European Investors
veb

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

Uitsluitend verstuurd via www.internetconsultatie.nl

Den Haag, 27 juli 2021

Betreft: VEB reactie internetconsultatie Wet toekomst accountancysector

Geachte heer Hoekstra,

European Investors-VEB ('**VEB**') heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorontwerp van het wetsvoorstel Wet toekomst accountancysector. U heeft het voorontwerp eerder deze maand ter consultatie openbaar gemaakt. Wij gaan graag in op uw uitnodiging hierop te reageren.

A. Belangrijk en urgent tekortkomingen in kwaliteit te adresseren en aan te pakken

Als VEB maken we ons reeds lange tijd zorgen over de tekortkomende kwaliteit van de accountantscontrole. De overheid heeft de accountancysector een wettelijk monopolie gegeven. Maar elementen van marktfalen binnen de structuur van de accountancy maken dat de beoogde belangrijke onafhankelijke rol van accountants voor het functioneren van de financiële markten en de economie in de praktijk onvoldoende kritisch wordt ingevuld. Dit wordt feitelijk gestaafd door alle onafhankelijke rapporten die daarover nationaal (AFM[1], MCA[2], Cta[3]) en internationaal het afgelopen decennium zijn verschenen.

We zien echter een sector die trots is dat inmiddels meer aandacht wordt besteed aan kwaliteit dan in het verleden. Op onderdelen herkennen we dit, maar van een overtuigende kwaliteitsimpuls als zodanig is vooralsnog geen sprake. De noodzakelijke cultuur- en structuurveranderingen om te voorzien in een consistent voldoende kwaliteit worden door de sector niet met voldoende urgentie ontvangen en doorgevoerd.

Het psychologisch ankerpunt of referentiekader van prestatiemeting zou wat ons betreft dan ook niet moeten liggen bij de invulling van de praktijk in het recente verleden of binnen andere jurisdicties, met een onvoldoende kritisch oog voor kwaliteit, maar bij de ambitie het publiek belang te dienen met controles die consistent van voldoende kwaliteit zijn. De accountant als vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer en niet slechts van een smaldeel, het eigen financieel belang, de vertolker van weerstand of propagandist van een extreem lang transitiepad.

[1] Autoriteit Financiële Markten
[2] Monitoring Commissie Accountancy
[3] Commissie toekomst accountancy

Accountants zijn er een ster in te verwijzen naar bredere ketenverantwoordelijkheid en spreken in dit kader vaak over een verwachtingskloof ten aanzien van hun specifieke rol en verantwoordelijkheid. Bredere verantwoordelijkheid is evident en geldt voor alle actoren in een samenleving. Accountants hebben echter een typisch eigen verantwoordelijkheid om in te staan voor de kwaliteit van hun eigen controlewerk, volgens vaste en algemeen aanvaarde standaarden en met de professioneel-kritische instelling die daarbij past.

Het controlewerk van accountants is vaak veel minder 'technisch' of 'geavanceerd' dan wordt gedacht. Door de bal toe te spelen aan andere partijen, creëren accountants mist over de eigen prestatiecrisis en bagatelliseren de urgentie voor het nemen van verdergaande crisismaatregelen binnen de sector zelf. Als er al sprake zou zijn van een verwachtingskloof, dan zien wij die met name terugslaan op de sector zelf die, zoals de MCA vorig jaar constateerde, een te optimistisch zelfbeeld heeft.

Er zijn maar weinig landen ook politiek bereid de sector voldoende kritisch de maat te nemen. Verstrengeling van belangen tussen politiek en bedrijfsleven ligt hieraan veelal ten grondslag. De historisch gegroeide zelfregulering in deze sector zal moeten worden geschraagd met noodzakelijke wettelijke maatregelen wil je toekomen aan meer consistente kwaliteit. Gelukkig heeft Nederland inzake de regulering van en het toezicht op accountants inmiddels een sterkere reputatie opgebouwd en inspireert het vele andere landen en de EU tot het nemen van benodigde aanvullende maatregelen.

Het gat tussen de hierboven genoemde ambitie en de bestaande praktijk is echter nog steeds groot. Menige aanbeveling van de MCA en Cta wacht nog op uitwerking. Uw voorontwerp draagt eraan bij dit gat te verkleinen en een slinger aan de aanbevelingen te geven. Dit heeft onze volledige steun.

Graag zien we dat het uiteindelijke wetsvoorstel eraan bijdraagt dat de noodzakelijke investeringen in kwaliteit, in leiderschap en in de organisatorische structuur binnen de accountancysector worden doorgevoerd. Ervaring leert dat zonder aanhoudende externe druk vanuit de overheid en onafhankelijk toezicht de accountancysector niet bereid is noodzakelijke aanpassingen zelf te maken.

Onze reactie is opgebouwd uit enkele algemene opmerkingen, gevolgd door opmerkingen ten aanzien van de belangrijkste hoofdpunten vanuit beleggersperspectief. We vertrouwen erop dat het uiteindelijke wetsvoorstel de kwaliteitsambitie maximaal zal blijven ondersteunen en de reacties die u ontvangt wellicht inspireren tot verdere aanscherpingen. Dit vergt een doortastende en toekomstgerichte overheid die we op dit terrein van regulering graag blijven ervaren.

B. Algemene opmerkingen

<u>De kwaliteit van de accountantscontrole is van groot maatschappelijk belang</u>

Het maatschappelijk belang van relevante en betrouwbare financiële verslaggeving van ondernemingen is groot. Gebruikers van verslaggeving moeten gerechtvaardigd kunnen vertrouwen op de getrouwheid van de verslaggeving en het oordeel van accountants(organisaties) in de afgegeven controleverklaring.

Aandeelhouders, voor wie de VEB als belangenbehartiger en vertegenwoordiger optreedt, hechten groot belang aan het oordeel van de controlerend accountant over de risico's die verbonden zijn met het investeren in private ondernemingen via een gereguleerde markt. Het wetsvoorstel draagt eraan

bij dat de kwaliteit van wettelijke controles in de toekomst beter wordt geborgd, en is daarmee van groot belang voor de benodigde versterking van de beleggersbescherming in Nederland.

Gebreken in kwaliteit worden zichtbaar in incidenten

Diverse incidenten hebben ervoor gezorgd dat gerechtvaardigd aan de huidige kwaliteit van de wettelijke controles getwijfeld wordt. In Nederland waren dat bijvoorbeeld faillissementen (Imtech, Macintosh, InnoConcepts en Van der Moolen), fraude (Steinhoff), nationalisatie (SNS Reaal) en corruptie (Ballast Nedam/SHV/Econosto). Daarnaast wijzen grote affaires in landen zoals het Verenigd Koninkrijk (Carillion, Patisserie Valerie en Thomas Cook), Duitsland (Wirecard) en de Verenigde Staten op grote tekortkomingen gemaakt door accountants en wereldwijd bekendstaande accountantsorganisaties.

Onder de oppervlakte is echter veel meer aan de hand

De prestatiekloof wordt zowel door incidenten als telkens opnieuw bij elk onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van de accountantscontrole bevestigd. Bij incidenten blijkt dat naast de tekortkomingen in de controle ook de onderliggende verslaggeving van de controlecliënt zelf op cruciale onderdelen te wensen overliet. Maar de kwaliteit van de accountantscontrole als zodanig is ook bij het uitblijven van incidenten maatschappelijk even zorgelijk.

Een accountant kan en mag zich immers nooit verschuilen achter het argument dat de onderliggende financiële verslaggeving toevalligerwijs van voldoende kwaliteit is geweest. De VEB leest toch juist vaak de verdedigingslinie dat ook na geconstateerde fundamentele tekortkomingen bij de accountantscontrole de controleverklaring niet hoeft te worden aangepast. Alsof daarmee de tekortkomingen, bijvoorbeeld ten aanzien van diens controleplan en de verrichte controlewerkzaamheden, minder ernstig zouden zijn. Dat de controleverklaring achteraf juist blijkt, is geenszins een verdienste van de accountant, maar van de controlecliënt die de verslaggeving al op orde had voordat de accountant begon met controleren. Enkel door toedoen van de controlecliënt is een nieuw incident voorkomen.

Dat het publiek over de juistheid van de controleverklaring wordt geïnformeerd, ligt voor de hand. Daarbij zal het een dwingend vereiste moeten zijn dat voorafgaand aan de publieke mededeling de AFM heeft beoordeeld dat de aanvullende controlewerkzaamheden van de accountant het oordeel over het al dan niet kunnen afgeven van een goedkeurende controleverklaring rechtvaardigen (zie ook hierna onder C.5).

De kwaliteit is consistent onvoldoende

De VEB steunt de voorstellen voor de meer duurzame borging van de kwaliteit van wettelijke controles zeer. Het relatief hoge aantal bevindingen in de door de onafhankelijke toezichthouder onderzochte controles is een volstrekt onwenselijke uitkomst. Het gaat hier immers om substantiële tekortkomingen (bevindingen) die zo ernstig zijn dat iedere individuele tekortkoming de onderbouwing voor de afgegeven controleverklaring vaak reeds wegneemt. Wanneer er sprake is van meerdere bevindingen per controledossier, geeft dit de ernst van de situatie aan. Dit duidt op een duurzaam, aanhoudend en ernstig probleem ten aanzien van de kwaliteit binnen de accountancysector, zowel nationaal als internationaal. In internationaal verband voldoet 37 procent van de controles op fundamentele onderdelen niet aan de daaraan gestelde eisen. Dat percentage was eerder nog hoger, maar de laatste jaren vrijwel gelijk gebleven. Omdat de grootste

accountantsorganisaties en hun controlecliënten internationaal georganiseerd en actief zijn, geeft dit eenzelfde beeld in Nederland.

Er lijkt sprake van marktfalen

De voorgenomen verbetering van de kwaliteit van de controle gaat te langzaam. Het wordt meer en meer duidelijk dat sprake kan zijn van marktfalen. Meer fundamentele ingrepen in de structuur van de sector zijn dringend nodig. Waar geen ervaring is opgedaan met alternatieve modellen zou met spoed ingezet moeten worden op het uitrollen van pilot-studies zoals voorzien door de Cta. Vooralsnog zien we hier nog niet de contouren van.

Het is zorgelijk dat beleggers nog steeds te weinig kunnen vertrouwen op de verklaring van de controlerende accountant. Ondanks alle discussies rondom de accountancysector, de niet aflatende aandacht en handhaving door de onafhankelijke toezichthouder en alle inmiddels genomen verbetermaatregelen, is de algehele situatie de afgelopen jaren niet verbeterd. Het maken van de noodzakelijke omslag blijkt zeer lastig.

De VEB betwijfelt of de ernst van de situatie ook de accountantsorganisaties echt heeft bereikt. De wens weer in de schulp terug te kunnen keren leeft binnen de sector weer op en wordt inmiddels ook weer publiekelijk uitgedragen.

De VEB steunt de voorgestelde maatregelen dan ook zeer

De VEB is verheugd met de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, meer specifiek (i) de aanvullend eisen die worden gesteld aan accountantsorganisaties en (ii) de herbevestiging van de oorspronkelijk bedoelde bevoegdheden van de AFM om handhavend met boetes op te kunnen treden tegen accountantsorganisaties waar op belangrijke punten de interne kwaliteitsbeheersing te wensen overlaat (herbevestiging zorgplicht).

C. De VEB maakt op onderdelen een andere taxatie van het kwaliteitsprobleem

1. Versterking keten / Audit Quality Indicators (AQI's)

De accountancysector moet zich aanpassen

Het accountantsberoep is een cruciale professie als intermediair tussen instellingen en de daaraan verbonden stakeholders waar het de getrouwheid van de financiële verslaggeving betreft.

Het beroep staat voor een existentiële uitdaging. De aantrekkelijkheid voor nieuwe en bestaande medewerkers behouden, de werkdruk hanteerbaar te houden, een cultuurverandering met versterkte focus op kwaliteit door te voeren en het publiek belang meer centraal te zetten. Kiest de sector voor verzet en de vlucht in oude waarden, dan behouden we de *wicked problems* zoals geduid door de MCA, de publieke aandacht voor de absolute omvang van de beloning per partner, de discussies over de aantrekkelijkheid van het beroep en de publieke weerstand over incidenten. Kiest de sector de weg voorwaarts, intrinsiek of met externe druk, dan herwint het publiek vertrouwen en opent dit de deur voor een blijvende vertrouwensrol op bestaand terrein en - niet onbelangrijk - op nieuwe terreinen, zoals duurzaamheid en betrouwbaarheid van de interne beheersing van data-intensieve

bedrijfsprocessen. Met gemotiveerde en intrinsiek gemotiveerde medewerkers welke deze zeer belangrijke taak verrichten in het scharnierpunt van ondernemerschap en publiek belang.

De vraag is of de sector de door de VEB ervaren urgentie deelt op weg naar een nieuw evenwicht, waarbij de kwaliteitscrisis is overwonnen en alle betrokkenen in de sector gerechtvaardigd trots kunnen zijn op hun werk dat door middel van digitalisering, in een kwaliteitsgerichte cultuur en een meer bij deze tijd en moderne governance standaarden passende structuur wordt uitgeoefend.

Initiatieven vanuit de sector zijn tot op heden niet succesvol gebleken

Het spel is op de wagen, maar het gaat niet van harte. Het lijkt er in ieder geval op dat accountantsorganisaties nog steeds een andere kwaliteitsmaatstaf gebruiken dan de wetgever heeft beoogd en waar de AFM op toeziet.

In de meest recente controle-cyclus merkt de AFM van de 12 controles uitgevoerd bij organisaties van openbaar belang er 4 aan als onvoldoende. Een deugdelijke grondslag voor het afgeven van een goedkeurende verklaring door de accountant ontbrak bij deze controles. De accountantsorganisaties wisten slechts met uitzondering de door de AFM geconstateerde tekortkomingen zelf aan het licht te brengen. Dit geeft weinig vertrouwen dat initiatieven vanuit de sector voldoende zijn om de noodzakelijke kwaliteitsslag te kunnen maken.

Beter inzicht in oorzaken voor kwaliteitsproblemen nodig

Om tot effectieve oplossingsrichtingen en beleidsvoorstellen te komen is niet enkel een blik op de ernst en aanhoudendheid van het probleem belangrijk, maar ook op de factoren die het kwaliteitsprobleem (mede) veroorzaken. De impact van het ontbreken van een kwaliteitsgerichte cultuur in de sector komt in meerdere rapporten tot uiting.

In het AFM rapport "Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector" zijn (empirische) wetenschappelijke bewijzen weergegeven voor een negatieve impact op de kwaliteit van wettelijke controles van onder meer het verdienmodel ("de gecontroleerde entiteit betaalt de controleur") en de combinatie van advies en controle in één onderneming. Een andere geïdentificeerde kwetsbaarheid - de informatieasymmetrie tussen gebruikers van de controleverklaring en de opstellers daarvan - wordt met AQI's ingevuld, althans dat is de bedoeling.

AQI's kunnen helpen bij de risicoanalyse

De Cta constateerde begin vorig jaar dat eenduidige standaarden voor de kwaliteit van wettelijke controles ontbreken. Het wetsvoorstel beoogt de aanbevelingen van de Cta over te nemen ten aanzien van het ontwikkelen van AQI's. Daarbij zal de eerste set AQI's op voorstel van de Kwartiermakers worden vastgesteld, waarna de NBA moet zorgdragen voor een periodieke evaluatie van de AQI's[4]. De VEB is van mening dat de voorgestelde AQI's onvoldoende bijdragen aan betekenisvolle kwaliteitsindicatoren voor de kwaliteit van de accountantscontrole.

Betrouwbare cijfers in jaarrekeningen zijn van grote maatschappelijke waarde. Accountants voegen zekerheid toe aan deze cijfers. De VEB onderschrijft daarom dat een beter en eenduidiger inzicht in de kwaliteit van de accountantscontrole cruciaal is voor beleggers. AQI's hebben als meerwaarde dat ze

[4] Op dit moment loopt een separate consultatie ten aanzien van door de Kwartiermakers voorgestelde Audit Quality Indicators.

kunnen helpen in het maken van een risicoanalyse voor de kwaliteit van de controle en assisteren een minimale benchmark te creëren voor de inzet op onderdelen.

Tegelijkertijd is de VEB niet overtuigd dat de voorgestelde (eerste set) AQI's bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de kwaliteit van de accountantscontrole als zodanig. Ook betwijfelt de VEB of van deze AQI's een voldoende stimulerende werking uitgaat richting accountantsorganisaties om te komen tot een betere wettelijke controle. De in het wetsvoorstel gekozen aanpak draagt naar de mening van de VEB onvoldoende bij aan het ontwikkelen van objectieve en betekenisvolle kwaliteitsindicatoren. Om de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te borgen zijn AQI's een middel voor optimale allocatie van middelen, maar zeker geen doel op zich.

<u>De cruciale proxy voor controlekwaliteit is en blijft een goede uitkomst van externe toetsing</u>

Vanuit het perspectief van beleggers is controlekwaliteit primair de mate waarin de accountant terecht, dat wil zeggen met een professioneel-kritische instelling en op basis van voldoende en geschikte controle-informatie, tot de conclusie komt dat de jaarrekening in alle van materieel belang zijnde opzichten een getrouw beeld geeft en aan alle daaraan te stellen eisen voldoet.

De uitkomsten van de toetsing van controledossiers door de onafhankelijke toezichthouder, AFM, zijn volgens de VEB de cruciale proxy voor controlekwaliteit. Een kwalitatief goede controle is immers een resultaatsverplichting van de accountantsorganisatie en geen inspanningsverplichting per ingrediënt. De VEB begrijpt heel goed de wens van de accountancysector om een afleider te creëren en een makkelijk meetbare norm te introduceren waaraan ze eenvoudiger kan voldoen. Het ligt in de rede dat de sector de toezichthouder, rechter en het publiek zal trachten te overtuigen dit bij de beoordeling van de kwaliteit van de controle mee te wegen.

De voorgestelde indicatoren zijn volgens de VEB echter geen adequate reflectie van de kwaliteit van de jaarrekeningcontrole. Het voorgestelde instrumentarium van AQI's is niet een passend antwoord op de behoefte aan kwaliteit verhogende maatregelen. Elke AQI is artificieel en geeft geen enkele zekerheid dat daar waar het spannend wordt de focus op kwaliteit, de rechte rug en het professioneel-kritisch vermogen van de accountant zal zegevieren in de afweging tussen rendement en risico. De VEB vreest bovendien voor sturing van controles op AQI-uitkomsten.

De voorgestelde AQI's zijn naar de mening van de VEB onvoldoende instrumenteel voor het voldoen aan het hogere doel, te weten de resultaatsverplichting. De gekozen overwegend kwalitatieve indicatoren (ongeacht het aggregatieniveau) zijn moeilijk te interpreteren en miskennen daardoor het eigenlijke bestaansrecht van de professie.

<u>AQI's op niveau van individuele controle</u>

Het aggregatieniveau dat met het wetsvoorstel wordt voorgesteld, zijnde de accountantsorganisatie, is naar mening van de VEB te generiek om effectief van nut te zijn voor de gebruikers van de jaarrekening in kwestie. Ook dreigen de uitkomsten van dergelijke geaggregeerde rapportages door accountantsorganisaties te worden weggeredeneerd met argumentaties over achtergronden van gemiddeldes. Vruchtbare discussies worden dan ernstig gehinderd door verdere informatie-asymmetrie tussen accountantsorganisaties en gebruikers.

Ten aanzien van het niveau waarop AQI's gepresenteerd moeten worden, meent de VEB dat rapportage in dat geval op het niveau van de individuele controle verreweg de meest effectieve en

zinnige keuze is[5]. De VEB meent dat de accountantsorganisatie, toezichthouder en gebruikers op die wijze de set van AQI's kunnen betrekken in de bredere risicoanalyse ten aanzien van de kwaliteit van de accountantscontrole. Enkel met informatie op individueel niveau kan het lerend vermogen van algoritmes en AQI's worden benut.

De VEB realiseert zich dat de keuze voor rapportage op het niveau van de individuele controle het potentieel eenvoudiger maakt om AQI-uitkomsten terug te herleiden tot individuele controlecliënten. Gelet op de totale omvang van de controlemarkt lijkt ons dit risico beperkt. Voor het lerend vermogen van de sector, om de focus op kwaliteit te verhogen en het gedrag aan te passen met behulp van de sturende werking van AQI's, is het essentieel een zo laag mogelijk aggregatieniveau te hanteren.

Zonder externe transparantie en communicatie onvoldoende zuiverende werking

De accountant levert een belangrijke bijdrage aan het verschaffen van zekerheid en moet richting aandeelhouders meer dan ooit zijn maatschappelijke toegevoegde waarde kunnen aantonen op het niveau van de individuele controlecliënt. Dat kan primair via de doorontwikkeling van de uitgebreide controleverklaring en specifiek de mogelijkheid via de *emphasis of matter* en *key audit matters* paragrafen extra toelichting op de controle en duiding van de risico's in de jaarrekening te geven, naast vanzelfsprekend de aanwezigheid van de accountant bij aandeelhoudersvergaderingen. De achterkant van dezelfde medaille zou dan kunnen worden aangevuld met informatie over de AQI's. Door de externe transparantie over risico's en onzekerheden in de controle te spiegelen met de AQI's, krijgen de accountantsorganisatie, toezichthouder en het publiek in ieder geval een beter beeld van de inzet aan de kant van de accountant en de accountantsorganisatie om in ieder geval de randvoorwaarden te scheppen voor het uitvoeren van een controle van voldoende kwaliteit.

Hierbij gaat het in ieder geval om een gedetailleerd inzicht in de door accountants gemaakte risico-inschattingen (inclusief fraude, corruptie en continuïteit), de uitgevoerde controlewerkzaamheden, het verkregen controlebewijs en de hieruit voortvloeiende bevindingen en conclusies. De communicatie van de *key audit matters* van de controle is een potentieel krachtig instrument om beleggers te wijzen op specifieke risico's en op materiële gebeurtenissen en transacties die gedurende de controleperiode hebben plaatsgevonden. De ervaring van de VEB is dat de directe communicatie van de accountant in de controleverklaring is verbeterd, maar dat de ruimte die de accountant heeft nog niet voldoende wordt benut.

Ten slotte wijst de VEB op het belang van een ruimhartige communicatie met het maatschappelijk verkeer door de accountant over zijn bevindingen. In de voorgestelde AQI's lezen wij dit elementaire onderdeel van zijn verantwoordelijkheid niet terug. Een betere communicatie is voor beleggers ook van belang om hen in staat te stellen de voorgenomen (her)benoeming van een accountantsorganisatie in de aandeelhoudersvergadering te beoordelen. In dit kader is een punt van aandacht het ontbreken in het wetsvoorstel van een verdere praktische invulling van de timing van de presentatie van AQI's in de jaarcyclus. Als beleggers de AQI-resultaten mee moeten laten wegen in hun beoordeling van de rapportage in jaarrekening en bestuursverslag, is de periode van beoordeling van AQI's en publicatie van resultaten volgens VEB een uitdaging.

[5] Alleen ten aanzien van de AQI 'Betrokkenheid externe accountant' geldt dat hier op individueel niveau, per externe accountant, over gerapporteerd moet worden.

2. Versterking governance grote kantoren met uitbreiding niet-OOB

Versterking van het interne toezicht nodig

Het publiek belang van een wettelijke accountantscontrole schept volgens de VEB een grote verantwoordelijkheid voor bestuurders/beleidsbepalers en interne toezichthouders van een accountantsorganisatie. Een gedegen en effectief functionerend intern governancesysteem bij de kantoren is een randvoorwaarde voor het adequaat invulling geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid rond wettelijke controles.

Focus van het toezicht moet blijven op het OOB-segment

De VEB herkent de relevantie van het onder verstevigd toezicht stellen van niet-OOB accountantsorganisaties. De VEB vraagt zich wel af of de uitbreiding van verantwoordelijkheden en directe toezichtsactiviteiten van de AFM naar dit segment niet ten koste zal gaan van de urgente en aanhoudende focus die juist nodig is op het maatschappelijk relevantere OOB-segment. De aangelegenheden rond het niet-OOB segment raken de gang van zaken op financiële markten namelijk in mindere mate. Als gevolg hiervan zal de reputatie van de markt naar alle waarschijnlijkheid ook minder snel in het geding zijn.

Gelet op het feit dat de AFM als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel met meer toezichtstaken zal worden belast en ervan uitgaande dat de kwaliteitsuitdaging bij het niet-OOB segment groter zal zijn, zal dit organisatorische aanpassingen bij de toezichthouder noodzakelijk maken. De VEB vraagt daarom aandacht voor een evenwichtige balans tussen de taken van de AFM met betrekking tot het toezicht op OOB- en niet-OOB-organisaties. Indien niet tijdig in de benodigde aanvullende capaciteit kan worden voorzien, zal een verdeelde strijd voor kwaliteitsverbetering impliceren dat het ten koste kan gaan van de effectiviteit van het toezicht zoals we nu gewend zijn. De VEB ziet weinig meerwaarde in het telkens opnieuw herbevestigd krijgen dat de kwaliteitsproblemen ook breder in de sector bestaan. De oplossing zit naar de mening van de VEB juist in het wegnemen van het marktfalen bij - te beginnen - het OOB-segment. Enkel door druk te houden op het benoemen van consistente kwaliteitsproblemen binnen de bestaande structuur en vanuit de wetgever aanpassingen af te dwingen in die structuur, wordt een oplossing geforceerd. Daarna is het passend ook het niet-OOB segment aan soortgelijke bewezen hervormingen te onderwerpen.

Met aanvullende bevoegdheden voor intern toezicht

Onder de premisse dat in deze balans kan worden voorzien met aanvullende capaciteit, steunt de VEB de voorgenomen maatregelen die een uitbreiding en verscherping van het intern toezicht bij accountantsorganisaties beogen. Zo ziet de VEB de toegevoegde waarde van het geven van aanvullende bevoegdheden aan het interne toezichtorgaan van OOB-accountantsorganisaties op de voorgestelde vijf onderdelen. Deze moeten bijdragen aan de noodzakelijke herijking van de balans tussen het commercieel belang van de onderneming en het financieel belang van de partners enerzijds en het maatschappelijk belang van een kwalitatief hoogwaardige wettelijke controle anderzijds.

In hun recente tweede voortgangsrapportage geven de Kwartiermakers bijvoorbeeld aan dat het borgen en bevorderen van de cultuur binnen de accountancysector een 'lange, hobbelige weg is' en

dat 'blijvende aandacht van alle betrokkenen noodzakelijk blijft'[6]. Interne toezichthouders spelen volgens de VEB in dit langdurige verbetertraject een belangrijke rol.

Enkel met systeem van coöptatie kan effectief toezicht op partners worden uitgeoefend

De VEB hecht eraan bij dit thema nog een aantal aspecten bij u onder de aandacht te brengen. Deze bepalen in grote mate of de voorstellen in de praktijk effectief zullen blijken. In de eerste plaats is het volledig onafhankelijk kunnen opereren van interne toezichthouders cruciaal voor een goede machtsbalans. Dit wordt deels geborgd door een systeem van coöptatie waarbij de zittende leden van de raad van commissarissen voordrachten voor nieuw te benoemen interne toezichthouders doen, in plaats van een expliciete rol van de partners hierin. Immers, het is juist het functioneren van de partners waar het bestuur dagelijks leiding aan geeft en waar commissarissen toezicht op houden.

De kanttekening hierbij is dat als een raad van commissarissen teveel is losgezongen van bestuur en organisatie, coöptatie geen natuurlijke handrem biedt. De VEB hecht eraan dat de AFM bij de verplichte geschiktheidstoetsing van commissarissen individueel en als collectief (her)beoordeelt of profiel en deskundigheid passend zijn bij de uitdagingen waar accountantsorganisaties voor staan en of de dynamiek tussen partners, bestuur en commissarissen bijdraagt aan het realiseren van de belangrijkste uitdagingen op kwaliteitsgebied.

Verbetering inzicht in het nemen van verantwoordelijkheid als commissaris

De VEB zou verder graag meer duidelijkheid willen over corrigerende acties door raden van commissarissen. De toegevoegde waarde van commissarissen bij de Big-4 zou inzichtelijk moeten worden. De interne kwaliteitsonderzoeken en de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelingen blijken bij accountantsorganisaties benedenmaats. Juist daar moet een raad van commissarissen een directere rol vervullen en de interne beheersing aanscherpen. De VEB heeft graag inzicht in hoeverre die verantwoordelijkheid wordt genomen en hecht er aan dat de AFM bij haar toezicht op accountantsorganisaties juist hier voldoende aandacht aan geeft.

Behoefte aan commissarissen met voldoende expertise en ervaring

Tot slot is de ervaring van de VEB dat het een uitdaging blijkt functionarissen te vinden die over voldoende expertise en ervaring beschikken. Het stimuleren en verplicht stellen van permanente educatie ziet de VEB als een belangrijk element. Ook zou het accountantsberoep er werk van moeten maken de onafhankelijkheidseisen voor accountants niet automatisch ook op commissarissen van toepassing te verklaren. Voor bestuurders, niet-partners, begrijpt de VEB dit, maar het is bevreemdend dat accountants zelf bepalen dat de aantrekkelijkheid van het realiseren van interne toezichtstructuren wordt belemmerd door onafhankelijkheidseisen die hier niet voor bedoeld zijn en niet passend.

[6] Tweede voortgangsrapportage Kwartiermakers Toekomst Accountancysector, 24 juni 2021.

3. Aanwijzingsbevoegdheid

Controleplichtige entiteiten zonder accountant vormen een zorgelijke situatie

Zonder accountantscontrole kan een beursvennootschap geen jaarrekening publiceren en bijvoorbeeld ook geen dividend uitkeren. Dat is voor veel betrokkenen, waaronder beleggers, een onacceptabele en onwenselijke situatie. Uit onderzoek van de VEB blijkt dat momenteel twaalf beursvennootschappen geen controlerend accountant hebben[7].

De VEB heeft de betreffende ondernemingen recent gevraagd naar de redenen voor het niet hebben kunnen contracteren van een accountantsorganisatie. Vrijwel allemaal wezen zij erop dat de door hen benaderde accountantskantoren (Big-4 en Next-2) vanwege een gebrek aan capaciteit niet bereid waren tot het uitvoeren van de controle. Accountantsorganisaties spreken deze lezing voorzover de VEB bekend overigens tegen. IEX Group N.V. ('IEX') meldde in aanvulling hierop ook dat accountantskantoren geen verlengd boekjaar wilden controleren. IEX besloot eind 2019 het boekjaar 2019 te verlengen tot en met 30 december 2020 (het boekjaar omvatte derhalve twee kalenderjaren). Naar eigen zeggen koos zij hiervoor om meer ruimte en tijd beschikbaar te hebben voor het contracteren van een accountantsorganisatie. Dat is tot op heden zonder resultaat gebleven.

Ligt de oplossing niet juist besloten in het verbeteren van de eigen interne beheersing?

Dat beursvennootschappen geen accountant kunnen vinden, zegt zeer waarschijnlijk juist ook iets over de onderneming zelf. Zo is goed voorstelbaar dat accountantsorganisaties de betreffende entiteiten niet accepteren vanwege bijvoorbeeld een gebrekkige interne beheersing. Omdat de *status quo* in de ogen van de VEB onbevredigend is, moet aan de door marktpartijen geconstateerde impasse een einde komen. De VEB steunt derhalve in beginsel het idee van een aanwijzingsbevoegdheid als *ultimum remedium*. In het wetsvoorstel krijgt de NBA de bevoegdheid om aan OOB's een accountantsorganisatie toe te wijzen als de te controleren entiteit er zelf niet in slaagt een accountant te vinden.

Is de NBA als belangenbehartiger van de sector wel geschikt als intermediair?

De VEB maakt wel enkele kanttekeningen bij (de invulling van) de aanwijzingsbevoegdheid zoals in het wetsvoorstel opgenomen. In de eerste plaats is van belang in te gaan op de centrale rol die de NBA moet gaan vervullen. Vanuit governance optiek komt de vraag op of een beroepsorganisatie (en belangenbehartiger) van accountants wel een beslissende stem moet krijgen bij het toewijzen van een specifieke accountantsorganisatie aan een entiteit.

Deze nieuwe (voorgestelde) verantwoordelijkheid in combinatie met de bestaande taken van de NBA is volgens de VEB in de praktijk lastig gestalte te geven. In dit kader merkt de VEB ook op dat de MCA in haar eindrapportage concludeerde dat de invloed van de Big-4 binnen de beroepsorganisatie (te) groot is[8]. De MCA signaleerde bovendien dat die invloed en dominantie zich eveneens doen gelden binnen diverse overleggremia binnen de NBA en ook ten aanzien van de totstandkoming en invoering van controlestandaarden en NBA communicatie.

[7] https://www.veb.net/artikel/08014/twaalf-bedrijven-zonder-jaarrekening-veb-vraagt-opheldering
[8] Eindrapport Monitoring Commissie Accountancy (*Spiegel voor de accountancysector*), 14 januari 2020.

Deze constateringen voeden de twijfel of een niet-onafhankelijke en door de Big-4 gedomineerde actor als de NBA doorslaggevende invloed moet krijgen bij het aanwijzen van een accountantsorganisatie. Naar de mening van de VEB zou het eenvoudiger en meer zuiver zijn de functie van intermediair bij de AFM neer te leggen naar analogie van de mogelijkheid die externe toezichthouders reeds toekomen qua aanstelling van (stille) bewindvoerders en curatoren. Na de aanstelling herleeft aan beide kanten de volledig onafhankelijke taakuitoefening en is van vermeende rolonzuiverheid (toezicht op zelf aangewezen accountant(-sorganisatie)) niet langer sprake.

Impact van aanwijzingsbevoegdheid naar verwachting beperkt

Beursvennootschappen stellen dat accountants hen niet zouden willen controleren, terwijl ze wel bereid zijn te betalen voor die controle. Daarbij wordt verwezen naar capaciteitstekorten. De VEB wijst erop dat zij het waarheidsgehalte van de door beursvennootschappen aangevoerde argumenten inhoudelijk niet kan toetsen. Indien kantoren de controle niet willen uitvoeren, is zeer de vraag of de aanwijzingsbevoegdheid effectief zal zijn. In dat geval valt te voorzien dat accountantsorganisaties ook na inmenging door de intermediair niet bereid zijn de controle op zich te nemen, nog altijd met verwijzing naar capaciteitstekorten.

De VEB heeft de indruk dat een uitkomst uit de impasse zou kunnen worden gevonden in de aankondiging van de accountantsorganisatie en acceptatie van de controlecliënt in het (her)benoemingsproces dat de kans groot is dat geen goedkeurende verklaring kan worden afgegeven. Indien de gebreken en onzekerheden in de interne beheersing dermate groot zijn, kan een verklaring met beperking, een verklaring van oordeelonthouding of een afkeurende verklaring uitkomst bieden. Naast vanzelfsprekend de minder aantrekkelijke optie te voorzien in een hogere vergoeding voor de accountant om te kunnen controleren om onzekerheden in de interne beheersing heen. De VEB heeft de indruk dat beursvennootschappen weinig bereid zijn deze uitkomsten voorshands te accepteren en dat dit ook één van de redenen kan zijn voor het niet kunnen vinden van een accountant. Dit wordt dan niet opgelost met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid.

Verduidelijking criteria bij aanwijzing gewenst

Overigens overtuigen de in het wetsvoorstel aangehaalde criteria op basis waarvan de intermediair uiteindelijk een accountantsorganisatie moet aanwijzen niet. De genoemde aspecten - expertise, sectorkennis en doelgroep aanvrager - bieden nauwelijks handvatten om tot een definitieve keuze te komen. Zo geldt ten aanzien van alle accountantsorganisaties met OOB-vergunning (Big-4 en Next-2) dat deze in staat moeten worden geacht een kwalitatief goede controle van beursvennootschappen te verrichten. Voor de VEB is bovendien onduidelijk wat 'doelgroep aanvrager' inhoudt en welke overwegingen daarbij kunnen spelen.

4. Versterking handhavingsinstrumentarium AFM

De AFM heeft een unieke positie als onafhankelijk toezichthouder op de accountancy

De VEB heeft veel waardering voor het werk van de AFM. De VEB is bekend met de misplaatste kritiek dat de wijze waarop de AFM de kwaliteit van wettelijke controles onderzoekt gericht is op 'compliance-kwaliteit' en de volledigheid van de controledossiers, wat juist niet zou helpen kwaliteitsverbetering te realiseren. De VEB herkent zich geheel niet in dat beeld. Wij zien in Nederland een toezichthouder die een *principle-based* benadering in het toezicht laat zien. Hiervan kan een ander beeld ontstaan, omdat het principe van het verkrijgen van voldoende en geschikte controle-informatie ook als regel concreet is opgenomen in de controlestandaarden die wereldwijd door accountants zijn opgesteld en door hen moeten worden toegepast.

De AFM beoordeelt bij wettelijke controles of de externe accountant voldoende en geschikte controle-informatie heeft verkregen om zijn oordeel over de jaarrekening te onderbouwen. De AFM gaat hierbij met name na of de accountant voldoende (professioneel) kritisch is geweest en richt zich enkel op materiële onderdelen die van belang zijn voor het beeld van de jaarrekening. Buiten de onafhankelijke toezichthouder is geen enkele partij voldoende in staat die kwaliteit objectief te beoordelen. De kwaliteit kan enkel worden gevalideerd wanneer sprake is van voldoende onafhankelijkheid, capaciteit, eigen werkzaamheden en expertise in het beoordelen van de kwaliteit. Het functioneren van de Nederlandse kapitaalmarkt en effectieve beleggersbescherming is gediend met goed toezicht.

De unieke positie vergt een toereikend toezichtsarsenaal inclusief het boetewapen

Zoals hierboven gemeld maakt de VEB zich zorgen over het vermogen van accountantsorganisaties op eigen initiatief noodzakelijke verbetermaatregelen te nemen. Het *track record* van de sector is in deze niet overtuigend. De transitie duurt te lang en gaat met te veel kwaliteitsproblemen en ongelukken gepaard. De VEB heeft zich verbaasd over de publiciteit vanuit betrokkenen over de 'overwinning' van accountantsorganisaties die zich hebben verzet tegen eerder opgelegde boetes vanwege ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de controle binnen deze organisaties. De aandacht ging uit naar het al dan niet verschuldigd zijn van de boete in plaats van de gebrekkige kwaliteit van controles die in de rechtszaak ook niet door partijen werd betwist.

De VEB is het volledig eens met het herstel van het boeteregime als onderdeel van het wetvoorstel. Een boeteregime dat zich blijft richten op accountantsorganisaties, zoals het ook bij de opzet van de wetgeving bedoeld was. De kennelijke omissie in de tekstuele uitwerking van de eerdere wet wordt daarmee hersteld. De accountants hebben geen inspanningsverplichting, zoals door sommigen in de eerdere rechterlijke uitspraak werd gelezen, maar een duidelijke resultaatsverplichting om ervoor te zorgen dat alle aan de accountantsorganisaties verbonden accountants controles van voldoende kwaliteit uitvoeren.

De AFM moet waar nodig ook kunnen doorpakken met boetes. In de eerste plaats om het financiële profijt van mindere inzet van middelen dan nodig voor een voldoende controle weg te nemen. Dat is een verantwoordelijkheid op accountantsorganisatieniveau. Daarnaast om de uitstraling weg te nemen dat overtredingen minder ernstig zouden zijn en de aard van het beroep een vrijwaring rechtvaardigt voor aansprakelijkheid voor fouten. Daarbij hecht de VEB eraan dat de

onderzoeksbevindingen van de AFM transparant zijn, zodat het lerend vermogen van de sector door de inhoud van de onderzoeken en boetebesluiten blijvend wordt gediend.

Ook de intensivering qua frequentie en de bevestiging dat een aantal van 10 dossiers toereikend is voor een goed beeld over de kwaliteitsbewaking op accountantsorganisatieniveau, neemt naar de mening van de VEB onduidelijkheden en discussies over vermeende statistische insignificanties weg. Overigens komt het aantal van 10 de VEB als relatief veel voor. Ook met 2 van 5 op consistente wijze en op relevantie geselecteerde controledossiers, waarbij fundamentele tekortkomingen worden geconstateerd, zal het beeld voor de VEB voldoende helder zijn dat het nog altijd schort aan het benodigde niveau van kwaliteitsbewaking.

Accountantsorganisaties moeten qua professionaliteit opschalen

Naar de mening van de VEB is het aan de accountantsorganisaties de juiste eigen verantwoordelijkheid te nemen. Bestuurders moeten de interne beheersing, inclusief kwaliteitsbeheersing, bewaken. Accountants moeten aan hun eigen normen blijven voldoen voor wat betreft kwaliteitswaarborgen.

Waar accountants klem komen ten aanzien van beschikbaar gestelde capaciteit, budget etc. is het aan het bestuur om op verzoek altijd ruimte te creëren voor een kwalitatief goede controle. Waar accountants problemen hebben met de kwaliteit van hun eigen functioneren, dienen *ex-ante* door het bestuur waarborgen te zijn aangebracht om dit te constateren en de risico's te mitigeren. Waar de risico's bijvoorbeeld groter zijn in de controle, zouden meer ervaren en professioneel-kritische accountants in het controleteam moeten worden toegevoegd. Het is aan de raad van commissarissen het bestuur ter verantwoording te roepen als het aan bestuurlijke professionaliteit heeft ontbroken. Elke organisatie moet anticiperen dat er soms dingen misgaan en noodzakelijke voorzorgsmaatregelen in te voeren om te voorkomen dat slechte producten worden geleverd en afnemers gedupeerd worden. Deze bestuurlijke wetmatigheid geldt ook voor accountantsorganisaties.

Het heeft de VEB altijd verbaasd dat een dividendbeleid waarbij vrijwel de gehele winst direct wordt uitgekeerd aan partners gemeengoed is. Dat acht de VEB niet van deze tijd en niet in het belang van continuïteit en lange-termijn waardecreatie van de organisatie. Een sector als deze heeft ook een voorbeeldfunctie en moet voldoende gekapitaliseerd zijn en buffers ter beschikking hebben voor uit de bedrijfsvoering voortkomende risico's en aansprakelijkheden en ter financiering van de benodigde strategische herprioritering en inzet op hogere en meer consistente kwaliteit.

Accountants moeten qua professionaliteit opschalen

Daarnaast hebben en houden individuele accountants vanzelfsprekend een eigen verantwoordelijkheid voor hun professionele beroepsuitoefening. Ze mogen zich niet verschuilen achter de bestuurlijke inrichting en eindverantwoordelijkheid. Indien accountants niet de nodige capaciteit krijgen toebedeeld ten aanzien van inzet van mens en middelen voor het uitvoeren van een controle van voldoende kwaliteit, dan past het om die verantwoordelijkheid terug te geven.

Een accountant dient een controle van voldoende kwaliteit uit te voeren en zal tuchtrechtelijk voor tekortkomingen verantwoordelijk blijven. De VEB ziet deze dubbele verantwoordelijkheid heel scherp

en is van mening dat de dossiers die op accountantsorganisatie niveau als onvoldoende zijn aangemerkt ook tuchtrechtelijke repercussies zouden moeten krijgen.

Daarnaast past het in de interne beloningsstructuur van accountantsorganisaties veel meer oog te hebben voor kwaliteit. Indien uit in- of extern kwaliteitsonderzoek een positief resultaat blijkt, zou het passend kunnen zijn daarvoor discretionair een extra beloning toe te kennen. Mits ook de interne toetsing van voldoende niveau is, zal dit de bereidheid aanvullende capaciteit in te roepen bij onzekerheden doen toenemen. Ook zal de weerstand en angst voor toetsing hierdoor afnemen. Dit past naar de mening van de VEB bij een kwaliteitsgerichte cultuur.

Vice versa zouden tekortkomingen in kwaliteit ook bij de accountant zelf in de portemonnee moeten worden gevoeld. Dit kan via een afslag in de beloning op het niveau van de accountantsorganisatie of via introductie van het opleggen van een directe boete op het niveau van de individuele accountant (specifiek de *engagement partner*) door de externe toezichthouder, naar analogie van de bestuurdersaansprakelijkheid in de financiële sector. Deze boetes kunnen dan worden opgelegd bij zeer fundamentele tekortkomingen waar de accountant als individu een ernstig verwijt kan worden gemaakt. Dit laatste om overlap met de boete op accountantsorganisatieniveau te voorkomen.

5. Melding gebreken controle

Verduidelijking incidentmelding nuttig; bij twijfel niet inhouden

De VEB steunt de voorstellen ter verduidelijking van wat als incident aan de AFM moet worden gemeld. Dat significante gebreken in de controle daaronder vallen, is wat de VEB betreft een vereiste. Het is een groot voordeel binnen de vormgeving van het Nederlandse toezicht dat het toezicht op de bij een incidentmelding relevante actoren (gecontroleerde entiteit, beurs/marktplaats, accountants-organisatie) bij één toezichthouder is ondergebracht.

Het is naar de mening van de VEB goed om de lat wat kwalificeert als incident zo laag mogelijk te leggen. Bij twijfel dus niet inhouden. Enkel op die wijze kan de AFM effectief toezien op de voor het goed functioneren van de kapitaalmarkten geldende waarborgen. Hier zou een onderneming of een accountantsorganisatie achteraf geen discussie over moeten willen krijgen. Indien de informatie kwalificeert als koersgevoelige informatie, dan zal deze normaliter terstond door een persbericht publiek moeten worden gemaakt. Hier zijn uitzonderingen op mogelijk als de vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd, het functioneren van de markt niet negatief wordt beïnvloed en aandeelhouders niet gedupeerd. Met een incidentmelding aan de AFM heb je de zekerheid dat de AFM over de schouder van de onderneming kan meekijken of aan vereisten voor het inroepen van deze uitzonderingsmogelijkheid blijvend wordt voldaan.

Correctie van onjuiste berichtgeving

Helaas hebben aandeelhouders te vaak moeten ervaren dat wanneer er serieuze bedenkingen zijn met betrekking tot een beursgenoteerde onderneming, de passende reflex te kiezen voor transparantie wordt onderdrukt met moedwillige ruis en soms zelf pertinent onjuiste en onvolledige berichtgeving. Imtech en Wirecard zijn hier voorbeelden van. Als er leugens worden 'verkocht' aan de markt, dan zou een toezichthouder in de gelegenheid moeten worden gesteld dit publiekelijk te (laten) corrigeren.

Dit geldt naar de mening van de VEB ook voor de accountant die zaken heeft geconstateerd en gemeld bij de ondernemingsleiding, maar vervolgens wordt geconfronteerd met een weigerachtige houding de kgi-verplichting na te komen.

Het kan hierbij zelfs zover gaan (Wirecard) dat de ondernemingsleiding in strijd met de waarheid publiek maakt dat de accountant heeft aangegeven een goedkeurende verklaring af te zullen geven. In dit geval past publieke correctie van de onjuiste berichtgeving ongeacht de vertrouwelijkheid in de relatie tussen de ondernemingsleiding en accountant. Tijdig ingeroepen rugdekking van de externe toezichthouder is voor de accountant in een dergelijk geval een belangrijke waarborg om uit de situatie te kunnen komen. Daarbij kan de bij de AFM ondergebrachte commissaris voor de notering een notering tijdelijk schorsen of noteringen doorhalen om druk te zetten op de genoteerde onderneming om publiekelijk duidelijkheid te geven over de juiste en volledige stand van zaken.

Het is naar de mening van de VEB in dit soort zaken passend dat de accountant in de controleverklaring nader ingaat op de bij de controle geconstateerde issues welke hebben geleid tot de incidentmelding. Ook zal achteraf in het transparantieverslag van de accountantsorganisatie een al dan niet geanonimiseerde toelichting passend zijn.

Tot slot

De VEB ondersteunt de voorziene maatregelen in een poging het vertrouwen in de accountant en accountantsorganisaties te herstellen. De VEB sluit niet uit dat, afgezien van het voorgenomen wetsvoorstel en hetgeen we daarover hiervoor hebben opgemerkt, meerdere aanvullende en meer ingrijpende maatregelen nodig zijn. De ervaringen met alternatieve structuurmodellen kunnen hier zeer wel aanleiding voor geven. Binnen de bestaande structuur zijn de winstpunten van de in dit ontwerp voorgestelde maatregelen evident. Wij staan er vanzelfsprekend voor open onze reactie nader toe te lichten en u naar behoefte verder te ondersteunen met informatie en/of reflectie.

Hoogachtend,

P.M. (Paul) Koster
Directeur