



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Financiën
De heer W. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR1862/2021-U077

Uw referentie

Datum 10 september 2021
Betreft Wet toekomst accountancysector

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Hoekstra,

Op 2 juli 2021 heeft u het wetsvoorstel *Wet toekomst accountancysector* voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Doel van het wetsvoorstel is het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke accountantscontroles. Aanleiding is de constatering van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in 2018 dat de kwaliteit van de wettelijke controles achterblijft bij het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau. Bovendien uitte de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) eerder dat jaar twijfels over de diepgang en snelheid van het ingezette veranderproces in de accountancysector. Daarop heeft u een onafhankelijke commissie ingesteld, die moest onderzoeken hoe de kwaliteit van de wettelijke controles blijvend kan worden verbeterd. Deze Commissie toekomst accountancysector (Cta) komt tot het oordeel dat er een structureel probleem is met de kwaliteit van wettelijke controles: "De afgelopen jaren is de kwaliteit van de wettelijke controles onvoldoende verbeterd en een significant deel van de wettelijke controles voldoet nog (steeds) niet aan de geldende standaarden".¹ Deze conclusie bevestigt die van de AFM.² Het beeld komt ook overeen met dat van de MCA. De MCA merkte in 2018 op dat de effecten van het pakket van 53 maatregelen, dat in 2016 werd voorgesteld, nog onvoldoende aantoonbaar waren.³ De MCA constateert in 2020 dat "veel problemen helemaal niet nieuw [zijn], [dat] ze alleen telkens terugkeren."⁴ Ook stelt de MCA dat de accountancysector de kritiek over zichzelf heeft afgeroepen en moet trotseren. Dat wordt geïllustreerd met een te hoog aantal kwaliteitsgebreken die accountantsorganisaties in Nederland (maar ook wereldwijd) tonen. Een gevolg van die gebreken zijn verwijtbare want vermijdbare incidenten. De MCA acht daarom de tijd aangebroken om in te grijpen.

Met dit wetsvoorstel geeft u opvolging aan het overgrote deel van adviezen van de Cta. De voorgestelde maatregelen zijn gericht op een versterking van de keten, waarvan de controlecliënt, de accountant en de accountantsorganisatie deel uitmaken en waarop de AFM toezicht houdt.

¹ *Vertrouwen op controle*, eindrapport van de Cta, 15 januari 2020.

² Zie de vier rapporten van ACM in deze: *Kwaliteit oob-accountantsorganisaties onderzocht*, 28 juni 2017; *Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector*, 21 november 2018; *Trendanalyse kwaliteitswaarborgen bij niet-oob-accountantsorganisaties*, 14 juni 2019; en *Kwaliteit van overige oob-accountantsorganisaties onderzocht*, 14 november 2019.

³ *Doorpakken!*, Tweede rapport van de Monitoring Commissie Accountancy, 31 mei 2018.

⁴ Ondertitel van het MCA-eindrapport *Spiegel voor de accountancysector*, 14 januari 2020.

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel treft drie hoofdmaatregelen: het creëren van een juridische grondslag voor kwaliteitsindicatoren, het versterken van de interne governance van de accountantsorganisaties en het creëren van de bevoegdheid voor de NBA⁵ om een accountantsorganisatie aan te wijzen als een controlecliënt geen accountantsorganisatie bereid vindt de wettelijke controle te verrichten. Deze hoofdmaatregelen worden achtereenvolgens behandeld.

Juridische grondslag kwaliteitsindicatoren

De kwaliteit van de wettelijke controle wordt duurzaam verbeterd met een juridische grondslag voor rapportages op basis van kwaliteitsindicatoren over de wettelijke controles. Uniforme kwaliteitsindicatoren kunnen inzicht geven in factoren die kunnen bijdragen aan kwaliteit van wettelijke controles. Accountantsorganisaties dienen aan de hand van deze kwaliteitsindicatoren periodiek te rapporteren aan de NBA over de kwaliteit van de door hen uitgevoerde controles. De NBA draagt zorg voor de openbaarmaking van de gerapporteerde informatie.

Van het invoeren van kwaliteitsindicatoren kan op zichzelf geen kwaliteitsverhogend effect worden verwacht. Transparantie over de indicatoren draagt volgens de toelichting wel bij aan het voeren van een goede discussie en het nemen van gefundeerde beslissingen. De AFM zal toezicht houden op de naleving van de verplichting om tijdig en volledig te rapporteren en kan bij overtredingen ook handhavend optreden.

Versterking van de interne governance

Het versterken van de governance van accountantsorganisaties wordt gemotiveerd met de toenemende omvang van de accountantsorganisaties. Er is een maatschappelijk belang dat deze grote organisaties goed worden bestuurd en verantwoording afleggen. Onderdeel daarvan is de adequate borging van goed bestuur. Accountantsorganisaties hebben een belangrijke taak in het maatschappelijk verkeer: het verrichten van wettelijke controles. Alle OOB-organisaties en sommige niet-OOB-organisaties hebben de interne governance al geïmplementeerd. Het governance-regime voor de OOB-accountantsorganisaties wordt versterkt door het intern toezichtorgaan aanvullende bevoegdheden te geven. Dat orgaan krijgt ook bevoegdheden ten aanzien van investeringen en winstuitkering. Dit versterkte regime wordt ook van toepassing op andere grote accountantsorganisaties.

Aanwijzingsbevoegdheid voor ondernemingen zonder accountant

Het Kabinet acht het onwenselijk als ondernemingen of instellingen er niet in slagen een partij voor hun controleopdracht te contracteren. Om die reden wordt er een aanwijzingsbevoegdheid gecreëerd waarbij een accountantsorganisatie aan een controlecliënt kan worden toegewezen als zij er zelf niet in slaagt een accountantsorganisatie te contracteren. Die bevoegdheid wordt toegekend aan de publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor accountants, de NBA. Deze bevoegdheid past bij de huidige wettelijke taken van de NBA, het bevorderen van de goede beroepsuitoefening en behartigen van gemeenschappelijke belangen van accountants.

⁵ De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants is de bij wet ingestelde organisatie voor registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.

Verder wordt het toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties bij de AFM ondergebracht en wordt de drempel verlaagd waaronder bij de AFM melding moet worden gedaan van geconstateerde gebreken in een wettelijke controle.

Tenslotte worden eisen gesteld aan de vakbekwaamheid van buitenlandse accountants, wordt het handhavingsinstrumentarium van de AFM aangescherpt, wordt de governance van de NBA gemoderniseerd en wordt het accountantstuchtrecht gestroomlijnd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het doel van het wetsvoorstel is het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke accountantscontroles. Dit doel wordt onderbouwd met constatering en aanbevelingen uit verschillende rapporten van de AFM, de MCA en de Cta. De kwaliteit die ondanks eerder getroffen maatregelen niet voldoende is verbeterd, vormt de aanleiding voor dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel volgt de aanbevelingen van de Cta. De Cta constateert dat "[...] er een kloof [bestaat] tussen wat de samenleving verwacht en wat accountants kunnen en moeten leveren. Dit schaadt het vertrouwen dat in accountants wordt gesteld. Accountants moeten meer doen op financiële fraude en continuïteit. Niet-financiële informatie moet niet volledig worden voorbehouden aan accountants. Accountants moeten bovendien transparant zijn over de mate van zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden."

De commissie constateert onder andere dat het stelsel van toezicht ondoorzichtig en complex is. De commissie vreest dat maatschappelijke onvrede blijft bestaan en er om die reden steeds nieuwe maatregelen worden genomen in de verwachting (of hoop) dat 'het probleem' dan wel opgelost wordt. Dat kan leiden tot een neerwaartse spiraal. De regels vermenigvuldigen zich en het aanzien van het beroep devalueert, wat weer leidt tot nieuwe problemen. De commissie ziet het als een uitdaging om enerzijds maatregelen te nemen om de kwaliteit duurzaam te verbeteren, maar anderzijds een einde te maken aan deze neerwaartse spiraal. Daarvoor doet de commissie aanbevelingen die de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk moeten maken en waarbij de proportionaliteit en de juridische haalbaarheid van de voorstellen nadrukkelijk wordt meegewogen.

Het college merkt op dat de kwaliteit al jaren tekortschiet. Dit doet het vermoeden rijzen dat daar dieperliggende oorzaken aan ten grondslag liggen. Eén van die onderliggende oorzaken kan zijn dat de taak van accountants te omvangrijk en complex is geworden. De toelichting bij het voorstel benoemt deze mogelijkheid niet. Het college acht een onderzoek naar de omvang en complexiteit van de accountantscontrole zinvol, omdat dit

kan bijdragen aan een antwoord op de vraag of en in hoeverre de voorgestelde maatregelen (ook op langere termijn) effectief zullen zijn en daarmee of het voorstel proportioneel is. Uitgangspunt bij het onderzoek moet volgens het college zijn dat de primaire verantwoordelijkheid voor naleving van regelgeving bij de gecontroleerde entiteit ligt en niet bij de controlerende accountant.

2. *Minder belastende alternatieven*

De toelichting vermeldt niet welke alternatieven zijn overwogen voor de voorgestelde maatregelen. Wel is aan de Cta gevraagd om de proportionaliteit en juridische haalbaarheid van aanbevelingen in acht te nemen. Die proportionaliteit hangt vooral af van de mate waarin de maatregelen het beoogde effect zullen hebben. Dat is op dit moment nog niet goed te beoordelen. Het college merkt daarbij op dat een goede probleemanalyse nodig is, gelet op de terugkerende en aanhoudende problemen met de kwaliteit van de accountantscontrole (zie hierboven bij Nut en noodzaak). Zo'n analyse moet duidelijk maken waarom de problemen, ondanks eerdere interventies, blijven bestaan of weer terugkeren. Het college constateert dat de problemen met de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole al vele jaren bestaan, in binnen- en buitenland, bij de Big 4, bij andere grote en bij kleine accountancykantoren, bij OOB-accountants en bij niet-OOB-accountants. De problemen zijn niet verholpen na aanhoudende kritiek op de kwaliteit, de ambitie en inzet van de sector om een en ander te verbeteren, en ook niet door de opvolging van de aanbevelingen van de MCA.

De voorgestelde maatregelen gelden alleen voor de accountancysector en hun klanten. Zoals hierboven aangegeven, is echter de vraag of de problemen met de kwaliteit van de accountantscontroles geen dieperliggende oorzaken hebben die buiten de directe relatie tussen accountant en zijn klant liggen. Een mogelijkheid is dat de controletaak die aan accountants is toebedeeld, te omvangrijk en te complex is geworden.⁶ Het beperken en vereenvoudigen van die taak is mogelijk een minder belastend alternatief voor de nu voorgestelde uitbreiding van wettelijke verplichtingen voor de accountant, de accountantscontrole en de accountantsorganisaties.

2.1 Het college adviseert om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de wettelijke controletaak van accountants te verkleinen en te vereenvoudigen.

3. *Werkbaarheid*

De NBA krijgt in het voorstel de bevoegdheid om een accountantsorganisatie aan te wijzen aan een controlecliënt als het deze cliënt niet lukt om een accountantsorganisatie te contracteren. Dat is een *ultimum remedium* omdat het van groot belang is dat controleplichtige entiteiten ook daadwerkelijk worden gecontroleerd. De accountantsorganisatie die door de NBA wordt toegewezen, kan op het voorgenomen besluit van de NBA een zienswijze indienen in het geval dat zij van mening is dat de onafhankelijkheidsregels de toewijzing niet toelaten. Alleen eventuele problemen met de onafhankelijkheid kunnen

⁶ Accountants hebben grote moeite met de controle op de naleving van ook relatief nieuwe wettelijke eisen, zoals de normering van topinkomens (WNT), de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) of de jaarverantwoording in de zorg. Zie *Accountants bijten hun tanden stuk op de vereiste controle van de eerste ronde loonsubsidie (NOW1)*, FD 7 juli 2021; *Accountants vinden WNT complex en controle intensief*, Accountancy vanmorgen, 5 januari 2021; *Waarom is de jaarrekening van zorginstellingen een jaarlijkse worsteling?* Accountancy vanmorgen, 22 juni 2021.

worden ingebracht bij de zienswijze. Het college acht het echter denkbaar dat de betreffende accountantsorganisatie andere mogelijk zwaarwegende overwegingen, risico's en bezwaren heeft. Het gaat immers om controleplichtige entiteiten die er ondanks hun inspanningen niet in slagen een accountantsorganisatie te contracteren voor de wettelijke controletoets. Het is niet uit te sluiten dat het uitvoeren van die wettelijke controle in die gevallen niet in het belang is van de weigerende accountantsorganisaties. Het is niet duidelijk waarom dat belang niet met de zienswijze mag worden ingebracht.

3.1 Het college adviseert om accountantsorganisaties toe te staan ook andere zwaarwegende belangen in te mogen brengen bij een zienswijze op een voorgenomen besluit over de aanwijzing aan een controleplichtige entiteit.

4. Gevolgen regeldruk

In de toelichting is een regeldrukparagraaf opgenomen. De toelichting benoemt een aantal verplichtingen die regeldruk veroorzaken. Een totaal van de gevolgen voor de regeldruk wordt niet in de toelichting genoemd. Uit ambtelijk overleg met uw ministerie bleek dat de structurele regeldruk toeneemt met € 1,4 miljoen per jaar naast een eenmalige regeldruk van € 3,3 miljoen.

4.1 Het college adviseert om de toelichting uit te breiden met een totaal van de gevolgen voor de regeldruk, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het wetsvoorstel omvat een kwaliteitssysteem en governance voor de accountancysector en een aanwijzingsbevoegdheid voor de beroepsorganisatie. De toelichting bij het voorstel bevat geen analyse van mogelijk dieperliggende oorzaak van de aanhoudend tekortschietende kwaliteit van de accountantscontrole. Het college acht het zinvol om onderzoek naar die dieperliggende oorzaken te doen. Daarbij rijst de vraag of en hoe de omvang en complexiteit van de wettelijke accountantscontrole kan worden beperkt. Vanzelfsprekend doen wij dit onderzoek graag in goed overleg met uw ministerie.

Alles overwegende komt het college tot het volgende eindoordeel:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris