

Duurzame verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles

Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek met de Vaste commissie Financiën van de Tweede Kamer over de Wijzigingswet accountancysector op 20 maart 2024

15 maart 2024

1.1. Vooraf

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) dankt de Vaste commissie Financiën van de Tweede Kamer voor de mogelijkheid om haar visie op de Wijzigingswet accountancysector (**Wetsvoorstel**) toe te lichten.

De AFM is aangewezen als de onafhankelijke toezichthouder op de naleving van de Wet toezicht accountantsorganisaties (**Wta**). Zoals weergegeven in de missie en visie van de AFM, maken wij ons sterk voor eerlijke en transparante financiële markten, en dragen als onafhankelijke gedragstoezichthouder bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. Tegen deze achtergrond, wil de AFM in dit position paper graag haar reflectie geven op het Wetsvoorstel dat momenteel in behandeling is in de Tweede Kamer.

De AFM heeft in 2018 het rapport '[Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector](#)' gepubliceerd, waarin is geanalyseerd welke kwetsbaarheden in de structuur van de sector aanwezig zijn waardoor de kwaliteit van de wettelijke controles achterblijven bij het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau. Daarop heeft de minister van Financiën in 2019 de Commissie toekomst accountancysector (**Cta**) ingesteld om te onderzoeken hoe de kwaliteit van de wettelijke controles duurzaam verbeterd kon worden. Het kabinet geeft met het voorliggende Wetsvoorstel opvolging aan een aantal aanbevelingen uit het eindrapport van de Cta, getiteld '[Vertrouwen op controle](#)'.

Op 16 september 2021 heeft de AFM een [consultatiereactie](#) ingestuurd op het eerdere concept van het Wetsvoorstel, toen nog getiteld de Wet toekomst accountancysector. Daarin is aangegeven dat de AFM onderschrijft dat het wetsvoorstel – in samenhang met andere initiatieven ter opvolging van de aanbevelingen van de Cta – helpt om de kwaliteit van wettelijke controles op een duurzaam hoger niveau te brengen, onder andere door de gekozen ketenbenadering.

In dit position paper borduurt de AFM voort op onze eerder gemaakte opmerkingen in de consultatiereactie ten aanzien van het Wetsvoorstel, ingestoken vanuit de knelpunten die de AFM in de accountancysector waarneemt. Waar passend, wordt tevens gerefereerd aan de bevindingen uit de op 30 oktober 2023 gepubliceerde slotrapportage van de Kwartiermakers toekomst accountancysector (**Kwartiermakers**), met als titel '[Druk en tegendruk](#)'.

1.2. Knelpunten in de accountancysector adresseren

A. Medeverantwoordelijkheid accountantsorganisatie voor kwaliteit wettelijke controles doet recht aan de praktijk

Wettelijke controles zijn bedoeld om zekerheid toe te voegen aan financiële gegevens ten behoeve van het publiek belang. Daarvoor dient een externe accountant in wettelijke controles een professioneel-kritische instelling te hanteren, professionele oordeelsvorming toe te passen en zijn oordeel te baseren op voldoende en geschikte controle-informatie, wat op basis van de controlestandaarden de maatstaf voor kwalitatief goede wettelijke controles is.

De AFM constateert in haar onderzoeken nog te veel wettelijke controles die kwalitatief onvoldoende zijn. Er zijn stappen gezet in de goede richting, maar zoals de Kwartiermakers constateerden, blijft er spanning staan op de wettelijke controle. Het tempo blijft achter, en de verandering is vooral extrinsiek gemotiveerd.

Wettelijke controles worden niet meer door individuele beroepsbeoefenaars verricht, maar door controleteams van accountantsorganisaties. Accountantsorganisaties zorgen met enerzijds hun gedrag en cultuur en anderzijds hun verplichte stelsel van kwaliteitsbeheersing voor de randvoorwaarden waaronder de externe accountant de wettelijke controle uitvoert.

Gelet hierop, **steunt de AFM volledig de verduidelijking van de medeverantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie voor de kwaliteit van de wettelijke controles** die in haar naam worden verricht. Hiermee wordt de juiste prikkel gegeven aan de accountantsorganisatie om de kwaliteit van wettelijke

Medeverantwoordelijkheid accountantsorganisatie voor kwaliteit wettelijke controles

controles centraal te stellen. Hiermee krijgt de AFM de mogelijkheid om accountantsorganisaties aan te spreken als zij ernstige tekortkomingen in wettelijke controles constateert.

B. AQI's geven geen inzicht in de kwaliteit van controles zelf, maar alleen in factoren van invloed op de kwaliteit van controles

De Cta stelde dat er weinig informatie beschikbaar is over de kwaliteit van wettelijke controles; daarom deed zij de aanbeveling om 'audit quality indicators' te ontwikkelen, waarmee accountantsorganisaties periodiek dienen te rapporteren over drie niveaus, namelijk: het niveau van het individuele controleproces, het niveau van het stelsel kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie en op het niveau van gedrag en cultuur. Het Wetsvoorstel volgt deze aanbeveling op door een verplichting voor accountantsorganisaties te introduceren om deze 'audit quality indicators' periodiek aan de NBA te rapporteren.

De AFM merkt op dat de audit quality indicators (kwaliteitsindicatoren) geen proxy zijn voor de kwaliteit van wettelijke controles, maar zijn bedoeld om per accountantsorganisatie inzicht te geven in factoren die van invloed (kunnen) zijn op de kwaliteit van wettelijke controles. Daarmee kan de term 'kwaliteitsindicator' mogelijk te hoge verwachtingen wekken. Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel, kan van het invoeren van kwaliteitsindicatoren op zichzelf geen kwaliteitsverhogend effect worden verwacht, maar dragen de data wel bij aan het voeren van goede discussies tussen de accountant(sorganisatie) en stakeholders. De te rapporteren informatie is bedoeld voor de buitenwereld, en is niet gericht op gebruik in het toezicht.

De AFM kan zich vinden in het uitvoeren van de haar op te leggen taak om toezicht te houden op de verplichting voor accountantsorganisaties om de *audit quality indicators* tijdig en volledig te rapporteren. Daarmee ziet de toezichttaak van de AFM nadrukkelijk niet op de juistheid en betrouwbaarheid van de gerapporteerde informatie. De AFM meent dat haar handhavingsmaatregelen van last onder dwangsom en bestuurlijke boete doelmatig zijn om de naleving van de rapporteringsverplichting af te dwingen.

C. Versterking governancevereisten draagt bij aan voorop stellen van kwaliteit wettelijke controles

Het Wetsvoorstel voorziet in de versterking van de interne governance van de grootste accountantsorganisaties. Oob-accountantsorganisaties dienen nu al een intern toezichthoudend orgaan te hebben en hun beleidsbepalers moeten door de AFM op geschiktheid worden getoetst. Met het Wetsvoorstel worden de bevoegdheden van het intern toezichthoudend orgaan versterkt, en gaan deze governancevereisten straks ook gelden voor de grootste circa 15 à 20 reguliere accountantsorganisaties.

Zoals weergegeven in het AFM-rapport '[Onderzoek naar de impact en de werkwijze van de raden van commissarissen van de OOB-accountantsorganisaties](#)' van 13 oktober 2021, komt uit verkennend onderzoek naar voren dat intern toezichthoudende organen impact hebben. Zo stimuleren zij in meerdere of mindere mate de agendering en aansturing op kwaliteit, de verbetering van kwaliteitswaarborgen en vragen ze aandacht voor de ontwikkeling en leiderschap van accountants.

Gelet op het voorgaande, meent de AFM dat de versterking van de governancevereisten van de grootste accountantsorganisaties eraan bijdraagt dat in deze organisaties, die het grootste deel van de wettelijke controles in Nederland verrichten, de kwaliteit van de wettelijke controles voorop wordt gesteld, en steunt de AFM daarom dit voorstel.

D. Aanwijzing accountant aan oob alleen als aan onafhankelijkheidsvereisten wordt voldaan

In de media is meermaals bericht over de beperkte capaciteit in de accountancysector voor het verrichten van wettelijke controles. Daardoor kunnen ondernemingen en instellingen die een wettelijke controle van hun financiële gegevens moeten laten uitvoeren moeilijkheden ondervinden bij het vinden van een accountantsorganisatie. Dit speelt bovenal bij organisaties van openbaar belang (oob's), zoals beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars, omdat er maar zes accountantsorganisaties zijn met een vergunning voor het mogen verrichten van wettelijke controles bij oob's. Het Wetsvoorstel introduceert daarom een

Audit Quality Indicators

Versterking governance grootste accountants-organisaties

Aanwijzings-bevoegdheid

aanwijzingsbevoegdheid voor oob's, waardoor oob's de NBA kunnen verzoeken om een accountantsorganisatie aan te wijzen.

De AFM merkt op dat ondernemingen en instellingen geen recht op een accountant hebben, maar dat op hen de verplichting rust om een wettelijke controle te laten uitvoeren. De AFM meent dat voor aanwijzing van een accountantsorganisatie ondernemingen moeten aantonen alles in het werk hebben gesteld om een accountant te vinden, en dat een accountantsorganisatie alleen kan worden aangewezen als wordt voldaan aan de eisen die de acceptatie van een opdracht tot een wettelijke controle betreffen, zoals onafhankelijkheid, en scheiding controle- en adviesdiensten. De AFM is verheugd dat deze voorwaarden in het Wetsvoorstel zijn opgenomen.

De capaciteit in de accountancysector wordt des te relevanter met de uitbreiding van het takenpakket van de accountant met de aankomende implementatie van de Richtlijn duurzaamheidsrapportering (CSRD), waaronder accountants voor een grote groep ondernemingen het assurance-onderzoek van hun duurzaamheidsrapportering dienen te verrichten. Mogelijk dat technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de verhoging van – of het vrijspelen van menselijke – controlecapaciteit.

1.3. Tot slot

Zoals blijkt uit het voorgaande, ziet de AFM in het Wetsvoorstel meerdere onderdelen die belangrijke knelpunten in de accountancysector adresseren. Het is ongewis in hoeverre hiermee het uiteindelijke doel van duurzame verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles wordt bereikt. De AFM zal de ontwikkeling van de kwaliteit van de wettelijke controles met haar onderzoeken blijven monitoren. Zoals al aangegeven in onze consultatiereactie op het eerdere concept van het Wetsvoorstel, achten wij het opportuun om de effecten van het Wetsvoorstel na enkele jaren te evalueren, en daarbij ook de effectiviteit van de andere initiatieven mee te nemen.



Autoriteit Financiële markten

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

Telefoon

020 797 2000

www.afm.nl

Dataclassificatie

AFM-Publiek

Volg ons: →



De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

De tekst van deze publicatie is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door veranderende wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet actueel is op het moment dat u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door of in verband met acties ondernomen naar aanleiding van deze tekst.

© Copyright AFM 2022