

Ministerie van Financiën
T.a.v. mr. W.B. Hoekstra, minister van Financiën
Korte Voorhout 7
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Briefnummer
21-120588

Onderwerp
internetconsultatie Wetsvoorstel
toekomst accountancysector

Den Haag
16 september 2021

Telefoonnummer
070-3490414

E-Mail
eijkelenboom@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer Hoekstra,

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben met belangstelling kennis genomen van het Wetsvoorstel toekomst accountancysector. Graag maken wij van de mogelijkheid gebruik om hierop te reageren.

VNO-NCW en MKB-Nederland benadrukken dat het publiek belang gediend is met een juiste financiële verantwoording van ondernemingen. Accountants vormen een belangrijk onderdeel in de keten van financiële communicatie door ondernemingen door de controlewerkzaamheden die zij uitvoeren. Maatregelen voor de accountantssector hebben daardoor in voorkomende gevallen niet alleen gevolgen voor accountants en accountantsorganisaties maar ook voor ondernemingen en het ondernemingsklimaat in Nederland.

VNO-NCW en MKB-Nederland bezien het wetsvoorstel toekomst accountancysector in het licht van het publieke belang en van de toegankelijkheid van accountants voor alle controleplichtige ondernemingen. In deze reactie reageren wij op de volgende drie onderwerpen uit het wetsvoorstel:

1. de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid voor de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) indien een controleplichtige onderneming geen accountantsorganisatie kan vinden;
2. de invoering van een stelsel voor rapportage over kwaliteitsindicatoren (AQI's); en
3. vereenvoudiging en versterking van het toezicht op accountantsorganisaties door de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Onze kernboodschappen

In de kern is onze reactie op deze drie onderwerpen als volgt:

1. VNO-NCW en MKB-Nederland vragen zich af of en in hoeverre er sprake is van een wezenlijk probleem met betrekking tot de toegang tot de accountant nu er slechts een zeer beperkt gedeelte van de controleplichtige ondernemingen geen accountant kan vinden. Wij vragen ons dan ook af of de gekozen oplossingsrichting, de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid voor de NBA, het juiste middel is om dat probleem op te lossen. VNO-NCW en MKB-Nederland doen daarom de suggestie om te bezien of in dialoog met de markt een oplossing kan worden bereikt.
2. VNO-NCW en MKB-Nederland hebben begrip voor de wens om alle belanghebbenden inzicht te kunnen verschaffen in factoren die bijdragen aan controlekwaliteit. Wij hebben echter twijfels bij het nut en de praktische toepasbaarheid van informatie over kwaliteitsindicatoren. VNO-NCW en MKB-Nederland doen daarom de suggestie om de invoering van het stelsel voor rapportage over kwaliteitsindicatoren voor een beperkte periode te laten gelden en de verplichting alleen te verlengen indien uit een evaluatieonderzoek blijkt dat de belanghebbenden baat hebben bij deze informatie.
3. VNO-NCW en MKB-Nederland maken zich zorgen over de voorstellen voor vereenvoudiging en versterking van het toezicht op accountantsorganisaties en de gevolgen ervan voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van accountantsorganisaties voor ondernemingen. Wij vragen ons af of en in hoeverre de voorgestelde wijzigingen in de praktijk zullen bijdragen aan de duurzame verbetering van de controlekwaliteit. VNO-NCW en MKB-Nederland vragen dan ook om de voorstellen te bezien in het licht van alle verwachte (maatschappelijke) kosten en baten.

Voor een nadere toelichting op en uitwerking van bovenstaande onderwerpen verwijst ik naar de bijlage bij deze brief.

Aandacht voor regeldruk

VNO-NCW en MKB-Nederland merken in dit verband op dat de Nederlandse accountancysector de afgelopen decennia aanzienlijke veranderingen heeft doorgemaakt. Nederland lijkt in internationaal perspectief een geheel eigen weg in te slaan. Het voornemen tot opname van een verplichte paragraaf in de controleverklaring over fraude bij elke wettelijke en vrijwillige controle, de nu al vergaande bevoegdheden van de Nederlandse toezichthouder op accountantsorganisaties en de huidige governancevereisten voor de accountantsorganisatie met een vergunning om organisaties van openbaar belang te controleren behoren tot de strengste ter wereld. Daarmee wijken zij af van internationale best-practices. Internationaal divergerende regelgeving en een afwijkende toezichtspraktijk hebben geleid tot grote druk op de

accountancysector en daarmee op het Nederlands bedrijfsleven. Uw voorkeur om de aanbevelingen van de Universiteit Leiden niet in wetgeving maar in het licht van de Nederlandse Corporate Governance Code te bezien kan dan ook op instemming van VNO-NCW en MKB-Nederland rekenen.

Het wetsvoorstel toekomst accountancysector bevat echter veel andere voornemens die wel leiden tot veelomvattender wetgeving voor de accountancysector. VNO-NCW en MKB-Nederland maken zich in dit verband zorgen over de toegankelijkheid van de accountant. Van accountants en accountantsorganisaties wordt nu al veel gevraagd. Zo zijn accountants naast het uitvoeren van de wettelijke en vrijwillige controles ook veel capaciteit kwijt aan de controles van de NOW en TVL en de voorbereidingen voor de mogelijke Europese controleverplichting van duurzaamheidsverslaggeving. Zijn alle voorgestelde aanpassingen uit het wetsvoorstel toekomst accountancysector noodzakelijk om de kwaliteit van de controle duurzaam te verbeteren? Zorgt de tijd en aandacht die accountants en accountantsorganisaties nodig hebben voor het in- en uitvoeren van deze kwaliteitsverbeterende maatregelen niet voor meer druk en daardoor minder tijd voor uitvoering van de kerntaak van de accountant? VNO-NCW en MKB-Nederland vragen daarom nadrukkelijk de aandacht voor de omvang en impact van het wetsvoorstel toekomst accountancysector, in het belang van de sector en van het behoud van een toegankelijke en betaalbare accountant voor de onderneming.

Tot slot

Graag danken wij u bij voorbaat voor de aandacht voor onze reactie. Uiteraard zijn wij graag bereid tot het geven van een nadere toelichting als daaraan behoefte zou bestaan.

Hoogachtend,

Dr. Rob J. Mulder
Directeur Beleid

Bijlage

Bij brief d.d. 16 september 2021 met kenmerk 21-120588

1. Invoering van een aanwijzingsbevoegdheid voor de NBA

VNO-NCW en MKB-Nederland benadrukken dat het publiek belang gediend is met een juiste financiële verantwoording van ondernemingen. Het ontbreken van een accountantsverklaring is onwenselijk. Zonder accountantsverklaring ontbreekt een belangrijk informatief deel van de jaarlijkse financiële verslaggeving. Daarnaast kan de jaarrekening zonder accountantsverklaring ook niet worden vastgesteld.¹ De invoering van een aanwijzingsbevoegdheid kan bijdragen aan het oplossen van het probleem.

Hoewel VNO-NCW en MKB-Nederland zich kunnen vinden in de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid vragen zij aandacht voor de proportionaliteit ervan. Bij VNO-NCW en MKB-Nederland zijn slechts een beperkt aantal beursvennootschappen bekend die geen accountant kunnen vinden terwijl er jaarlijks ongeveer 20.000 wettelijke controles worden verricht. Is er zicht op waar in de markt van wettelijke controles de problemen met opdrachtverlening aan de accountant zich voordoen? En kan de markt het probleem wellicht zelf oplossen? Enkele jaren geleden was het bijvoorbeeld voor verschillende gemeentes lastig een accountant te vinden terwijl dat probleem zich – zonder overheidsingrijpen – heeft opgelost. Ook voor beursvennootschappen zijn er in de markt al diverse oplossingsrichtingen voorhanden. Zo kan de beurs vereisten stellen, hebben aandeelhouders de mogelijkheid het bestuur te bevragen en kunnen belanghebbenden op grond van art. 2:393 lid 8 BW accountantscontrole vorderen.

VNO-NCW en MKB-Nederland merken daarbij op dat voorbij lijkt te worden gegaan aan de oorzaak van het probleem dat enkele controleplichtige ondernemingen geen accountantsorganisatie bereid vinden de wettelijke controle uit te voeren. Inzicht in de oorzaak is echter nodig om te kunnen bepalen of de gekozen oplossingsrichting bijdraagt aan oplossen van het probleem. Speelt het beperkte aantal aanbieders op de markt van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang mogelijk een rol?

VNO-NCW en MKB-Nederland zien ook nadelen van de (huidige vormgeving van de) aanwijzingsbevoegdheid. Zo krijgt de NBA de bevoegdheid om een accountantsorganisatie toe te wijzen aan een onderneming of instelling (art. 54b lid 2 Wab). Het is echter de accountant die belast is met het uitvoeren van de controlewerkzaamheden. Op grond van de beroepsregelgeving dient de accountant te beoordelen of hij een opdracht kan uitvoeren. Indien uit zijn professionele afweging volgt dat hij de opdracht niet kan verrichten zal hij deze moeten weigeren. Dat kan er

¹ Vaststelling van de jaarrekening zonder dat het daartoe bevoegde orgaan kennis heeft kunnen nemen van de accountantsverklaring is op grond van art. 2:393 lid 7 BW wel mogelijk indien een wettige grond voor het ontbreken wordt medegedeeld onder de overige gegevens. Geldt het ontbreken van een accountantsverklaring door het niet kunnen vinden van een accountantsorganisatie als wettige grond?

toe leiden dat, ondanks dat er een accountantsorganisatie is aangewezen er alsnog geen controle kan worden verricht.

Daarnaast vragen VNO-NCW en MKB-Nederland aandacht voor aanvullende waarborgen voor geschiktheid van de accountantsorganisatie zoals sector kennis en ervaring bij de aanwijzingsbevoegdheid. Sector kennis en ervaring dragen bij aan goede controles. Mogelijk kunnen deze waarborgen – in lijn met de mogelijkheid uit art. 54e onder c Wab – in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen als onderdeel van de factoren op basis waarvan een aanwijzing kan worden verricht. Tegelijk voorzien VNO-NCW en MKB-Nederland praktische uitdagingen bij de aanwijzingsbevoegdheid bij organisaties van openbaar belang (OOB). Er zijn er slechts zes accountantsorganisaties bevoegd om OOB's – waar beursvennootschappen onderdeel van zijn – te controleren. En in de praktijk wordt een OOB (nog) verder beperkt in haar keuze voor een accountantsorganisatie door onafhankelijkheidsregels en benodigde sector kennis en ervaring.

Het is voor VNO-NCW en MKB-Nederland ook onduidelijk wat er gebeurt wanneer het bestuur van de NBA besluit tot afwijzing van de aanvraag van de onderneming. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de accountantsorganisatie op basis van de bestaande wet- en regelgeving verplicht is een controleplichtige onderneming te weigeren. VNO-NCW en MKB-Nederland voorzien dat met name bij wettelijke controles van beursvennootschappen het in dat geval lastig, zo niet onmogelijk, zal zijn om een accountantsorganisatie toe te wijzen zonder wet- en regelgeving te schenden. Een aanwijzingsbevoegdheid zou in dat geval het probleem van de ontbrekende accountantsverklaringen niet oplossen. VNO-NCW en MKB-Nederland doen daarom de suggestie om te bezien of in dialoog met de markt een oplossing kan worden bereikt.

2. De invoering van een stelsel voor rapportage over AQI's

Het doel van het voorstel voor de Wet toekomst accountancysector is blijkens de toelichting het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controle.² Rapportage van AQI's draagt niet bij aan duurzame verbetering van de controlekwaliteit. En AQI's geven op zichzelf ook geen inzicht in controlekwaliteit. AQI's dragen (slechts) bij aan de bevordering van het inzicht in factoren die bijdragen aan controlekwaliteit. VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijven de voorzichtige formulering van art. 45a lid 1 Wab en de toelichting bij het wetsvoorstel waarin die nuancering wordt onderstreept.

Het consultatiedocument audit quality indicators en het wetsvoorstel toekomst accountancysector lijken overigens voorbij te gaan aan de beantwoording van de vraag "óf er AQI's moeten komen". VNO-NCW en MKB-Nederland wijzen erop dat invoering van een AQI-rapportageverplichting ook nadelige gevolgen kan hebben. Zo

² Zie p. 3 van de concept memorie van toelichting.

kunnen de AQI's, maar ook het doel en de strekking van de rapportageverplichting door verschillende partijen op verschillende wijze geïnterpreteerd worden. Een AQI-rapportageverplichting zou in dat geval zelfs bij kunnen dragen aan het vergroten van de verwachtingskloof tussen accountants en gebruikers van de jaarlijkse financiële verslaggeving en de accountantsverklaring.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de AQI's alle belanghebbenden inzicht kunnen verschaffen in factoren die bijdragen aan controlekwaliteit. Ook kunnen AQI's bijdragen aan het voeren van goede discussies en het nemen van gefundeerde beslissingen. Controleplichtige ondernemingen kunnen baat hebben bij kennis van AQI's doordat zij bijvoorbeeld behulpzaam kunnen zijn bij de opdrachtverlening aan de accountant. Tegelijk laat onderzoek zien dat het lastig is om controlekwaliteit te meten en te vangen in indicatoren.³ Het is dan ook nog onduidelijk of (en in hoeverre) AQI's in de praktijk werkelijk bijdragen aan het inzicht in kwaliteitsbevorderende factoren. VNO-NCW en MKB-Nederland merken daarbij op dat het ook onduidelijk is of de verschillen in AQI's tussen accountantsorganisaties enkel een indicatie van kwaliteitsbevorderende factoren vormen of ook een resultante zijn van andere oorzaken als bijvoorbeeld de opdrachtportefeuille (klantenmix)?

Daarnaast is het de vraag of de verschillende belanghebbenden een gelijke informatiebehoefte hebben. Anders gezegd, is voor het voeren van een gefundeerd debat over controlekwaliteit in de sector dezelfde informatie van belang als voor het selecteren van een accountantsorganisatie of het prikkelen van een accountantsorganisatie om zichzelf te verbeteren? VNO-NCW en MKB-Nederland vragen zich af of voorgaande doelen van de rapportageverplichting van AQI's met de invoering ervan ook bereikt kunnen en zullen worden. Is een rapportageverplichting nodig om die doelen te bereiken?

De invoering van een dusdanig omvangrijke rapportageverplichting leidt tot vergroting van de regeldruk. Hoewel er in de toelichting bij het wetsvoorstel wel aandacht is voor de regeldruk menen VNO-NCW en MKB-Nederland dat deze schattingen onvolledig en te laag zijn. Zo ontbreekt bijvoorbeeld aandacht voor de indirecte kosten die gemoeid zijn met de invoering van de rapportageverplichting zoals de doorbelasting van de kosten aan de controleplichtige ondernemingen waardoor de toegang tot de accountant wordt bemoeilijkt. De verwachte kosten hangen nauw samen met de periodiciteit van de rapportageverplichting. Vaker rapporteren resulteert in hogere kosten. Hoewel de periodiciteit van de rapportageverplichting nog onbekend is menen VNO-NCW en MKB-Nederland dat het wenselijk is hier aandacht aan te besteden in de paragraaf regeldruk in de toelichting bij het wetsvoorstel.

³ Zie bijvoorbeeld Van Brenk e.a. (2021), 'De tragiek van audit quality indicatoren (AQI's)', *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 95 (1/2), p. 57 – 64.

Art. 45c lid 1 Wab uit het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de AQI rapportageverplichting uit te breiden naar andere dan wettelijke controles. Inzicht in de kosten van de mogelijke uitbreiding van de rapportageverplichting ontbreekt. Daarnaast merken VNO-NCW en MKB-Nederland merken op dat het niet wenselijk is de rapportageverplichting uit te breiden tot buiten het wettelijke controle domein nu dat verder reikt dan het doel van de wet, het duurzaam verbeteren van de wettelijke controle.

Indachtig het voorgaande doen VNO-NCW en MKB-Nederland het voorstel om de rapportageverplichting voor de AQI's voor een beperkte periode (bijvoorbeeld drie jaar) te laten gelden met een afsluitend evaluatieonderzoek. Na evaluatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van de AQI's bij de verschillende belanghebbenden in de gehele keten kan dan worden besloten over eventuele voortzetting van de rapportageverplichting. Bijkomend voordeel van het toekennen van een vervaldatum aan de rapportageverplichting van de (set) AQI's is dat het stimuleert om zowel uitbreiding als verkleining van de set AQI's kritisch te bezien.

3. Vereenvoudiging en versterking van het AFM-toezicht op accountantsorganisaties

Ondernemingen, accountantsorganisaties en toezichthouders 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. Controleplichtige ondernemingen worden dus indirect geraakt door ontwikkelingen op het gebied van het toezicht op accountantsorganisaties. Hervormingen in het toezicht op accountantsorganisaties kunnen leiden tot een afname van het aantal accountantsorganisaties. De kosten en regeldruk van het toezicht stijgen waardoor accountantsorganisaties met een beperkt aantal wettelijke controles zich mogelijk terugtrekken uit de markt van de wettelijke controles. De aanpassing van het toezicht op accountantsorganisaties en daarmee gepaard gaande kostenstijging zal ook resulteren in een stijging van de accountantskosten voor de onderneming. VNO-NCW en MKB-Nederland maken zich zorgen over deze aanpassingen en de gevolgen ervan voor de toegankelijkheid van accountantsorganisaties voor ondernemingen. In de memorie van toelichting ontbreekt vooralsnog aandacht voor voorgaande en andere verwachte (regeldruk)effecten van de aanpassing van het toezicht op accountantsorganisaties.

In navolging van de aanbevelingen van de Commissie toekomst accountancysector wordt gewerkt aan de hervorming van het toezicht op de accountantsorganisaties. Dat toezicht wordt nu volledig belegd bij de AFM. Zijn er ook alternatieve hervormingen onderzocht? Zou de AFM zich niet vooral moeten richten op financiële marktdeelnemers (en hun controleurs) en zou het toezicht op het MKB (en hun controleurs) door de veel kleinere kring van belanghebbenden niet (ook) bij een andere partij, bijvoorbeeld de fiscus, belegd kunnen worden?

VNO-NCW en MKB-Nederland vragen zich af of en in hoeverre de toezichtshervorming in de praktijk zal bijdragen aan de duurzame verbetering van de controlekwaliteit. Heeft de AFM voldoende capaciteit voor het toezicht op alle accountantsorganisaties? Zal het risicogestuurde toezicht van de AFM niet als gevolg kunnen hebben dat kleinere accountantsorganisaties minder vaak beoordeeld worden door de toezichthouder dan nu het geval is met de huidige kwaliteitstoetsingen van NBA en SRA bij niet-OOB-accountantsorganisatie?

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben zorgen over de voorgestelde aanpassing van artikel 18 lid 2 Wta waardoor de AFM kan handhaven op basis van onderzoek van een selectie van controledossiers. Een kwaliteitsbeheersingssysteem bestaat juist om (ernstige) tekortkomingen tijdig te detecteren zodat ze vervolgens verholpen kunnen worden. Het – in zijn geheel moeten – voorkomen van tekortkomingen werkt volgens VNO-NCW en MKB-Nederland mogelijk kwaliteitsbelemmerend voor bijvoorbeeld innovatie en ontwikkeling binnen een accountantsorganisatie. Belangrijker is dat VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat in het toezicht op accountantsorganisaties het onderzoek naar het kwaliteitsbeheersingsstelsel centraal zou moeten staan en niet enkel de output ervan. Terzijde merken VNO-NCW en MKB-Nederland op dat de aanscherping van het handhavingsinstrumentarium van de AFM ook niet nodig is. De AFM heeft op basis van de huidige wet voldoende toezichts- en handhavingsbevoegdheden om het toezicht op accountantsorganisaties uit te kunnen oefenen.⁴

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben ook zorgen over de voorgestelde verlaging van de drempel voor het melden van geconstateerde mogelijke gebreken in een wettelijke controle bij de AFM door accountantsorganisaties. De beperking van de geheimhoudingsplicht en de ruime formulering ervan (*'mogelijke gebreken'*) zorgt voor spanning op de relatie tussen de accountant en de controleplichtige onderneming nu mogelijk informatie van de controleplichtige onderneming met de AFM kan worden gedeeld. Daarmee belemmert dit voorstel het open gesprek tussen de opdrachtgever en de accountant en heeft daarmee nadelige gevolgen voor de controlekwaliteit. Daarnaast voorzien VNO-NCW en MKB-Nederland grote druk op de toezichthouder nu accountants elk mogelijke gebrek bij de wettelijke controle kunnen melden. Is de capaciteit bij de AFM voldoende om deze meldingen van mogelijke gebreken te onderzoeken naast (de aanzienlijke uitbreiding van) het toezicht op accountantsorganisaties? Indachtig het voorgaande vragen VNO-NCW en MKB-Nederland dan ook om de voorstellen te bezien in het licht van alle verwachte (maatschappelijke) kosten en baten.

⁴ Zie in dit verband ook E.V.A. Eijkelenboom en M. van Opijnen, 'Artikel 14 Wta 'Zorgplicht': Een dode letter? Tijd voor een feniks herrijzenis!', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 94(5/6): 187-198.