrof voornamelijk de posten voorraden, onderhanden projecten, immateriële vaste activa (waaronder goodwill), materiële vaste activa en liquide middelen. Voor verschillende wettelijke controles heeft de AFM meer (sector)specifieke posten uit de jaarrekening voor onderzoek geselecteerd. Dit betrof voornamelijk de aanbestedingen en inkopen, grondexploitaties, beleggingen, (technische) voorzieningen en vereveningsbijdragen. De focus van het onderzoek op een beperkt aantal posten in de jaarrekening betekent dat de AFM niet de gehele jaarrekeningcontrole heeft beoordeeld. Het is dus mogelijk dat de externe accountant in andere onderdelen van de wettelijke controle die de AFM niet heeft beoordeeld, geen voldoende en geen geschikte controle-informatie heeft verkregen.

*De leden van de VVD-fractie vragen bij hoeveel van de als 'onvoldoende' aangemerkte wettelijke controles onterecht een goedkeurende verklaring is afgegeven door de accountant en waarom de AFM niet controleert of de goedkeurende verklaring terecht is afgegeven.*

De AFM beoordeelt in haar onderzoeken of de externe accountant voldoende en geschikte controle-informatie heeft verkregen om zijn oordeel te onderbouwen en daarmee de vakbekwaamheidsregels heeft nageleefd. De AFM richt zich in haar onderzoek op materiële onderdelen van de controle en doet de controle dus niet over.

Een 'onvoldoende' uitgevoerde wettelijke controle betekent niet dat ook per definitie de gecontroleerde jaarrekening onjuist is. Dat laatste is de verantwoordelijkheid van de rapporterende instelling. Deze verantwoordelijkheid moet worden gescheiden van die van de accountant. In dit kader is de aangekondigde aanvullende wettelijke maatregel om accountants te kunnen verplichten herstelmaatregelen te treffen van belang. Hierdoor dienen accountants bijvoorbeeld alsnog controlewerkzaamheden uit te voeren en te documenteren dan wel de beschikbare informatie voor het maatschappelijk verkeer te herstellen (bijvoorbeeld door de cliënt ertoe te bewegen het maatschappelijk verkeer te informeren over eventuele fouten, dan wel zelf te communiceren met het maatschappelijk verkeer). Daarnaast heeft de AFM de Big 4-accountantsorganisaties opgeroepen zo nodig gepaste herstel- en verbetermaatregelen te nemen naar aanleiding van de bevindingen van de AFM. De AFM zal de implementatie en effectieve werking van zowel de aangekondigde



herstelmaatregelen op geconstateerde tekortkomingen als de toekomstgerichte verbetermaatregelen toetsen.

*Ook vragen de leden van de VVD-fractie naar concrete voorbeelden van de meest voorkomende tekortkomingen betreffende de systeemgerichte werkzaamheden, de gegevensgerichte werkzaamheden en de kritische evaluatie door de externe accountant van verkregen controle-informatie.*

Ik verwijs hiervoor naar de paragrafen 6.2 tot en met 6.5 in het rapport van de AFM. Deze paragrafen bevatten een samenvatting van de voornaamste bevindingen en conclusies die de AFM in vertrouwelijke kantoor specifieke rapporten heeft afgestemd met de Big 4-accountantsorganisaties. De genoemde bevindingen en conclusies zijn voorbeelden van tekortkomingen die betrekking hebben op de systeemgerichte werkzaamheden, de gegevensgerichte werkzaamheden en de kritische evaluatie door de externe accountant van verkregen controle-informatie.

*Daarnaast wordt door de leden van de VVD-fractie gevraagd naar het kader waaraan getoetst wordt door de AFM als het gaat om of er al dan niet tekortkomingen zijn en door wie en hoe dat kader is dat vastgesteld. Ook vragen de leden van de VVD-fractie welke maatregelen accountantsorganisaties sinds 2010 hebben genomen voor het waarborgen van de kwaliteit van wettelijke controle, hoe de AFM (de implementatie van) deze maatregelen beoordeelt en op welke wijze de AFM toezicht op deze maatregelen heeft gehouden?*

De AFM heeft bij de Big 4-accountantsorganisaties in 2010<sup>14</sup> tekortkomingen geconstateerd en geconcludeerd dat fundamentele verbetermaatregelen nodig waren. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de AFM vier boetes opgelegd, waarvan één boete de hoogste was die de AFM tot dan toe had opgelegd aan een onder toezicht staande instelling.<sup>15</sup> In bijlage 1 bij het AFM-rapport van 25 september jl. zijn de maatregelen opgesomd die de Big 4-accountantsorganisaties hebben genomen in de periode 2009-2012. De maatregelen waarvan de Big 4-accountantsorganisaties in 2010 hadden aangegeven die te zullen treffen of die zij reeds hadden genomen, waren maatregelen op het niveau van het stelsel van kwaliteitsbeheersing en –bewaking (OKB, interne review, compliance officier, schendingenregistratie) op het niveau van de accountantscontroles (maatregelen jegens externe accountants, herverdeling portefeuilles en uitschrijven van externe accountants). Op deze gebieden was naar de mening van de AFM inderdaad verbetering mogelijk en nodig om de kwaliteit van wettelijke controles te waarborgen. Deze maatregelen hebben, gelet op het AFM-rapport van 25 september jl, echter nog niet hebben geleid tot voldoende kwaliteitsverbetering op het niveau van de accountantscontroles.

De implementatie van de verbetermaatregelen is terugkerend onderwerp geweest in de periodieke gesprekken die de AFM voert met de Big 4-

<sup>14</sup> Zie rapport 'Algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking'.

<sup>15</sup> Een bestuurlijke boete aan KPMG voor onvoldoende kwaliteitsbeleid en onjuiste interne procedures ten aanzien van de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling in 2008 en 2009 (03-06-2013); een bestuurlijke boete aan Ernst & Young Accountants LLP wegens invulling van de functie compliance officer in 2009 (02-10-2012); een bestuurlijke boete aan Deloitte Accountants voor niet naleven zorgplicht (23-02-2012); een bestuurlijke boete aan Ernst & Young Accountants LLP voor niet naleven zorgplicht (26-01-2012).

accountantsorganisaties. Vanaf het moment dat duidelijk werd dat de verbetermaatregelen niet tot uitdrukking kwamen in de kwaliteit van de accountantscontrole van alle vier Big 4-accountantsorganisaties (begin 2014), heeft de AFM de accountantsorganisaties opgeroepen meer fundamenteel werk te maken van verbeteringen in de vorm van benodigde aanpassingen in de governance, in de kwaliteitsbewaking en het wegnemen van verkeerde prikkels. Inmiddels is er ook het NBA-rapport.

*De leden van de VVD-fractie vragen wat volgens de AFM een acceptabel percentage 'onvoldoende' is, wat het streefpercentage 'voldoende' was voor 2014 en wat het streefpercentage 'voldoende' is voor de komende periode (en in welk jaar).*

De AFM streeft naar een percentage van 100 procent voldoende, en realiseert zich daarbij dat dit percentage mogelijk niet meteen volgend jaar zal zijn behaald. Dit gaat stapsgewijs. De AFM had geen streefpercentage 'voldoende' voor de onderzoeken van accountantscontroles 2012 waarover de AFM in 2014 heeft gerapporteerd, maar had wel de verwachting dat het percentage significant hoger zou zijn dan het percentage in 2010.

*Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wat de AFM vindt van de door de Big 4-accountantsorganisaties (naar aanleiding van de AFM-rapportage) aangekondigde maatregelen, wanneer deze maatregelen moeten zijn geëffectueerd en wanneer het effect daarvan merkbaar moet zijn. Ook wordt nog gevraagd hoe de AFM de implementatie van de verbetermaatregelen gaat monitoren.*

De AFM vindt de aangekondigde verbetermaatregelen een stap in de goede richting, maar beveelt de Big 4-accountantsorganisaties tegelijkertijd aan om over te gaan tot een verdere verdieping van de analyse van de oorzaken en redenen die ten grondslag liggen aan de geconstateerde tekortkomingen. De Big 4-accountantorganisaties dienen te evalueren of de maatregelen die zij nemen deze oorzaken of redenen afdoende adresseren en waar nodig andere of additionele maatregelen te treffen. De AFM zal in de periode volgend op dit reguliere onderzoek de implementatie en effectieve werking van deze verbetermaatregelen nauwgezet monitoren in het kader van het doorlopend toezicht. De AFM zal bij iedere Big 4-accountantsorganisatie nadrukkelijk nagaan of de maatregelen van die organisaties voldoende tegemoet komen aan de aanbevelingen van de AFM en met voldoende voortgang en doortastendheid worden geïmplementeerd. De Big 4-accountantsorganisaties hebben hierbij nadrukkelijk een grote eigen verantwoordelijkheid. De AFM keurt de maatregelen niet goed. De effecten van de genomen maatregelen zullen blijken wanneer de AFM haar 2-meting verricht van accountantscontroles over boekjaar 2014.

*De leden van de SP-fractie stellen vragen over de gevolgen van de conclusie van de International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR) dat accountsorganisaties te weinig auditbewijzen verzamelen om hun oordeel te kunnen onderbouwen.*

De AFM verlangt van accountantsorganisaties dat zij nagaan welke consequenties de kwalificatie van de wettelijke controle als 'onvoldoende' heeft voor de controleverklaring die zij hebben afgegeven.

Een 'onvoldoende' uitgevoerde wettelijke controle betekent niet dat ook per definitie de gecontroleerde jaarrekening onjuist is, maar dit zou wel het geval kunnen zijn. Herstelmaatregelen houden onder meer in dat de externe accountant alsnog voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgt om zijn oordeel te onderbouwen en indien zijn oordeel blijkt te moeten worden gewijzigd, de markt hierover tijdig informeert.

Wanneer de AFM ernstige bevindingen heeft waarbij sprake is van niet voldoende en niet geschikte controle-informatie om het accountantsoordeel te kunnen onderbouwen, dan kan de AFM informele of formele maatregelen treffen. Dit kan bijvoorbeeld een bestuurlijke boete zijn die wordt opgelegd aan de accountantsorganisaties wegens overtreding van de zorgplicht of het indienen van een tuchtklacht jegens een individuele externe accountant.

*Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of ik vind dat accountantsorganisaties een 'root cause analyses' moeten uitvoeren bij het behalen van een onvoldoende van de AFM en de AFM deze analyse ook moet kunnen toetsen.*

Ik deel deze mening.

#### **(4) Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties**

Bij de brief van 25 september jl. was het rapport "Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta')" gevoegd. Hierna wordt nader ingegaan op dit rapport en de aanbevelingen, waar de leden van de fractie van het CDA om hebben gevraagd, en worden een aantal specifieke vragen beantwoord ten aanzien van de wetsevaluatie. De vragen ten aanzien van het deel van de evaluatie dat zich richtte op het toezicht door de AFM zijn reeds hierboven beantwoord.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe ik het verschil verklaar tussen het beeld dat uit de wetsevaluatie Wta komt en het beeld uit de maatschappelijke discussie over het accountantsberoep.*

Het beeld dat uit de wetsevaluatie komt is positiever, dan de tendens in de maatschappelijke discussie over accountants. Ook kan worden geconstateerd dat de aanvullende wettelijke maatregelen die ik noodzakelijk acht, niet naar voren komen in het onderzoek. Dit is deels te verklaren door het feit dat de evaluatie zag op de Wta en het op basis daarvan ingevoerde toezicht op accountants, en niet zozeer zag op de kwaliteit van het werk van accountants. De komst van de Wta en het toezicht door de AFM wordt op zichzelf positief beoordeeld en hebben bijgedragen aan het signaleren van de bestaande problemen in de accountancysector. Zoals ook al wordt aangegeven in het rapport kan daarnaast en verklaring voor de discrepantie tussen het relatief positieve beeld uit de evaluatie en de tendens in de maatschappelijke discussie worden gevonden in de belangrijke rol die omgevingsfactoren spelen die buiten de invoering van de Wta liggen. De Wta bevat basisprincipes waaraan accountantsorganisaties en externe accountants

zich dienen te houden. Deze basis principes worden verder uitgewerkt op besluitniveau en ook in beroepsregelgeving van de NBA. De bedoeling van de wetsevaluatie was om te bezien of de Wta haar doel heeft bereikt, te weten een bijdrage te leveren aan (herstel van) gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem afgegeven accountantsverklaring en of het door de AFM gehouden toezicht effectief is geweest. De effecten van de Wta vallen echter lastig te isoleren van de grote hoeveelheid maatschappelijke gebeurtenissen die sinds de invoering van de Wta in 2006 hebben plaatsgevonden. Veel van de huidige problemen rond de kwaliteit van de accountantscontrole lijken hun oorsprong te vinden in een tendens binnen accountantsorganisaties om commerciële doelstellingen te laten prevaleren boven de kwaliteit van de accountantscontrole. Er zijn in het verleden onvoldoende waarborgen voor deze kwaliteit ingebouwd in onder meer de governance van accountantsorganisaties, de bedrijfsvoering en verdienmodellen. Niet voor al deze aspecten lijkt het stellen van regels het meest effectieve instrument om verandering af te dwingen, maar ligt het meer voor de hand dat de sector zelf actie onderneemt. Deze zaken worden nu ook opgepakt door de sector, door middel van implementatie van het NBA-rapport, waarop de AFM nauwgezet toezicht zal houden.

*De leden van de fractie van het CDA hebben me gevraagd of ik van plan ben alle aanbevelingen uit het rapport over te nemen.*

Het rapport bevat een aantal conclusies en aanbevelingen. Het aantal aanbevelingen waarin wordt aangegeven dat vervolgactie van mij nodig is, is beperkt. Zoals ik ook al aangaf in mijn brief van 25 september neem ik de aanbeveling voor vervolgonderzoek naar de uitbreiding van het aantal OOB's ter harte. Ik neem echter niet alle aanbevelingen over.

Zo wordt het door een meerderheid van respondenten niet nodig geacht aanvullende wettelijke maatregelen in de Wta op te nemen ten aanzien van governance. Dit betekent overigens nog niet dat de evaluatie concludeert dat helemaal geen maatregelen nodig worden geacht op dit vlak. Uit de interviews die in het kader van het onderzoek gehouden zijn komt naar voren dat het de voorkeur verdient dat de sector zelf initiatieven ontplooit ten aanzien van versterking van de governance en aanpassing van verdienmodellen. De voorstellen van de NBA bevatten maatregelen op deze terreinen. Ik hecht echter groot belang aan een uniforme uitvoering van de versterking van de governance, in de vorm van een RvC. Om deze uniforme uitvoering zeker te stellen, ben ik voornemens de verplichte onafhankelijke RvC voor accountantsorganisaties in de Wta te verankeren.

*De leden van de VVD-fractie vragen naar de verbeterpunten voor de inhoud en het totstandkomingsproces van de beroepsregelgeving door de NBA.*

In het rapport wordt als mogelijk verbeterpunt genoemd dat stakeholders meer betrokken zouden moeten zijn bij het totstandkomingsproces. Hoe de betrokkenheid van stakeholders verder zou moeten worden vergroot komt niet heel duidelijk naar voren uit het rapport. De beroepsregelgeving wordt opgesteld door de NBA, een openbare consultatie maakt onderdeel uit van dit proces. Alle stakeholders wordt dus reeds een mogelijkheid geboden te reageren. Zoals in het rapport wordt aangegeven lopen de meningen over het totstandkomingsproces en

de inhoud van de beroepsregelgeving uiteen. Een kanttekening bij deze aanbeveling uit het rapport is dan ook op zijn plaats.

*Ook vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre er in de wetsevaluatie gekeken is naar betere regels in plaats van naar meer regels en naar het schrappen of beperken van regels.*

Deze vraag is meegenomen in het onderzoek. Ten aanzien van geen van de onderdelen van de Wta is uit de survey of interviews gekomen dat een meerderheid van de respondenten van mening is dat dit onderdeel een (zeer) negatieve of neutrale bijdrage levert aan het doel van de Wta, hetgeen aanleiding zou hebben gevormd om nog eens kritisch te bezien of het onderdeel aanpassing zou behoeven. Zoals wordt aangegeven in het rapport is uit het onderzoek ook niet gebleken dat voorschriften opgenomen in de Wta, of krachtens de Wta gesteld, kunnen worden geschrapt.

In mijn brief van 25 september jl. heb ik aangegeven naar aanleiding van aanbeveling uit het rapport over uitbreiding van de reikwijdte van de definitie van organisaties van openbaar belang ("OOB's") met organisaties en instellingen met een bepaalde omvang die (deels) met publiek geld worden gefinancierd, nader onderzoek te doen naar (de gevolgen van) deze uitbreiding. Uit de vragen ten aanzien van dit voornemen leid ik af dat hierover verwarring is ontstaan. Ik heb niet bij voorbaat al besloten tot uitbreiding van OOB's in voornoemde zin over te gaan. Ik sta in beginsel positief tegenover een dergelijke uitbreiding, maar zal eerst onderzoek doen voor ik een definitief standpunt hierover inneem.

*De leden van de VVD-fractie vragen naar het doel, de gevolgen (waaronder lasten) en de effectiviteit van een mogelijke uitbreiding van OOB's. Ook de leden van de fractie van de SGP stellen vragen over de lasten die hiermee gepaard zouden gaan.*

De wettelijke controle van een OOB is met meer waarborgen omkleed dan de wettelijke controle van een niet-OOB. Zo worden bijvoorbeeld strengere eisen aan de onafhankelijkheid van de accountant gesteld, in de vorm van roulatieplicht voor de accountantsorganisatie en de verantwoordelijke accountant en de scheiding van controle en advies. Ook dienen OOB's zelf te beschikken over een auditcomité of een orgaan met gelijksoortige taken. Deze aanvullende waarborgen zouden ten goede moeten komen aan de kwaliteit van de wettelijke controle. Deze waarborgen komen echter ook met een prijs. In het kader van het onderzoek dient daarom te worden bezien of en voor welke categorieën instanties het aanmerken als OOB proportioneel en verdedigbaar is. Uiteraard zal, mocht het zover komen, het voorstel voor uitbreiding van OOB's te zijner tijd ook gepaard gaan met een berekening van de administratieve lasten.

*De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, D66, SP en SGP stellen vragen over de inhoud van het aangekondigde onderzoek.*

Hoewel het onderzoek nog in de beginfase is, kunnen naast de proportionaliteitsafweging al wel een aantal overige aandachtspunten worden benoemd. Zo is van belang in het oog te houden dat hoe meer aanvullende categorieën OOB's worden aangemerkt, hoe meer accountantscontroles dienen te worden uitgevoerd door accountantsorganisaties met een OOB-vergunning (welk aantal beperkt is). Dit heeft een effect op de marktwerking, zeker ook gelet op de

verplichte kantoorroulatie. In dit kader zal in ieder geval ook onderzocht dienen te worden of het proportioneel is om een hele categorie als OOB aan te merken, of een bepaald gedeelte daarvan, bijvoorbeeld alleen de grotere instanties. Ook zal ik nog bezien of de omschrijving van het begrip gereguleerde markt aanpassing behoeft, zoals wordt aangegeven in de evaluatie van de Wta.

Gelet op de grote diversiteit van mogelijke semipublieke instellingen die zouden kunnen worden aangemerkt als OOB, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, provincies en grote gemeenten, zullen verschillende stakeholders betrokken dienen te worden in het onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan ministeries, toezichthouders, de Algemene Rekenkamer, branche organisaties en (vertegenwoordigers van) accountantsorganisaties. Zoals de leden van de fractie van de SGP vragen zal ik dus ook in gesprek gaan met de NBA en SRA.

*De leden van de fractie van de SGP vragen in het bijzonder naar het mogelijk aanmerken van onderwijsinstellingen als OOB's.*

Zowel in de voorstellen van de NBA als in het rapport van de AFM wordt aanbevolen (grote) onderwijsinstellingen aan te merken als OOB. Daarom ben ik van plan deze categorie ook te betrekken in het uit te voeren onderzoek. De Inspectie van het Onderwijs zal in dit kader benaderd worden als stakeholder.

*De leden van de fractie van de SGP vragen bovendien de combinatie van toetsing door de Inspectie van onderwijs en toetsing door de AFM niet voor onnodig dubbel toezicht zou zorgen.*

Er dient uiteraard voor gewaakt te worden dat niet onnodig dubbele kosten worden gemaakt. Het is echter niet zo dat beide toezichthouders op exact hetzelfde toe zullen zien. De Inspectie van Onderwijs houdt immers financieel toezicht op de onderwijsinstellingen zelf, terwijl de AFM zich richt op toezicht en handhaving ten aanzien van accountantsorganisaties.

Gelet op bovenstaande aandachtspunten zal het onderzoek niet al op korte termijn gereed zijn. Wel zal hiermee op korte termijn gestart worden en worden vormgegeven als een apart traject naast de implementatie van de Europese regels en de verwezenlijking van de reeds aangekondigde aanvullende nationale wettelijke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle. Ik zal u nader informeren over de uitkomsten van dit traject.

## **(5) Overig**

*De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken is van de ontwikkeling van een nieuw model voor de accountantsopleiding door de NBA.*

Een aantal van de door de sector voorgestelde maatregelen moet er voor zorgen dat het ook voor nieuwe accountants duidelijk is dat kwaliteit de leidraad is bij de uitoefening van het beroep. De beroepsgroep zal dit zelf in de profilering richting studenten en arbeidsmarkt prominenter aan bod moeten laten komen. Een andere concrete maatregel is het opnemen van aanvullende vereisten voor het voltooien van de accountantsopleiding, zoals een kritische houding, ethiek en moraliteit. De

NBA en de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA) hebben in de nota 'Vakbekwaamheid Verzekerd' de contouren voor het nieuwe opleidingsmodel neergelegd. Op basis hiervan ontwikkelt de door de CEA ingestelde Stuurgroep Herziening Eindtermen de nieuwe eindtermen (eisen) voor de accountantsopleiding. De stuurgroep is inmiddels met haar werkzaamheden gestart en is samengesteld uit personen met verschillende achtergronden. Ook de NBA is vertegenwoordigd in de stuurgroep. Het doel is om de nieuwe eindtermen in september 2015 gereed te hebben. Tegelijk met de ontwikkeling van de nieuwe eindtermen wordt door de NBA de nieuwe Verordening op het beroepsprofiel ontwikkeld. Ten slotte is de NBA bezig met het beter op elkaar laten aansluiten van de theoretische opleiding en de praktijkopleiding. Voorstellen hierover worden binnenkort ter consultatie voorgelegd aan leden en belanghebbenden.

*De leden van de PvdA-fractie geven aan dat bij het groter worden van adviestakken het risico bestaat dat de accountants niet meer de belangrijkste tak vormen binnen hun eigen organisaties en vragen hoe de minister de rol ziet van de adviestak binnen accountantsorganisaties en of hij gevaren ziet met betrekking tot onafhankelijkheid en het risicobeleid binnen de sector.*

Binnen een accountantsorganisatie kunnen meerdere typen werkzaamheden worden verricht; het verrichten van wettelijke controles en het geven van (fiscaal) advies. Met ingang van 1 januari 2013 is er een verbod voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's om naast controlediensten ook andere werkzaamheden te verrichten voor OOB's (scheiding van controle en advies). Deze scheiding moet er aan bijdragen dat de accountant onafhankelijk te werk gaat en bij het verrichten van de wettelijke controle zijn oordeel niet heeft laten beïnvloeden door andere dan vaktechnische overwegingen. Verder moet de meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie worden gehouden door personen die zelf moeten voldoen aan de eisen die de wet stelt aan accountants.

*De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de minister overweegt een maximum aandeel aan adviesomzet vast te stellen voor accountantsorganisaties.*

Op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties is het voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle bij een OOB verrichten, verboden om naast controlewerkzaamheden andere werkzaamheden voor de organisatie van openbaar belang te verrichten (scheiding van controle en advies). De Wijzigingswet Financiële Markten 2015 bevat voorts een voorstel ter uitbreiding van dit verbod naar netwerkonderdelen van de accountantsorganisatie en vennootschappen die aan de OOB zijn gelieerd. Ten aanzien van het OOB-segment ligt het daarom niet in de rede dat de controlerende accountantsorganisatie een aanzienlijk deel van haar omzet door middel van aan de OOB verleende adviesdiensten genereert. Voorts bevat de nieuwe Europese regelgeving een bepaling die een maximum stelt aan de omzet die accountantsorganisaties, die de wettelijke controle bij een OOB verrichten, mogen genereren met het verlenen van niet-controle diensten aan de OOB. Dit percentage is vastgesteld op 70% van het driejaarsgemiddelde van de vergoeding die de OOB voor de controlediensten betaalt. Het doel van deze maatregel is om de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie alsmede de kwaliteit van de wettelijke controle te

verbeteren. Deze bepaling zal worden geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel partners in accountantskantoren geen accountants mogen zijn.*

Op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties dient de meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie te worden gehouden door accountants.

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat na afloop van een wettelijke controle niet onmiddellijk adviseurs van dezelfde accountantsorganisatie advies geven aan de controlecliënt en vragen of de minister bereid is een verplichte afkoelperiode te overwegen.*

Zoals ik ook hierboven heb aangegeven is het van belang dat een accountant een wettelijke controle objectief en onafhankelijk verricht. De accountant mag zich bij het verrichten van de wettelijke controle niet laten leiden door commerciële kansen om zijn collega's tegelijkertijd voor advieswerk te kunnen inschakelen. De voornaamste risico's zijn geadresseerd door de scheiding van controle en advies.

*De leden van de PvdA-fractie blijven zorgen houden ten aanzien van de financiële prikkels, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van partners die gezamenlijk in projecten beleggen of tegengestelde belangen hebben. De leden vragen of tegen dergelijke praktijken inmiddels opgetreden en welke consequenties dit heeft gehad voor de betreffende partners.*

Het gedrag waarnaar de vraag verwijst zijn incidenten die een accountantsorganisatie verplicht aan de AFM moet melden. De AFM verricht onderzoek naar incidenten en afhankelijk van de uitkomst van een dergelijk onderzoek, kan de AFM handhavend optreden of een tuchtzaak aanhangig maken. De AFM kan vanwege haar geheimhoudingsplicht geen uitspraak doen over lopende incidentenonderzoeken.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of er zaken aanhangig zijn gemaakt bij de tuchtrechter en of de AFM en/of het openbaar ministerie hier tegenop treedt.*

De AFM kan vanwege haar geheimhoudingsplicht geen uitspraak doen over lopende incidentenonderzoeken. De AFM heeft tot op heden vier tuchtzaken aanhangig gemaakt bij de Accountantskamer.

*De leden van de fracties van de PvdA en PVV hebben een aantal vragen gesteld over de rol van het tuchtrecht bij de bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.*

De onafhankelijke tuchtrechtspraak van de Accountantskamer is een belangrijk onderdeel in het stelsel van bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en de eer en stand van het beroep. Uit de evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties waarover ik uw Kamer bij brief van 25 september 2014 heb geïnformeerd, blijkt dat deze perceptie door de sector en de gebruikers van jaarrekeningen breed wordt gedeeld. De toegang tot de Accountantskamer is



laagdrempelig en een ieder kan een klacht aanhangig maken. De Accountantskamer beoordeelt klachten tegen individuele accountants. Het doel van het tuchtrecht is immers om de naleving van de toepasselijke normen door de betrokken beroepsbeoefenaar te waarborgen. De accountantsorganisatie waar de betrokken accountant werkzaam is of waaraan hij is verbonden, kan niet als partij worden aangeklaagd bij de Accountantskamer. De accountantsorganisatie, die over een vergunning ingevolge de Wet toezicht accountantsorganisaties dient te beschikken, staat immers onder toezicht van de AFM. Indien bij de accountantsorganisatie misstanden worden gesignaleerd, ligt het in de rede dat de AFM ingrijpt en handhavingmaatregelen treft (waaronder het opleggen van een boete tot een maximaal bedrag van EUR 8 miljoen). De AFM kan naast het opleggen van de boete aan de accountantsorganisatie, ook een klacht indienen bij de Accountantskamer tegen de betrokken accountant.

Indien in een klachtprocedure de Accountantskamer vaststelt dat de betrokken accountant verwijtbaar heeft gehandeld, kan de Accountantskamer verschillende maatregelen opleggen. Deze maatregelen zijn opgenomen in artikel 2, eerste lid, van de Wet tuchtrechtspraak accountantsorganisaties (Wtra) en kunnen variëren van een waarschuwing tot een doorhaling van de inschrijving van de accountant in de accountantsregisters. Daarnaast, maar ook in combinatie met andere maatregelen, kan de Accountantskamer een geldboete opleggen aan de betrokken accountant. De Accountantskamer zal als een onafhankelijke rechtsprekende instantie in elke klacht, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, een afweging maken over de op te leggen maatregel. Het past niet in mijn rol als minister om in te gaan op concrete casus en beslissingen van de Accountantskamer. De Accountantskamer beschikt wel over voldoende instrumenten die zij als tuchtrechtelijke maatregelen kan opleggen. De klachtprocedure bij de Accountantskamer kent geen mogelijkheid om schadevergoeding toe te kennen. Een dergelijke maatregel acht ik ook niet wenselijk omdat een procedure tot vaststelling van de schade niet zou passen bij de rol van de Accountantskamer. Wel kan een door de Accountantskamer gegrond verklaarde klacht worden gebruikt in een civiele procedure waarin schadevergoeding wordt gevorderd van de betreffende accountant of accountantsorganisaties. De Wtra wordt regelmatig tegen het licht gehouden om waar nodig de klachtprocedure te verbeteren. Zo bevat de Wijzigingswet Financiële Markten 2015 een voorstel tot aanpassing van de Wtra opdat de AFM en de NBA in gevallen van samenloop van klachten met particuliere klagers meer tijd krijgen om hun klachten voor te bereiden en goed te onderbouwen. Ook zal de Accountantskamer op grond van het wetsvoorstel de bevoegdheid krijgen om een geheimhoudingsplicht aan partijen op te leggen. Daarnaast ben ik van plan om in het wetsvoorstel met de aangekondigde aanvullende wettelijke maatregelen een verlenging van de verjaringstermijn op te nemen voor het indienen van klachten bij de Accountantskamer, zodat meer klachten ontvankelijk zullen zijn. In het licht van het voorgaande, zie ik op dit moment geen aanleiding om met andere wetswijzigingen met betrekking tot de accountantstuchtrechtspraak te komen.

*De leden van de PvdA-fractie geven aan dat het in de sector nu normaal is dat men met 57 met pensioen gaat en vragen of er ook gewerkt kan worden aan een bedrijfsmodel waar ook ruimte is voor oudere medewerkers. De leden vragen*

*verder of de minister kan bevestigen dat de pensioenleeftijd op 67 zal komen te liggen.*

Voor medewerkers van accountantsorganisaties in loondienst geldt in het algemeen de wettelijke pensioenleeftijd (67 jaar). Voor partners geldt veelal dat de aansluitingsovereenkomst waarbij wordt toegetreden als partner in principe wordt beëindigd op 60-jarige leeftijd. Voor deze partners geldt op dit moment geen pensioenregeling. Zij moeten hier zelf in voorzien. In het NBA-rapport wordt voorgesteld de invoering van een pensioenregeling voor de beroepsgroep te onderzoeken waarin controlepartners van OOB-accountantsorganisaties verplicht participeren en overige partners vrijwillig kunnen participeren. In het NBA-rapport wordt niet vermeld naar welke pensioenleeftijd men streeft. Ik kan mij voorstellen dat als onderdeel van de cultuurverandering en verminderde focus op korte termijnwinsten ook de vervroegde pensionering ter discussie wordt gesteld.

*De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het "up-or-out" model houdbaar is.*

Veel accountantsorganisaties kennen een beleid dat voorziet in het actief opleiden, ontwikkelen en laten doorgroeien van talent. Dit laatste hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een levenslange dienstbetrekking, veel professionals zoeken zelf naar ander werk na een aantal jaren zonder dat er sprake is van een up-or-out beleid. Het is niettemin van belang dat accountantsorganisaties actief nadenken over de vraag hoe mensen in verschillende stadia van hun carrière op een juiste manier kunnen worden ingezet.

*De leden van de D66-fractie vragen op welke gebieden de Europese regelgeving naar verwachting verdere aanpassing van het Nederlandse stelsel vraagt.*

In verband met Richtlijn 2014/56 en Verordening 537/2014 met betrekking tot de wettelijke controle dient onder meer de Wet toezicht accountantsorganisaties te worden aangepast.