



Ministerie van Financiën
de heer mr. W.B. Hoekstra MBA
Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Utrecht, 15 september 2021

Betreft: Reactie op consultatie Wet toekomst accountancysector

Geachte heer Hoekstra,

Het bestuur van SRA stelt het zeer op prijs input te kunnen leveren op de consultatie 'Wijziging van enkele wetten op het terrein van de accountancy in verband met maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam te verbeteren', kortweg Wet toekomst accountancysector.

De toekomst van de accountancysector, meer specifiek het wettelijke controledomein, raakt niet alleen de 189 (van de in totaal 268¹) accountantsorganisaties die bewust lid zijn van onze vereniging, maar ook alle controleplichtige ondernemingen in het niet-oob-segment en andere stakeholders die wij daarmee indirect vertegenwoordigen; zo'n 35% van de totale wettelijke controlemarkt. Daarvoor voelen wij ons verantwoordelijk. In dat kader willen wij als partner en schakel in de financiële keten een bijdrage leveren.

Die bijdrage leveren wij op basis waarvan SRA 30 jaar geleden ontstaan is, van wat ons als vereniging drijft en wat ook is vastgelegd in het verenigingsbeleid: kwaliteit (beheersing, bewaking, toetsing, verbetering en borging ervan) staat centraal. SRA-leden zijn zich daarbij bewust van hun (maatschappelijke) rol en functie bij (controleplichtige) mkb-ondernemingen en de betekenis daarvan voor stakeholders en de BV Nederland.

Vanuit die intrinsieke motivatie en op basis van dat kwaliteitsdenken staat SRA als ketenpartij in het proces om de kwaliteit van het wettelijke controledomein nog verder te verbeteren. Elke voorgestelde verbeteringsmaatregel leggen wij tegen die kwaliteitslat aan. Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft, onderbouwd zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit in het controleplichtige mkb. Draagt de verandering of maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten bij aan kwaliteitsverbetering in het niet-oob-segment? Dat verklaart onze positief-kritische houding en medewerking in het huidige proces om de kwaliteit en daarmee het vertrouwen in het wettelijke controledomein te waarborgen.

Vertrouwen

Herstel van vertrouwen is een belangrijk, actueel thema in onze maatschappij. Of het nu gaat om vertrouwen in het politieke- of overheidssysteem, het belastingstelsel of fiscale beleid, of in beroepsgroepen zoals accountants en belastingadviseurs. Vertrouwen vandaag de dag vergt voortdurende aandacht. In dit voortgaande proces komt het erop aan in hoeverre de overheid en politici, bestuurders en ambtenaren, organisaties en toezichthouders, ondernemingen of burgers onderling bereid en in staat zijn om te bouwen aan een betekenis- en inhoudsvolle relatie. Systeemfouten en systeemgedrag, waarbij niet de relatie centraal staat maar bevoegdheden, budgetten en (juridische) procedures, werken niet mee aan (herstel van) vertrouwen of het vormgeven van die inhoudsvolle relatie. Dat moet anders.

¹ Register Accountantsorganisaties AFM, peildatum 1 september 2021

Accountantsorganisaties spelen een grote rol in het in stand houden van vertrouwen in de economie als geheel, in de relatie tussen ondernemers/ondernemingen onderling (het zakendoen), en in de relatie tussen ondernemingen en hun stakeholders. We noemen de Belastingdienst, beleggers, aandeelhouders of personeel, afnemers en toeleveranciers. Het draait hierbij niet alleen om de controles op jaarrekeningen van controleplichtige middelgrote en grote ondernemingen. Het gaat juist ook om verklaringen van accountants bij andere (fiscale) verantwoordingen en (niet-)financiële informatie -denk ook aan de verantwoording van alle coronasteunmaatregelen- van de vele mkb-ondernemingen, die het fundament zijn voor de continuïteit van de BV Nederland. Gelukkig gaat er in het mkb heel veel goed en wordt de accountant gewaardeerd als controleur én trusted advisor.

De bijdrage aan het functioneren van de motor van de economie, het (controleplichtige) mkb, vraagt veel van de accountantskantoren en professionals die er werkzaam zijn. Dat mag en moet ook. Gezien de belangrijke taak en de toegevoegde waarde die de sector aan het mkb levert, is maatschappelijk vertrouwen in onze beroepsgroep van uiterst belang. Noblesse oblige. Tegelijkertijd geldt dat de sector de ruimte moet hebben en krijgen, om dat vertrouwen in (trust) en vertrouwen op (confidence) accountants telkens te kunnen verdienen.

Daarvoor geldt een aantal voorwaarden, zoals:

- Een goed functionerende keten waarbij de verwachtingen ten aanzien van rol, functie, product en verantwoordelijkheid van elke schakel in de keten helder en eenduidig is. Deze voorwaarde is van belang voor het dichtens van een mogelijke verwachtings- en prestatiekloof, bijvoorbeeld op de terreinen fraude, corruptie en (dis)continuïteit.
- Een goed functionerende keten waarbij alle partijen op basis van toetsbare data hun verantwoordelijkheid nemen en daarop ook aangesproken kunnen worden. Deze voorwaarde is van belang voor voldoende transparantie en daarmee vertrouwen in elkaar.
- Volwassen, proportioneel en doelmatig toezicht, dat uitgaat van het waarborgen van kwaliteit en het stimuleren van lerend vermogen in de sector. Deze voorwaarde is van belang voor een gezonde accountancysector waarin het maken van fouten geaccepteerd is en geen angstcultuur heerst, en voor de blijvende aantrekkelijkheid van het beroep voor jonge en aankomende professionals.

Wederzijds inhoudsvolle relaties

Bezien vanuit het fundament van vertrouwen, zijn bovengenoemde voorwaarden onzes inziens nog niet goed of onvoldoende onderkend, ingeregeld en/of geïmplementeerd binnen de keten. De sector werkt in het domein van de wettelijke controle hard samen met alle stakeholders en kwartiermakers aan het vormgeven en implementeren van de aanbevelingen van het demissionaire kabinet. Toch hebben wij als deelnemer ook zorgen bij dit proces. In plaats van daadwerkelijk betekenis geven aan wederzijdse inhoudsvolle en daarmee zinvolle relaties -het fundament van vertrouwen-, verliezen partijen zich wederom in systeemfouten en systeemgedrag waarbij de nadruk wordt gelegd op meer toezicht en bevoegdheden, meer budgetten en (juridische) procedures, veelal zonder oog voor wat er wél goed gaat in het mkb, én de eigenheid van het mkb.

De minister van Financiën onderkent deze reactieve reflex overigens ook zelf, getuige de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) die hij in april 2020 naar de Tweede Kamer stuurde. In het onderdeel *Een betere overheid richting burgers en bedrijven* stelt de minister over de 'incidentenreflex': 'Betere dienstverlening vergt ook iets van de samenleving als geheel en in het bijzonder van de politiek en de media. Ondanks alle waarborgen is het nooit uitgesloten dat er incidenten gebeuren en dat personen niet goed geholpen kunnen worden. Als gevolg van die incidenten en de zoektocht naar mogelijkheden om personen waarvoor de overheidsdienstverlening onvoldoende toereikend is, ontstaat er een reflex die leidt tot het verscherpen van regels en instellen van uitzonderingen. Dit wordt gedaan in de veronderstelling dat dit de dienstverlening ten goede komt. Maar vaak leidt dit juist tot het tegenovergestelde. Want gedetailleerde en dwingende regels leiden vaak niet tot de beste oplossing, maar wel tot complexiteit.'²

² Een betere overheid voor burgers en bedrijven, Brede Maatschappelijke Heroverweging, pagina 11
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-13-een-betere-overheid-richting-burgers-en-bedrijven>

De ontwikkelingen in het accountantsberoep na 2006 beijkend, laat een overheid zien die -mede op instigatie van de toezichhouder AFM- steeds meer (meld)verplichtingen aan de accountant en accountantsorganisatie oplegt. Die verplichtingen raken met name het eigen overheidsbelang en -verantwoordelijkheid zoals het bewaken van de rechtsorde (Wwft, Mandatory Disclosure Rules, wettelijke controle). In de traditionele opvattingen was de accountant de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer maar ook van de gecontroleerde organisatie. Voor organisaties die hun vermogen via de kapitaalmarkten aantrekken was en is de controle het belangrijkste 'product' van de accountant. Het helpt het functioneren van de kapitaalmarkt. Met name in het mkb was de accountant de deskundige en wijze persoon die over de schouder van de ondernemer meekeek.

De overheidsmaatregelen van de laatste decennia maar ook de huidige voorgestelde maatregelen die de relatie van de accountant met de gecontroleerde entiteit en de overheid betreffen, zijn wellicht begrijpelijk voor 'corporates' en andere organisaties van openbaar belang. Zij hinderen in toenemende mate de functie van de accountant als de vertrouwenspersoon c.q. trusted advisor die hij/zij in het mkb vervult. Ook in het controleplichtige mkb. De accountant wordt gehinderd door een overdaad aan verplichtingen en formaliteiten waardoor de functie in het mkb verder verschaalt. Dit probleem wordt ook duidelijk gedemonstreerd door de overheid zelf, die in het kader van de corona-steunmaatregelen in bepaalde gevallen zich wenst te baseren op derdenverklaringen omdat accountants aan te veel regels zijn gebonden.

Geen oplossing

Welke betekenis hebben de voorgestelde maatregelen vanuit dit kader voor accountantsorganisaties die alleen controleplichtige ondernemingen in het mkb controleren? Zien de veranderingen in wetgeving op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit in het controleplichtige mkb? Dragen de maatregelen doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten bij aan kwaliteitsverbetering in het niet-oob-segment? Hebben we in Nederland binnen niet afzienbare termijn een goed functionerende keten zonder verwachtings- en prestatiekloof? Een keten waarin alle partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en daarop aanspreekbaar zijn? Een keten met volwassen, proportioneel en doelmatig toezicht, dat uitgaat van het waarborgen van kwaliteit en het stimuleren van lerend vermogen in de sector?

Het SRA-bestuur denkt dat daarvoor andere maatregelen nodig zijn. Helaas zien we (ook) weer de overheidsreflex, reactief beleid en dwingende, gedetailleerde regels terug in de voorstellen van de minister van Financiën, in de voorliggende consultatie Wet toekomst accountancysector.³ De reflex is gebaseerd op enkele (weliswaar grote en ontoelaatbare) schandalen die met name internationaal spelen en specifiek plaatsvinden op de kapitaalmarkt, bij beursgenoteerde ondernemingen. Daarnaast zijn de huidige voorgestelde maatregelen bovendien gebaseerd op (toezicht)rapporten die de huidige kwaliteitsstand in het wettelijke controledomein niet representeren. Terwijl recent wetenschappelijk onderzoek laat zien dat uitkomstkwaliteit van wettelijke controles van beursvennootschappen in de periode 2000–2018 significant is gestegen.⁴

Daarnaast constateert SRA dat de voorgestelde maatregelen zeer grote, onevenredige impact hebben op het bestaan en werk van niet-oob-accountantsorganisaties en controleplichtige mkb-entiteiten. Op de loer ligt overregulering, juridisering, regelverdichting, regeldruk en daarmee gepaard gaande administratieve en financiële lastenverzwaring. Zaken waar het mkb, ondernemers en accountantskantoren, zeker nu in de nasleep en herstel van de Covid-pandemie niet op zitten te wachten.

Meer vertrouwen in de sector (trust), creëren we door te werken aan een daadwerkelijke wederzijdse inhoudsvolle samenwerking, met oog voor ieders rol en ieders kracht. Vanuit die verbinding een stap voorwaarts zetten, geeft beweging, verandering en ontwikkeling. Wil de accountancysector toekomstbestendig en in continuïteit blijven bijdragen aan het Nederlandse mkb, dan zullen we gezamenlijk moeten kiezen voor een verbindende weg.

³ Zie bijvoorbeeld Eppo Bruins en Mark Wijnberger, 'Terug naar vertrouwen; Hoe we steeds meer een maatschappij van toezicht zijn geworden' (Accountancy Vanmorgen, 9 maart 2021); <https://ap.lc/bKAB0>

⁴ Zie bijvoorbeeld Peters C. (2021), 'Is de kwaliteit van de accountantscontrole gestegen?', Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie, 95(5/6): p. 169-178. <https://doi.org/10.5117/mab.95.66859>.

Zorgen om controleplichtige mkb

Vanaf de zomer 2020 informeerde SRA stakeholders waaronder het ministerie van Financiën, de toezichthouder, beroepsorganisatie, kwartiermakers en Tweede Kamer, over haar zorgen omtrent de gevolgen van de kabinetsmaatregelen voor zowel niet-oob-accountantsorganisaties als hun klanten, rond 20.000 controleplichtige mkb-ondernemingen. Die zorgen zijn niet weg.

Onze voornaamste zorgen zijn de maatregelen en de gevolgen ervan die niet het bevorderen van kwaliteit als uitgangspunt of doel hebben, of eerder gericht (b)lijken op oneigenlijk ingrijpen in de markt. Ook zien maatregelen onzes inziens niet (voldoende) op de eerder genoemde basisvoorwaarden voor vertrouwensherstel en voor een goed functionerende keten. Daarnaast signaleren diverse commissies (MCA, Cta) en ook de toezichthouder allerlei kwaliteits- en structuurgebreken en negatieve prikkels bij de grotere oob-accountantsorganisaties (systeemorganisaties), die nu juist niet worden aangepakt.

Het maatregelenpakket onderkent niet de wezenlijke verschillen in aard, rol en functie en regime tussen oob-accountantsorganisaties en niet-oob-accountantsorganisaties.

Het doorvoeren van het voorgestelde maatregelenpakket kan/zal onder meer tot gevolg hebben

- dat het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties nog steeds niet wordt uitgevoerd volgens de bedoeling en context van de Wta, namelijk met primaire focus op de toetsing van het kwaliteitsbeheersingssysteem (Wta, artikel 18 en artikel 48a, lid 1), op basis van een selectie van dossiers (Wta, artikel 48a, lid 3), passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie én rekening houdend met de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt. (Wta, artikel 48a, lid 4). De uitspraak van het CBb en rechtbank Rotterdam bevestigen deze stelling.⁵
- dat de rol en functie van de accountant in het mkb met de beperkte scope van de toezichthouder niet worden onderkend waardoor het totale mkb de bredere, integrale blik onthouden wordt.
- dat er fors wordt ingegrepen in de niet-oob-markt. Alleen al de kosten van toezicht voor zowel accountantsorganisaties als mkb-ondernemingen zullen enorm toenemen, en dan spreken we dus nog niet over de regeldruk van het totale pakket! Het kostenkader AFM laat een stijging van 40+% zien, dat de sector conform de afspraken zelf betaalt; De verwachting is dat op basis van alleen de toezichtkosten meer dan de helft van de (in totaal 268) accountantskantoren met een Wta-vergunning gaat verdwijnen.
- dat naast de financiële lasten ook de regeldruk (verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie) voor het niet-oob-segment en andere partijen in de financiële keten drastisch zal stijgen. De jaarlijkse structurele, incidentele en nalevingskosten van het maatregelenpakket voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties variëren volgens een eerste voorzichtige berekening tussen (afhankelijk van het gehanteerde uurtarief van de externe accountant) € 50.000.000 en € 65.000.000. Hierbij zijn de kosten van de NBA en de toezichthouder veelal niet meegerekend. Doorvertaald, stijgen de ingeschatte kosten per wettelijke controle uitgevoerd in het niet-oob-segment daarmee structureel tussen respectievelijk € 6380 en € 8165.
- dat de toegankelijkheid tot de markt voor controleplichtige mkb-ondernemingen drastisch zal dalen.

⁵ Zie onder meer <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/Boetes-PwC-en-EY-definitief-van-de-baan.aspx>

- dat ook de kosten voor controleplichtige ondernemingen navenant zullen toenemen. Inmiddels wijst onderzoek uit dat de jarenlange toename van de accountantskosten met name het gevolg is van striktere eisen en regelgeving vanuit de overheid en waarschijnlijk in mindere mate door de tariefsverhogingen van de accountantskantoren.⁶
- dat de mogelijkheid om praktische ervaring op te doen (het draaien van vliegrepen) voor de aankomende accountants in opleiding (Young Profs) drastisch wordt beperkt als er nog maar 130 accountantsorganisaties overblijven als kweekschool;
- dat de toezichthouder het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties vanuit juridisch perspectief 'dichtgetimmerd' inricht -ook dit maatregelenpakket geeft die signalen af -, zodat het toezicht per saldo juist kwaliteitsverlagend zal gaan werken. Het professioneel kritisch oordeel en lerend vermogen in de sector zullen naar onze mening alleen maar afnemen;⁷
- dat de angst- en afvinkcultuur (via een zogenaamd 'AFM-proof-dossier'), en de werkdruk in de sector steeds meer vergroot en verscherpt worden waardoor de bedoelde kwaliteitsimpuls achterwege blijft;
- dat de aantrekkelijkheid van het beroep en het vak van controlerend accountant afneemt, waardoor de instroom in het beroep (externe accountants) afneemt en de huidige tendens van uitstroom uit het beroep alleen maar meer toeneemt;
- dat de hele sector wordt uitgehold.

In de hiernavolgende hoofdstukken geven we onze inhoudelijke reactie op elke individuele kabinetsmaatregel uit het consultatiedocument en de daarbij behorende wetswijzigingen. Hierbij hanteren we de volgorde van thema's uit de Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel toekomst accountancysector. In de Managementsamenvatting vindt u onze reactie sterk verkort terug.

Proces

Als laatste willen we een opmerking maken over het proces en de tijdslijn van invoering van maatregelen. Op dit moment kent Nederland een demissionair kabinet en is ook het accountancydossier controversieel verklaard door de Tweede Kamer⁸. Dit betekent dat -indien gewenst- het uiteindelijke wetsvoorstel na consultatie pas ingediend kan worden door een nieuw kabinet, waarna het parlementaire proces van behandeling in de Tweede en Eerste Kamer nog moet plaatsvinden.

Zoals uit de consultatie blijkt is voor de overheveling van het AFM-toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties een wijziging van de wet nodig, meer specifiek artikel 48 van de Wta. De Memorie van toelichting zegt daarover: *'Daarmee is niet verenigbaar dat de AFM verplicht is om rekening te houden met de uitkomsten van kwaliteitstoetsingen die door de NBA en SRA worden verricht.'*⁹ De bepaling van artikel 48 blijft echter rechtsgeldig totdat de huidige Wet toezicht accountantsorganisaties daadwerkelijk gewijzigd is.

⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.vtw.nl/nieuws/resultaten-uitvraag-naar-de-accountantskosten-2020-onder-vtw-leden-ben-spelbos-en-albert-kerssies>

⁷ Met de wettelijke controle geeft de externe accountant 'een redelijke mate van zekerheid' (zie <https://www.nba.nl/tools-en-voorbeelden/uitleg-gebruik-accountantverklaringen/>). Deze 'redelijke mate van zekerheid' staat in tegenstelling tot de 100% zekerheid (afhechten van alle risico's) die de AFM voorstaat; juist ook in relatie tot 'kwaliteit', waarvoor tot op heden bovendien geen eenduidige definitie bestaat.

⁸ Lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de Tweede Kamer op 9 juli 2021: 33 977-36, onder meer: Brief regering d.d. 02-02-2021 – Minister van Financiën, W.B. Hoekstra, Opvolging op het kostenkader AFM ten aanzien van accountancysector en aanbidding voortgangsrapportage Kwartiermakers toekomst accountancysector, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z13446&did=2021D28602>

⁹ Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting pagina 35, onderdeel E



Zowel het ministerie van Financiën als de toezichthouder willen echter de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen per 1 januari 2022 gaan uitvoeren en de convenanten met NBA en SRA voor die datum opzeggen. Aangezien er op dit moment nog geen zicht is op een nieuw kabinet en daarna het parlementaire proces nog moet starten, vragen wij ons af -mede vanwege de eerder vermelde wettelijke onverenigbaarheid- of de overheveling van het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties wel te realiseren is voor de beoogde datum. We vragen de minister nadrukkelijk om dit nader toe te lichten.

Diana Clement AA RA,
bestuursvoorzitter

Roland Ogink RA
vicevoorzitter



Inhoudsopgave

Vaststelling, rapportage en publicatie Audit Quality Indicators	8
Versterking interne governance van de grootste accountantsorganisaties	13
Aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant	16
Vereenvoudiging en versterking van het toezicht	
- Overheveling toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties naar AFM	20
- Versterking handhavinginstrumentarium AFM	26
Melding van gebreken in een wettelijke controle bij de AFM	36
Overige wijzigingen:	
- Vakbekwaamheid accountants uit derde landen	38
- Modernisering interne governance NBA	39
- Stroomlijning accountantstuchtrecht	39
Regeldruk	40
Managementsamenvatting	48

Vaststelling, rapportage en publicatie Audit Quality Indicators

Vooraf

Als onderdeel van het pakket om de kwaliteit in de sector te verhogen worden Audit Quality Indicators (AQI's) geïntroduceerd. Meer specifiek: de kwartiermakers geven in het consultatiedocument Audit Quality Indicators aan dat zij 'uiteindelijk tien AQI's (hebben) geïdentificeerd om de gebruiker nader inzicht te geven in factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de wettelijke jaarrekeningcontrole'.¹⁰

De AQI's zien op drie kwaliteitsniveaus: het niveau van het individuele controleproces, het niveau van de waarborging van de kwaliteit binnen accountantsorganisaties en het niveau van andere factoren, zoals cultuur, die van invloed zijn op de kwaliteit van de wettelijke controle.

Van belang is hier toch nadrukkelijk te vermelden dat een eenduidige, breed gedragen definitie van controlekwaliteit nodig is om kwaliteitsindicatoren of AQI's te kunnen vaststellen. Wat heeft het voor zin om de weg te vragen als je niet weet waar je heen wilt? Wetenschappers vragen zich af of het niet te vroeg is om AQI's te introduceren; moeten niet eerst de drivers van kwaliteit beter in beeld worden gebracht? ¹¹ Kortom: eerst de definitie, dan de drivers en dan misschien AQI's.

Los van de nog onbeantwoorde vraag wat de drivers zijn van 'controlekwaliteit', meent SRA dat een continu debat over en onderzoek naar factoren die een positieve en beperkende invloed hebben op kwaliteit, van belang is en stimulerend werkt bij het continu verbeteren en borgen door accountantsorganisaties van de eigen kwaliteit van dienstverlening. Ook denken we dat het transparant delen van die informatie door accountantsorganisaties, gecombineerd met analyses en benchmarks binnen de sector eventueel extra kwaliteitsprikkel kunnen opleveren.

Niettegenstaande dit standpunt zijn wij met onderzoekers en wetenschappers ¹² van mening dat a. onderzoek laat zien dat het lastig is om controlekwaliteit te meten en te vangen in indicatoren, en b. de beoogde doelgroep, gebruikers van de jaarrekening, met de (tien) AQI's geen inzicht zal krijgen in de gesteldheid van (factoren van) de (integrale) auditkwaliteit van een individuele accountantsorganisatie.

Sterker nog, het rapporteren van AQI's doet afbreuk aan het unieke en specifieke karakter van de accountantscontrole, zodat de kloof tussen de visie van accountants en de maatschappij eerder wordt vergroot dan verkleind.¹³

Ondernemingen beschikken zonder én met de kwaliteitsindicatoren niet over kennis en kunde om een 'credence good', een jaarrekening(controle), op de drie vereiste niveaus te kunnen beoordelen. Deze stelling onderschrijven de AFM en de Commissie toekomst accountancysector.^{14 15}

¹⁰ Zie Consultatiedocument Audit Quality Indicators, p. 3 en 4: 'De AQI's zijn er om gebruikers van de jaarrekening handvatten te bieden om het gesprek aan te gaan met de accountant over diens werkzaamheden, om de *black box* rondom accountantscontroles verder te openen en om controlediensten beter te kunnen vergelijken met name ten aanzien van de wettelijke controle. Als gebruiker van de jaarrekening beschouwen de Kwartiermakers (niet uitputtend) bestuurders, commissarissen, aandeelhouders, kapitaalverschaffers, werknemers, klanten, leveranciers, overheden, ngo's, (accountancy)studenten en wetenschappers.'

¹¹ Gold A, Majoor B (2021) De toegevoegde waarde van Audit Quality Indicators; indicatief of normatief? *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 95(1/2): 1-3. <https://doi.org/10.5117/mab.95.64092>

¹² Zie bijvoorbeeld Van Buuren en Snoei, (2021), 'Over de diagnostische eigenschappen van Audit Quality Indicators, p. 33 – 45

¹³ Zie Van Brenk e.a. (2021), 'De tragiek van audit quality indicatoren (AQI's)', *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 95 (1/2), p. 57 – 64.

¹⁴ Verkenning 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector', AFM, 21 november 2018, pagina 9: Zo is de wettelijke controle een *credence good*: de kwaliteit ervan is niet of nauwelijks observeerbaar en te meten of te vergelijken tussen aanbieders. De meeste gebruikers zijn minder geëquipeerd of weinig geneigd op basis van publieke informatie en tegen aanvaardbare kosten de kwaliteit van wettelijke controles te monitoren en te beoordelen en aanbieders te disciplineren.

¹⁵ Vertrouwen op controle, rapport van de Commissie toekomst accountancysector (15 januari 2020), pagina 17

Interpretatie van AQI's door derden en/of zonder context leidt tot misinterpretaties en verkeerde conclusies. Hierdoor bestaat een reëel risico op verkeerde beeldvorming, van de sector én van individuele accountantsorganisaties. Met alle gevolgen en effecten van dien, zoals bijvoorbeeld juist het vergroten in plaats van het verkleinen van de verwachtingskloof.

De AQI's worden voorgesteld als onderdeel van het pakket om de kwaliteit in de sector te verhogen. De vraag is of AQI's (ex- of impliciet) invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit (sec), zodat kwaliteitsverbetering en/of het lerend vermogen binnen de sector gestimuleerd worden. Sterker nog, de kans is groot dat AQI's ook daaraan juist afbreuk doen.

Accountantsorganisaties kunnen zich (on)bewust gaan richten op maatregelen die de meting van indicatoren beïnvloeden, of tot korte termijn acties en 'window dressing', zonder dat een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de lange termijn doelstelling van kwaliteitsverbetering. In dat kader zouden we willen pleiten voor een onderzoek naar de gedragseffecten van de toepassing van AQI's.

Kosten, nut en noodzaak (en proportionaliteit) meewegend: entiteiten in het niet-oob-segment (veelal mkb-ondernemingen) zullen geen gebruik van de AQI's, het bijbehorende dashboard en de geboden transparantie gaan maken. Ook zullen zij in dat kader het gesprek met de accountant(sorganisatie) niet aangaan.

Grootschalig onderzoek onder mkb-ondernemers in Nederland, uitgevoerd door onafhankelijk onderzoeksbureau Markteffect, geeft bovendien aan dat het prijsniveau een voorname rol speelt voor twee op de vijf mkb'ers bij de keuze van een accountant of adviseur. In dat kader is het wellicht ook een illusie om te verwachten dat gebruikers op basis van AQI's zullen acteren.

Beoogde doelen en de veronderstelde werking van deze maatregel zoals geformuleerd in het consultatiedocument Audit Quality Indicators zullen naar onze verwachting niet worden behaald. De sector wordt belast met een enorme bureaucratie zonder dat gebruikers er echt wijzer of beter van worden. Volgens onze berekening kunnen de financiële lasten van de implementatie en werking van de AQI's voor de sector (als onderdeel van het maatregelenpakket) alleen al oplopen tot 20 miljoen euro per jaar, waarbij de kosten van de toezichthouder nog niet zijn meegenomen.

In onze reactie op de consultatie Audit Quality Indicators gaan we gedetailleerd in op de voorgestelde AQI's. In deze reactie beperken wij ons tot de juridische verankering ervan.

Juridische verankering

De rapportage op basis van AQI's door accountantsorganisaties vereist een juridische grondslag en daarmee een wetwijziging; Meer specifiek wijzigingen in de Wet op het accountantsberoep: § 6.4. Kwaliteitsindicatoren, artikelen 45a, 45b en 45c, artikel 19o, artikel 25a, artikel 55 en 57. Dit laatste artikel legt een expliciete link met de Wet toezicht accountantsorganisaties.

SRA plaatst de volgende kanttekeningen bij de (implicatie en effecten van deze) wetwijzigingen:

1. Met de wijziging in artikel 55, eerste lid van de Wab ontstaat een grondslag voor de minister van Financiën om een toezichthouder aan te wijzen op de naleving van de verplichting van een accountantsorganisatie, om op basis van indicatoren over haar prestaties te rapporteren aan de beroepsorganisatie. Dit toezicht op de accountantsorganisatie zal in het bijzonder zijn gericht op de volledigheid en tijdigheid van de verstrekte informatie, alsmede op de wijze van rapportage.

In de Memorie van toelichting licht de minister toe dat de AFM toezicht gaat houden op de naleving van deze verplichting om tijdig en volledig te rapporteren. De AFM kan bij overtredingen ook handhavend optreden. Hiervoor zijn wijzigingen opgenomen in artikel 57 van de Wab.

Uitvoering van toezicht en handhaving door de AFM op de rapportageverplichting van AQI's vindt SRA om meerdere redenen ongewenst:

- a. De uitvoering van toezicht op de AQI's past niet binnen de scope van toezicht zoals bepaald in de Wta; toezicht op de rapportageverplichting behoort tot het domein van de beroepsorganisatie op basis van de kwaliteitsbevorderende taken uit de Wet op het accountantsberoep (Wab).
 - b. Toezicht kan alleen gericht zijn op de rapportageverplichting, en daarmee op tijdigheid (binnen een x-gestelde termijn). Toetsing van de volledigheid c.q. wijze van rapportage richt zich op de inhoud van de rapportage. Aangezien de indicatoren (de naam zegt het al) geen norm zijn, kan van toezicht geen sprake zijn: Er is geen goed/fout omslagpunt per AQI vast te stellen, aldus ook de kwartiermakers.¹⁶
 - c. Aangezien de AQI's geen harde norm zijn (zie ook hieronder) kan van handhaving op de volledigheid c.q. wijze van rapportage geen sprake zijn.
2. In dit kader constateert SRA ook een inconsistentie in visie en voorstellen. De door de minister van Financiën aangestelde kwartiermakers stellen in hun consultatiedocument:

De AQI's zijn geen norm. De AQI's geven inzicht, maar ze zijn geen heilige graal waarmee met een harde norm de kwaliteit van een accountantscontrole vastgesteld kan worden. Daarvoor kent de werkelijkheid van controlekwaliteit te veel facetten. Geen enkele AQI geeft namelijk op zichzelf afdoende inzicht in de randvoorwaarden en factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de accountantscontrole. Er is dan ook geen goed/fout omslagpunt per AQI vast te stellen. Alleen wanneer de verschillende AQI's in combinatie met bepaalde kengetallen en de kwalitatieve toelichting gezamenlijk bekeken worden, ontstaat een beeld over de randvoorwaarden en factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de wettelijke jaarrekeningcontrole. Het opstellen van een norm per individuele AQI doet geen recht aan deze holistische visie. Ook is het zo dat de externe toezichthouder naar de (ontwikkeling van) de AQI's kan kijken, maar de AQI's zijn niet beoogd als handavingsgrond voor de externe toezichthouder.¹⁷

Met de toevoeging van artikel 57a legt de minister van Financiën een expliciete link met de Wet toezicht accountantsorganisaties, te weten hoofdstukken 5, 5a, 5b en 6.

Artikel 57a regelt dat de bepalingen uit de Wta, voor zover die betrekking hebben op het toezicht en de handhaving door de AFM, van overeenkomstige toepassing zijn op de toezicht- en handhavingstaak van de AFM, op grond van het gewijzigde artikel 55, eerste lid en artikel 57. (..) Met het gestelde nieuwe artikel 57a wordt duidelijk dat die bepalingen ook van toepassing zijn op de toezichttaak die de AFM krijgt op grond van de Wab.¹⁸

De Memorie van toelichting stelt: De openbaar gemaakte informatie kan als nuttige, ondersteunende informatie tevens door de AFM in haar toezicht worden gebruikt. Deze informatie kan een signaalfunctie hebben, waaruit mogelijke risico's naar voren kunnen komen waar in het toezicht op een specifieke accountantsorganisatie of een bepaald onderwerp (thematisch) nader aandacht kan worden besteed. Ook geeft deze informatie inzicht in de sturing op kwaliteit door de accountantsorganisatie zelf die relevant kan zijn voor het toezicht.¹⁹

Hiermee is een impliciete link te leggen met alle kwaliteitsbevorderende maatregelen die de accountantsorganisatie neemt binnen haar kwaliteitsbeheersingssysteem, de voorgestelde uitbreiding van de verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem (waarvan AQI's indicatoren zijn), en het voorstel tot uitbreiding van het handavingsinstrumentarium dat daarop betrekking heeft.

¹⁶ Consultatiedocument Audit Quality Indicators, pagina 4

¹⁷ Consultatiedocument Audit Quality Indicators, pagina 4

¹⁸ Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel Toekomst accountancy, pagina 32

¹⁹ Memorie van Toelichting, wetsvoorstel Toekomst accountancysector, pagina 25

Mede gezien eerder gestelde vraagtekens, nota bene in de Tweede Kamer ²⁰, bij de gevolgen van het gebruik van de zorgplichtbepalingen en andere 'open normen' in de Wet toezicht accountantsorganisaties en de wijze waarop de AFM toezicht houdt op de accountancysector²¹, gecombineerd met de wijze waarop de minister van Financiën gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken in dat kader²², plaatsen wij grote vraagtekens bij de werking en implicaties van deze wetswijziging en de gevolgen daarvan voor de formele rechtsbeschermingsmogelijkheden van accountants en accountantsorganisaties.

3. Vervolgens vragen we ook aandacht voor de invoeging van artikel 25a, met daarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens (al dan niet vertrouwelijk van aard) door de beroepsorganisatie aan de AFM. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54, zien we die koppeling c.q. beperking niet terug in de wetstekst. Het ontbreken van deze beperking is een ernstige omissie in de wettekst.

Wel spreekt de wettekst over het desgevraagd verstrekken van gegevens en inlichtingen door de beroepsorganisatie aan de AFM 'voor zover de verstrekking nodig is voor de vervulling van haar taak ingevolge paragraaf 8.1 van deze wet'. Paragraaf 8.1 ziet op het hoofdstuk Toezicht en Handhaving, waar de hier boven genoemde en behandelde artikelen 55, 57 en 57a onderdeel van uitmaken. Deze bepaling geeft de AFM dus recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt, onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van het NBA.

Het SRA-bestuur maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold.

4. Artikel 45b bevat een verplichting voor het NBA-bestuur om periodiek een evaluatie uit te voeren van de set kwaliteitsindicatoren, waarbij moet worden beoordeeld in hoeverre de bestaande kwaliteitsindicatoren geschikt en volledig zijn.

Hierbij verwijzen we naar de 'Opmerkingen vooraf' van de kwartiermakers in het consultatiedocument Audit Quality Indicators: het beeld van de kwaliteit en het inzicht in de kwaliteit zal nooit volledig kunnen zijn. Ook uit onderzoek blijkt dat de beoogde doelgroep van de kwaliteitsindicatoren niet in staat is en zal zijn om een volledig beeld van kwaliteit te geven (op basis van indicatoren). ²³

Er wordt gekozen voor een evaluatietermijn die bij ministeriële regeling kan worden vastgesteld. De reden daarvoor is dat verwacht wordt dat het aanvankelijk nuttig is om frequent te evalueren, maar dat die frequentie na verloop van tijd lager kan worden. De evaluatie moet uitmonden in een verslag met verbeteringsuggesties, die aanleiding kunnen zijn om de vastgestelde kwaliteitsindicatoren te wijzigen of aan te vullen met nieuwe kwaliteitsindicatoren.

Zoals eerder gesteld laat onderzoek zien dat het lastig is om controlekwaliteit te meten en te vangen in indicatoren. Bovendien bestaat op dit moment nog geen eenduidige definitie van controlekwaliteit. SRA doet daarom het voorstel om de rapportageverplichting van de eerste vastgestelde set van AQI's voor een beperkte periode te laten gelden met een afsluitende evaluatie bij een beperkte groep kantoren.

²⁰ 1 Kamerstukken II, 2015/16, 34 469, nr. 11.

²¹ Kst. 33977, nr.16, Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta); Brief regering; Rechtsbescherming accountants en accountantsorganisaties, 31 januari 2017

²² Zie verder Hoofdstuk 6 Versterking handhavinginstrumentarium

²³ Zie de bijdragen in *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 95 (1/2), 2021 van bijvoorbeeld Van Buuren en Snoei, 'Over de diagnostische eigenschappen van Audit Quality Indicators, p. 33 - 45; en Van Brenk e.a. (2021), 'De tragiek van audit quality indicatoren (AQI's)', p. 57 – 64. <https://mab-online.nl/issue/3032/>

We bevelen aan om gebruikers van de jaarrekening daarbij te betrekken. Na evaluatie van bruikbaarheid en doelmatigheid van de AQI's in de keten, kan dan worden besloten over voortzetting van de rapportageverplichting om daarmee ook het doorlopende debat over controlekwaliteit voort te zetten. Ervaring leert dat het makkelijker is maatregelen uit te breiden dan te beperken. Een vervaldatum aan de (set) AQI's toekennen heeft eveneens als voordeel dat het stimuleert om zowel uitbreiding als verkleining van de set AQI's kritisch te bezien.

5. De verplichting van accountantsorganisaties te rapporteren aan de beroepsorganisatie over kwaliteitsindicatoren kan op basis van artikel 45c bij AMvB ook worden uitgebreid tot andere controles. Dit is een ongewenste bepaling, niet passend bij het doel van het Wetsvoorstel toekomst accountancysector: het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controles. Uitbreiding naar andere dan wettelijke controles schiet dit doel voorbij. De uitbreiding naar een nog niet gedefinieerde ruimere kring schept bovendien rechtsongelijkheid ten opzichte van accountantskantoren, die controles c.q. overige assurance-opdrachten uitvoeren maar geen accountantsorganisatie zijn in de zin van de Wta.
6. Ten aanzien van de toevoeging bij artikel 19, lid 2, onderdeel o van de Wab geven wij het volgende in overweging. De minister verplicht de NBA om middels een op te stellen verordening te waarborgen dat de evaluatie zoals benoemd in artikel 45b onafhankelijk wordt uitgevoerd. Deze verordening zal moeten worden voorgelegd aan en worden goedgekeurd door de ledenvergadering van de NBA. De minister van Financiën geeft hiermee de algemene ledenvergadering van de NBA de mogelijkheid om tegen de opgestelde verordening te stemmen.
7. Tot slot een oproep. We zien zowel in de benoeming van kwaliteitsindicatoren alsook in de benadering van de in te richten kwaliteitsbeheersingsystemen steeds nadrukkelijker het aspect 'cultuur' een rol spelen. Bij de voorgestelde AQI's is dit een nadrukkelijk element en in de onderzoeken van de AFM speelt dit ook steeds nadrukkelijker. Wij onderkennen dat de 'cultuur' van een organisatie een aspect in zich draagt dat de kwaliteit van de werkzaamheden kan beïnvloeden. De vraag dringt zich echter op of, en zo ja in hoeverre, de overheid direct of indirect een substantiële invloed op 'culturen' mag uitoefenen zoals dit nu in toenemende mate gebeurt. In politiek-historisch perspectief, zoals bijvoorbeeld in de schoolstrijd en in de splitsing tussen kerk en staat, is beïnvloeding door de overheid van de eigen cultuur van een groep altijd als ongewenst beschouwd.

Wat SRA betreft doet zich de vraag voor, hoe ver de invloed (via manipulatie of dwang) door de overheid mag gaan ten aanzien van beroepsuitoefening. Ongewenst gedrag plegen we in een rechtstaat via het strafrecht te corrigeren. Tegenwoordig wordt echter ook ongewenst gedrag via het bestuursrecht bestreden. Maar moet in het laatste geval daar dan niet op zijn minst een discussie over worden gevoerd, waarin ook de aard en omvang en met name ook de rechtsbescherming aan de orde komen? In de aanpak van de AFM en (via de AQI's) de kwartiermakers zitten elementen die naar ons oordeel in een dergelijke discussie aan de orde behoren te komen.

Versterking governance grootste accountantsorganisaties

Intern toezicht andere grote accountantsorganisaties

Met de voorstellen tot het versterken van de interne governancestructuur van grote accountantsorganisaties die slechts niet-oob's controleren, verlaat de minister van Financiën het beleid waarbij een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen accountantsorganisaties die alleen wettelijke controles verrichten bij controleplichtige mkb-entiteiten (niet-oob), én de (grote internationaal aangestuurde) accountantsorganisaties die zich daarnaast ook richten op de controle van beursgenoteerde ondernemingen of andere organisaties van openbaar belang (oob).

Organisaties van openbaar belang zijn ondernemingen of instellingen wier omvang of functie in het maatschappelijk verkeer van zodanige aard is, dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring ([artikel 2 Wta](#)). Met name bij de controles van deze organisaties door de grote internationaal aangestuurde oob-accountantsorganisaties vinden de schandalen plaats.

Voor het niet-oob-segment gelden niet allerlei regels die voor beursgenoteerde ondernemingen wel gelden. (Ook) uit de *Overwegingen bij de EU-Verordening; eisen wettelijke controles van financiële overzichten van oob's* blijkt dat een scheiding in regime bewust is aangebracht: *“De ontwikkeling van een aparte wet voor organisaties van openbaar belang moet ook zorgen voor consistente harmonisatie en uniforme toepassing van de regels en zo bijdragen tot een effectiever functioneren van de interne markt. Deze strikte eisen moeten gelden voor wettelijke auditors en auditkantoren, voor zover deze wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang uitvoeren.”*²⁴

Met het voorstel om nu ook grote niet-oob-accountantsorganisaties (die wettelijke controles uitvoeren bij entiteiten zonder open belang) onderwerp te laten zijn van een 'oob-regime' - meer specifiek de artikelen 16, lid 3 tot 6, 16a, 22a lid 1 tot 9, 24c, 53 en 54 van de Wta, inclusief de bepalingen in hoofdstuk 7a van het Bta - wordt rechtsongelijkheid binnen het (inter)nationale (EU-) systeem aangebracht. Door onderscheid aan te brengen ontstaat ook onduidelijkheid in de Nederlandse wettelijke controlemarkt. Creëert de minister hiermee nu drie divisies: oob, grote niet-oob-accountantsorganisaties en overige niet-oob-accountantsorganisaties? Dit betekent een rechtstreeks ingrijpen in de markt, op basis van omvang, en dat is zeer ongewenst. Van belang is om een gelijk speelveld te behouden, waarbij de proportionaliteit zoals bedoeld in de wet gewaarborgd blijft.

In dat kader vragen wij ons af in hoeverre de artikelen 48a lid 1 en lid 4 van de Wta congruent zijn aan dit voorstel. Meer specifiek: in hoeverre blijft de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen en vallen binnen de criteria van artikel 24c, passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie?

Bovendien roept het voorstel van de minister van Financiën de vraag op in hoeverre niet-oob-accountantsorganisaties verder geconfronteerd gaan worden met (oob-)verplichtingen die op basis van huidige nationale en internationale wetgeving nu niet voor hen gelden. Als het eenmaal geregend heeft, druppelt het verder; met juridisering en bureaucratisering in het mkb en verhoging van de kosten van de controles in het mkb tot gevolg. Dit op haar beurt kan het draagvlak voor de huidige breed opgezette (grenzen van de) wettelijke controle aantasten. Op enig moment zou de markt of een van de stakeholders kunnen stellen dat de onaanvaardbare hoge kosten het nut van een wettelijke controleur in het mkb overschrijden.

²⁴ Verordening (EU) Nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad

Het voorstel gaat uit van een aanvullend regime dat moet gaan gelden voor niet-oob-accountantsorganisaties die gedurende drie aaneengesloten boekjaren

- een omzet uit de verrichting van wettelijke controles heeft van ten minste € 3.000.000 per boekjaar; en
- ten minste 150 wettelijke controles per boekjaar verricht.

Opvallend is dat de wetgever er niet voor kiest om aansluiting te zoeken bij de mate van geboden c.q. gewenste kwaliteit of publiek belang dat de betreffende niet-oob-accountantsorganisatie aan de maatschappij en economisch verkeer levert, maar juist bij omvang en omzet. In het kader van de wens van de minister om het aantal oob-vergunninghouders te vergroten, wellicht een logische; ware het niet dat (grote) niet-oob-vergunninghouders vanwege de duidelijke andere, bredere rol en functie in het mkb, bewust kiezen voor de uitdagingen die middelgrote en kleinere entiteiten hen bieden.

Als de minister tot doel heeft om negatieve prikkels weg te halen en accountantsorganisaties te stimuleren om te investeren in de kwaliteit op de lange termijn, dan is volgens SRA aansluiting bij de mate van publiek belang wellicht meer de aangewezen weg: door uit te gaan van het criterium 'aandeel omzet wettelijke controle in relatie tot de totale omzet van het kantoor' zou het publieke belang en de mate van proportionaliteit/doelmatigheid meer gediend zijn. Beoordeelt de minister het publieke belang hoger bij een grote accountantsorganisatie waarbij de omzet uit de wettelijke controlepraktijk slechts 10 tot 15% van de totale omzet vertegenwoordigd, of juist hoger in de situatie waarbij de totale omzet van een kleinere accountantsorganisatie voor 50% uit wettelijke controleopdrachten bestaat?

Met het voorstel wordt verder het principe verlaten dat accountants in meerderheid beslissingsbevoegdheid moeten hebben over alle zaken die de kwaliteit van de beroepsuitoefening waarborgen. Het loslaten van dit belangrijke beginsel wordt in het wetsvoorstel niet gemotiveerd. Wij pleiten ervoor dit wezenlijke principe voor de niet-oob-sector te handhaven.

Uitbreiding bevoegdheden interne toezichtorgaan

Met de bepalingen in het ingevoegde 8^{ste} en 9^{de} lid van artikel 22a Wta worden de bevoegdheden uitgebreid voor het orgaan dat belast is met het interne toezicht op een oob-accountantsorganisatie. Deze uitbreiding geldt vanwege de hierboven aangehaalde artikelen van Wta en Bta ook voor de grote niet-oob-accountantsorganisaties.

De governance wordt op vijf onderdelen versterkt. We zoomen in op de volgende verplichtingen:

1. Allereerst wordt voorgesteld om een verplichting op te nemen met de strekking dat een voorstel tot winstuitkering de voorafgaande goedkeuring van het interne toezichtorgaan moet hebben. Hierdoor wordt de invloed op de besluitvorming over deze onderwerpen door vennoten en/of aandeelhouders gedeeld met het interne toezichtorgaan. Het zou volgens de toelichting een extra stimulans kunnen zijn om te investeren in de kwaliteit op de lange termijn en in de wettelijke controles in de toekomst. Het betreft hier de uitkering van dividend of anderszins een uitkering uit de vrije reserves.
2. Bij dit nieuwe goedkeuringsrecht komt in aanvulling op het goedkeuringsrecht van het interne toezichtorgaan ten aanzien van besluiten van de dagelijkse beleidsbepalers over het stelsel van kwaliteitsbeheersing (waarvan het beloningsbeleid ook deel uitmaakt, ook ten aanzien van winstdeling), de taak om een voorstel te doen voor het beloningsbeleid en de taak om de hoogte en samenstelling van de beloning van de dagelijkse beleidsbepalers van de accountantsorganisatie vast te stellen.

Het is voor SRA onduidelijk op basis van welke kaders en normen het interne toezichtorgaan voorstellen moet gaan doen voor het beloningsbeleid van (individen binnen de) accountantsorganisatie en winstuitkeringen. Die bestaan namelijk niet. Kunnen interne toezichthouders zelfstandig die normen ontwikkelen en kunnen zij - bijvoorbeeld in het kader van de geschiktheidstoets door de AFM - op hun normering worden aangesproken? We vragen de minister dit nader toe te lichten.



Belangrijker en wezenlijker is dan ook de vraag welke (juridische) implicaties de gedeelde invloed op de besluitvorming en de goedkeuring van het interne toezichtorgaan ten aanzien van besluiten over het stelsel van kwaliteitsbeheersing hebben: wordt het interne toezichtorgaan hiermee medeverantwoordelijk en daarmee aanspreekbaar dan wel aansprakelijk voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem, zoals verwoord in de voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid van de Wta? We verzoeken de minister dit te verduidelijken.

Als laatste een opmerking over de plaats van het interne toezichtorgaan in de structuur van de accountantsorganisatie. Het wetsvoorstel spreekt over 'de accountantsorganisatie', maar dat is veelal slechts maar een deel van de gehele structuur van de (gemengde) accountantspraktijk. Bijna alle SRA-leden met een Wta-vergunning kennen een gemengde praktijk waarin diverse accountancydomeinen en andere dienstverlening worden uitgeoefend. We verzoeken de wetgever hiermee rekening te houden.

Tekstueel

Het gebruik in het ingevoegde lid 8, artikel 22 van de Wta van een relatief groot aantal multi-interpretabele begrippen behoeft precisering: 'duurzame' samenwerking, 'ingrijpende' betekenis, 'ingrijpend' vergroten of verminderen, een 'aanmerkelijk aantal' werknemers. We verzoeken de minister deze precisering aan te brengen.

Regeldruk

Het Integraal Afwegingskader vermeldt dat regeldruk ontstaat bij deze maatregel. We verzoeken de minister om niet alleen de effecten van deze maatregel afzonderlijk te beschouwen, maar daarbij ook te reflecteren op het totale pakket aan opgestapelde maatregelen en effecten voor de sector. In het hoofdstuk Regeldruk komen we verder op dit onderwerp terug.

Overgangsrecht

We hebben geen opmerkingen bij de bepalingen van het overgangsrecht.

Aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant

Een aantal beursgenoteerde ondernemingen (oob met een hoog risicoprofiel) heeft de afgelopen periode aangegeven dat zij geen accountantsorganisatie kunnen vinden die bereid is de wettelijke controle uit te voeren. In dit kader heeft de Commissie toekomst accountancysector in haar eindrapportage de invoering van een bevoegdheid voor de minister van Financiën aanbevolen 'om – als ultimum remedium – een accountantsorganisatie toe te wijzen aan een controleplichtige entiteit die er ondanks gereede inspanning niet in is geslaagd een accountantsorganisatie te contracteren'.

Het voorliggend wetsvoorstel regelt de aanwijzing van een accountantsorganisatie door de beroepsorganisatie met wijzigingen in de Wet op het accountantsberoep, hoofdstuk 7a (artikel 54a-e), artikel 19p, artikel 25a en artikel 55, lid 1.

Kanttekeningen

1. Als eerste hecht SRA eraan kanttekening te maken bij de reikwijdte van de maatregel. De aanwijsbevoegdheid ziet op alle controleplichtige entiteiten, terwijl het geconstateerde probleem zich voordoet in een (kleine) oob-omgeving.
Voor controleplichtige entiteiten in het niet-oob-segment geldt deze problematiek niet of nauwelijks. Als het probleem zich al voordoet, dan is dat specifiek bij gemeenten en onderwijsinstellingen. Controleplichtige mkb-ondernemingen hebben echter de keuze uit bijna 270 accountantsorganisaties. Voor kleine ondernemingen die incidenteel geen accountant kunnen vinden is een beroep via de aanwijsbevoegdheid niet effectief, mede omdat het maatschappelijk belang veel minder in het geding is. We stellen vraagtekens in dat kader bij proportionaliteit en doelmatigheid van de maatregel, en pleiten ervoor om de maatregel te beperken tot de oob-omgeving, eventueel aangevuld met de genoemde sectoren.
2. Daarnaast vinden we het van belang om deze problematiek vanuit de verantwoordelijkheid van elke partij in de financiële keten te benaderen. Wij zien die integrale ketenverantwoordelijkheid niet voldoende in het wetsvoorstel terug. Met de maatregel wordt onzes inziens de verantwoordelijkheid voor het niet kunnen vinden van een accountant voornamelijk bij de accountantsorganisatie neergelegd. We denken dat andere (aanvullende) oplossingen vanuit de keten van belang zijn, waarbij een nadrukkelijke link met 'kwaliteit' (in plaats van bijvoorbeeld met vergoedingen) gelegd moet worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan (aanvullende) voorwaarden voor ondernemingen om toe te kunnen treden tot de kapitaalmarkt of de aanbevolen interventies nader te onderzoeken uit het rapport 'Versterking Verantwoordingsketen', uitgevoerd door Universiteit Leiden in opdracht van het Ministerie van Financiën. Een in control statement (of Verklaring omtrent risicobeheersing) zou bijvoorbeeld een instrument kunnen zijn dat zou kunnen bijdragen aan de versterking van de keten. Maar daarbij moeten we de proportionaliteit van zowel de onderneming als het effect ervan, en de rol van de accountant in een dga-situatie goed meewegen. SRA pleit nadrukkelijk voor een meer geïntegreerde ketenbenadering in en bij dit wetsvoorstel.
3. We constateren twee hiaten in het wetsvoorstel.
 - a. Artikel 54b schetst dat het bestuur (van de NBA) binnen acht weken beslist op de aanvraag, aangevuld met criteria waarop het bestuur besluit tot een positief oordeel. De wetswijziging gaat echter niet in op de situatie dan wel procedure wanneer het bestuur tot een negatief oordeel komt en de aanvraag van de onderneming of instelling tot aanwijzing van een accountantsorganisatie afwijst.
In de Memorie van toelichting wordt ingegaan op de bezwaar en beroep-procedure voor de aangewezen accountantsorganisatie en de onderneming aan wie wordt toegewezen. Maar deze bepaling geldt bij een positief besluit.
Welk alternatief heeft een onderneming of instelling waarvan het verzoek tot aanwijzing van een accountantsorganisatie is afgewezen? We verzoeken de minister dit hiaat te herstellen. Daarbij stellen we ons voor dat de minister aansluit bij het voorstel genoemd bij punt 2.

- b. Bij de regeling tot aanwijzing van een accountantsorganisatie wordt niet ingegaan op de mogelijkheid dat zich tijdens de uitvoering van de opdracht omstandigheden voordoen die tot teruggeven van de opdracht nopen. Het is gewenst aan te geven hoe dit zich verhoudt tot de in artikel 54b, vijfde lid, opgenomen verplichting voor de accountantsorganisatie de opdracht uit te voeren. We verzoeken de minister van Financiën dit te verduidelijken.
4. Ten aanzien van de bezwaar en beroep-mogelijkheden en de rechtsbescherming van de belanghebbenden, merken we op dat een eventueel bezwaar van de accountantsorganisatie geen opschortende werking heeft (artikel 6:16 Awb). De Memorie van toelichting stelt dat de aanwijzing en de vaststelling van de voorwaarde(n) waaronder de controle moet worden verricht, gedurende de bezwaar- en beroepstermijn gewoon geldig zijn. De accountantsorganisatie zal werkzaamheden in gang moeten zetten om de controle te gaan uitvoeren.

Op zich is het gestelde op basis van artikel 6:16 Awb juist. De minister wijst echter niet op de mogelijkheid dat een belanghebbende een verzoek om voorlopige voorziening kan vragen, op grond van artikel 8:81 Awb. Gesteld dat dit gebeurt, dan is het voor de aangewezen accountantsorganisatie van belang om de uitspraak van de voorzieningenrechter af te wachten en niet in rechtsonzekerheid te verkeren tussen het moment van het indienen van het verzoek door een belanghebbende en de uitspraak. Ook is het voor een accountantsorganisatie van belang dat zij tijdig weet of een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan en zij niet zes weken (of meer) hoeft te wachten voordat dit duidelijk is.

Die rechtsonzekerheid kan worden voorkomen als de Wta in een procedure voorziet waarbij - indien binnen een bepaalde termijn een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan -, het besluit wordt opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak doet. De artt. 1:94-1:101 van de Wet op het financieel toezicht voorzien in een dergelijke procedure voor publicatiebesluiten. Ook artikel 12u, derde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bevat een dergelijke procedure. SRA vraagt de minister om in de Wta een soortgelijke procedure op te nemen.

Daarnaast vragen wij ons af in hoeverre deze bepaling rijmt en congruent is met vigerende wet- en regelgeving en de beroepsstandaarden voor zowel de accountantsorganisatie als de externe accountant die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke controle.

Wanneer na aanwijzing bijvoorbeeld duidelijk wordt dat een onafhankelijkheids- of deskundigheidsprobleem bestaat, of wanneer blijkt dat de onderneming of instelling niet alle openheid betracht die voor een controle noodzakelijk is, dan is de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke controle in het geding; en daarmee tevens het publiek belang. Dit kan toch ook niet de bedoeling zijn van de wetgever.

5. Alhoewel niet de insteek van de maatregel, zou de aanwijzingsbevoegdheid mogelijkerwijs kunnen worden toegepast bij controlecliënten met een hoger risicoprofiel. SRA vraagt zich af of de wetgever deze mogelijkheid ook ziet. Bij dergelijke gevoelige dossiers zal dan mogelijk sneller sprake zijn van ernstige tekortkomingen, zodat het risico op een bestuurlijke boete kan toenemen. We vragen de minister om te verduidelijken hoe de toezichthouder dient om te gaan met de beoordeling van deze dossiers, waarbij accountantsorganisaties aan een controlecliënt worden toegewezen.

Nu de accountantsorganisatie met het voorgestelde artikel 18, tweede lid, Wta (succesvol) moet waarborgen dat het kwaliteitsbeheersingssysteem zo is ingericht dat ernstige tekortkomingen worden voorkomen, acht SRA het wenselijk dat de wetgever uiteenzet dat de toezichthouder rekening houdt met het feit dat een accountantsorganisatie is aangewezen bij de beoordeling of aan artikel 18, tweede lid, Wta zal worden voldaan.

SRA vraagt de minister in dat verband ook om verduidelijking over de verhouding tussen de aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid tot oordeelsonthouding. De minister stelt in de Memorie van toelichting dat de uitvoering van een wettelijke controle door de accountant ook kan leiden tot het afgeven van een afkeurende controleverklaring, een verklaring met beperking of tot een

oordeelsonthouding.²⁵ Wanneer een accountant niet voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgt om een oordeel uit te spreken, gaat de accountant over tot een verklaring van oordeelsonthouding. SRA vraagt zich af of de mogelijkheid tot oordeelsonthouding bij toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid voldoende is doordacht, aangezien oordeelsonthouding een zwaar middel is dat extra dient te worden gemotiveerd.

Mede gezien de voorgestelde wijzigingen in artikel 55, eerste lid van de Wab (Toezicht en handhaving), gecombineerd met de voorgestelde uitbreiding van de verantwoordelijkheden (resultaatverplichting) van de accountantsorganisatie voor de uitkomsten van de wettelijke controle (artikel 18 van de Wta), maken wij ons ernstige zorgen over de rechtsbescherming van zowel accountant als accountantsorganisatie.

6. Ten aanzien van de toevoeging bij artikel 19, lid 2, onderdeel p van de Wab geven wij het volgende in overweging. Onderdeel p beoogt te waarborgen dat de NBA een procedure in het leven roept op basis waarvan wordt verzekerd dat de hiervoor genoemde besluiten op onafhankelijke wijze tot stand komen. Dat is belangrijk, omdat bestuursleden of medewerkers van de NBA tevens betrokken kunnen zijn bij individuele accountantsorganisaties. Daarmee wordt ook aangesloten bij artikel 2:4, tweede lid, Awb, over verstrengeling van belangen. Hoewel er geen reden is om aan te nemen dat een dergelijke verstrengeling zich zal voordoen, is het belangrijk een mogelijk risico op voorhand uit te sluiten of in ieder geval te beperken. Vanwege de onafhankelijke positie van de NBA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie wordt voorgesteld om de hier bedoelde eisen aan de onafhankelijkheid in een verordening van de beroepsorganisatie op te nemen en niet in een algemene maatregel van bestuur.

Gezien het belang van een (integrale) ketenoplossing zouden we ons kunnen voorstellen dat het bestuur van de NBA een procedure in het leven roept waarbij verzekerd wordt

- a. dat genoemde besluiten op een onafhankelijke wijze tot stand komen, en
- b. dat genoemde besluiten tot stand komen op een wijze waarbij alle partijen in de keten betrokken zijn.

Daarnaast en met verwijzing naar het overgangsrecht, nog een kanttekening bij het voorstel om de bedoelde eisen aan de onafhankelijkheid in een verordening van de beroepsorganisatie op te nemen. Een verordening van de beroepsorganisatie moet worden voorgelegd en goedgekeurd door de algemene ledenvergadering. De minister van Financiën geeft hiermee de algemene ledenvergadering van de NBA de mogelijkheid om tegen de opgestelde verordening te stemmen.

7. Het voorgestelde artikel 54c bevat een voorziening voor de situatie waarbij de onderneming of instelling die opdracht wenst te geven tot een wettelijke controle, en de aangewezen accountantsorganisatie geen overeenstemming kunnen bereiken over de vergoeding; bijvoorbeeld omdat beide partijen het niet eens kunnen worden over de ingeschatte tijdbesteding voor de wettelijke controle. In dat geval kan elk van de partijen zich wenden tot het bestuur van de NBA met een verzoek om te bepalen welke vergoeding in dit geval redelijk is. De beslissing van het bestuur van de NBA is, zoals is bepaald in het tweede lid, bindend voor beide partijen. Ook hier gaat het om een (apart) besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarvoor zal bezwaar en beroep openstaan voor belanghebbenden.

Hiermee krijgt het NBA-bestuur, waarvan de leden ook verbonden zijn bij individuele accountantsorganisaties, de bevoegdheid te besluiten over wat een redelijke vergoeding voor het uitvoeren van de wettelijke controle is. In dit kader ook de vraag in hoeverre de bevoegdheid reikt: Kan het NBA bestuur bepalen dat er voor aanvang van de controle zekerheid wordt gesteld voor de betaling?

²⁵ Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting, pagina 9

Tekstueel

- De tekst van het ingevoegde hoofdstuk 7a van de Wab bevat een relatief groot aantal multi-interpretabele begrippen die nadere precisering behoeven. Die precisering is niet alleen van belang voor het begrip van de gecontroleerde entiteit en accountantsorganisatie, maar ook vanwege het beoordelingskader van het NBA-bestuur en de toezichthouder.
Het gaat om de volgende zaken:
 - Artikel 54a, lid 1: wat zijn 'redelijke' en 'tijdige' inspanningen?
 - Artikel 54a, lid 2a: duiding van het begrip 'informatie'
 - Artikel 54a, lid c: wat is de reikwijdte van de benodigde 'onderbouwde beschrijving'
 - Artikel 54a, lid e: wat is (inhoudelijke) omschrijving van 'andere bij algemene maatregel van bestuur bepaalde informatie'
 - Artikel 54b, lid 1, a: wat zijn 'alle redelijke en tijdige inspanningen'
 - Artikel 54b, lid 1, b: wat zijn 'geen onredelijke voorwaarden'
 - Artikel 54b, lid 3: welke nadere eisen kunnen worden gesteld aan de uitvoering van de opdracht
 - Artikel 54d: wat is 'alle benodigde inlichtingen'? Zie ook de toelichting: 'Deze verplichting is nodig omdat de aanwijzende autoriteit een "correct en volledig" beeld moet hebben van de (al dan niet uitdrukkelijk gegeven) redenen (...)'
 - Artikel 54e: (zie ook de toelichting): dit artikel bevat een optionele delegatiegrond om bij algemene maatregel van bestuur 'nadere regels te stellen ten aanzien van enkele specifiek omschreven onderwerpen'.
- In art. 54a Wab ontbreekt een verwijzing naar het orgaan waar de onderneming de aanvraag kan doen. Dit kan opgelost worden door de zinsnede "bij de beroepsorganisatie" toe te voegen aan lid 1.

Overgangsrecht

We verwijzen naar de eerdere gemaakte opmerking hierover: De vaststelling van de bedoelde verordening is een bevoegdheid van de ledenvergadering van de beroepsorganisatie. De minister van Financiën geeft hiermee de ledenvergadering van de NBA de mogelijkheid om tegen de opgestelde verordening te stemmen.

Kosten / regeldruk

De toewijzing van een accountantsorganisatie aan de onderneming heeft gevolgen voor de regeldruk. In de Memorie van toelichting ontbreekt aandacht voor de (verhoging van) de lastendruk door de aanwijzingsbevoegdheid. Met verwijzing naar hoofdstuk 9 van deze reactie verzoeken we de minister van Financiën ook dit aspect mee te nemen in een nieuw volledig overzicht van de totale regeldruk.

Vereenvoudiging en versterking toezicht

a. Overheveling toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties naar AFM

Dit onderdeel bevat een wijziging van artikel 48 Wta, die samenhangt met de overheveling van de toezichtuitvoering op het niet-oob-segment aan de AFM. Hierdoor wordt de AFM niet alleen formeel, maar ook in de praktijk toezichthouder op de naleving van de wet- en regelgeving door niet-oob-accountantsorganisaties. Daarmee is, zo stelt de Memorie van toelichting, niet verenigbaar dat de AFM verplicht is om rekening te houden met de uitkomsten van kwaliteitstoetsingen die door de NBA en SRA worden verricht. Om die reden stelt de minister van Financiën voor om de *verplichting* van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en de SRA, te vervangen door een *mogelijkheid* om met die toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht.

Inleiding

In 2006 werd de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) van kracht dat onafhankelijk toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op accountantsorganisaties regelt. Aanleiding voor deze wet waren - getuige onder meer de Memorie van toelichting - affaires bij zeer grote ondernemingen, veelal internationaal opererende beursfondsen: Enron, Worldcom, Xerox, Parmalat, Ahold en KPNQwest.²⁶ Ook na de intrede van de Wta en toezichthouder deden zich schandalen voor waarbij met name de grote internationaal opererende accountantsorganisaties betrokken waren.

De huidige verplichting van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en SRA, moeten we vanuit dat perspectief beschouwen. Mede vanwege het feit dat de schandalen juist bij op de kapitaalmarkt opererende bedrijven plaatsvonden die door de grote internationale accountantsorganisaties gecontroleerd werden, had de wetgever oog voor de verschillen tussen oob en niet-oob-accountantsorganisaties, de positie van de middelgrote en kleinere Nederlandse accountantsorganisaties opererend in het controleplichtige mkb, en de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening bij deze kantoren getoetst moest worden. Ten aanzien van dat verschillende regime, is ook de motie van Baalen relevant.

Doelmatigheid en proportionaliteit werden verder bevestigd middels artikel 48a, lid 4 van de Wta, waarin gesteld wordt dat toetsing van (een selectie van) dossiers 'passend en evenredig is ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen (bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden (bedoeld in artikel 26 van de richtlijn) worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.'

Dit impliceert een duidelijke gelaagdheid in toetsing en beoordeling van accountantsorganisaties opererend in het niet-oob-segment. De Memorie van toelichting zegt daarover: Ingevolge het vierde lid kunnen voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang verrichten de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld ten aanzien van het kwaliteitsbeheersingsstelsel andere normen bevatten dan voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle verrichten bij kleinere controlecliënten.²⁷

Kijkend naar de huidige praktijk, dan zien we dat de AFM haar focus en capaciteit de afgelopen jaren bijna geheel gericht heeft op het toezicht bij accountantsorganisaties die (1100) opdrachten bij organisaties van openbaar belang uitvoeren. Sinds 2007 heeft de toezichthouder een aantal rapporten uitgebracht over haar toezichtbevindingen bij oob-accountantsorganisaties, en slechts eenmaal 'dossieronderzoek ter plaatse' uitgevoerd bij 50 niet-oob-accountantsorganisaties.²⁸

²⁶ Zie ook Wallage P, Brink-van der Meer A, Gold A (2020) Het toezicht door de AFM. Toezicht zoals toezicht bedoeld is?, Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie 94(1/2): 47-54

²⁷ Kamerstuk 29658-3 Wet toezicht accountantsorganisaties, Memorie van Toelichting, pagina 52

²⁸ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/rapporten>

De AFM laat de uitvoering van het doorlopende toezicht op accountantsorganisaties die alleen wettelijke controleopdrachten uitvoeren bij middelgrote en kleinere entiteiten (35% van de markt), op basis van de Wta over aan twee onafhankelijk opererende organen die doorlopende kwaliteitstoetsingen uitvoeren: de SRA Reviewcommissie (convenant met AFM vanaf 2006) en de NBA Raad voor Toezicht (convenant met AFM vanaf 2013). Naast de toetsing of een accountantsorganisatie voldoet aan alle relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, beoordeelt de SRA Reviewcommissie alle bij haar aangesloten accountantsorganisaties ook op aanvullende kwaliteitsbepalingen, verplicht gesteld vanuit het kwaliteitsbeleid van de vereniging.

Terugkoppeling van de toetsingsresultaten vindt plaats naar de AFM zodat de formele verantwoordelijkheid voor toezicht én eventuele handhaving bij de toezichthouder blijft liggen. De werkwijze en modus operandi ten aanzien van de kwaliteitstoetsingen zijn dus volledig conform de bedoeling van de wetgever en in de geest van de wet ingericht. Mede gezien het feit dat kwaliteitstoetsingen op deze wijze al meer dan een decennium plaatsvinden, kunnen we ook stellen dat de toezichthouder vertrouwt op de uitkomsten van deze toetsingen. De AFM heeft de convenanten dan ook telkens (na 2 jaar) stilzwijgend verlengd.

In de afgelopen 15 jaar zijn er geen wezenlijke problemen naar voren gekomen met deze 'getrapte wijze van toetsingen'. We kunnen erop vertrouwen dat de AFM in dat geval wel naar voren was gekomen. Toch heeft de minister van Financiën, op basis van onder meer het eindrapport van de Commissie toekomst accountancysector, gemeend dit systeem te moeten loslaten en ook de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen geheel in handen te leggen bij de AFM.

De Memorie van toelichting noemt met verwijzing naar het rapport van de Cta, *'het arrangement "ondoorzichtig en complex", hetgeen afbreuk doet aan de effectiviteit van het toezicht en belemmerend werkt voor de verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles'*. SRA distantieert zich nadrukkelijk van deze stelling, te meer omdat de Cta deze stelling niet of nauwelijks met feitelijke bevindingen heeft onderbouwd. Wat wel feit is, is het volgende: Niet alleen heeft elke partij binnen de financiële keten -ook AFM en Ministerie van Financiën- jarenlang legitimiteit toegekend aan het systeem en arrangement, ook laten alle inspanningen binnen de vereniging SRA zien dat de kwaliteit van de beheersingssystemen en de dossiers bij de SRA-leden de afgelopen jaren effectief is toegenomen.

Ondanks dat de nieuw verkozen Tweede Kamer het Accountancydossier controversieel verklaarde, wordt inmiddels actief gewerkt aan de overdracht van de kwaliteitstoetsingen aan de AFM. De toezichthouder zal per 1 januari 2022 het toezicht gaan uitvoeren op de accountantsorganisaties, opererend in het controleplichtige mkb-segment. Zoals we in de inleidende brief hebben aangegeven, stellen wij vanwege de onverenigbaarheid met de huidige wetsbepalingen vraagtekens bij die datum.²⁹ Daarnaast gaat de wetgever ervanuit dat de NBA en de SRA geen kwaliteitstoetsingen meer zullen uitvoeren in het domein van de wettelijke controle.

Die aannahme is onterecht: Gezien haar doelstelling kan de vereniging SRA -geformuleerd binnen het recht op vrijheid van vereniging- het zich niet veroorloven om de werkzaamheden van de leden met betrekking tot de wettelijke controles buiten beoordeling te laten. De focus van kwaliteitstoetsingen richt zich op het kwaliteitsbeheersingssysteem en het kwaliteitsbeleid van de accountantsorganisatie, en de werking en opzet daarvan moet onder meer getoetst worden via dossiertoetsingen in alle domeinen waarin de accountantsorganisatie actief is. Dus ook het wettelijke controledomein. Temeer daar de reputatie van alle bij de vereniging betrokken leden daarbij in het geding is.³⁰

²⁹ Zie pagina 5 van dit reactiedocument.

³⁰ De focus van de SRA-kwaliteitstoetsingen is congruent met de bedoeling van de Wta: Toetsing van controledossiers moet worden gezien in het kader van het onderzoek naar de werking van het kantoorbrede stelsel van kwaliteitsbeheersing. Zie Wallage P, Brink-van der Meer A, Gold A (2020) Het toezicht door de AFM. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 94(1/2): 47-54.

Met het loslaten van de verplichting van de AFM om rekening te houden met de uitkomsten van de kwaliteitstoetsingen door NBA en SRA, tornt de wetgever aan de oorspronkelijke bedoeling van de wet, namelijk oog hebbend voor het mkb, de proportionaliteit en doelmatigheid van de maatregel en de gelaagdheid in toetsing en beoordeling van middelgrote en kleinere accountantsorganisaties.

Meer zorgen

Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit, niets anders. Toets daarbij is: Draagt de maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten voor alle ketenpartijen bij aan kwaliteitsverbetering?

Ondanks het feit dat wij constructief (positief-kritisch) meewerken aan de overdracht van de kwaliteitstoetsingen aan de AFM, blijft SRA ernstige zorgen benoemen over de vraag of de doelstelling voor 'de sector' (Wta-domein), namelijk 'het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle', effectief, efficiënt, proportioneel en in evenredigheid behaald zal (kunnen) worden.

De shift in de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen als onderdeel van de kabinetsmaatregelen Toekomst accountancysector vraagt om het optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat door de AFM, waarmee kosten zijn gemoeid. Deze voor de sector extra kosten worden betaald door de vergunninghoudende accountantsorganisaties zelf en moeten verwerkt worden in de kostenverdeling over de financiële sector zoals benoemd in de wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022.³¹

Het SRA-bestuur maakt zich ernstige zorgen over de gepresenteerde kostenplaatjes door het Ministerie van Financiën en de toezichthouder en de impact daarvan op zowel niet-oob-accountantsorganisaties sec als de financiële keten als geheel.³²

De kostenoverzichten lijken gaandeweg in de (vertrouwelijke) overleggen sinds maart 2020 en officiële stukken naar de Tweede Kamer steeds hoger, meer diffuus en minder transparant te worden. Met een gezamenlijke noemer: de toezichtkosten stijgen exorbitant voor de sector. Onze vrees is dat we dit beeld van continue stijging de komende 10 jaar zullen blijven zien. Met alle gevolgen van dien voor de hele financiële keten. We noemen:

- Toezichtkosten zijn niet meer behapbaar voor de kleinere en middelgrote kantoren opererend in het controleplichtige mkb. Zij verlaten het domein en de markt wordt steeds kleiner;
- Toezichtkosten worden doorberekend aan de controleplichtige mkb-entiteiten die geconfronteerd gaan worden met steeds hogere kosten van hun verplichte controle en een steeds moeilijker toegankelijke markt;³³
- De werkdruk neemt toe in de sector, de aantrekkelijkheid van het beroep neemt af.

Niet alleen zijn de kostenstijgingen voor accountantsorganisaties (en impliciet controleplichtige ondernemingen in het mkb) disproportioneel: +40%. Ook gaan vele kwaliteitsimpulsen en de lerende omgeving van in ieder geval 70% van alle Wta-vergunning houdende kantoren verloren, wanneer geen betekenis wordt gegeven aan een inhoudsvolle samenwerking tussen toezichthouder en SRA.

We noemen een aantal mogelijke aandachtspunten en effecten bij de overdracht van kwaliteitstoetsingen in het niet-oob-segment naar AFM:

³¹ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/2099/reactie/5c48a10c-40fe-4c13-aae4-226c05cec37a>

³² Zie SRA reactie op de internetconsultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022: <https://www.sra.nl/belangenbehartiging/consultaties/sra-stuurt-minister-reactie-op-consultatie-wijziging-besluit-financieel-toezicht>

³³ Zie bijvoorbeeld <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

1. De AFM richt zich bij haar toezichtstaak tot op heden alleen op het oob-deel, met een focus op kapitaalmarkt en niet op het mkb. De toezichthouder heeft geen kennis van het segment. Veel medewerkers bij de AFM die zich bezighouden met de accountancysector kennen een historie bij de grote internationaal aangestuurde accountantsorganisaties.
2. Daarbij tekenen we -refererend aan de uitspraken van Rechtbank Rotterdam en het CBb- aan dat de AFM tot op heden een onderzoeksmethodologie heeft gehanteerd waarbij met name vanuit compliance in de dossiers wordt gekeken en niet andere aspecten van het kwaliteitsbeleid en het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie worden meegenomen. Die insteek van het toezicht, die scope is onzes inziens te beperkt omdat het mkb een bredere, integrale blik nodig heeft. Accountants in het mkb kijken veelal heel 'breed' naar de onderneming. Zij weten vaak veel meer van de bedrijfsvoering en de bedrijfsomgeving dan noodzakelijk is voor de controle. De kennis wordt gebruikt om 'over de schouder van de ondernemer mee te kijken' en is input voor de natuurlijke adviesfunctie bij de controle van de onderneming. De AFM wil dit aspect niet in haar beoordeling meenemen. Daarmee worden de middelgrote en kleinere mkb-ondernemingen zelf ernstig tekort gedaan.
3. De toezichthouder moet een heel nieuw apparaat optuigen. Toetsers worden geworven in de huidige (krappe!) arbeidsmarkt van externe accountants;
4. Aanzienlijke kostenverzwaring toezichthouder;³⁴
5. Aanzienlijke kostenverzwaring accountantsorganisaties en bedrijven in het mkb: +40%. De accountancysector betaalt haar eigen toezicht;³⁵
6. Negatieve effecten op administratieve lasten van toezichthouder, accountantsorganisaties waardoor ook de kosten voor mkb-bedrijven zullen oplopen;
7. Daardoor oneigenlijk ingrijpen in de markt: kleinere accountantsorganisaties (zelf mkb-bedrijven) dreigen hun Wta-vergunning te moeten inleveren;
8. Frequente en persoonlijke toetsings- en contactmomenten binnen onze vereniging (jaarlijks of tweejaarlijks in tegenstelling tot het wettelijke vereiste van eens per zes jaar) worden vervangen door risicogericht en data-gedreven, thematische toetsingen met rapportering op basis van generieke data;
9. Frequente dossiertoetsing (gebruikelijk in het niet-oob-segment als controle op de werking van het kwaliteitsborgingssysteem, eens per zes jaar) dreigt daarmee te verdwijnen;
10. Het lerende vermogen (en daarmee kwaliteitswaarborging) binnen de sector neemt af, wanneer ketenpartners zoals SRA kantoren moeten meenemen opererend op basis van een generiek AFM-beeld van de sector;
11. Verscherping van de angstcultuur binnen de sector;
12. Aantrekkelijkheid van het beroep neemt (nog) meer af.

Hebben wij over vijf tot tien jaar nog een goed functionerende accountancysector, opererend in het niet-oob-segment? Of beschikken we dan over een goed geëquipeerde toezichthouder die geen toezicht kan uitoefenen omdat er geen mkb-kantoren met een AFM-vergunning meer zijn?

³⁴ Zie a. Consultatie Wijziging percentages Bbft 2019; Wijziging Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met onder meer herverdeling van de toezichtkosten van de AFM en de reactie van SRA daarop:

<https://bit.ly/3g5qCOe>

b. Aanbiedingsbrief Kostenkader 2021-2024 AFM (september 2020): <https://bit.ly/2TcXqMm>

c. Lopende consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022. Zie: <https://bit.ly/3x8qqDL>

³⁵ Zie a. de Zorgenbrieven Toekomst accountancysector SRA aan de leden van de Vaste Commissie voor Financiën (september 2020), bijgevoegd bij de Inbreng VAO Accountancy, verstuurd naar de voorzitter en leden van de Vaste Commissie voor Financiën op 1 april 2021.

<https://www.sra.nl/belangenbehartiging/nieuws/herziening-inrichting-stelsel-van-toezicht>

b. <https://fd.nl/ondernemen/1374232/kleine-accountants-stappen-massaal-uit-controlemarkt-vanwege-hoge-regeldruk-nld1cak6oSV4>

c. Brief MKB Nederland aan minister Hoekstra van Financiën: <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

Het SRA-bestuur kent groeiende zorgen over het voorliggende besluit, het kostenkader van de AFM en de huidige onderbouwing en doelmatigheid daarvan. Hoe verhoudt het kostenkader zich tot de benodigde proportionaliteit in toezicht in het niet-oob-segment? Kan dit kostenkader en nog komende kostenkaders de mkb-toets doorstaan? Gezien de huidige toezichtinspanningen bij vergunninghouders in het niet-oob-segment, ligt het in de lijn der verwachting dat de al aangekondigde kostenstijging voor de accountancysector de komende jaren gevolgd zal worden door verdere kostenstijgingen. En gezien de continue druk en opstapeling van kosten, doet de prangende vraag zich voor of dit voor de (mkb-)markt behapbaar en betaalbaar blijft.

Een laatste zorg betreft de invoeging van artikel 25a van de Wab, met daarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens (al dan niet vertrouwelijk van aard) door de beroepsorganisatie aan de AFM. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54 (de voorgestelde aanwijsbevoegdheid van de beroepsorganisatie), zien we die koppeling c.q. beperking niet terug in de wettekst. Het ontbreken van deze beperking is een ernstige omissie in de wettekst.

Wel spreekt de wettekst over het desgevraagd geven van gegevens en inlichtingen door de beroepsorganisatie aan de AFM 'voor zover de verstrekking nodig is voor de vervulling van haar taak ingevolge paragraaf 8.1 van deze wet'. Paragraaf 8.1 ziet op het hoofdstuk Toezicht en Handhaving, waar de hier boven genoemde en behandelde artikelen 55, 57 en 57a onderdeel van uitmaken. Deze bepaling geeft volgens de huidig voorgestelde wettekst de AFM het recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt, onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de NBA.

Het SRA-bestuur maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold. We verzoeken de minister de omissie in de wettekst weg te nemen en de reikwijdte van de grondslag nader toe te lichten.

Tekstueel

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan dient artikel 48 lid 1 van de Wta te vervallen. De AFM gaat de toetsingen van de opzet en werking van stelsels van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties zelf ter hand nemen, het getrapte toezichtstelsel komt te vervallen alsook de convenanten ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen. In dat kader heeft SRA geen (wettelijke, juridische, legitieme) rol meer in het Wta-toezicht. Kwaliteitstoetsingen en -bevordering van stelsels van kwaliteitsbeheersing voor het niet Wta-domein vallen buiten de scope van de wet.

Administratieve lasten en regeldruk

Accountantsorganisaties, ondernemingen en toezichthouder bevinden zich in een keten van verslaggeving. Zij dragen allemaal bij aan juiste en betrouwbare financiële verantwoording van ondernemingen. Aanpassingen in een deel van de keten hebben effect op de gehele keten. De verwachte (regeldruk)effecten van de aanpassing van het toezicht ontbreken vooralsnog in de memorie van toelichting. We verzoeken de minister om een nieuw, volledig overzicht van de totale regeldruk op accountantsorganisaties op te stellen en dit nieuwe overzicht voor advies voor te leggen aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

Daarnaast willen we wijzen op de EU Richtlijn 2006/43/EG, betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, die stelt: 'De stelsels van publiek toezicht van de lidstaten dienen aangemoedigd te worden om tot een gecoördineerde benadering van de uitvoering van kwaliteitsbeoordelingen te komen, teneinde onnodige lasten voor de betrokken partijen te voorkomen'. Gezien voorgaande maken wij ons ernstige zorgen om de onnodige lasten.

Ten aanzien van de overheveling toezicht niet-oob-accountantsorganisaties moet in ieder geval rekening gehouden worden met:

- Toename kosten toezichthouder, optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat;
- Toename kosten niet-oob-accountantsorganisaties in het kader van aanpassingen besluit Bbft³⁶; SRA blijft haar leden bovendien op het Wta-domein toetsen vanwege de toets van de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem
- Toename administratieve lasten bijvoorbeeld door nieuwe data-uitvragen AFM vanwege het data-gedreven toezicht; Eerste pilots door de AFM bij niet-oob-accountantsorganisaties wijzen op een aanzienlijke tijdsinvestering en daarmee gepaard gaande kosten; De jaarlijkse monitoringlijsten van AFM en NBA blijven, er komt dus niets 'in de plaats van' maar er bovenop;
- Inrichting nieuwe datasystemen door niet-oob-accountantsorganisaties.
- Toename kosten controleplichtige mkb-ondernemingen.

Een nadere specificatie geven we in hoofdstuk Regeldruk.

³⁶ Zie onder meer onze reactie op de consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022: <https://www.sra.nl/belangenbehartiging/consultaties/sra-stuurt-minister-reactie-op-consultatie-wijziging-besluit-financieel-toezicht>

Vereenvoudiging en versterking toezicht

b. Versterking handhavingsinstrumentarium³⁷

Deze wetswijziging komt voort uit de wens van de AFM om accountantsorganisaties 'direct en (rechts)persoonlijk verantwoordelijk [te stellen] voor de kwaliteit van individuele wettelijke controles'. De AFM is van mening dat uit uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb, 18 juni 2019) volgt dat zij accountantsorganisaties niet rechtstreeks juridisch kan aanspreken op de kwaliteit van de wettelijke controle. Door de uitspraken wordt het toezicht volgens de AFM minder effectief.³⁸ De Commissie toekomst accountancysector beveelt in haar eindrapport geen versterking van het toezicht/handhavingsinstrumentarium van de AFM aan.

De voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid van de Wta, voorziet in de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem: Het stelsel van kwaliteitsbeheersing is zodanig ingericht dat het waarborgt dat ernstige tekortkomingen in wettelijke controles worden voorkomen. Hiermee beoogt de wetgever ook na de bovengenoemde jurisprudentie recht te doen aan de invloed van de accountantsorganisatie op de kwaliteit van de wettelijke controle en aan de centrale rol die het kwaliteitsbeheersingssysteem in het toezicht vervult.³⁹

Juridisch perspectief

Accountantsorganisaties aanspreken op ernstige tekortkomingen in individuele wettelijke controles is alleen mogelijk als duidelijk is dat die tekortkomingen zijn ontstaan vanwege duidelijke omissies in het stelsel. Uit de uitspraak van Rechtbank Rotterdam (20 december 2017, 16/7329, bevestigd in hoger beroep) volgt: *'Uit de voorgaande citaten blijkt dat de wet- en besluitgever ter borging van de kwaliteit van wettelijke controles en daarmee de kwaliteit van accountantsverklaringen een systeem voor ogen heeft gestaan waarin de accountantsorganisatie en haar externe accountants ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. De verantwoordelijkheid van de externe accountants komt tot uitdrukking in hun verplichting de wettelijke controles overeenkomstig de in de Wta en het Bta gestelde eisen uit te voeren.*

Op de accountantsorganisatie rust de verantwoordelijkheid de naleving van deze verplichting te faciliteren en te stimuleren, alsook in te grijpen als het daarbij fout gaat of dreigt te gaan. Deze verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie is als algemene norm opgenomen in artikel 14 van de Wta en is vertaald in het verplichte stelsel van kwaliteitsbeheersing en het ten aanzien daarvan door de accountantsorganisatie te voeren beleid (het kwaliteitsbeleid). Het kwaliteitsbeleid is ruimer dan het stelsel van kwaliteitsbeheersing en omvat al hetgeen een bepalende invloed heeft op het kwaliteitsgericht denken en handelen binnen de accountantsorganisatie.'

Ter beantwoording van de vraag of de accountantsorganisatie de op haar rustende wettelijke verplichtingen naleeft, zal in beginsel onderzoek moeten worden gedaan naar het kwaliteitsbeleid en naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Alleen met een dergelijk onderzoek wordt rechtstreeks inzicht verkregen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen, in het bijzonder de op grond van artikel 14 van de Wta op haar rustende zorgplicht. Feitelijk is dit de kern van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in hoger beroep. De huidige wetteksten van zowel Wta (artikel 14, 14a, 18 en 18a en 21), Wtra en Bta bieden de toezichthouder die mogelijkheid om onderzoek te doen.

³⁷ Dit voorstel tot wijziging van de wet vloeit niet voort uit het rapport van de Commissie toekomst accountancysector en is ook geen aanbeveling van de Commissie.

³⁸ Zie Wetgevingsbrief AFM 2020: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/24/bijlage-3.-wetgevingsbrief-afm-2020>

³⁹ Memorie van toelichting bij Wetsvoorstel toekomst accountancysector, pagina 32

Het CBB volgt het (thans ingenomen) standpunt van de AFM niet, dat het bewijs van overtreding van artikel 14 van de Wta niet mede op bevindingen ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie hoeft te worden gebaseerd. De AFM vindt (in het voorliggende geval) dat uit de aard, ernst en hoeveelheid van de geconstateerde tekortkomingen in wettelijke controles al geconcludeerd kan worden dat sprake is van een tekortkoming in de naleving van de zorgplicht.

Naar het oordeel van het College kunnen tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants, hoe ernstig ook, niet zonder meer tot de conclusie leiden dat de accountantsorganisatie nalatig is ten aanzien van de op haar rustende zorgplicht. Indien sprake is van tekortkomingen bij de uitvoering van de wettelijke controle zal, om een overtreding van de zorgplicht te kunnen vaststellen, tevens duidelijk moeten zijn dat de oorzaak van de geconstateerde tekortkomingen op eigen handelen of nalaten van de accountantsorganisatie is terug te voeren. De aard, ernst en hoeveelheid van de tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants zeggen op zichzelf beschouwd, onvoldoende over een eigenstandige gedraging van de accountantsorganisatie om een overtreding van de zorgplicht van artikel 14 van de Wta te kunnen vaststellen.

Het College is met de Rechtbank van oordeel dat om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen, - in het bijzonder de op grond van artikel 14 van de Wta op haar rustende zorgplicht -, er in de meeste gevallen niet aan valt te ontkomen (enig) onderzoek naar (de opzet en werking van) het stelsel van kwaliteitsbeheersing en/of het kwaliteitsbeleid te doen. Van het niet naleven van de zorgplicht kan overigens ook sprake zijn zonder dat tekortkomingen in de uitvoering van wettelijke controles zijn geconstateerd.⁴⁰

Huidige wetgeving -waarop Rechtbank Rotterdam en het CBB hun oordeel baseren-, is hier dus niet de beperkende factor. Dat is de eigen onderzoeksopzet en -uitvoering (methodologie) van de toezichthouder. Het toezicht van de AFM is niet minder effectief vanwege jurisprudentie maar vanwege de gehanteerde toetsingsmethodologie. De toezichthouder maakt geen gebruik van de mogelijkheden die de wet haar nu al geeft. De wet hoeft daarvoor niet te worden aangepast. De AFM kan de uitgewerkte eisen die gesteld worden aan het stelsel van kwaliteitsbeheersing (hoofdstuk 5, Bta) toetsen en de accountantsorganisatie aanspreken op haar zorgplicht.⁴¹

Toezichtpraktijk

Handhaven begint bij toezicht houden. Gedragstoezicht, dat de AFM uitoefent, heeft kwaliteitsverbetering en leren van fouten tot doel. Daar zit een zeker opvoedkundig element in, dat we in de dagelijkse toezichtpraktijk niet terugvinden.⁴² Punten als belonen en terechtwijzen, discussie over wat wel en wat niet hoort (tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden) zijn niet aan de orde. In de uitvoering ervaren we dat de toezichthouder haar wijze van toezicht te 'strafrechtelijk' insteekt (op zoek naar fouten in plaats van constateren of iets wel of niet voldoet), en wordt normstelling, opsporing, vervolging en bestraffing op een onnatuurlijke wijze vermengd.

Vanaf de aanvang van het toezicht heeft de AFM als onderzoeksmethodiek gekozen voor het op enkele punten onderzoeken van een beperkt aantal, specifiek op extra foutkansen geselecteerde controledossiers, zonder aandacht te besteden aan de rol van de accountantsorganisaties in de kwaliteit van die dossiers. Daarmee kan geen evenwichtig oordeel worden verkregen op de vraag of de accountantsorganisatie voldoet aan de geldende eisen omdat niet alle dossiers voor selectie in aanmerking komen.

⁴⁰ Zie uitspraak CBB, 18 juni 2019; <https://ap.lc/wG5W1>

⁴¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020184/2020-10-29#Hoofdstuk5>

⁴² Zie bijvoorbeeld ook het pleidooi van Garvelink in het Financieele Dagblad (28 april 2018): 'Nederland is het FC Barcelona van de accountancy'.

Daarnaast blijkt in de praktijk, dat de geselecteerde dossiers door de AFM zeer intensief worden beoordeeld. Een en ander komt dicht bij een poging de controle te herhalen (“reperformance”) hetgeen gezien het ontbreken van de cliëntrelatie, onmogelijk is. Gezien het doel van de beoordeling is een dergelijke intensieve beoordeling onnodig. De nadruk bij de beoordeling moet liggen op het vormen van een oordeel over de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. De beoordeling van een dossier is daartoe een middel. Geen doel op zich.

De AFM is een en andermaal gewezen op het feit dat hun onderzoeken de conclusies niet konden dragen maar heeft deze waarschuwingen systematisch genegeerd. Ook uit de uitspraak van het CBb in 2019 valt af te leiden dat de onderzoeksmethodiek niet voldoet. Zowel de omvang van het onderzoek als het feit dat geen aandacht werd besteed aan de rol van de accountantsorganisatie, zijn elementen die een rol speelden. Ook besteedt het CBb in haar uitspraak uitdrukkelijk aandacht aan het feit dat het gaat om een inspanningsverplichting van de accountantsorganisatie. Van een resultaatsverplichting (zoals die bij vervoerders geldt) kan gegeven de complexiteit geen sprake zijn, stelt het CBb.

De handelwijze heeft het toezicht en de accountancysector geen goed gedaan. De Commissie toekomst accountancysector zegt erover in haar eindrapport dat *‘de AFM in haar communicatie de confronterende toonzetting te lang heeft doorgezet, ondanks het feit dat de sector wel aanzienlijke maatregelen heeft genomen om de kwaliteit te verbeteren en er aanwijzingen zijn dat dit ook, zij het langzaam, tot verbetering leidt. De commissie ziet dat de AFM aanpassingen in haar toezicht overweegt. Dit betreft zowel de focus van haar toezicht – van dossierbeoordeling naar een meer integrale beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem, mede naar aanleiding van de genoemde uitspraak van het CBB – als de toonzetting. Dat is positief en de commissie meent dat er alle aanleiding is om een dergelijke aanpassing ook snel door te voeren.’*

Wetenschappelijk onderzoekers die de inrichting van het toezicht en de rol van de AFM onder de loep namen, concluderen: *‘Naar onze mening is de uitspraak van het CBb in lijn met de toezichtaanpak zoals het oorspronkelijk bedoeld is. Daar komt bij dat de Accountantskamer de aangewezen instantie is om uitspraken te doen in geval van vermeende misstappen in de beroepsuitoefening (Wet Tuchtrechtspraak Accountants). Ook merken wij op dat de gang van zaken niet bijdraagt aan het borgen van het maatschappelijk vertrouwen in accountants. De uitspraak van het CBB wijst er op dat zorgvuldig(er) moet worden omgegaan met het publiekelijk duiden van het bestaan van een prestatiekloof als het gaat om het naleven van de zorgplicht op basis van de gewraakte AFM onderzoeken (zie ook CTA 2020, p 107–108)’.*⁴³

Reactie op rechterlijke uitspraken

De AFM reageert nu op het oordeel van het CBb met de mededeling de minister van Financiën te verzoeken om de bestaande – ondeugdelijke - onderzoeksmethode bij wet toch toe te staan. Een inhoudelijke motivering waarom de toezichthouder meent dat de methode toch verantwoord zou kunnen zijn, of op welke wijze de bestaande methode in een uitgebreider en adequater onderzoek kan worden geïntegreerd, heeft steeds ontbroken. Ook de wetgevingsbrief 2020 bevat geen deugdelijke argumenten. De toezichthouder volstaat met de mededeling dat het toezicht moeilijk en minder effectief is.

In het voorliggend consultatiedocument honoreert de minister van Financiën de wensen van de AFM. In zijn motivering is bijzonder dat de minister suggereert dat de jurisprudentie op dit punt wordt verwerkt. Jurisprudentie wordt juist ‘onschadelijk’ gemaakt, terwijl de aanwijzingen van de rechter worden genegeerd.

⁴³ Zie Wallage P, Brink-van der Meer A, Gold A (2020) Het toezicht door de AFM. Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie 94(1/2): 47-54.

Een ander belangrijk onderdeel in de redenering is dat het kwaliteitsbeheersingssysteem van accountantsorganisaties een resultaatverplichting zouden behoren te kennen in plaats van een inspanningsverplichting.⁴⁴

Het onderscheid tussen resultaatverplichting en inspanningsverplichting behoort tot de dogmatiek van het recht. De tegenstelling is in de loop der tijd wel genuanceerd maar is toch in de kern overeind gebleven. Voor goederen en eenvoudige processen kan men spreken van een resultaatverplichting. Bij intellectuele arbeid (arts, advocaat) gaat het om een inspanningsverplichting.

Dat accountantsorganisaties een resultaatverplichting wordt opgelegd en daarmee een soort risicoaansprakelijkheid (in tegenstelling tot een schuldaansprakelijkheid) is ongekend. Een dergelijke verplichting is ook nooit aan een activiteit inzake kwaliteit in een wet verbonden.

Daarnaast heeft de minister zich waarschijnlijk niet gerealiseerd welke enorme impact een dergelijke verplichting zou gaan hebben. Een accountantsoordeel behelst naast feitelijke vaststellingen in zekere mate - evenals een rechterlijk oordeel -, interpretaties en subjectieve inschatting van een aantal elementen die bijdragen aan het oordeel en de verklaring. Die interpretaties en schattingen zijn niet of slechts met onmogelijke inspanningen te uniformeren. Het opzetten van een absoluut sluitend kwaliteitsbeheersingssysteem is onmogelijk.

Voor efficiënt en effectief toezicht is geen wetwijziging nodig maar een andere toetsingsmethodologie waarbij de AFM een direct verband tussen het kwaliteitsbeleid en het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie en de kwaliteit van (meerdere) afzonderlijke controledossiers aantoonbaar maakt. Wij dringen er bij de minister van Financiën en de toezichthouder op aan om voor alles gebruik te maken van de (onderzoeks- en toezicht)mogelijkheden die huidige wetgeving biedt, en de wijze van toetsing van het kwaliteitsbeheersingssysteem én het kwaliteitsbeleid conform de aanwijzingen van de rechter (jurisprudentie) in te richten.

Van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting?

De wetgever benadrukt met het nu voorliggende wetsvoorstel dat de verplichting van een accountantsorganisatie om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben niet alleen bepaalde inspanningen vereisen, maar dat deze inspanningen van de accountantsorganisatie ook tot resultaat moeten hebben dat ernstige tekortkomingen in de wettelijke controle worden voorkomen.

De accountantsorganisatie zal moeten waarborgen dat de manier waarop zij invulling geeft aan de verplichting om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben, succesvol is.

Het voorstel voorziet in de wettelijke verankering van een minimumeis aan de resultaten die worden bereikt door het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Volgens de wetgever wordt hiermee enerzijds recht gedaan aan het uitgangspunt dat een enkele tekortkoming in een wettelijke controle niet op zichzelf voldoende is om een gebrek in het stelsel van kwaliteitsbeheersing vast te stellen. In dat geval valt het geconstateerde gebrek onder de verantwoordelijkheid van de externe accountant, niet van de accountantsorganisatie. Anderzijds wordt volgens de wetgever recht gedaan aan de grotere verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie ten aanzien van de uitkomst van de wettelijke controles.

⁴⁴ De Memorie van toelichting (pagina 12-13) vermeldt: Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt benadrukt dat de verplichting om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben niet alleen bepaalde inspanningen van een accountantsorganisatie vereisen, maar dat deze inspanningen ook tot resultaat moeten hebben dat ernstige tekortkomingen in de wettelijke controle worden voorkomen. Anders gezegd, het voorstel voorziet in de wettelijke verankering van een minimumeis aan de resultaten die worden bereikt door het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

Artikel 18, tweede lid, van de Wta

De voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid, van de Wta roept meerdere vragen op. We vragen de minister dan ook om verduidelijking op verschillende punten. In de eerste plaats vragen we ons af of de minister met de wijziging van artikel 18, tweede lid, Wta beoogt een resultaatsverplichting op te leggen aan accountantsorganisaties. Dit betekent namelijk voor accountantsorganisaties dat dit direct tot een overtreding van artikel 18, tweede lid, Wta zou leiden, als de toezichthouder ernstige tekortkomingen in wettelijke controles constateert.

In feite betekent dit - naast de tuchtrechtelijke gevolgen voor de individuele accountant – dat een accountantsorganisatie automatisch, zonder nadere belangenafweging kan worden beboet. Als met de uitbreiding van artikel 18, tweede lid, Wta inderdaad een resultaatsverplichting wordt beoogd, kan de minister dan toelichten waarom de wetgever deze verplichting evenredig acht? Het opleggen van een bestuurlijke boete wordt indringend door de rechter getoetst op basis van het criterium 'passend en geboden'. Kan de minister uiteenzetten hoe de toezichthouder bij het opleggen van een bestuurlijke boete in dit geval de evenredigheid afweegt, aangezien door de beoogde wetswijziging weinig tot geen ruimte is voor een belangenafweging?

Criteria en beoordeling

Voorts vraagt SRA zich af hoe de manier wordt beoordeeld, waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan de verplichting om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben dat 'succesvol' is. De minister van Financiën⁴⁵ stelt dat de verantwoordelijkheidsverdeling bij de huidige wetgeving intact blijft, maar dat de accountantsorganisatie bij de voorgestelde wetswijziging moet waarborgen dat het kwaliteitsbeheersingssysteem 'succesvol' is. In de Memorie van toelichting wordt niet toegelicht welke criteria worden gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een succesvol kwaliteitsbeheersingssysteem.

De minister stelt wel dat de verplichting om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben niet alleen bepaalde inspanningen van een accountantsorganisatie vereisen, maar dat deze inspanningen ook een bepaald resultaat dienen te hebben. Als de wijziging wordt doorgevoerd moet het voor een accountantsorganisatie duidelijk zijn, aan dat hand van welke beoordelingscriteria wordt getoetst of het kwaliteitsbeheersingssysteem succesvol is. Uit oogpunt van rechtszekerheid vraagt SRA de minister om te verduidelijken wat de beoordelingscriteria zullen zijn bij het kwaliteitsbeheersingssysteem van accountantsorganisaties.

Ernstige tekortkomingen

In de beoogde wetswijziging wordt gesproken over 'ernstige tekortkomingen'. Ook op dit punt vraagt SRA de minister, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, om verduidelijking. Wanneer is sprake van ernstige tekortkomingen? Zijn deze ernstige tekortkomingen alle van dezelfde aard?

De Memorie van toelichting spreekt over ernstige tekortkomingen in *meerdere* wettelijke controles.⁴⁶ SRA vraagt de minister om bevestiging of dit betekent dat ernstige tekortkomingen van dezelfde aard enkel bij meerdere wettelijke controles kunnen leiden tot handhavend optreden door de toezichthouder.

Ook zien we graag bevestigd dat bijvoorbeeld een ernstige tekortkoming in één controle niet leidt tot het oordeel dat sprake is van een ernstige tekortkoming. Dit om te voorkomen dat een enkele schending van de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden ('NV COS') al zou kunnen leiden tot het oordeel 'ernstige tekortkoming'.

SRA vraagt de minister van Financiën om bij de beoogde wetswijziging de zinsnede toe te voegen "ernstige tekortkomingen naar het oordeel van een gemiddelde, normaal handelende en goed oplettende accountant". Deze toevoeging verduidelijkt de norm waaraan de accountant dient te voldoen, ter voorkoming van een willekeurig, eigen oordeel door de toezichthouder.

⁴⁵ Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting, pagina 13

⁴⁶ Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting, pagina 32

Uit de praktijk blijkt dat de controlerende toezichthouder zijn eigen oordeel in de plaats stelt van de controlerend accountant. SRA stelt zich op het standpunt dat dit niet de juiste maatstaf is, aangezien er altijd interpretatieverschillen kunnen zijn en de controlerende toezichthouder daarnaast geen cliëntcontact heeft.

Onderzoekselectie

Met betrekking tot het onderzoek of sprake is van ernstige tekortkomingen in wettelijke controles, vraagt SRA zich af op welke wijze de toezichthouder dossiers zal gaan selecteren. In de huidige praktijk selecteert de AFM voornamelijk door te sturen op risicovolle dossiers. Om te komen tot een objectief oordeel op basis van de mogelijke selectie van dossiers, verzoekt SRA de minister in de Memorie van toelichting op te nemen dat de selectie van dossiers willekeurig en bijvoorbeeld niet gericht op één specifieke sector moet zijn. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toezichthouder dossiers willekeurig en op volledig aselechte wijze selecteert.

We hechten eraan een aantal andere kanttekeningen bij dit voorstel te maken:

1. De wet- en besluitgever hebben ter borging van de kwaliteit van wettelijke controles en daarmee van de kwaliteit van accountantsverklaringen een systeem voor ogen (gehad) waarin de accountantsorganisatie en haar externe accountants ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het is de externe accountant die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke controle (artikel 1f van de Wta), de externe accountant herstelt de tekortkomingen met betrekking tot de wettelijke controle (artikel 25b van de Wta). Het is de externe accountant die certificerende bevoegdheid kent, de accountantsverklaring afgeeft en ondertekent (artikel 29 van de Wta). En is daarop ook aanspreekbaar: De externe accountant is met zijn beroepsmatig handelen onderworpen aan tuchtrechtspraak via (in eerste aanleg) de Accountantskamer (artikel 31 van de Wta).

Door accountantsorganisaties met het voorstel nu ook te betrekken en verantwoordelijk te stellen voor de uitkomst van de wettelijke controle, wordt een essentiële hoeksteen verwijderd; een hoeksteen van alle internationale wet- en regelgeving voor accountants, die de basis vormt voor de EU-regelgeving en de Nederlandse wetgeving op dit terrein.
--

2. Onderkent de wetgever (c.q. toezichthouder) met dit voorstel wel voldoende de dynamiek tussen de verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbeheersingsstelsel en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een individueel controledossier? Het stelsel van kwaliteitsbeheersing beïnvloedt de kwaliteit van wettelijke controles. Maar de kwaliteit van de wettelijke controle is niet alleen afhankelijk van het stelsel van kwaliteitsbeheersing.
3. In tegenstelling tot de huidige wezenlijk andere benadering van de rechters rond het vraagstuk over de verantwoordelijkheid en zorgplicht van accountantsorganisaties⁴⁷, introduceert de wetgever gezien de woordkeuze in de Memorie van toelichting een resultaatsverplichting voor de accountantsorganisatie, niet passend binnen de bovengenoemde dynamiek en niet passend binnen de huidige scheiding van normadressanten en daarmee samenhangende verantwoordelijkheid en binnen de Wta.
4. In dat kader: De tekst van de wet zelf laat ruimte voor interpretatie en daarmee ruimte om er een inspanningsverplichting in te lezen. De Memorie van toelichting laat die ruimte volstrekt niet. De vraag doet zich dan ook voor in hoeverre een rechterlijk college zich bij interpretatie van de voorgestelde wetgeving zal willen baseren op de motivering van de Memorie van toelichting. Belangrijker: Geen enkele partij kan echter op deze wijze zeker zijn hoe de besluitvorming in een gerechtelijke procedure uitvalt. Dat lijkt ons niet de bedoeling van de wetgever.

⁴⁷ Zie ECLI:NL:CBB:2019:234, Uitspraak CBB, onder meer punt 2.7

5. De Memorie van toelichting laat voor de toezichthouder de mogelijkheid nadrukkelijk open om eventueel geconstateerde gebreken via de bestuursrechtelijke procedure aan te kaarten, zonder dat van de gebreken in individuele dossiers toetsing via de tuchtrechtelijke procedure heeft plaatsgevonden. Hierbij dient te worden bedacht dat bij de bestuursrechtelijke procedure geen volledige inhoudelijke toetsing plaatsvindt en geen accountants betrokken zijn, dit in tegenstelling tot de tuchtrechtelijke procedure.
6. De accountantsorganisatie moet volgens het voorstel in ieder geval succesvol waarborgen dat het gehanteerde kwaliteitsbeheersingssysteem ernstige tekortkomingen in meerdere wettelijke controles voorkomt. Er is in onze waarneming nog nooit een kwaliteitsbeheersingssysteem ontworpen (zelfs niet in de lucht- of ruimtevaart of bij de toepassing van kernenergie), dat ernstige tekortkomingen kan voorkomen: noch incidenteel, noch systematisch. Gezien de absolute formulering in de Memorie van toelichting kan de vraag worden gesteld of een stelsel van kwaliteitsbeheersing überhaupt aan deze eis kan voldoen en zo ja, hoe dit dan moet worden ingericht en welke consequenties een en ander heeft voor de daaruit voortvloeiende kosten.
7. De Toelichting (artikelsgewijs) bij de Memorie van toelichting vermeldt: *'Het gaat hierbij om ernstige tekortkomingen waaronder bijvoorbeeld de naleving van de beroepsstandaarden waarbij het oordeel in de controleverklaring niet is onderbouwd met voldoende en geschikte controle-informatie.'* De vraag die dit oproept is in hoeverre een systeem (processen, procedures, grondbeginselen) het professioneel judgement van de externe accountant kan sturen, daarbij in overweging nemend dat de externe accountant opereert binnen een principe based omgeving van beroepsstandaarden en normen. Hoe kijkt de minister hiertegen aan?
8. Bovendien gaat wetgever hier voorbij aan de rol en functie van de accountant, en de grenzen die met de controle samenhangen: een (externe) accountant kan nooit absolute zekerheid verschaffen.⁴⁸
9. Ook gaat de wetgever voorbij aan de basis van de Nederlandse wet- en regelgeving, die ten aanzien van de kwaliteitsbeheersing gevormd wordt door uitgebrachte kwaliteitsbeheersingsstandaarden van de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Op dit moment geldt International Standard on Quality Control 1 (ISQC 1). Naar de toekomst is het van belang te signaleren, dat de IAASB eind 2020 een herziene standaard op dit gebied heeft uitgebracht, afgekort genaamd ISQM 1. Deze herziene standaard is van toepassing vanaf 15 december 2022. ISQM 1 vormt dus de meest actuele internationale standaard op het gebied van kwaliteitsbeheersing.

In ISQM 1 wordt in artikel 14 het doel van een systeem van kwaliteitsbeheersing als volgt verwoord: *'The objective of the firm is to design, implement and operate a system of quality management for audits or reviews of financial statements, or other assurance or related services engagements performed by the firm, that provides the firm with reasonable assurance that:*

(a) The firm and its personnel fulfill their responsibilities in accordance with professional standards and applicable legal and regulatory requirements, and conduct engagements in accordance with such standards and requirements; and

*(b) Engagement reports issued by the firm or engagement partners are appropriate in the circumstances.'*⁴⁹

⁴⁸ Zie Richtlijn 2006/43/EG, artikel 25 bis, Reikwijdte van de controle: Onverminderd de verslagleggingseisen als bedoeld in artikel 28 van deze richtlijn en, in voorkomend geval, de artikelen 10 en 11 van Verordening (EU) nr. 537/2014, biedt de wettelijke controle geen zekerheid omtrent de toekomstige levensvatbaarheid van de gecontroleerde entiteit noch van de efficiëntie of de doeltreffendheid waarmee het bestuurs- of leidinggevende orgaan de bedrijfsvoering van de entiteit ter hand heeft genomen of zal nemen.

⁴⁹ International Standard on Quality Management 1 (Previously International Standard on Quality Control 1); Quality Management for Firms that Perform Audits or Reviews of Financial Statements, or Other Assurance or Related Services Engagements, IAASB (pagina 7), <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-Quality-Management-ISQM-1-Quality-Management-for-Firms.pdf>

'Reasonable assurance' wordt in artikel 16(s) van ISQM 1 gedefinieerd als een hoog maar niet absoluut niveau van assurance. De facto is dus in deze meest recente standaard sprake van een inspanningsverplichting, niet van een resultaatverplichting.

10. De Memorie van toelichting vermeldt dat de toezichthouder bij constatering van ernstige gebreken in meerdere wettelijke controles, op basis van onderzoek van 'een selectie van controledossiers' handhavend kan optreden:

Ten aanzien van de term 'selectie' wordt overwogen dat voor de vaststelling door de AFM van een overtreding van deze bepaling enerzijds geen representatieve of omvangrijke steekproef of omvangrijke selectie vereist is, maar anderzijds de selectie een dermate omvang moet hebben dat inderdaad met recht kan worden beweerd dat de geconstateerde tekortkomingen een gebrekkig stelsel van kwaliteitsbeheersing weerspiegelen. Gedacht kan worden aan ca. 10 wettelijke controles bij een grote oob-accountantsorganisatie; voor een accountantsorganisatie die minder wettelijke controles verricht, kan een kleinere selectie voldoende zijn.⁵⁰

We verzoeken de minister dit in relatie tot de verschillende regimes voor oob- en niet-oob-accountantsorganisaties te verduidelijken en daarbij ook het proportionaliteitsbeginsel uit artikel 48a, lid 4 van de Wta, te betrekken. Hoe werkt deze maatregel bijvoorbeeld uit bij een accountantsorganisatie opererend in het niet-oob-segment, met een portefeuille van 20 wettelijke controleopdrachten? Aan welke selectie moeten we dan denken? En waar ligt dan verhoudingsgewijs de grens/norm als het gaat om 'een constatering van ernstige gebreken bij meerdere controles', dat onderzoek naar het kwaliteitsbeheersingssysteem rechtvaardigt?

11. De minister verwijst in de Memorie van toelichting naar artikel 52 van de Richtlijn⁵¹. Dat artikel ziet op minimumharmonisatie en stelt: 'De lidstaten die de wettelijke controle van jaarrekeningen verplicht stellen, kunnen strengere voorschriften vaststellen, tenzij in de tekst van de richtlijn anders is vermeld'. Dit artikel is onzes inziens niet echt helder. Wat zijn 'strengere voorschriften' en waar zien die voorschriften op: op de wettelijke controle of op het kwaliteitsstelsel? Kan de minister dat nader toelichten?

Daarnaast stelt de Memorie van toelichting: "[v]oor zover het voorgestelde artikel 18, tweede lid, een uitbreiding bevat ten opzichte van de in Richtlijn 2006/43/EG opgenomen bepalingen ten aanzien van het kwaliteitsbeheersingssysteem bevat, is het van belang dat die richtlijn minimumharmonisatie bevat, tenzij in de tekst van de richtlijn anders is vermeld (hetgeen hier niet aan de orde is)" :⁵²

SRA betwijfelt of het standpunt van de minister van Financiën dat nadere voorschriften mogen worden gesteld aan de controle juist is. Indien met de beoogde wetswijziging is bedoeld dat een verschuiving plaatsvindt van een inspanningsverplichting naar een resultaatverplichting voor accountantsorganisaties, is sprake van een verzwaring.

In de rechtspraak is geoordeeld dat de tekortkomingen in de controlewerkzaamheden niet zonder meer kunnen leiden tot een schending van de zorgplicht van accountantsorganisaties⁵³. Nu met het wetsvoorstel is beoogd om ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving een verzwaring aan te brengen, bevat het voorgestelde artikel 18, tweede lid, Wta in zoverre wel een uitbreiding. Kan de minister toelichten waarom hij meent dat er geen sprake is van een uitbreiding ten opzichte van de in Richtlijn 2006/43/EG opgenomen bepalingen?

⁵⁰ Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting, pagina 32-33

⁵¹ Richtlijn 2006/43/EG, artikel 52

⁵² Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting, pagina 13

⁵³ CBb 18 juni 2019, ECLI:NL:CBB2019:235

Daarbij is ook van belang of de uitbreiding van het voorgestelde artikel 18, tweede lid, Wta niet verder gaat dan de verplichtingen op grond van wet- en regelgeving in andere lidstaten. Een dergelijk onderzoek ter onderbouwing van de uitbreiding van artikel 18, tweede lid, Wta ontbreekt in het beoogde wetsvoorstel. SRA vraagt zich bovendien af of de wijziging van een inspanningsverplichting naar een resultaatsverplichting niet verder gaat dan noodzakelijk is, gelet op artikel 5, vierde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Kan de minister verduidelijken dat dit naar haar oordeel niet het geval is?

12. Met de voorgestelde wijziging in artikel 18, lid 2 van de Wta ontstaat een relatie met het (gewijzigde) artikel 22a Wta en artikel 34e Bta, waarin bepaald wordt dat het interne toezichtorgaan - naast onder meer toezicht houden op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie -, ook goedkeuringsrechten krijgt bij besluiten ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Dit roept de vraag op welke (juridische) implicaties de gedeelde invloed op de besluitvorming en de goedkeuring van het interne toezichtorgaan ten aanzien van besluiten over het stelsel van kwaliteitsbeheersing hebben: wordt het interne toezichtorgaan hiermee medeverantwoordelijk en daarmee aanspreekbaar dan wel aansprakelijk op de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem, zoals verwoord in de voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid van de Wta? We verzoeken de minister dit te verduidelijken.
13. Hoe relateert de minister van Financiën deze dichtgetimmerde juridische constructie aan de gewenste openfoutcultuur en lerende organisatie, en het voorkomen van een afvink- en angstcultuur binnen de sector?
14. De Memorie van toelichting stelt: *'Met deze wijziging wordt tevens recht gedaan aan de aanbeveling (nr. 19) van de Cta dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing centraal onderdeel moet zijn in het toezicht.'* Aanbeveling 19 Cta luidt: De commissie beveelt aan in de uitvoering van het toezicht de beoordeling van kwaliteitsbeheersingssystemen, naast voldoende aandacht voor compliance en factoren die van materiële invloed zijn van de kwaliteit, centraal te stellen en het bevorderen van kwaliteitsverbetering het doel te laten zijn.

Onzes inziens komt de Cta tot deze aanbeveling vanwege (onder meer) de constatering, verwoord bij (440): *Het doel van het toezicht zou, naast de enge handhaving van de toepasselijke wettelijke eisen, het bevorderen van kwaliteitsverbetering van de wettelijke controle moeten zijn. De toezichthouder zou daar samen met de accountantsorganisaties werk van moeten maken. Dit vraagt een positief-kritische, op lerend vermogen gebaseerde houding. Wanneer kantoren onvoldoende meewerken, treedt zij wel streng op.*⁵⁴

SRA is het in dit kader niet eens met de argumentatie van de minister, als zou de wijziging van artikel 18, lid 2 recht doen aan de aanbeveling van de Cta.

15. Samenvattend: naar onze mening worden essentiële hoekstenen uit het bestaande bouwwerk van regelgeving, toezicht en rechterlijke toetsing verwijderd, waardoor de rechtsbescherming van betrokken partijen ernstig wordt aangetast.

⁵⁴ Vertrouwen op controle, rapport van de Commissie toekomst accountancysector (15 januari 2020), pagina 111

Tekstueel

Gezien het bovenstaande raden wij de minister van Financiën af om de wet te wijzigen, en juist de toezichthouder aan te moedigen om gebruik te maken van de huidige mogelijkheden die van wetswege worden geboden.

Niettegenstaande dit advies, plaatsen we de volgende tekstuele kanttekeningen bij de wijziging van artikel 18 van de Wta, daarbij ook verwijzend naar de toelichting in en bij de Memorie van toelichting:

1. De formulering van de aanvulling van artikel 18 is zeer absoluut: gesproken wordt over “waarborgen”. Alternatief zou kunnen zijn: “het redelijke waarborgen omvat om te voorkomen dat ernstige tekortkomingen aanwezig zijn in meerdere wettelijke controles”. Zoals eerder bij punt 9 (hierboven) wordt vermeld, spreekt de laatste internationale standaard voor kwaliteitsbeheersing ISQM1 over ‘reasonable assurance’, een hoog maar geen absoluut niveau van assurance.
2. Het begrip “ernstige tekortkomingen” wordt niet gedefinieerd. Ook de toelichting is bijzonder vaag over de (zelfde) aard van de tekortkomingen en de frequentie van aanwezig zijn daarvan. Gedoeld wordt in ieder geval op tekortkomingen, geconstateerd door de toezichthouder; rechterlijke toetsing daarvan (met name tuchtrechtelijke toetsing) van deze tekortkomingen ontbreekt. Al met al is sprake van een bepaling, die zeer veel ruimte biedt aan de toezichthouder. Kan de minister dit expliciteren?
3. De Memorie van toelichting spreekt van ‘ernstige tekortkomingen in meerdere wettelijke controles’. Wat bedoelt de wetgever met ‘meerdere’? Zijn dat er twee? Meerdere, gerelateerd aan wat? Wanneer kun je spreken van een mogelijk falen van een kwaliteitsbeheersingssysteem? Kan de minister dit nader toelichten?
4. De overweging van de minister rond ‘de selectie van dossiers’ biedt ruime interpretatie, met name voor niet-oob-accountantsorganisaties van verschillende omvang. We verzoeken de minister dit nader te duiden.

Melding van gebreken in een wettelijke controle bij de AFM

Het wetsvoorstel voorziet in een verlaging van de drempel waardoor accountantsorganisaties eerder melding doen van geconstateerde mogelijke gebreken in een wettelijke controle. Voorgesteld wordt om een beperking op te nemen van de geheimhoudingsplicht: die plicht is (uitsluitend) niet van toepassing als accountantsorganisaties vertrouwelijke gegevens aan de AFM verstrekken in verband met de melding van een geconstateerde mogelijke overtreding van de EU-verordening of van de voorschriften gesteld in de Wta en daaraan gerelateerde beroepsreglementering. Aangenomen wordt dat accountantsorganisaties eerder een melding zullen doen als expliciet is bepaald dat de geheimhoudingsplicht niet aan de melding in de weg staat, stelt de Memorie van toelichting.

Artikel 20 lid 2 van de Wta is hierop aangepast. De voorgestelde wettekst luidt:

Een accountantsorganisatie kan, in afwijking van het eerste lid, vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verkregen bij het verrichten van een wettelijke controle verstrekken aan derden, indien artikel 26, vijfde lid, van toepassing is, of aan organisaties als bedoeld in artikel 48, eerste lid, voor zover die gegevens of inlichtingen noodzakelijk zijn voor de in dat lid bedoelde beoordeling, of aan de Autoriteit Financiële Markten indien de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen samenhangen met de melding van een door de accountantsorganisatie geconstateerde mogelijke overtreding van de EU-verordening of de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften.

We plaatsen de volgende kanttekeningen:

1. De Memorie van toelichting gaat nader in op de in te voegen zinsnede, waarin gesproken wordt van een 'mogelijke' overtreding. Deze frasering wordt gebruikt 'omdat in het stadium waarin een melding aan de AFM kan worden overwogen, er waarschijnlijk (nog) geen sprake is van een door de toezichthouder vastgestelde tekortkoming in de wettelijke controle'. Als dit volgens de wetgever de achterliggende reden en bedoeling is voor de formulering, dan klopt de tekst niet. De accountantsorganisatie constateert een overtreding c.q. tekortkoming in de wettelijke controle en informeert daar de AFM over. Dat doet de accountantsorganisatie alleen wanneer zij er na onderzoek en overweging van overtuigd is dat het een overtreding of tekortkoming is. Het 'mogelijke' heeft betrekking op de AFM, niet op de accountantsorganisatie.

We verzoeken de minister daarom voor een andere formulering te kiezen. Een mogelijke suggestie hiervoor zou kunnen zijn door 'mogelijke overtreding' te vervangen door: een 'gerechtvaardigd vermoeden van een overtreding'. Daarbij zij overigens aangetekend dat de beoordeling of een overtreding zwaar genoeg is om te melden, -voor zover te beoordelen- geheel open is en aan de accountant wordt overgelaten.

Aangezien het gaat om een vermoedelijke (en geen vastgestelde) overtreding, ligt het in de lijn om een bepaling aan de wettekst toe te voegen die de vrijwaring van de accountantsorganisatie door de AFM voor alle gevolgen van een dergelijke melding regelt. Immers, als de AFM de vermoedelijke overtreding zelf vaststelt zijn betrokken medewerkers ook gevrijwaard. Wij verzoeken de minister om een dergelijke vrijwaringsregeling op te nemen.

2. Daarnaast vragen we de minister de formulering 'of de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften' nader te verduidelijken. Ziet de werking van de beperking van de geheimhoudingsplicht in dat kader bijvoorbeeld ook op het voorgestelde en gewijzigde artikel 18 van de Wta, dat ziet op de resultaatverplichting van accountantsorganisaties om ernstige tekortkomingen in wettelijke controles succesvol te voorkomen? Wordt de accountantsorganisatie hiermee niet verplicht gesteld om mee te werken aan een eigen veroordeling?
3. In de voorgestelde gewijzigde tekst van artikel 20, lid 2 van de Wta wordt verwezen naar 'organisaties als bedoeld in artikel 48, eerste lid, voor zover die gegevens of inlichtingen noodzakelijk zijn voor de in dat lid bedoelde beoordeling'.



Zoals we in hoofdstuk 6 (Vereenvoudiging en versterking toezicht) hebben aangegeven, kan wat SRA betreft artikel 48, eerste lid komen te vervallen. De AFM gaat de toetsingen van de opzet en werking van stelsels van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties zelf ter hand nemen, het getrapte toezichtstelsel komt te vervallen alsook de convenanten ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen.

In dat kader heeft SRA geen (wettelijke, juridische, legitieme) rol meer in het Wta-toezicht. Kwaliteitstoetsing en -bevordering van stelsels van kwaliteitsbeheersing voor het niet Wta-domein valt buiten de scope van de wet.

Ook in artikel 20, lid 2 kan de verwijzing naar 'organisaties' dus komen te vervallen.

4. SRA pleit voor professionaliteit en volwassenheid in de keten. Bij de constatering van een gebrek in een wettelijke controle moeten huidige en vorige accountant daarover kunnen spreken, en samen van kunnen leren. Klikken is geen oplossing en bevordert de kwaliteit niet. Hoor- en wederhoor moet gewaarborgd zijn in de keten, en hoort mede verankerd te worden in deze wetsaanpassing.

Overige wijzigingen

Vakbekwaamheid accountants uit derde landen

Artikel 47 Wab

Het voorgestelde nieuwe artikel 47, derde lid van de Wab, maakt het mogelijk voor personen uit een derde land (dus buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte) om 15 jaar praktijkervaring op financieel, juridisch en boekhoudkundig gebied als voltooide praktijkopleiding aan te voeren. Hiermee wordt de betrokken persoon geacht ten aanzien van de praktijkopleiding eenzelfde niveau van vakbekwaamheid te hebben. Dit laatste is een eis waaraan accountants uit derde landen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een verklaring van vakbekwaamheid in de zin van artikel 54 van de Wab. Alleen met een verklaring van vakbekwaamheid kan een accountant uit een derde land zich in het Nederlandse accountantsregister laten inschrijven en lid worden van de NBA.

Volgens de Memorie van toelichting is het laten meewegen van 15 jaar praktijkervaring een lidstaattoptie. Deze optie is opgenomen in artikel 11, onderdeel a, van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEG 2006, L 157). Van deze lidstaattoptie wordt met dit voorstel gebruik gemaakt.

Artikel 11 'Bekwaamheid als gevolg van langdurige praktijkervaring' van de voornoemde richtlijn luidt in zijn volledigheid als volgt:

Een lidstaat mag personen die niet aan de in artikel 6 gestelde eisen voldoen, als wettelijke auditors toelaten, mits deze personen aantonen dat zij:

- a) gedurende vijftien jaar beroepswerkzaamheden hebben verricht waardoor zij voldoende ervaring op financieel, juridisch en boekhoudkundig gebied verkregen kunnen hebben en met goed gevolg het in artikel 7 bedoelde vakbekwaamheidsexamen hebben afgelegd, ofwel
- b) gedurende zeven jaar op dat gebied beroepswerkzaamheden hebben verricht en bovendien de in artikel 10 bedoelde praktijkopleiding hebben gevolgd en met goed gevolg het in artikel 7 bedoelde vakbekwaamheidsexamen hebben afgelegd.

In de voorgestelde wetswijziging zien wij de aanvulling onder artikel 11 a) '(..) en met goed gevolg het in artikel 7 bedoelde vakbekwaamheidsexamen hebben afgelegd', niet terug.

Gezien het beoogde doel van dit wetsvoorstel, namelijk de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam te verbeteren, verzoeken we de minister van Financiën om de lidstaattoptie waar hij naar verwijst in zijn geheel op te nemen.

Daarnaast willen wij de minister op het volgende wijzen: in Nederland doet zich de situatie voor waarbij accountants in opleiding vele jaren in de praktijk werken, zonder dat zij afgestudeerd zijn en ingeschreven staan in het Register. Van deze collega's wordt wel verlangd om de praktijkopleiding te voltooien. In dat kader vinden we het vanuit het rechtsgelijkheidsbeginsel redelijk dat de minister ook voor deze Nederlandse collega's een voorziening treft.

Artikel 54 Wab

Voorgesteld wordt om artikel 54, lid 1, onderdeel b van de Wab in dit kader ook te wijzigen. Dit artikel luidt: Het bestuur van de beroepsorganisatie geeft een verklaring van vakbekwaamheid af aan degene die: (...)

b. beschikt over een in een ander land verkregen diploma of soortgelijk bewijsstuk en, indien noodzakelijk, verkregen aanvullende diploma's of soortgelijke bewijsstukken, waaruit naar het oordeel van de commissie eenzelfde niveau van vakbekwaamheid blijkt als in Nederland, welke blijkt uit het met goed gevolg hebben voltooid van de opleiding tot accountant;
waarbij ook onderdelen c en d gelijktijdig van toepassing zijn.

Hierbij vragen wij ons af of, naast de vereiste adequate en getoetste kennis vermeld bij de onderdelen c en d, ook het kunnen lezen (en spreken) van de Nederlandse taal een altijd van toepassing zijnde voorwaarde moet zijn voor het mogen uitvoeren van wettelijke controles bij Nederlandse rechtspersonen.

Modernisering interne governance beroepsorganisatie

Dit voorstel strekt ertoe om de regeling rond de ledengroepen in de Wet op het accountantsberoep in te trekken en te vervangen door een regeling die het de beroepsorganisatie mogelijk maakt om bij verordening een nieuwe organisatiestructuur in te stellen.

SRA is altijd voorstander geweest om te komen tot één beroepsorganisatie. We ondersteunen de ingeslagen richting van de beroepsorganisatie waarbij kwaliteitsbevordering en vakinhoudelijke ontwikkeling van het beroep voorop staan. Tevens wordt op wettelijk niveau verankerd dat de beroepsorganisatie rekening houdt met de verschillen in aard en werkzaamheden van accountants.

Door daarnaast intensief met de NBA samen te werken en de verbinding aan te gaan met een gezamenlijke mkb-agenda, wordt een brug geslagen voor het bevorderen, beheersen en borgen van de kwaliteit van zowel accountantsorganisaties als individuele professionals die opereren in het segment van de middelgrote en kleine (controleplichtige) ondernemingen.

Stroomlijning accountantstuchtrecht

We hebben geen opmerkingen bij de voorgestelde wijzigingen.

Regeldruk

Inleiding

Het wetsvoorstel Toekomst accountancysector heeft regeldruk tot gevolg: een aanzienlijke stijging van administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtkosten voor accountantsorganisaties. Ook andere partijen binnen de financiële keten worden vanwege de stapeling van maatregelen geconfronteerd met een toename van financiële lasten en regeldruk.

Mogelijk hebben deze regeldrukgevolgen tot resultaat dat de kosten voor de wettelijke controle hoger worden. En mogelijk hebben deze regeldrukgevolgen tot resultaat dat een flink aantal accountantsorganisaties besluit geen wettelijke controles meer te willen uitvoeren.

De genoemde regeldruk in de Memorie van toelichting is volstrekt niet volledig en ziet ook niet op (de effecten van) het gehele pakket aan maatregelen die de minister van Financiën in zijn brief van 20 maart 2020 heeft voorgesteld.⁵⁵ Deze maatregelen zijn onderdeel van het nu voorliggende wetsvoorstel.

Het Integraal Afwegingskader vermeldt dat de gezamenlijke initiële kosten van het voorstel € 3.343.000,- bedragen; de gezamenlijke structurele kosten bedragen € 1.136.950,- per jaar. Deze bedragen zien echter alleen op de introductie van de maatregel Audit Quality Indicators en de maatregel Versterking governance grootste accountantsorganisaties. Bovendien gaan de berekeningen nog uit van 290 accountantsorganisaties, terwijl dat aantal per 1 september jl. op 268 accountantsorganisaties staat.

Gezien de grote impact van deze gestapelde maatregelen op de sector is het van groots belang dat volledig inzicht bestaat op de integrale kosten van de maatregelen en de effecten daarvan op de financiële keten, waaronder accountantsorganisaties. We benoemen in ieder geval de volgende elementen:

- Regeldruk die ontstaat vanwege de wetwijziging versterking handhavinginstrumentarium AFM, artikel 18, tweede lid van de Wta;
- De introductie en implementatie van Audit Quality Indicators;
- Regeldruk veroorzaakt door de nieuwe rapportageverplichtingen over de onderwerpen 'Fraude' en 'Continuïteit' in de jaarrekeningen;
- Regeldruk in het kader van de nieuwe verplichte inzet van specialisten door de accountantsorganisatie, bijvoorbeeld forensische expertise;
- De versterking van de governance bij de grootste accountantsorganisaties;
- De aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen in instellingen zonder accountant;
- De vereenvoudiging van het toezicht: overheveling niet-oob-segment naar de AFM.

SRA verzoekt de minister van Financiën nadrukkelijk een nieuw, volledig overzicht van de totale regeldruk op accountantsorganisaties op te stellen en dit nieuwe overzicht voor advies voor te leggen aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

⁵⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 33977, nr. 29

Factoren toename regeldruk

Onderstaand benoemen we per element/maatregel de onderliggende factoren die verantwoordelijk zijn voor de toename van regeldruk.

Alhoewel minder prominent naar voren springend ten opzichte van andere factoren, willen we in de eerste plaats wijzen op de zeer grote impact van de wijziging in artikel 18, lid 2 van de Wta op de regeldruk. Deze wijziging voorziet in de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem, en wijzigt daarmee de inspanningsverplichting van een accountantsorganisatie in een resultaatverplichting.⁵⁶

Alhoewel geen enkel kwaliteitsbeheersingssysteem waterdicht kan zijn en de opdracht in wezen onmogelijk te vervullen is, zullen accountantsorganisaties gezien het zwaard van Damocles dat hen boven het hoofd hangt, alles in het werk stellen om ook hieraan te voldoen.

Als dit voorstel wordt doorgezet heeft dit grote - overigens niet te kwantificeren - consequenties voor de kosten verbonden aan het kwaliteitssysteem en de kosten van individuele wettelijke controles. Nog zwaarder wegen echter de kosten van een verhoogde angstcultuur binnen de sector, de afvinkcultuur binnen de accountantsorganisaties, het uittreden van professionals uit de sector en de grote afname van de aantrekkelijkheid van het beroep.

Audit Quality Indicators

Accountantsorganisaties worden verplicht om jaarlijks op basis van kwaliteitsindicatoren (AQI's) te rapporteren aan de beroepsorganisatie. De beroepsorganisatie wordt verantwoordelijk voor het openbaar maken van de kwaliteitsindicatoren op een centrale locatie en periodieke evaluatie. De toezichthouder wordt met het wetsvoorstel verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

1. Initiële kosten

De initiële kosten voor accountantsorganisaties om op basis van de kwaliteitsindicatoren te rapporteren zullen bij de niet-oob-accountantsorganisaties het hoogst zijn. Voor accountantsorganisaties met een oob-vergunning bestaat op dit moment al de jaarlijkse verplichting een transparantieverlag te publiceren. In het transparantieverlag geven zij aan het publiek inzicht in hun structuur, bestuur, stelsel van kwaliteitsbeheersing (inclusief pijlers en bouwstenen hiervan) en haar daadwerkelijke functioneren. Veel data is in dat kader al beschikbaar.

Middelgrote en kleinere accountantsorganisaties kennen die verplichting niet, vanwege het bij wet geregelde niet-oob-regime waaronder zij vallen. IT-systemen zullen moeten worden aangepast of worden aangeschaft, de uitvraag naar data binnen de organisatie zal moeten worden ingeregeld. Ook zal een systeem moeten worden ingeregeld om de AQI's te kunnen berekenen. Naast de inzet van IT-specialisten, die niet automatisch tot de staf behoren van kleinere accountantsorganisaties, speelt de externe accountant vanwege de benodigde kwaliteitseisen en het belang voor de accountantsorganisatie een belangrijke rol bij de inregeling van rapportageverplichting.

Op basis van onze berekeningen variëren de initiële kosten voor niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 5.100.000 en € 5.575.000.⁵⁷

⁵⁶ Zie hoofdstuk Vereenvoudiging en versterking toezicht van deze reactie

⁵⁷ Hierbij zijn we uitgegaan van 260 niet-oob-accountantsorganisaties, variërend in grootte, omvang wettelijke controleportefeuille en te verwachten inspanning, en een uurtarief voor een externe accountant van respectievelijk € 150 en € 200. Wanneer een uurtarief van rond € 75 wordt gehanteerd zoals in de Memorie van toelichting (een medewerker met kennis van ICT (p.20), maar ook een dagelijkse beleidsbepaler of lid van het toezichthoudend orgaan (p.22) -waar vind je ze voor € 77 per uur?-, dan bedragen de initiële kosten € 4.387.500.

2. Structurele kosten

De Memorie van toelichting benoemt alleen de lasten en kosten die te maken hebben met de jaarlijkse ontsluiting van data uit de systemen. Het gaat hierbij niet alleen om kwantitatieve data maar ook om kwalitatieve data die niet uit systemen te halen zijn. Alhoewel ontsluiting van de data niet door de externe accountant zal moeten/hoeven worden verricht, zal de externe accountant wel de data moeten interpreteren, in context plaatsen en alle kwaliteitschecks uitvoeren tijdens dit hele proces.

Uit een uitvraag onder 10% van de SRA-leden met een Wta-vergunning komt het volgende beeld: De rapportageverplichting van AQI's kent een jaarlijkse belasting in uren, variërend van 160 tot 320 uur per accountantsorganisatie. Dit hangt nauw samen met de mate van automatisering, inrichting van systemen, noodzakelijke handmatige verwerking, omvang klantenportefeuille/ aantal wettelijke controledossiers en grootte van de accountantsorganisaties. Over het algemeen geldt: hoe relatief kleiner de accountantsorganisatie, hoe relatief groter de urenbelasting die veelal neerkomt op de schouders van de externe accountant/vennoot .

Naast het verzamelen, bewerken, in context plaatsen, controleren, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie ten behoeve van de rapportageverplichtingen, moeten accountantsorganisaties ook jaarlijks

- a. Een nieuw verplicht standaardonderzoek uitvoeren onder medewerkers naar de betrokkenheid bij de accountantsorganisatie. Het onderzoek moet door externe deskundigen zijn gevalideerd. (AQI cultuur)
- b. Een nieuw verplicht onderzoek uitvoeren onder een representatief aantal klanten naar de opdrachttevredenheidsscore. Het onderzoek moet door externe deskundigen zijn gevalideerd.

Op basis van onze berekeningen variëren bovengenoemde structurele kosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 15.715.000 en € 19.320.000.

3. Nalevingskosten

De introductie van de AQI's brengt de volgende (initiële en structurele) nalevingskosten met zich mee:

- a. De instelling van een speciale commissie om AQI's te borgen en nader uit te werken (beroepsorganisatie)
- b. Het ontwerp, onderhoud en bewaking van de functionaliteit en doelmatigheid van het AQI-dashboard (beroepsorganisatie)
- c. Het jaarlijks verzamelen van de data (beroepsorganisatie)
- d. Het jaarlijks vaststellen van vragenlijsten van de verplichte onderzoeken onder medewerkers en klanten van accountantsorganisaties (beroepsorganisatie)
- e. Het assisteren van accountantsorganisaties bij technische en andere vragen (beroepsorganisatie)
- f. Het jaarlijks controleren of alle accountantsorganisaties de gevraagde informatie tijdig, consistent en correct aanleveren en daarop handhaven (toezichthouder)
- g. Het signaleren van risico's op basis van de aangeleverde data en daarop onderzoek doen (toezichthouder)
- h. Het onderhouden (en waar nodig uit te breiden) van de set AQI's (beroepsorganisatie).

In de begrote kosten, opgenomen in de Memorie van toelichting, zien we bovenstaande elementen niet alle uitgewerkt. Volgens die berekening zijn de initiële kosten voor de NBA € 61.200, terwijl jaarlijks een bedrag tussen € 13.100 en € 15.400 begroot wordt. Deze kosten zullen door de NBA naar verwachting worden doorberekend in de jaarlijkse contributiebijdrage door accountants. De structurele kosten van beoogd toezichthouder AFM zijn niet meegenomen in de begroting, getuige de Memorie van toelichting.

Daarnaast constateren we op basis van het samenhangende pakket rond de jaarlijkse rapportage via kwaliteitsindicatoren, dat de regeldruk (impliciet en expliciet) bijvoorbeeld ook ziet op maatregelen waar de externe accountant/vennoot bij betrokken zal zijn:

- a. Nieuwe verplichtingen rond het onderwerp Fraude: rapportering in de jaarrekening
- b. Nieuwe verplichtingen rond het onderwerp Continuïteit: rapportering in de jaarrekening
- c. De nieuwe verplichte inzet van specialisten door de accountantsorganisatie, bijvoorbeeld op het gebied van forensische expertise.

Kosten hiervoor variëren tussen € 27.600.000 en € 36.800.000, afhankelijk van het gehanteerde uurtarief, resp. € 150 en € 200.

Op basis van onze berekeningen variëren de totale structurele kosten van dit samenhangende pakket voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 43.315.000 en € 56.120.000 per jaar.⁵⁸

Conclusie

Volgens onze berekening kunnen de financiële lasten van de implementatie en werking van rapportageverplichtingen waaronder de AQI's, alleen al oplopen tussen 48 en 62 miljoen in het eerste jaar. Daarna bedragen de structurele kosten jaarlijks zo'n 43 tot 56 miljoen. Deze bedragen zijn inclusief begrote nalevingskosten door de NBA en exclusief de kosten van de toezichthouder AFM.

De structurele kosten van de AQI's sec variëren tussen (afgerond) 16 en 20 miljoen per jaar. Gezien de belasting van de hele sector en onze eerdere conclusie dat beoogde doelen en werking van deze maatregel niet zullen worden behaald, beoordeelt SRA de introductie van de maatregel als niet doelmatig, niet proportioneel en daarmee niet wenselijk.

Versterking governance grootste accountantsorganisaties

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor grote niet-oob-accountantsorganisaties om over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te beschikken. De minister verwacht dat er 10 tot 15 accountantsorganisaties zijn die op grond van de vastgestelde criteria aan de extra vereisten moeten voldoen.

1. Initiële lasten

De initiële kosten zullen voor niet-oob-accountantsorganisaties bestaan uit

- a. Het opstellen van profielschets voor omvang en samenstelling interne orgaan
- b. De werving, selectie en benoeming van het interne orgaan (Raad van Commissarissen)
- c. De eenmalige investering in de aanpassing van statuten en bestuursreglementen
- d. Informatieverstrekking, voorbereiding, mogelijk toetsingsgesprek, verkrijgen additionele informatie aan toezichthouder
- e. Toetsing van de geschiktheid van zowel de personen belast met het interne toezicht als de dagelijkse beleidsbepalers van de accountantsorganisatie door de toezichthouder: vergoeding AFM (€ 7.000 per persoon, gemiddeld 8 personen per organisatie).

Volgens berekening van het Ministerie van Financiën beslaan de kosten hiervoor in totaal rond de € 77.800 per accountantsorganisatie. Op basis van onze gegevens, gecombineerd met de bedragen voor de geschiktheidstoetsingen benoemd onder e., komen wij op een begroot bedrag van € 90.700 per accountantsorganisatie.

⁵⁸ Dit is op basis van uurtarieven van de externe accountant van respectievelijk € 150 en € 200. Wanneer een uurtarief van rond € 75 wordt gehanteerd zoals in de Memorie van toelichting (een medewerker met kennis van ICT (p.20), maar ook een dagelijkse beleidsbepaler of lid van het toezichthoudend orgaan (p.22) -waar vind je ze voor € 77 per uur?-, dan bedragen de structurele kosten € 24.107.500.

2. Structurele en incidentele lasten

Volgens de Memorie van toelichting bestaan de structurele kosten voor accountantsorganisaties uit de periodieke hertoetsing van (nieuwe) toezichthouders, en daarmee ook de kosten benoemd bij punt 1a, 1b, 1d en 1e (zie hierboven). Deze lasten worden door het Ministerie van Financiën begroot tussen € 8.300 en € 12.500. Opvallend hierbij is dat de toetsingskosten van de toezichthouder (€ 7.000 per persoon) niet zijn meegenomen.

Daarnaast noemt de Memorie van toelichting de bezoldiging van de interne toezichthouders als structurele post, die volgens het Ministerie van Financiën jaarlijks tussen de € 15.000 en € 27.000 zal liggen. Daarbij gaat het kostenkader uit van de benoeming van ten minste drie leden in de Raad van Commissarissen. Met verwijzing naar de Bezoldigingsmaxima 2021⁵⁹, vragen we ons oprecht af of dit bedrag niet veel te laag is ingeschat.

Wat wij in het kostenkader van structurele lasten en regeldruk nog missen, zijn de vereisten waaraan de accountantsorganisatie moet voldoen volgens het Besluit toezicht accountantsorganisaties, hoofdstuk 7a.⁶⁰ Hierbij noemen we bijvoorbeeld de informatieplichten, de jaarlijkse evaluatie en jaarlijkse rapportage door het interne orgaan. Hieraan zullen de niet-oob-accountantsorganisaties met dit voorstel ook moeten voldoen. We verzoeken de minister ook dit punt mee te nemen in het nieuwe overzicht van de totale regeldruk voor accountantsorganisaties.

Los van de administratieve gevolgen van de maatregel, het effect van de instelling van het interne toezichtorgaan op de organisatie en de uitvoering van de vereisten zoals beschreven in het Besluit toezicht accountantsorganisaties, zullen de incidentele lasten (de werving, selectie en benoeming van kandidaten vanwege afloop zittingstermijn en het proces rond de geschiktheidstoetsing) uitkomen op zo'n € 30.000 per accountantsorganisatie. De structurele lasten per accountantsorganisatie zullen naar onze inschatting jaarlijks rond de € 65.000 liggen.

Aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant

Ook de toewijzing van een accountantsorganisatie aan de onderneming heeft gevolgen voor de regeldruk. Zoals eerder vermeld ontbreekt in de Memorie van toelichting hiervoor aandacht.

De aanvraag om aanwijzing door een onderneming heeft op z'n minst effect op de onderneming zelf, en de (extra) taken van de beroepsorganisatie en toezichthouder in dat kader. De toewijzing van de opdracht aan een accountantsorganisatie heeft vervolgens effect op de portefeuille, de werkdruk en het borgen van en het voldoen aan de kwaliteitseisen binnen de accountantsorganisatie.

Kan de minister een indicatie geven hoeveel ondernemingen jaarlijks een beroep zullen doen op de maatregel, welke extra kosten dat met zich meebrengt en wie daarvan de lasten draagt?

Daarnaast vragen we in het kader van regeldruk aandacht voor de uitwerking van de bepaling rond bezwaar en beroep. Een eventueel bezwaar van de accountantsorganisatie tegen aanwijzing kent geen opschortende werking. De accountantsorganisatie zal werkzaamheden in gang moeten zetten om de controle te gaan uitvoeren. Ook wanneer het bezwaar uiteindelijk volgens de rechter op grond van valide redenen is ingesteld. Onzes inziens creëert deze bepaling onevenredige druk op de accountantsorganisatie.

Als laatste vragen we aandacht voor de regeldrukgevolgen wanneer een aanvraag om aanwijzing door een onderneming wordt afgewezen. Kan de minister ook daar meer inzicht in geven?

⁵⁹ Ministerie van BZK, Wet normering topinkomens, Bezoldigingsmaxima 2021

⁶⁰ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020184/2020-10-29#Hoofdstuk7a>

Vereenvoudiging en versterking van het toezicht

De shift in de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen als onderdeel van de kabinetsmaatregelen Toekomst accountancysector vraagt om het optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat door de AFM, waarmee kosten zijn gemoeid. Deze voor de sector extra kosten worden betaald door de vergunninghoudende accountantsorganisaties zelf en moeten verwerkt worden in de kostenverdeling over de financiële sector zoals benoemd in de wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022.⁶¹

Het SRA-bestuur maakt zich ernstige zorgen over de gepresenteerde kostenplaatjes door het Ministerie van Financiën en de toezichthouder en de impact daarvan op zowel niet-oob-accountantsorganisaties sec als de financiële keten als geheel.⁶² De kostenoverzichten lijken gaandeweg in de (vertrouwelijke) overleggen sinds maart 2020 en officiële stukken naar de Tweede Kamer steeds hoger, meer diffuus en minder transparant te worden. Met een gezamenlijke noemer: de toezichtkosten stijgen exorbitant voor de sector. Eerste plaatjes leveren een kostenstijging van 40% op.

1. Initiële kosten

Los van deze kosten die over de sector heen worden berekend, hebben we ook geprobeerd een inventarisatie te maken van de regeldruk waarmee de niet-oob-accountantsorganisatie wordt geconfronteerd. De toezichtmethodologie van de AFM is op dit moment nog niet bekend. Maar afgelopen periode heeft een aantal pilots plaatsgevonden met data-uitvragen door de toezichthouder. Op basis daarvan komen we tot de volgende elementen:

- Aanschaffen en aanpassen IT-systemen
- Inregelen, invullen en beoordelen vragenlijsten kwaliteitsbeheersingssysteem, 1^e jaar
- Inregelen, invullen en beoordelen vragenlijsten per wettelijke controle, 1^e jaar
- Kwaliteitscheck

Volgens onze inschatting variëren de initiële kosten tussen € 9.447.000 en € 11.371.000.

2. Structurele kosten

De structurele kosten van niet-oob-accountantsorganisaties zien (vooralsnog) volgens inschatting op de volgende elementen:

- Verzamelen, bewerken, controleren, registreren van data & invullen en beoordelen vragenlijsten kwaliteitsbeheersingssysteem
- Verzamelen, bewerken, controleren, registreren van data & invullen en beoordelen vragenlijsten per wettelijke controle
- Kwaliteitscheck voor verzending naar de AFM

Volgens onze inschatting variëren de structurele kosten tussen € 4.260.000 en € 5.680.000.

Hierbij zijn de toezichtkosten van de AFM zelf dus niet meegenomen. Ten aanzien van die kosten noemen we een aantal mogelijke effecten en aandachtspunten in het kader van regeldruk:

- Aanzienlijke kostenverzwaring toezichthouder;⁶³
- Aanzienlijke kostenverzwaring accountantsorganisaties en bedrijven in het mkb. De accountancysector betaalt haar eigen toezicht;⁶⁴

⁶¹ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/2099/reactie/5c48a10c-40fe-4c13-aae4-226c05cec37a>

⁶² Zie Consultatie Wijziging percentages Bbft 2019; Wijziging Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met onder meer herverdeling van de toezichtkosten van de AFM en de reactie van SRA daarop: <https://bit.ly/3g5qCOe>

⁶³ Zie onder meer Aanbiedingsbrief Kostenkader 2021-2024 AFM (september 2020): <https://bit.ly/2TcXqMm> en de Consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022. Zie: <https://bit.ly/3x8qqDL>

⁶⁴ Zie a. de Zorgenbrieven Toekomst accountancysector SRA aan de leden van de Vaste Commissie voor Financiën (september 2020), bijgevoegd bij de Inbreng VAO Accountancy, verstuurd naar de voorzitter en leden

- Negatieve effecten op administratieve lasten van toezichthouder, accountantsorganisaties waardoor ook de kosten voor mkb-bedrijven zullen oplopen;
- Toezichtkosten zijn niet meer behapbaar voor de niet-oob-accountantsorganisaties opererend in het mkb; zij verlaten het domein en de markt wordt steeds kleiner
- Toezichtkosten worden doorberekend aan de controleplichtige mkb-entiteiten die geconfronteerd gaan worden met een steeds hogere kosten van hun verplichte controle en een steeds moeilijker toegankelijker markt.
- De werkdruk neemt toe in de sector, de aantrekkelijkheid van het beroep neemt af.

Het SRA-bestuur kent groeiende zorgen ten aanzien van de regeldruk, het kostenkader van de toezichthouder en de huidige onderbouwing en doelmatigheid daarvan.

Hoe verhoudt de regeldruk zich tot de benodigde proportionaliteit in toezicht in het niet-oob-segment? Kan het kostenkader en nog komende kostenkaders met bijbehorende regeldruk de mkb-toets doorstaan?

Gezien de huidige toezichtinspanningen van de toezichthouder bij vergunninghouders in het niet-oob-segment, ligt het in de lijn der verwachting dat de al aangekondigde kostenstijging voor de accountancysector de komende jaren gevolgd zal worden door verdere kostenstijgingen. En gezien de continue druk en opstapeling van kosten, doet de prangende vraag zich voor of dit voor de (mkb-)markt behapbaar en betaalbaar blijft.

Effect regeldruk per wettelijke controle

Op basis van bovenstaande elementen waarbij nog veel onduidelijk en ingevuld moet worden, heeft SRA een voorzichtige inschatting gemaakt van de totale regeldruk voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties.

De ingeschatte totale initiële kosten variëren tussen € 14.825.000 en € 17.290.000 (afhankelijk van het gehanteerde uurtarief van de externe accountant). Doorvertaald, stijgen de kosten per wettelijke controle uitgevoerd in het niet-oob-segment daarmee afgerond tussen respectievelijk € 1850 en € 2160. Hierbij zijn de kosten van beroepsorganisatie en toezichthouder niet mee berekend.

De ingeschatte jaarlijkse structurele, incidentele en nalevingskosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties van de genoemde elementen uit het maatregelenpakket variëren tussen (afhankelijk van het gehanteerde uurtarief van de externe accountant) € 51.035.000 en € 65.300.000. Hierbij zijn de kosten van de beroepsorganisatie en de toezichthouder niet meegerekend.

Doorvertaald, stijgen de kosten per wettelijke controle uitgevoerd in het niet-oob-segment daarmee als volgt: op basis van de initiële kosten tussen € 1853 en € 2162, en op basis van de structurele kosten tussen respectievelijk € 6380 en € 8165.

van de Vaste Commissie voor Financiën op 1 april 2021.

<https://www.sra.nl/belangenbehartiging/nieuws/herziening-inrichting-stelsel-van-toezicht>

b. <https://fd.nl/ondernemen/1374232/kleine-accountants-stappen-massaal-uit-controlemarkt-vanwege-hoge-regeldruk-nld1cak6oSV4>

c. Brief MKB Nederland aan minister Hoekstra van Financiën: <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

Factoren toename regeldruk

Maatregel			Algemeen	Uurtarief € 150	Uurtarief € 200
Impact wijziging artikel 18, lid 2, Wta	260 niet-oob-accountants-organisaties		PM		
AQI's	260 niet-oob-accountants-organisaties	Initieel		5.100.000	5.575.000
		Structureel (jaarlijks)		15.715.000	19.320.000
	NBA	Initieel	61.200		
	NBA	Structureel (jaarlijks)	8.400		
		Incidenteel (per 2 of 3 jaar)	14.000		
	AFM		PM		
Rapportageverplichting Fraude en Continuïteit Inzet specialisten	260 niet-oob-accountantsorganisaties	Structureel (jaarlijks)		27.600.000	36.800.000
Versterking governance	10 grootste niet-oob-accountantsorganisaties	Initieel			907.000
		Incidenteel			300.000
		Structureel (jaarlijks)			650.000
	AFM		PM		
Aanwijsbevoegdheid NBA	NBA		PM		
	Accountantsorganisaties		PM		
	Gecontroleerde entiteit		PM		
	AFM		PM		
Vereenvoudiging / overheveling toezicht	AFM (Kostenkader)		PM		
	260 niet-oob-accountantsorganisaties	Initieel		9.447.000	11.371.000
		Structureel (jaarlijks)		4.260.000	5.680.000

Managementsamenvatting

Vooraf

1. Voor u ligt de gecomprimeerde reactie van SRA op het Wetsvoorstel toekomst accountancysector, meer specifiek het wettelijke controledomein.
2. De toekomst van het wettelijke controledomein raakt de 189 (van de in totaal 268) niet-oob-accountantsorganisaties die bewust lid zijn van SRA. De toekomst raakt ook alle 20.000 controleplichtige mkb-ondernemingen en andere stakeholders die wij daarmee indirect vertegenwoordigen; zo'n 35% van de totale wettelijke controlemarkt.
3. SRA voelt zich daarvoor verantwoordelijk. We willen als partner en schakel in de financiële keten een constructieve bijdrage leveren.
4. Die bijdrage leveren wij op basis waarvan SRA 30 jaar geleden ontstaan is, van wat ons als vereniging drijft en wat ook is vastgelegd in het verenigingsbeleid: kwaliteit (beheersing, bewaking, toetsing, verbetering en borging ervan) staat centraal.
5. SRA-kantoren zijn zich bewust van hun (maatschappelijke) rol en functie bij (controleplichtige) mkb-ondernemingen en de betekenis daarvan voor stakeholders en de BV Nederland.
6. Vanuit die intrinsieke motivatie en op basis van dat kwaliteitsdenken, staat SRA als ketenpartij in het proces om de kwaliteit van het wettelijke controledomein nog verder te verbeteren. Elke voorgestelde verbeteringsmaatregel leggen wij tegen die kwaliteitslat aan.
7. Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft onderbouwd zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit in het controleplichtige mkb.
8. Wat is de betekenis van die veranderingen voor de vele wettelijke controleopdrachten die rond € 20.000 - € 30.000 kosten, voor de betrokken partijen daarbij: controleplichtige mkb-ondernemingen en niet-oob-accountantsorganisaties die hen begeleiden en controleren?
9. Draagt het integrale maatregelenpakket van de minister van Financiën en elke individuele, voorgestelde maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten bij aan duurzame kwaliteitsverbetering in het controleplichtige mkb-segment? Een segment dat in vele opzichten verschilt van de oob-opdrachten en de rol en functie daarbij van oob-accountantsorganisaties. En heel veel gaat immers gewoon goed in het niet-oob-segment.
10. Deze kaders verklaren onze positief-kritische houding en medewerking in het huidige proces om de kwaliteit en daarmee het vertrouwen in het wettelijke controledomein te waarborgen.
11. Het verklaart ook onze uitgebreide, onderbouwde reactie, waarbij we ook andere kabinetsmaatregelen in het kader van de toekomst van de accountancysector in ogenschouw nemen; zodat SRA-kantoren hun goede werk in en voor de sector kunnen blijven doen.
Besluiten voor de toekomst van het wettelijke controledomein in het niet-oob-segment moeten we vanuit de juiste perspectieven zien en nemen.

Voor de lezer

Deze managementsamenvatting hoort nadrukkelijk samen te worden gelezen met de beschouwing in de brief aan de minister van Financiën. In deze brief kijken we naar wat nodig is om vertrouwen in de financiële keten te herstellen, naar de rol van de overheid, de accountant en andere partijen, en naar de betekenis daarvan voor het niet-oob-segment;

Onderkennen stakeholders de wezenlijke verschillen in aard, rol & functie en in regime tussen niet-oob-accountantsorganisaties en oob-accountantsorganisaties? En zien we die betekenis ook terug in de nu voorgestelde maatregelen? Is 'kwaliteit' de basis, de focus en het 'eindproduct' van de voorstellen? Het SRA-bestuur vreest voor het verlies van de eigenheid, de identiteit en uiteindelijk de uitholling van het niet-oob-deel van de sector.

In de samenvatting zelf comprimeren we onze uitgebreide en onderbouwde reactie. We hanteren daarbij de volgorde van de thema's uit de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Niet alle inhoudelijke opmerkingen bij de wetswijzigingen zijn in de samenvatting opgenomen.

Vaststelling, rapportage en publicatie Audit Quality Indicators

1. Een eenduidige, breed gedragen definitie van controlekwaliteit is nodig om kwaliteitsindicatoren of AQI's te kunnen vaststellen. Wat heeft het voor zin om de weg te vragen als je niet weet waar je heen wilt? Wetenschappers vragen zich af of het niet te vroeg is om AQI's te introduceren; moeten niet eerst de drivers van kwaliteit beter in beeld worden gebracht?
2. Een continu debat over en onderzoek naar factoren die een positieve en beperkende invloed hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle is van belang en werkt positief bij het continu verbeteren en borgen door accountantsorganisaties van de eigen kwaliteit van dienstverlening.
3. Met onderzoekers en wetenschappers zijn we ook van mening dat het beoogde doel van de AQI's, namelijk gebruikers van de jaarrekening inzicht geven in de kwaliteit van de wettelijke controle, niet zal worden bereikt. Het rapporteren van AQI's doet afbreuk aan het unieke en specifieke karakter van de accountantscontrole, zodat de kloof tussen de visie van accountants en de maatschappij eerder wordt vergroot dan verkleind.
4. Ook op basis van het proportionaliteitsbeginsel en kosten, nut en noodzaak meewegend voor het niet-ooob-segment raden wij de introductie van deze set AQI's voor gebruikers van jaarrekeningen af.
5. De gehele sector wordt belast met een enorme bureaucratie en lastenverzwaring. Volgens onze berekening kunnen de financiële lasten van de implementatie en werking van de AQI's voor niet-ooob-accountantsorganisaties alleen al oplopen tot zo'n 20 miljoen structureel per jaar, waarbij de kosten van de toezichthouder nog niet zijn meegenomen. De totale regeldruk van het gehele maatregelenpakket van de minister is dus nog veel hoger.
6. Uitvoering van toezicht en handhaving door de AFM op de rapportageverplichting is inconsistent met de visie en voorstellen van de kwartiermakers. De kwartiermakers stellen dat de AQI's geen norm zijn, en daarmee niet beoogd als handhavingsgrond voor de externe toezichthouder.
7. De uitvoering van toezicht op de AQI's past niet binnen de scope van toezicht zoals bepaald in de Wta; Toezicht op de rapportageverplichting behoort tot het domein van de beroepsorganisatie op basis van de kwaliteitsbevorderende taken uit de Wab.
8. Toezicht zou alleen gericht kunnen zijn op de rapportageverplichting, en daarmee op tijdigheid (binnen een x-gestelde termijn). Toetsing van de volledigheid c.q. wijze van rapportage richt zich op de inhoud van de rapportage. Aangezien de indicatoren (de naam zegt het al) geen norm zijn, kan van toezicht geen sprake zijn: Er is geen goed/fout omslagpunt per AQI vast te stellen, aldus de kwartiermakers.
9. SRA maakt ernstig bezwaar tegen de expliciete link met de Wet toezicht accountantsorganisatie die het wetsvoorstel legt met de toevoeging van artikel 57a van de Wab.
10. SRA vraagt aandacht voor de omissie in de wettekst van het ingevoegde artikel 25a van de Wab. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54 Wab, zien we die koppeling c.a. beperking niet terug in de wettekst. De bepaling geeft de AFM op deze wijze geformuleerd, recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt; onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de NBA.
Het SRA-bestuur maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold.
11. De verplichting van accountantsorganisaties te rapporteren aan de NBA over kwaliteitsindicatoren kan op basis van artikel 45c bij AMvB ook worden uitgebreid tot andere controles. Dit is een ongewenste bepaling, niet passend bij het doel van het voorstel voor de Wet toekomst accountancysector: het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controles. Uitbreiding naar een ruimere kring schiet het doel van het wetsvoorstel, het verbeteren van de kwaliteit van wettelijke controles, voorbij. Het creëert rechtsongelijkheid ten opzichte van kantoren die wel controles c.q. overige assurance-opdrachten uitvoeren maar geen accountantsorganisatie zijn in de zin van de Wta.
12. SRA stelt voor om de rapportageverplichting van de eerste vastgestelde set van AQI's voor een beperkte periode te laten gelden, met een afsluitende evaluatie bij een beperkte groep kantoren. We bevelen aan om gebruikers van de jaarrekening daarbij te betrekken. Na evaluatie van bruikbaarheid en doelmatigheid van de AQI's in de keten, kan dan worden besloten over voortzetting van de rapportageverplichting om daarmee ook het doorlopende debat over controlekwaliteit voort te zetten.

Versterking interne governance grootste accountantsorganisaties

1. Tot op heden bestond een strikt onderscheid in beleid voor accountantsorganisaties die beursgenoteerde ondernemingen controleren, en accountantsorganisaties die controleplichtige mkb-ondernemingen begeleiden en controleren. Een scheiding die bewust in internationaal en nationaal beleid en in wet- en regelgeving is aangebracht. Met het voorstel om grote niet-oob-accountantsorganisaties onderwerp te laten zijn van een oob-regime wordt rechtsongelijkheid in het (inter)nationale (EU-)systeem aangebracht.
2. Door onderscheid aan te brengen ontstaat ook onduidelijkheid in de Nederlandse wettelijke controlemarkt. Creëert de minister hiermee nu drie divisies: oob, grote niet-oob-accountantsorganisaties en overige niet-oob-accountantsorganisaties? Dit betekent een rechtstreeks ingrijpen in de markt, op basis van omvang, en dat is zeer ongewenst. Ook met het oog op de vastgestelde verwachtingskloof, is het van belang is om een gelijk speelveld te behouden. Daarbij moet de bedoelde proportionaliteit in de wet gewaarborgd blijven.
3. De minister van Financiën zoekt bij de vaststelling van de criteria geen aansluiting bij de mate van geboden publiek belang c.q. gewenste kwaliteit die de betreffende niet-oob-accountantsorganisatie aan de maatschappij en economisch verkeer levert. Gezien de wens van de minister om het aantal oob-vergunninghouders te vergroten, wellicht een logische; ware het niet dat (grote) niet-oob-vergunninghouders vanwege de duidelijk andere, bredere rol en functie in het mkb, bewust kiezen voor de uitdagingen die middelgrote en kleinere controleplichtige entiteiten hen bieden.
4. Als de minister tot doel heeft om negatieve prikkels weg te halen en accountantsorganisaties te stimuleren om te investeren in de kwaliteit op de lange termijn, dan is volgens SRA aansluiting bij de mate van publiek belang wellicht meer de aangewezen weg dan de huidig gekozen criteria van omzet en aantallen wettelijke controles per boekjaar: door uit te gaan van het criterium 'aandeel omzet wettelijke controle in relatie tot de totale omzet van het kantoor' zou het publieke belang en de mate van proportionaliteit/doelmatigheid meer gediend zijn.
5. Met het voorstel wordt verder het principe verlaten dat accountants in meerderheid beslissingsbevoegdheid moeten hebben over alle zaken die de kwaliteit van de beroepsuitoefening waarborgen. Het loslaten van dit belangrijke beginsel wordt in het wetsvoorstel niet gemotiveerd. Wij pleiten ervoor dit wezenlijke principe voor de niet-oob-sector te handhaven.
6. We verzoeken de minister het volgende te verduidelijken:
 - A. Op basis van welke kaders en normen moet het interne toezichtsorgaan voorstellen doen voor het beloningsbeleid en winstuitkeringen? Deze kaders en normen bestaan niet. Kunnen interne toezichthouders deze normen zelf ontwikkelen en kunnen zij (in het kader van de geschiktheidstoets) daarop worden aangesproken?
 - B. Wordt het interne toezichtsorgaan medeverantwoordelijk en daarmee aanspreekbaar dan wel aansprakelijk voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem, zoals verwoord in de voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid van de Wta?
7. Volgens berekening van SRA komen de initiële kosten van implementatie van deze maatregel voor de selectie van (10) niet-oob-accountantsorganisaties neer op € 907.000, de structurele (jaarlijkse) kosten op € 650.000 en de incidentele kosten op € 300.000. De kosten aan de zijde van de toezichthouder moeten hieraan nog worden toegevoegd.

Aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant

1. SRA heeft geen bezwaar tegen het toekennen van de aanwijsbevoegdheid van de NBA. Wel stellen we vraagtekens bij de reikwijdte van de maatregel: het geconstateerde probleem doet zich met name voor in de oob-markt en bij gemeenten en onderwijsinstellingen. In het kader van proportionaliteit pleiten we voor beperking tot deze omgevingen.
2. Daarnaast vindt SRA het van belang om de verantwoordelijkheid van elke partij in de financiële keten bij de oplossing van dit probleem beter te benadrukken. We bevelen aanvullend onderzoek aan, evenals additionele oplossingen die van een meer geïntegreerde ketenbenadering uitgaan. Te denken valt aan (aanvullende) voorwaarden voor ondernemingen om toe te treden tot de kapitaalmarkt of een 'in control statement / verklaring omtrent risicobeheersing'. Daarbij moeten wel de proportionaliteit van de onderneming als ook het effect van het instrument, en de rol van de accountant in een dga-situatie goed worden meegewogen.
3. We vragen de minister de situatie te verduidelijken als de NBA niet tot aanwijzing kan komen. Welke alternatief heeft de betreffende onderneming dan? We verzoeken de wetgever dit hiaat in de wet te herstellen.
4. De regeling gaat ook niet in op de mogelijkheid dat zich tijdens de uitvoering van de wettelijke controleopdracht omstandigheden voordoen die tot het teruggeven van de opdracht nopen. We verzoeken de minister deze situatie, in relatie tot het gestelde in artikel 54b, tweede lid van de Wab, te verduidelijken.
5. In het kader van het ontbreken van opschortende werking bij een eventueel bezwaar op aanwijzing door de accountantsorganisatie, wijzen we de wetgever op de mogelijkheid dat een belanghebbende een verzoek om voorlopige voorziening kan vragen op grond van artikel 8:81 Awb. Het is in dit kader voor de accountantsorganisatie van belang om niet in rechtsonzekerheid te verkeren tussen het moment van het indienen van het verzoek door een belanghebbende en de uitspraak. Die rechtsonzekerheid kan worden voorkomen, als de Wta in een procedure voorziet waarbij (indien binnen een bepaalde termijn een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan), het besluit wordt opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak doet. De artt. 1:94-1:101 van de Wet op het financieel toezicht voorzien in een dergelijke procedure voor publicatiebesluiten.
6. Mede gezien de voorgestelde wijzigingen in artikel 55, eerste lid van de Wab (Toezicht en handhaving), gecombineerd met de voorgestelde uitbreiding van de verantwoordelijkheden (resultaatverplichting) van de accountantsorganisatie voor de uitkomsten van de wettelijke controle (artikel 18 van de Wta), maken wij ons ernstige zorgen over de rechtsbescherming van zowel accountant als accountantsorganisatie.
7. Gezien het belang van een (integrale) ketenoplossing kunnen we ons voorstellen dat het bestuur van de NBA een procedure ten aanzien van deze maatregel in het leven roept, waarbij verzekerd wordt dat genoemde besluiten op een onafhankelijke wijze tot stand komen, én dat genoemde besluiten tot stand komen op een wijze waarbij alle partijen in de keten betrokken zijn.
8. De tekst van het ingevoegde hoofdstuk 7a van de Wab bevat een relatief groot aantal multi-interpretabele begrippen die nadere precisering behoeven. Die precisering is niet alleen van belang voor het begrip van de gecontroleerde entiteit en accountantsorganisatie, maar ook vanwege het beoordelingskader van het NBA-bestuur en de toezichthouder.
9. De toewijzing van een accountantsorganisatie aan de onderneming heeft gevolgen voor de regeldruk. In de Memorie van toelichting ontbreekt aandacht voor de (verhoging van) de lastendruk door de aanwijzingsbevoegdheid. Met verwijzing naar hoofdstuk Regeldruk van deze reactie verzoeken we de minister van Financiën ook dit aspect mee te nemen in een nieuw volledig overzicht van de totale regeldruk.

Overheveling toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties naar AFM

1. De wetgever wil dat AFM niet alleen formeel maar ook in de praktijk toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving door niet-oob-accountantsorganisaties. Hiervoor moet de wet worden aangepast: de *verplichting* van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en de SRA wordt vervangen door een *mogelijkheid* om met die toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht.
2. De huidige verplichting van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van de NBA en SRA, ligt in de lijn met het ontstaan van de Wta: affaires bij grote internationaal beursgenoteerde ondernemingen waarbij met name grote opererende oob-accountantsorganisaties betrokken waren.
3. Mede vanwege het feit dat de schandalen en incidenten juist 'op de kapitaalmarkt' plaatsvonden, had de wetgever oog voor de verschillen tussen oob- en niet-oob-accountantsorganisaties, de positie van middelgrote en kleinere accountantsorganisaties opererend in het controleplichtige mkb, en de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening bij deze kantoren getoetst moest worden.
4. Doelmatigheid en proportionaliteit werden bevestigd middels artikel 48a, lid 4 van de Wta. Dit artikel impliceert een duidelijke gelaagdheid in toetsing en beoordeling van accountantsorganisaties opererend in het niet-oob-segment. De regels voor het kwaliteitsbeheersingssysteem van oob-accountantsorganisaties kunnen andere normen bevatten dan de regels voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle verrichten bij kleinere controlecliënten.
5. Het huidige systeem van toezicht is ingericht conform de wet. In de afgelopen 15 jaar zijn er geen wezenlijke problemen naar voren gekomen met deze 'getrapte wijze van toetsingen'. Mede gezien het feit dat kwaliteitstoetsingen op deze wijze al meer dan een decennium plaatsvinden, vertrouwt de toezichthouder op de (resultaten van de) toetsingen. De AFM heeft de convenanten telkens stilzwijgend verlengd.
6. Het huidige systeem werkt. Het bestuur stelt nadrukkelijk dat de wijze waarop de vereniging kwaliteitstoetsingen uitvoert in het niet-oob-segment, én de wijze waarop SRA de kwaliteit en het lerende vermogen binnen de sector bevordert, geen afbreuk doen aan de effectiviteit van het toezicht op het niet-oob-segment of belemmerend zouden werken bij het verhogen van de kwaliteit van wettelijke controles. De inzet van de SRA-kantoren heeft aangetoond en bewezen geleid tot betere, duurzame kwaliteit.
7. Met het loslaten van de verplichting van de AFM om rekening te houden met de uitkomsten van de kwaliteitstoetsingen door NBA en SRA, tornt de wetgever aan de oorspronkelijke bedoeling van de wet, namelijk oog hebbend voor het mkb, de proportionaliteit en doelmatigheid van de maatregel en de gelaagdheid in toetsing en beoordeling van middelgrote en kleinere accountantsorganisaties.
8. Met het huidige voorstel gaat de wetgever compleet voorbij aan de wezenlijke verschillen in aard, rol en functie en regime tussen oob- en niet-oob-accountantsorganisaties.
9. Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit, niets anders. Toets daarbij is: Draagt de maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten voor alle ketenpartijen bij aan kwaliteitsverbetering? Deze vraag moet ook gesteld worden in het kader van de overheveling van het toezicht.
10. SRA maakt zich ernstige zorgen voor de effecten van deze maatregel voor niet-oob-accountantsorganisaties en hun klanten: zo'n 20.000 ondernemingen in het controleplichtige mkb. Toezichtkosten, gedragen door de sector zelf, stijgen exorbitant. Dit leidt ertoe dat kleinere niet-oob-accountantsorganisaties de markt moeten gaan verlaten, terwijl de kosten voor controleplichtige ondernemingen zullen toenemen in een steeds moeilijker toegankelijke markt. En ook andere effecten zijn voorspelbaar. We noemen hier (niet uitputtend) de volgende punten:

- a. Met de gehanteerde onderzoeksmethodologie is de toezichtscope voor het controleplichtige mkb te beperkt en daarmee niet doelmatig en proportioneel. Het mkb heeft een bredere, integrale blik nodig vanwege de begeleidende rol en natuurlijke adviesfunctie die de accountant in dit segment vervult. De AFM wil dit aspect niet meenemen in haar beoordeling. Hiermee wordt de kwaliteit in het mkb tekort gedaan.
 - b. Frequente (meer dan de wet vraagt) dossiertoetsingen en persoonlijke toetsings- en contactmomenten in het niet-oob-segment worden vervangen door risicogericht en data-gedreven, thematische toetsingen met rapportering op basis van generieke data. Hiermee wordt de kwaliteit van de toetsingen en het lerend vermogen teniet gedaan.
 - c. De toezichthouder richt het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties 'dichtgetimmerd' vanuit juridisch / handhavend perspectief en alle risico's afhechtend in, zodat het toezicht per saldo juist kwaliteitverlagend zal gaan werken. Ontstaat hier een tweede Toeslagenaffaire?
 - d. De mogelijkheid om praktische ervaring op te doen voor aankomend professionals wordt drastisch beperkt als er nog maar de helft van de 260 niet-oob-accountantsorganisaties overblijft als kweekschool. Hiermee wordt de kwaliteit in de sector ook tekort gedaan. Het professioneel kritisch oordeel van de professional en het lerend vermogen in de sector zullen alleen maar afnemen. De kwaliteit van de wettelijke controle krijgt hiermee geen boost.
 - e. De angst- en afvinkcultuur (via een AFM-proof-dossier) en de werkdruk in de sector worden steeds meer vergroot en verscherpt. De bedoelde kwaliteitsimpuls blijft achterwege.
 - f. De aantrekkelijkheid van het beroep en het vak van controlerend accountant neemt verder af; de instroom in het beroep neemt af, en de uitstroom uit het beroep alleen maar toe.
 - g. De sector wordt uitgehold.
11. Een zorg betreft de invoeging van artikel 25a van de Wab, met daarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens (al dan niet vertrouwelijk van aard) door de beroepsorganisatie aan de AFM. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54 (de voorgestelde aanwijsbevoegdheid van de beroepsorganisatie), zien we die koppeling c.q. beperking niet terug in de wettekst. Het ontbreken van deze beperking is een ernstige omissie in de wettekst.
 12. De koppeling van deze bepaling met paragraaf 8.1 van de Wta geeft de AFM vervolgens volgens de voorgestelde wettekst het recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt, onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de NBA.
SRA maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold. We verzoeken de minister de omissie in de wettekst weg te nemen en de reikwijdte van de grondslag nader toe te lichten.
 13. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan dient artikel 48 lid 1 van de Wta te vervallen. De AFM gaat de toetsingen van de opzet en werking van stelsels van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties zelf ter hand nemen. Het getrapte toezichtstelsel komt te vervallen alsook de convenanten ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen. In dat kader heeft SRA geen (wettelijke, juridische, legitieme) rol meer in het Wta-toezicht. Kwaliteitstoetsing en -bevordering van stelsels van kwaliteitsbeheersing voor het niet-Wta-domein vallen buiten de scope van de wet.
 14. De verwachte (regel)drukeffecten van deze maatregel ontbreken in de Memorie van toelichting. We verzoeken de minister van Financiën om een nieuw, integraal overzicht op te stellen van de totale regeldruk op accountantsorganisaties in het niet-oob-segment en de andere partijen in de financiële keten.
 15. We hebben geprobeerd een inventarisatie te maken van de regeldruk waarmee de niet-oob-accountantsorganisatie wordt geconfronteerd. De toezichtmethodologie van de AFM is op dit moment nog niet bekend. Maar afgelopen periode heeft een aantal pilots plaatsgevonden met data-uitvragen door de toezichthouder. Op basis daarvan schatten we de initiële kosten tussen € 9.447.000 en € 11.371.000, de structurele jaarlijkse kosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 4.260.000 en € 5.680.000.

Vereenvoudiging en versterking van het toezicht

Versterking handhavingsinstrumentarium

1. Dit voorstel tot wijziging van de wet vloeit niet voort uit het rapport van de Commissie toekomst accountancysector en is ook geen aanbeveling van de Commissie.
2. De wetwijziging komt voort uit de wens van de AFM om accountantsorganisaties direct en (rechts)persoonlijk verantwoordelijk te stellen voor de kwaliteit van individuele wettelijke controles.
3. Rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben op basis van huidige wetgeving uitspraak gedaan over deze kwestie rond de zorgplicht. De AFM heeft zich op het standpunt gesteld dat al uit de aard, ernst en hoeveelheid van de geconstateerde tekortkomingen in wettelijke controles kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een tekortkoming in de naleving van de zorgplicht. De Rechtbank en het CBb oordelen dat de toezichthouder er in de meeste gevallen niet aan ontkomt om enig onderzoek naar de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing en/of kwaliteitsbeleid. Alleen dan wordt rechtstreeks inzicht verkregen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen, zoals haar zorgplicht. De huidige wetteksten van zowel Wta, Wtra en Bta bieden die mogelijkheid om onderzoek te doen.
4. De AFM reageert nu op het oordeel van het CBb met het verzoek aan de minister van Financiën om de bestaande – ondeugdelijke - onderzoeksmethode bij wet toch toe te staan. Een inhoudelijke motivering waarom de toezichthouder meent dat de methode toch verantwoord zou kunnen zijn of op welke wijze de bestaande methode in een uitgebreider en adequater onderzoek kan worden geïntegreerd, heeft steeds ontbroken. Ook de wetgevingsbrief 2020 bevat geen deugdelijke argumenten. De toezichthouder volstaat met de mededeling dat het toezicht moeilijk en minder effectief is.
5. In het voorliggend consultatiedocument honoreert de minister van Financiën de wensen van de AFM. In zijn motivering is bijzonder dat de minister suggereert dat de jurisprudentie op dit punt wordt verwerkt. Jurisprudentie wordt juist 'onschadelijk' gemaakt, terwijl de aanwijzingen van de rechter worden genegeerd.
6. Voor efficiënt en effectief toezicht is geen wetwijziging of verandering van spelregels nodig. Het vergt wel een andere toetsingsmethodologie waarbij de AFM een direct verband aantoonde tussen het kwaliteitsbeleid en het kwaliteitsbeheersingsstelsel van de accountantsorganisatie, en de kwaliteit van (meerdere) afzonderlijke controledossiers.
7. Wij dringen er bij de minister van Financiën en de toezichthouder op aan om gebruik te maken van de (onderzoeks- en toezicht)mogelijkheden die huidige wetgeving biedt. Wanneer de wijze van toetsing van het kwaliteitsbeheersingssysteem én van het kwaliteitsbeleid conform de aanwijzingen van de onafhankelijke rechter (Rechtbank Rotterdam en CBb) wordt ingericht, kan simpel aan de wens van de AFM worden voldaan.
8. De voorgestelde wijziging (artikel 18, tweede lid van de Wta) voorziet in een uitbreiding van de verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem: het stelsel van kwaliteitsbeheersing moet zodanig zijn ingericht dat het succesvol waarborgt dat ernstige tekortkomingen in wettelijke controles worden voorkomen. Deze minimumeis wordt wettelijke verankerd.
9. De voorgestelde wijziging roept meerdere vragen op. We vragen de minister dan ook om verduidelijking op verschillende punten. Hieronder noemen we een aantal kanttekeningen. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar de gehele tekst van dit onderdeel.
10. We vragen ons af of de minister beoogt een resultaatsverplichting op te leggen aan accountantsorganisaties. In dat geval kan de toezichthouder de accountantsorganisatie bij overtreding van artikel 18, tweede lid van de Wta direct, zonder nadere belangenafweging beboeten.
11. Als met de uitbreiding van artikel 18, tweede lid, Wta inderdaad een resultaatsverplichting wordt beoogd, kan de minister dan toelichten waarom de wetgever deze verplichting evenredig acht? Het opleggen van een bestuurlijke boete wordt indringend door de rechter getoetst op basis van het criterium 'passend en geboden'. Kan de minister uiteenzetten hoe de toezichthouder bij het opleggen

van een bestuurlijke boete in dit geval de evenredigheid afweegt, aangezien door de beoogde wetswijziging weinig tot geen ruimte is voor een belangenafweging?

12. Voorts vraagt SRA zich af hoe de manier wordt beoordeeld, waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan de verplichting om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben dat 'succesvol' is. De minister van Financiën stelt dat de verantwoordelijkheidsverdeling bij de huidige wetgeving intact blijft, maar dat de accountantsorganisatie bij de voorgestelde wetswijziging moet waarborgen dat het kwaliteitsbeheersingssysteem 'succesvol' is. In de Memorie van toelichting wordt niet toegelicht welke criteria worden gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een succesvol kwaliteitsbeheersingssysteem.
13. Als de wet gewijzigd wordt moet het voor een accountantsorganisatie duidelijk zijn, aan de hand van welke beoordelingscriteria wordt getoetst of het kwaliteitsbeheersingssysteem succesvol is. Uit oogpunt van rechtszekerheid vraagt SRA de minister om te verduidelijken wat de beoordelingscriteria zullen zijn bij het kwaliteitsbeheersingssysteem van accountantsorganisaties.
14. In de beoogde wetswijziging wordt gesproken over 'ernstige tekortkomingen'. Ook op dit punt vraagt SRA de minister om verduidelijking, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Wanneer is sprake van ernstige tekortkomingen? Zijn deze ernstige tekortkomingen alle van dezelfde aard? De Memorie van toelichting spreekt over ernstige tekortkomingen in *meerdere* wettelijke controles. SRA vraagt de minister om bevestiging of dit betekent dat ernstige tekortkomingen van dezelfde aard enkel bij meerdere wettelijke controles kunnen leiden tot handhavend optreden door de toezichthouder.
15. Ook zien we graag bevestigd dat bijvoorbeeld een ernstige tekortkoming in één controle niet leidt tot het oordeel dat sprake is van een ernstige tekortkoming. Dit om te voorkomen dat een enkele schending van de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden ('NV COS') al zou kunnen leiden tot het oordeel 'ernstige tekortkoming'.
16. SRA vraagt de minister van Financiën om bij de beoogde wetswijziging de zinsnede toe te voegen "ernstige tekortkomingen naar het oordeel van een gemiddelde, normaal handelende en goed oplettende accountant". Deze toevoeging verduidelijkt de norm waaraan de accountant dient te voldoen, ter voorkoming van een willekeurig, eigen oordeel door de toezichthouder. Uit de praktijk blijkt dat de controlerende toezichthouder zijn eigen oordeel in de plaats stelt van de controlerend accountant. SRA stelt zich op het standpunt dat dit niet de juiste maatstaf is, aangezien er altijd interpretatieverschillen kunnen zijn en de controlerende toezichthouder daarnaast geen cliëntcontact heeft.
17. Met betrekking tot het onderzoek of sprake is van ernstige tekortkomingen in wettelijke controles, vraagt SRA zich af op welke wijze de toezichthouder dossiers zal gaan selecteren. In de huidige praktijk selecteert de AFM voornamelijk door te sturen op risicovolle dossiers. Om te komen tot een objectief oordeel op basis van de mogelijke selectie van dossiers, verzoekt SRA de minister in de Memorie van toelichting op te nemen dat de selectie van dossiers willekeurig en niet gericht op één specifieke sector moet zijn. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toezichthouder dossiers willekeurig en op volledig aselechte wijze selecteert.
18. Het is ongekend dat accountantsorganisaties een resultaatsverplichting wordt opgelegd en daarmee een soort risicoaansprakelijkheid. Een dergelijke verplichting is ook nog nooit aan een activiteit inzake kwaliteit in een wet verbonden. Er is in onze waarneming nog nooit een kwaliteitsbeheersingssysteem ontwerpen - zelfs niet in de lucht- of ruimtevaart of bij de toepassing van kernenergie -, dat ernstige tekortkomingen kan voorkomen: noch incidenteel, noch systematisch.
19. De verplichting kent bovendien een enorme impact. Een accountantsoordeel behelst in zekere mate - evenals een rechterlijk oordeel - naast feitelijke vaststellingen, interpretaties en subjectieve inschatting van een aantal elementen die bijdragen aan het oordeel en de verklaring. Die interpretaties en schattingen zijn niet of slechts met onmogelijke inspanningen te uniformeren. Het opzetten van een absoluut sluitend (succesvol) kwaliteitsbeheersingssysteem is onmogelijk.
20. De wet- en besluitgever hebben ter borging van de kwaliteit van wettelijke controles en daarmee van de kwaliteit van accountantsverklaringen een systeem voor ogen (gehad) waarin de accountantsorganisatie en haar externe accountants ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het is de externe accountant die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke controle (artikel 1f van de Wta), de externe accountant herstelt de tekortkomingen met betrekking tot de

wettelijke controle (artikel 25b van de Wta). Het is de externe accountant die certificerende bevoegdheid kent, de accountantsverklaring afgeeft en ondertekent (artikel 29 van de Wta).

De externe accountant is met zijn beroepsmatig handelen onderworpen aan tuchtrechtspraak via (in eerste aanleg) de Accountantskamer (artikel 31 van de Wta).

21. Door accountantsorganisaties met het voorstel nu ook te betrekken en verantwoordelijk te stellen voor de uitkomst van de wettelijke controle, wordt een essentiële hoeksteen verwijderd; een hoeksteen van alle internationale wet- en regelgeving voor accountants, die de basis vormt voor de EU-regelgeving en de Nederlandse wetgeving op dit terrein.
22. Bovendien gaat de wetgever hier voorbij aan de rol en functie van de accountant, en de grenzen die met de controle samenhangen: een (externe) accountant kan nooit absolute zekerheid verschaffen.
23. Ook gaat de wetgever voorbij aan de basis van de Nederlandse wet- en regelgeving die in dit kader wordt gevormd door uitgebrachte kwaliteitsbeheersingsstandaarden van de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Op dit moment geldt International Standard on Quality Control 1 (ISQC1), vanaf 15 december 2022 geldt de herziene standaard ISQM 1. ISQM 1 vormt dus de meest actuele internationale standaard op het gebied van kwaliteitsbeheersing.
Artikel 14 meldt dat de accountantsorganisatie moet zorgen voor een kwaliteitsbeheersingssysteem dat zorgdraagt voor 'reasonable assurance'. Deze term wordt in artikel 16(s) toegelicht en gedefinieerd als een hoog maar niet absoluut niveau van assurance. De facto is dus sprake van een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.
24. Essentiële hoekstenen uit het bestaande bouwwerk van wet- en regelgeving, toezicht en rechterlijke toetsing worden met deze wetwijziging verwijderd, waardoor de rechtsbescherming van betrokken partijen ernstig wordt aangetast.

Melding van gebreken in een wettelijke controle bij de AFM

1. Het wetsvoorstel introduceert een beperking van de geheimhoudingsplicht: die plicht geldt niet als een accountantsorganisatie vertrouwelijke gegevens verstrekt aan de AFM vanwege een geconstateerde mogelijke overtreding van de EU-verordening, of van de voorschriften die de Wta stelt en daaraan gerelateerde beroepsreglementering. Opheffing van geheimhouding zal accountantsorganisaties eerder doen melden. SRA plaatst een aantal kanttekeningen bij het voorstel. We noemen hier:
2. De Memorie van toelichting gaat nader in op de in te voegen zinsnede, waarin gesproken wordt van een 'mogelijke' overtreding. Deze frasering wordt gebruikt 'omdat in het stadium waarin een melding aan de AFM kan worden overwogen, er waarschijnlijk (nog) geen sprake is van een door de toezichthouder vastgestelde tekortkoming in de wettelijke controle'. Als dit volgens de wetgever de achterliggende reden en bedoeling is voor de formulering, dan klopt de tekst niet. We verzoeken de minister daarom voor een andere formulering te kiezen.
3. Een mogelijke suggestie hiervoor zou kunnen zijn door 'mogelijke overtreding' te vervangen door: een 'gerechtvaardigd vermoeden van een overtreding'. Daarbij zij overigens aangetekend dat de beoordeling of een overtreding zwaar genoeg is om te melden, -voor zover te beoordelen- geheel open is en aan de accountant wordt overgelaten.
4. Aangezien het gaat om een vermoedelijke (en geen vastgestelde) overtreding, ligt het in de lijn om een bepaling aan de wettekst toe te voegen die de vrijwaring van de accountantsorganisatie door de AFM voor alle gevolgen van een dergelijke melding regelt. Immers, als de AFM de vermoedelijke overtreding zelf vaststelt zijn betrokken medewerkers ook gevrijwaard. Wij verzoeken de minister om een dergelijke vrijwaringsregeling op te nemen.
5. Daarnaast vragen we de minister de formulering 'of de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften' nader te verduidelijken. Ziet de werking van de beperking van de geheimhoudingsplicht in dat kader bijvoorbeeld ook op het voorgestelde en gewijzigde artikel 18 van de Wta, dat ziet op de resultaatverplichting van accountantsorganisaties om ernstige tekortkomingen in wettelijke controles succesvol te voorkomen? Wordt de accountantsorganisatie hiermee niet verplicht gesteld om mee te werken aan een eigen veroordeling?
6. SRA pleit voor professionaliteit en volwassenheid in de keten. Bij de constatering van een gebrek in een wettelijke controle moeten huidige en vorige accountant daarover kunnen spreken, en samen van

kunnen leren. Klikken is geen oplossing en bevordert de kwaliteit niet. Hoor- en wederhoor moet gewaarborgd zijn in de keten, en hoort mede verankerd te worden in deze wetsaanpassing.

Regeldruk

1. Het Wetsvoorstel toekomst accountancysector heeft regeldruk tot gevolg: de opstapeling van maatregelen die samenhangen met alle kabinetsmaatregelen voor de sector, veroorzaakt een aanzienlijke stijging van administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtkosten voor SRA-kantoren en andere partijen in de financiële keten. SRA maakte een inschatting van de kosten per maatregel, van de totale regeldruk voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties, en van de kostenstijging van een wettelijke controle.
2. Het ministerie van Financiën heeft een overzicht van de verwachte regeldruk opgesteld. Dit overzicht gaat niet in op het gehele pakket aan maatregelen toekomst accountancysector. Vanwege de grote impact op de sector is het van uiterst belang dat volledig inzicht bestaat op de (effecten van de) integrale kosten. SRA verzoekt het ministerie om een nieuw, volledig overzicht voor te leggen aan het Adviescollege toetsing regeldruk.
3. De voorgestelde, uitgebreide verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem ('waterdichte resultaatverplichting', artikel 18, tweede lid van de Wta), heeft zeer grote impact op de administratieve en financiële lasten, en de kosten per wettelijke controle. Nog zwaarder wegen echter de kosten van een verhoogde angstcultuur binnen de sector, de afvinkcultuur binnen kantoren, het uitreden van professionals uit de sector en de grote afname van de aantrekkelijkheid van het beroep. De hier genoemde effecten en kosten zijn echter nauwelijks kwantificeerbaar.
4. Andere elementen die zorgdragen voor de regeldruk zijn: de Audit Quality Indicators, de nieuwe rapportageverplichtingen van fraude en continuïteit in de jaarrekening en de verplichte inzet van specialisten, de versterking van de governance van de grootste accountantsorganisaties, de aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant, en de vereenvoudiging en versterking van het toezicht.
5. Eerder in deze reactie benoemden wij de exorbitante stijging van de toezichtkosten met 40%, in het kader van de vereenvoudiging en versterking van het toezicht. SRA maakt zich ernstig zorgen over de gepresenteerde kostenplaatjes door het ministerie van Financiën en de toezichthouder, en de impact daarvan op niet-oob-accountantsorganisaties en controleplichtige mkb-ondernemingen. Aangezien het AFM kostenkader nog niet exact is vastgesteld, hebben we de kosten daarvan niet goed kunnen berekenen. Op basis van pilots van de AFM bij accountantsorganisaties hebben we wel geprobeerd een inschatting te maken van de regeldruk rond data-uitvragen van de toezichthouder. Volgens onze inschatting variëren de initiële kosten (afhankelijk van de uurtarieven) tussen € 9.447.000 en € 11.371.000, de structurele kosten jaarlijks tussen € 4.260.000 en € 5.680.000.
6. Voor de rapportageverplichting op basis van AQI's hebben we wel een inschatting kunnen maken. Uit een uitvraag onder 10% van de SRA-leden met een Wta-vergunning komt het volgende beeld: De initiële kosten variëren voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 5.100.000 en € 5.575.000; de structurele kosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 15.715.000 en € 19.320.000.
7. Daarnaast constateren we op basis van het samenhangende pakket rond de jaarlijkse rapportage, dat de regeldruk ook ziet op de volgende maatregelen waarbij de externe accountant/vennoot betrokken zal zijn:
 - a. Nieuwe verplichtingen rond het onderwerp Fraude: rapportering in de jaarrekening
 - b. Nieuwe verplichtingen rond het onderwerp Continuïteit: rapportering in de jaarrekening
 - c. De nieuwe verplichte inzet van specialisten door de accountantsorganisatie, bijvoorbeeld op het gebied van forensische expertiseJaarlijkse kosten hiervoor variëren naar inschatting tussen € 27.600.000 en € 36.800.000, afhankelijk van het gehanteerde uurtarief, resp. € 150 en € 200.
8. Ook voor de verplichting voor grote niet-oob-accountantsorganisaties om over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te beschikken, geldt regeldruk. Ook hier is een onderscheid te maken tussen initiële, incidentele en structurele lasten:

- De initiële kosten begroten we per accountantsorganisatie op ruim € 90.000. Deze kosten betreffen onder meer het proces rond werving en selectie, aanpassing statuten en reglementen, en de geschiktheidstoetsingen van gemiddeld 8 personen per organisatie.
 - De incidentele lasten (werving, selectie en benoeming van kandidaten na afloop zittingstermijn en het proces rond de geschiktheidstoetsing) begroten we op zo'n € 30.000
 - De structurele lasten per accountantsorganisatie (kosten rond functioneren interne toezichtorgaan en wettelijke verplichtingen) zullen jaarlijks rond € 65.000 liggen.
9. De ingeschatte jaarlijkse structurele, incidentele en nalevingskosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties variëren (afhankelijk van het gehanteerde uurtarief van de externe accountant) tussen € 51.035.000 en € 65.300.000. Kosten van de beroepsorganisatie en toezichthouder zijn niet meegerekend.
10. Doorvertaald, stijgen de kosten per wettelijke controle uitgevoerd in het niet-oob-segment daarmee als volgt: op basis van de initiële kosten tussen € 1853 en € 2162, en op basis van de structurele kosten tussen respectievelijk € 6380 en € 8165.
11. Continu investeren in kwaliteit is noodzakelijk en mag wat kosten. Echter, mede gezien onze vragen en twijfels over (on)doelmatigheid, (dis)proportionaliteit en (on)gewenste effecten van individuele maatregelen op het niet-oob-segment, is het noodzakelijk om de vraag te stellen: bereiken we met de voorgestelde maatregelen dat de kwaliteit van de wettelijke controle in het controleplichtige mkb duurzaam wordt bevorderd? Of hollen we de wettelijke controle en het niet-oob-segment juist uit?

Factoren toename regeldruk

Maatregel			Algemeen	Uurtarief € 150	Uurtarief € 200
Impact wijziging artikel 18, lid 2, Wta	260 niet-oob-accountants-organisaties		PM		
AQI's	260 niet-oob-accountants-organisaties	Initieel		5.100.000	5.575.000
		Structureel (jaarlijks)		15.715.000	19.320.000
	NBA	Initieel	61.200		
	NBA	Structureel (jaarlijks)	8.400		
		Incidenteel (per 2 of 3 jaar)	14.000		
	AFM		PM		
Rapportageverplichting Fraude en Continuïteit Inzet specialisten	260 niet-oob-accountantsorganisaties	Structureel (jaarlijks)		27.600.000	36.800.000
Versterking governance	10 grootste niet-oob-accountantsorganisaties	Initieel			907.000
		Incidenteel			300.000
		Structureel (jaarlijks)			650.000
	AFM		PM		
Aanwijsbevoegdheid NBA	NBA		PM		
	Accountantsorganisaties		PM		
	Gecontroleerde entiteit		PM		
	AFM		PM		
Vereenvoudiging / overheveling toezicht	AFM (Kostenkader)		PM		
	260 niet-oob-accountantsorganisaties	Initieel		9.447.000	11.371.000
		Structureel (jaarlijks)		4.260.000	5.680.000