

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

704

Vragen van het lid **Ephraïm** (Groep Van Haga) aan de Minister van Financiën over de *internetconsultaties «Wet toekomst accountancysector» en het Consultatiedocument «Audit Quality Indicators» – Kwartiermakers Toekomst Accountancysector* (ingezonden 30 september 2021).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën) (ontvangen 15 november 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 359.

Vraag 1

Kunt u een uitgebreide toelichting geven op de vraag waarom u van mening bent dat de nieuwe Wet toekomst accountancysector en de Audit Quality Indicators nodig zijn?

Antwoord 1

Een goede wettelijke accountantscontrole is zeer belangrijk voor het maatschappelijke verkeer. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) constateerde eind 2018 in een rapport dat als gevolg van kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector de kwaliteit van de wettelijke controles zou kunnen achterblijven bij het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau. Bovendien had de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) eerder dat jaar haar twijfels geuit over de diepgang en snelheid van het ingezette veranderproces in de accountancysector. Tegen deze achtergrond stelde ik met ingang van 1 januari 2019 de Commissie toekomst accountancysector (Cta) in, die op 15 januari 2020 haar eindrapport uitbracht. De bevindingen van de Cta waren genuanceerd en kritisch. De Cta zag dat er een (positieve) cultuurverandering was ingezet in de sector, maar dat deze verder geborgd moet worden. Volgens haar is echter ook sprake van een structureel probleem met de kwaliteit van wettelijke controles, uitgaande van de resultaten van de beoordelingen door de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers. De commissie noemt dit zorgelijk. Zowel de Cta als MCA adviseerde om verschillende verbetermaatregelen door te voeren. De rapporten van zowel de AFM, Cta als MCA hebben, tezamen met de gesprekken die ik over deze rapporten gevoerd heb, mij ervan overtuigd dat er inderdaad maatregelen nodig zijn voor een duurzame verhoging van de kwaliteit van de accountancysector. Namens het kabinet heb ik dan ook in

mijn reactie op de rapporten¹ aangekondigd dat ik het overgrote deel van de aanbevelingen van zowel Cta als MCA wil overnemen. Hierdoor ontstaat een pakket aan maatregelen dat is gericht op de hele keten, waaronder de accountantsorganisatie, de gecontroleerde entiteiten en de toezichthouder. Het wetsvoorstel «wet toekomst accountancysector» is een uitwerking van een deel van de voorgestelde maatregelen en is als zodanig in het belang van het duurzaam verhogen van de kwaliteit van een wettelijke controle in Nederland.

Als onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen, is het ontwikkelen van meer inzicht in de sector van groot belang. De Cta heeft geconstateerd dat een juist en integraal beeld van de kwaliteit van wettelijke controles op verschillende niveaus, op basis van eenduidige standaarden (indicatoren), ontbreekt en zij beveelt daarom aan om hier *audit quality indicators* voor te ontwikkelen. Ik steun dit idee. Deze data geven alle belanghebbenden inzicht in de sector en biedt een basis om het debat over de sector in de toekomst meer gefundeerd te voeren. Daarnaast ondersteunt deze informatie publieke en private organisaties bij het selecteren van een accountantsorganisatie en het geeft de sector een verdere prikkel om te investeren in factoren die kwaliteit beïnvloeden.

Vraag 2

Herkent u de vraagtekens van de accountantssector bij de Audit Quality Indicators en de zorgelijke signalen over de onrust tussen verschillende type accountantsstromingen binnen de Koninklijke Nederlandse Beroepsgroep van Accountants (NBA)? Zo ja, kunt u toelichten wat u met deze zorgelijke signalen heeft gedaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Momenteel ben ik de consultatiereacties op het wetsvoorstel toekomst accountancysector aan het bestuderen. Uit eerdere gesprekken over de verankering van de audit quality indicators in de wet en na een eerste lezing van de reacties, herken ik het beeld dat er zorgen zijn over de pragmatische invulling van de audit quality indicators. Mijn beeld is tegelijkertijd dat de wens voor transparantie en inzicht onverminderd aanwezig is en dat accountantsorganisaties ook bereid zijn om hieraan mee te werken, maar dat er nog wel zorgen zijn over hoe dit efficiënt kan worden vormgegeven. Ik heb de Kwartiermakers toekomst accountancysector gevraagd om een voorstel te doen over welke audit quality indicators de accountantsorganisaties dienen te rapporteren aan de maatschappij. Daarbij heb ik de kwartiermakers ook gevraagd oog te hebben voor de lasten die dit voor zowel kleine als grote accountantskantoren met zich mee brengt en aandacht te hebben voor de vergelijkbaarheid van een indicator van een kleine accountantsorganisatie met die van een grote accountantsorganisatie. De kwartiermakers hebben hier expliciet naar gekeken en hebben voorafgaand aan hun consultatie verschillende kleine en grote accountantsorganisaties benaderd met de vraag of de data voor de voorgestelde audit quality indicators nu of op afzienbare termijn opgeleverd konden worden. De inschatting van de kwartiermakers is op basis hiervan dat dit mogelijk is. Ik wacht het definitieve voorstel van de kwartiermakers toekomst accountancysector af.

Ik heb signalen ontvangen over ontevredenheid bij een klein deel van de MKB-accountants over de mate waarin zij binnen de NBA worden vertegenwoordigd en bediend. Mijn ministerie heeft een actieve rol gespeeld om verschillende stromingen tot een constructieve samenwerking binnen de NBA te bewegen. Hiertoe is verschillende keren met partijen gesproken. Mijn indruk is dat er nu door de NBA, in nauwe samenwerking met verschillende vertegenwoordigers van de MKB-accountants, serieuze inspanningen worden geleverd om de MKB-accountant binnen de beroepsorganisatie een volwaardige rol te geven (zie ook de antwoorden op de vragen 12 en 13).

¹ Kamerbrief 20 maart 2020, Kabinetsreactie rapport Commissie toekomst accountancysector

Vraag 3

Klopt het dat de Commissie toekomst accountancysector (Cta) de aanbeveling heeft gedaan om te komen tot Audit Quality Indicators (AQI's) die meer inzicht moeten geven in de kwaliteit van een jaarrekeningencontrole door accountants?

Antwoord 3

Ja. De Commissie toekomst accountancysector heeft onder andere de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 1: Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen op korte termijn uniforme Audit Quality Indicators te worden vastgesteld die beoordeeld worden door de toezichthouder. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor de drie niveaus van kwaliteit. Aanbeveling 2: Accountantsorganisaties dienen aan de hand van deze indicatoren periodiek over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te rapporteren. Deze rapportages worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeengebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.

Vraag 4

Op welke manier dragen de AQI's bij aan een kwalitatief betere controle van jaarrekeningen door accountants? En wat is het effect van AQI's voor zowel accountants als cliënten in gelddruk, kosten en relevantie?

Antwoord 4

De audit quality indicators zijn bedoeld om de gebruiker van de jaarrekening inzicht te geven in factoren die de kwaliteit van een wettelijke controle beïnvloeden. Het primaire doel is dus transparantie, zodat eenieder weloverwogen keuzes kan maken, gebruikers onderbouwd het gesprek kunnen aangaan met hun accountant en wetenschappelijk onderzoek gestimuleerd wordt.

De lasten die met het invoeren van de audit quality indicators gepaard gaan bestaan voor accountantsorganisaties uit het rapporteren over de audit quality indicators en wellicht het aanpassen van IT-systemen om de benodigde data te genereren. Daarnaast zullen er kosten zijn voor de NBA om eventuele vragen van accountantsorganisaties over de audit quality indicators te beantwoorden, de data te ontsluiten en publiekelijk toegankelijk te maken, alsmede om periodiek te evalueren of de set van audit quality indicators aanpassing behoeft. Tot slot zal de AFM nog kosten moeten maken om te verifiëren of de accountantsorganisaties de audit quality indicatoren tijdig en volledig hebben aangeleverd.

Vraag 5

Welk achterliggend doel hebben de AQI's en hoe wordt het behalen van dit doel geëvalueerd?

Antwoord 5

Zoals aangegeven bij vraag 4 gaat het primair om het bieden van transparantie aan de gebruikers van de jaarrekening.

In het wetsvoorstel toekomst accountancysector heb ik een proces ingericht om de audit quality indicators met enige regelmaat te laten evalueren en waar nodig bij te stellen.

Vraag 6

Op welke manier houdt u, gezien de omstandigheid dat met de inwerkingtreding van de AQI's per 1 januari 2023 accountants (ook accountantsorganisaties werkzaam voor het MKB) met kwantitatieve data jaarlijks nader inzicht zouden moeten geven in de kwaliteit van jaarrekeningencontroles, in de regelgeving rekening met ook Europese richtlijnen, denk bijvoorbeeld aan de richtlijn 2013/34/EU² die voorschrijft dat «kleine en middelgrote ondernemingen een centrale plaats in de economie van de Unie innemen (...) en het «denk eerst klein»-principe in het hele beleid, van regelgeving tot dienstverlening te verankeren»? Waarom kiest u ervoor de AQI's te laten gelden voor

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>

alle accountants, ongeacht werkveld, en kiest u er niet voor de MKB-account uit te zonderen van de AQI's?

Antwoord 6

Ook binnen het MKB is er een behoefte aan inzicht in de accountantscontrole. Om aan deze wens te voldoen ben ik voornemens om de verplichting te laten gelden voor alle wettelijke controles. Dat neemt niet weg dat het ook voor accountants die werkzaam zijn in het MKB-segment om een proportionele last moet gaan. Daarom heb ik de kwartiermakers gevraagd oog te hebben voor de lasten die dit voor zowel kleine als grote accountantskantoren met zich mee brengt en aandacht te hebben voor de vergelijkbaarheid van een indicator van een kleine accountantsorganisatie met die van een grote accountantsorganisatie. De kwartiermakers hebben mij toegezegd hier expliciet naar te hebben gekeken en zullen ze dit wederom meenemen bij het opstellen van het definitieve voorstel.

Vraag 7

Heeft u, gezien de omstandigheid dat de AQI's een significante impact hebben op MKB-accountants en MKB-ondernemers, een MKB-toets laten uitvoeren? Zo ja, kunt u de uitkomsten daarvan met de Kamer delen? Zo nee, waarom niet en bent u bereid deze alsnog uit te voeren?

Antwoord 7

Ik heb gekeken naar wat de lasten van het wetsvoorstel toekomst accountancysector voor de sector zijn, en daarnaast naar wat de baten zijn voor de maatschappij, zoals ook uiteengezet in antwoord op vraag 4. Ik heb geen specifieke MKB-toets uitgevoerd. Wel hebben de kwartiermakers verschillende accountantsorganisaties die actief zijn op het MKB-segment bevestigd over de mogelijkheden om de data voor de voor de voorgestelde audit quality indicators aan te leveren. De kwartiermakers zijn van oordeel dat dit mogelijk is.

Op basis van de consultatiereacties op het wetsvoorstel zal ik opnieuw naar de regeldruk van de voorstellen kijken en bezien of alsnog een MKB-toets nodig is.

Vraag 8

Deelt u, inzoomend op AQI 3 «Fraude en continuïteit», de mening dat het rapporteren van problemen over continuïteit en fraude alleen iets zegt over de constatering door de accountant, maar niet over de kwaliteit van de controle of het voorkomen van fraude? Want worden accountants op deze manier niet negatief geprikkeld om maar zo vaak mogelijk iets te zeggen over continuïteitsproblemen bij cliënten om zo maar hoger in de «kwaliteitslijstjes» te komen? Hoe kan een klein MKB-kantoor, dat minder cliënten bedient dan de «big 4» ooit als kwalitatief voldoende in de lijsten komen, gezien het feit dat significant minder cliënten logischerwijs ook leidt tot minder signalen?

Antwoord 8

Bij de audit quality indicator komt een algemene toelichting te staan waarin geduid wordt hoe een gebruiker van de jaarrekening een dergelijke audit quality indicator moet interpreteren. Daarin wordt onder andere uitgelegd dat alleen de getallen van een individuele audit quality indicator niet direct iets zeggen over de kwaliteit van de controle, maar dat deze in het licht van de kengetallen (waaronder de sectoren waar de accountantsorganisatie actief zijn) en de uitkomsten van de andere audit quality indicators moet worden bezien. Bovendien wordt ook elke individuele audit quality indicator van een toelichting voorzien, waarin bijvoorbeeld kan worden aangegeven dat «een hoger aantal» niet per definitie gelijk staat aan een «hogere kwaliteit». Een dergelijk uitleg en duiding dienen daarbij ook om perverse prikkels tegen te gaan. Voor wat betreft een verdere inhoudelijke reactie op individuele audit quality indicators wacht ik eerst het definitieve voorstel van de kwartiermakers af. Daarbij heb ik de kwartiermakers gewezen op uw vragen en hen verzocht om hier rekening mee te houden bij het opstellen van het definitieve voorstel.

Vraag 9

Kunt u uiteenzetten hoe de rolverdeling is tussen de NBA en het ministerie? Klopt het dat de NBA een wettelijke grondslag heeft en daarmee onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën valt?

Antwoord 9

De NBA is een zogenoemde publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Eenieder die zich in Nederland in het maatschappelijk verkeer «accountant» (Register-accountant of Accountant-Administratieconsulent) wil noemen is verplicht lid te zijn van de NBA en in het accountantsregister ingeschreven te zijn. Binnen het kader van de Wet op het accountantsberoep is de NBA bevoegd verordeningen en nadere regelingen vast te stellen die voor haar leden bindend zijn. Deze regels dienen een goede beroepsuitoefening door accountants en om zorg te dragen voor «de eer van de stand» van de accountants. Voorts behartigt de NBA de gemeenschappelijke belangen van accountants. De uitoefening van haar regelgevende bevoegdheden is een verantwoordelijkheid van de NBA zelf. Reeds vastgestelde verordeningen of andere besluiten van de NBA kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd. Behalve het recht op inlichtingen heeft de Minister van Financiën geen andere bevoegdheden jegens de NBA.

Vraag 10

Hoeveel accountants bij OOB- en niet-OOB-kantoren zijn er in Nederland werkzaam (OOB = organisatie van openbaar belang)? En hoeveel accountants controleren de niet-OOB-branche (MKB) en hoeveel de OOB-branche?

Antwoord 10

Volgens het AFM-register hebben 264 accountantsorganisaties een vergunning voor het kunnen verrichten van wettelijke controles. Van zes vergunninghouders strekt de vergunning ook tot het mogen verrichten van wettelijke controles van oob's. Voorts staan 1.823 accountants bij de AFM geregistreerd als externe accountant. Hiermee zijn zij bevoegd de controleverklaring te ondertekenen. 671 daarvan zijn werkzaam voor accountantsorganisaties met een oob-vergunning. Daarmee staat echter niet vast dat al die 671 externe accountants ook daadwerkelijk oob-controles uitvoeren. De accountantsorganisaties waarvoor zij werkzaam zijn voeren immers ook vele niet-oob-controles uit. Bij accountantsorganisaties zijn ook accountants werkzaam die niet als externe accountant bij de AFM staan geregistreerd. Zij zijn weliswaar niet tekeningsbevoegd, maar kunnen wel participeren in de controleteams van externe accountants. Tot slot zijn er ook accountantskantoren zonder AFM-vergunning. De accountants van die kantoren mogen geen wettelijke controles uitvoeren in de zin van de Wta, maar wel zogenoemde vrijwillige controles.

Vraag 11

Hoeveel accountants werkzaam in de OOB-branche en hoeveel werkzaam in niet-OOB-branche zijn lid van de NBA?

Antwoord 11

In 2020 had de NBA 22.186 leden. Alleen zij mogen zich in het maatschappelijk verkeer rechtmatig «accountant» noemen. 2178 van die accountants zijn werkzaam bij oob-accountantsorganisaties.

Vraag 12

Kunt u overzichtelijk weergeven of de verdeling werkzame accountants OOB en niet-OOB (zie vraag 11) ook representatief terugkomt in het bestuur en de diverse werkgroepen en stuurgroepen binnen de NBA? Kunt u daarbij tevens ingaan op de wenselijkheid van de representativiteit van accountants werkzaam in de OOB-branche en niet-OOB-branche binnen de werkgroepen en stuurgroepen van de NBA en datgene wat u kunt doen om de representativiteit in stand te houden dan wel te bevorderen?

Antwoord 12

Mijn beeld is dat ook de NBA hecht aan representativiteit binnen haar organisatie. Het huidige bestuur bestaat uit zeven leden: vier Registeraccountants, twee Accountant-Administratieconsulenten en één niet-accountant.

Twee van de bestuursleden zijn partner in een accountantsorganisatie met oob-vergunning. De overige bestuursleden zijn werkzaam voor kleinere accountantskantoren of niet-accountantskantoren (zoals publieke instellingen of de consultancypraktijk). Het is mij niet bekend hoeveel accountants in de diverse NBA-gremia (mede) werkzaamheden als oob-accountant verrichten. Wel is mij bekend dat in de 25 gremia die (mede) relevant zijn voor het werk van mkb-accountant 45% van de zetels door mkb-accountants worden bezet. Het voorgaande leidt bij mij niet tot de conclusie dat representativiteit thans een probleem binnen de NBA is. Om het belang van representativiteit te onderstrepen wordt in het wetsvoorstel toekomst accountancy een bepaling opgenomen op basis waarvan de NBA bij de uitoefening van haar taken rekening dient te houden met de verschillen in de aard van de werkzaamheden van accountants. Ook blijft artikel 16, zesde lid, van de Wet op het accountantsberoep in stand, op basis waarvan het bestuur van de NBA moet bevorderen dat het bestuur een evenwichtige afspiegeling van het accountantsberoep vormt.

Vraag 13

Bent u, gezien het feit dat het wetsvoorstel Toekomst accountancysector er onder andere toe strekt de NBA als beroepsorganisatie de mogelijkheid te bieden een nieuwe organisatiestructuur in te stellen, van mening dat de verschillende «bloedgroepen» representatief terugkomen binnen de NBA en in de voorgestelde stap naar een nieuwe governancestructuur? Zo ja, kunt u een toelichting geven met onderbouwing waar u dit op heeft gebaseerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

De NBA streeft naar een nieuwe organisatiestructuur waarin vakinhoudelijke ontwikkeling en kwaliteitsbevordering centraal staan. Het staat voor mij voorop dat alle «bloedgroepen» van accountants hiervan moeten kunnen profiteren. Om die reden wordt in het Wetsvoorstel toekomst accountancy bepaald dat de NBA bij de uitoefening zijn taken rekening houdt met de aard van de werkzaamheden van de verschillende soorten accountants. Dit betekent dus ook dat de NBA die verschillende soorten accountants bij zijn besluitvorming en activiteiten zal moeten betrekken. Zoals uit het voorgaande antwoord blijkt heb ik niet de indruk dat hierbij tekort wordt gedaan aan representativiteit.

Vraag 14

Bent u op de hoogte dat, naast de Wet toekomst accountancysector en de AQI's, de NBA zelf ook meent dat de accountantscontrole moet worden aangepast en een consultatie heeft lopen om de controlestandaarden dusdanig aan te passen dat accountants worden verplicht om in de controleverklaring altijd over fraude en continuïteit te rapporteren³? Zo ja, welke invloed heeft u (of het ministerie) op deze consultatie gehad? Zo nee, graag een toelichting waarom niet, gezien de rolverdeling tussen het ministerie en de NBA?

Antwoord 14

Ik ben hiervan op de hoogte. Fraude en continuïteit zijn thema's die langer de aandacht van de NBA hebben. Ook de Cta heeft zich hier specifiek over uitgesproken. Voor deze onderwerpen moet, aldus de Cta, een grotere en meer herkenbare positie in de accountantscontrole komen en er moet meer aandacht voor zijn in de (permanente) educatie. Ook beveelt de Cta aan dat bij de controle van middelgrote en grote entiteiten in verschillende fasen standaard forensische expertise aanwezig moet zijn in het controleteam. Ik heb dan ook de kwartiermakers gevraagd om te bezien hoe aan deze aanbeveling gevolg kan worden gegeven. De kwartiermakers hebben vervolgens over dit onderwerp onder andere contact gehad met de NBA, waarvan verslag is gedaan aan mij in de voortgangsrapportages van de kwartiermakers. Ik steun de NBA verder in hun werk op dit punt, omdat rapportage over fraude en continuïteit de relevantie van de controleverklaring

³ <https://www.accountancyvanmorgen.nl/2021/09/13/nba-per-boekjaar-2022-frauderapportage-verplicht-in-controleverklaring/>

voor het maatschappelijk verkeer vergroot. Zij dient ook een goede beroep-suitoefening van accountants (zie vraag 9) en past dus binnen de autonome taken van de NBA.