

Inleiding

Het ministerie van Financiën, team FM/ME (Financiële Markten/Marktgedrag en Effectenverkeer) heeft SRA gevraagd om input te leveren voor twee aanstaande evaluaties, die de ambtsvoorganger van de minister van Financiën heeft aangekondigd in zijn appreciatie op de slotrapportage 'Druk en tegendruk' van de Kwartiermakers accountancysector.

Wij merken hierbij op dat de tabel 12 met aanbevelingen en aanmoedigingen in de slotrapportage van de Kwartiermakers accountancy, geen aanwijzingen geeft tot het houden van beide evaluaties.

Evaluatie publiekrechtelijke beroepsorganisatie NBA

Aanleiding voor deze evaluatie zijn de onderstaande opmerkingen en conclusies van de Kwartiermakers accountancysector.

(Maar dat neemt niet weg dat) de NBA een ledenorganisatie is die door haar leden wordt gefinancierd en ook door de accountantsorganisaties. Dat maakt de NBA kwetsbaar en vatbaar voor behoudzucht. Ondanks alle goede wil is de voortgang traag en verwateren geproduceerde stukken in de consultatie onder de leden. Een toenemende onafhankelijkheid en afdoende financiering is wenselijk. Dat moet doorzettingskracht bevorderen.

Interne strijd en behoudzucht liggen op de loer

(..) De NBA vertegenwoordigt een grote groep van accountants, waarvan de accountants die wettelijke controles verrichten maar beperkt deel uitmaken. Desondanks gaat er vanuit de maatschappij, toezichthouder en politiek wel veel aandacht uit naar deze groep. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden tussen verschillende belangen. Tijd en middelen zijn schaars en moeten goed besteed worden.

Er is een onderscheid tussen verschillende ledengroepen. Als het over het domein van de wettelijke controle gaat, hebben al deze groepen een (soms ander) belang. Het risico bestaat dat vooruitstrevende, goede voorstellen een lange doorlooptijd kennen en uiteindelijk eindigen in een consensusdocument waarin geen kleur meer wordt bekend. Het stuk over geheimhouding en de uitbreiding van de accountantsverklaring zijn hier goede voorbeelden van. Dit brengt het beroep niet verder.

Een ander punt van zorg is de invloed van accountantsorganisaties binnen de NBA. De NBA is een vertegenwoordiger van individuele accountants. In de praktijk blijkt het voor deelnemers aan verschillende (werk)groepen lastig om het kantoorbelang los te zien van het beroepsbelang.

Bovendien speelt hier ook het aspect van de financiering van de NBA.

Accountantsorganisaties dragen additioneel bij aan programma's voor de kwaliteitsagenda. Wat betekent dit voor de governance binnen de NBA? Is het goed om als beroepsorganisatie (als publiekrechtelijk bestuursorgaan) structureel afhankelijk te zijn van ad hoc financiering vanuit de accountantsorganisaties? Hoe zit het met de continuering van belangrijke thema's zoals fraude als de externe druk en/of urgentie wegvalt? Wij denken dat dit belangrijke punten zijn voor de NBA om nog eens goed te kijken naar de eigen governance.

Mogelijke (toetsings-)kaders en onderzoeksvragen

Als input voor de evaluatie schetsen we enkele mogelijke (toetsings-)kaders en onderzoeksvragen:

1. Start van het onderzoek: zijn conclusies valide?

De aanleiding voor het onderzoek zijn de geponeerde stellingen en zorgen van de Kwartiermakers accountancysector. Aangezien de scope van hun werkzaamheden en rapportage een relatief klein deel van de beroepsgroep accountants betreft, is het in de eerste plaats van belang vast te stellen of deze stellingen en zorgen valide zijn, en inderdaad van invloed/van betekenis op de uitvoering van de wettelijke taken door de NBA en de werking van de PBO als geheel.

In dat kader een aantal vragen:

- Betekent de aandacht voor openbare of zelfs de kleinere groep van externe accountants vanuit maatschappij, politiek en toezichthouder dat de PBO inderdaad keuzes moet maken tussen verschillende belangen? Welke belangen zijn dat dan? Bijten deze belangen of kunnen zij naast elkaar bestaan?
- Hebben grote accountantsorganisaties daadwerkelijk (zo)veel beïnvloedingskracht? Of kunnen we wellicht ook stellen dat tijd, geld, kennis en andere middelen juist efficiënt en effectief worden ingebracht vanuit de relevante leden (openbare/externe accountants), accountantsorganisaties en vanuit SRA als vertegenwoordiger van accountantsorganisaties, in het geval van het wettelijke controledomein (vanuit het principe 'de vervuiler betaalt'), zodat ruimte ontstaat voor het bevorderen van een goede beroepsuitoefening in dit domein?
- Is die inbreng en samenwerking vanuit accountantsorganisaties niet juist van uiterst belang om meteen aansluiting te krijgen met de praktijk binnen kantoren, waardoor het risico afneemt dat papieren tijgers ontstaan?
- Betekent een toenemende onafhankelijkheid van de praktijk niet juist een vergroting van het risico daarop, een risico van onuitvoerbare verordeningen?
- Vragen dit soort processen in een complexe omgeving met complexe materie niet altijd om tijd en ruimte? Bestaat hiervoor een standaard termijn?
- Aangezien onderzoek naar het functioneren van de beroepsorganisatie geen onderdeel was van de opdracht van de Kwartiermakers: is voldoende onderzoek gedaan om te komen tot de geponeerde stellingen?

Om de validiteit van de stellingen en zorgen vast te stellen zou het mede helpen om het volgende in kaart te brengen:

- De opbouw van het totale ledenbestand van de NBA, waarbij de verhouding in aantal ten opzichte van de actieve leden in het Wta-domein (externe accountants) helder is;
- De wijze waarop financieringslijnen lopen binnen de PBO, gerelateerd aan de funding van stakeholders (waaronder accountantsorganisaties) per domein / per ledengroep;
- De inspanningen van de beroepsorganisatie in relatie tot de vier wettelijke taken: hoe geeft de NBA bijvoorbeeld invulling aan de belangenbehartiging voor alle leden, daarnaast uitgesplitst op de verschillende ledengroepen en domeinen.

2. Wet op het accountantsberoep

Het toetsingskader voor de evaluatie van de beroepsorganisatie als PBO is daarnaast in eerste instantie de Wet op het accountantsberoep (hierna Wab).¹

Het gaat dan in het bijzonder om de hoofdstukken 2 t/m 5. Artikel 3 van hoofdstuk 2 schetst de vier taken van de beroepsorganisatie, waarbij in dit kader de nadruk met name ligt op

- a. het bevorderen van een goede beroepsuitoefening van accountants – onder meer door het vaststellen van beroepsreglementering-,
- b. het behartigen van gemeenschappelijke belangen van accountants en
- c. zorgdragen voor de eer van de stand.

Langs welke weg invulling wordt gegeven aan deze wettelijke taken, is door de wetgever aan de beroepsorganisatie overgelaten. Relevant voor de invulling van de taakopdrachten is verder artikel 19, hoofdstuk 3 dat bepaalt dat de ledenvergadering verordeningen kan vaststellen. De ledenvergadering stelt in ieder geval verordeningen vast over bijvoorbeeld de werkwijze van de verschillende organen van de beroepsorganisatie. De minister van Financiën voert bestuurlijk toezicht uit op de beroepsorganisatie (hoofdstuk 5).

Vanuit dit toetsingskader zouden de volgende onderzoeksvragen gesteld kunnen worden:

- Voldoet de beroepsorganisatie, ook als ledenorganisatie, op basis van de kaders in de Wab aan de wettelijke taken en de invulling daarvan?
- Voldoet het bestuurlijke toezicht van de minister van Financiën op de beroepsorganisatie?
- Op welke wijze zijn de wettelijke kaders voor soortgelijke PBO's vastgelegd, hoe functioneert dat en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

3. Ideaalbeeld van een PBO

De regelgevende bevoegdheid van de PBO is door de wetgever aan de NBA toebedeeld met het (vanzelfsprekende) doel om daadwerkelijk en actief te worden gebruikt. Het is niet zo dat de PBO ervoor kan kiezen om de beroepsgroep niet of slechts mondjesmaat aan normering te onderwerpen. Een dergelijke vrijheid bij de vervulling van wettelijk toebedeelde taken schept dus zeker ook een professionele verantwoordelijkheid. De vraag 'wat kan men verwachten van de NBA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie en of de NBA aan die verwachting voldoet of niet', hangt nauw samen met het ideaalbeeld dat van een PBO bestaat. Ook dat vormt een toetsingskader. De NBA mag vergeleken worden met andere PBO's zoals de KNB, NOVA of KBvG. Ook deze organisaties hebben een verordenende bevoegdheid en het behartigen van het publiek belang staat centraal.

Daarnaast lijkt de vraag relevant hoe de beroepsorganisatie opereert en zich verhoudt tot wetgever en toezichthouder binnen het huidige krachtenveld, en of taken en bevoegdheden conform bijvoorbeeld de beginselen van de trias politica zijn ingevuld.

Onderzoeksvragen kunnen zijn:

- Wat is het ideaalbeeld van een PBO? Wat zijn de gewenste taken?
- Hoe verhoudt en opereert de beroepsorganisatie zich tot wetgever en toezichthouder(s)? Worden taken en bevoegdheden conform de beginselen van de trias politica ingevuld en uitgevoerd?

¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032573/2021-07-01>

- Zijn verdere (wettelijk vastgelegde) aanwijzingen nodig om ervoor te zorgen dat de beroepsorganisatie die taken naar goed behoren kan invullen?
- Hoe functioneren andere PBO's? Welk governance-model hanteren zij? Hebben zij te maken met vraagstukken zoals geschetst door de Kwartiermakers accountancysector? Zo ja, wat zijn de getrokken lessen?

4. Vanuit eerder onderzoek is een aantal typische PBO-eigenschappen als toetsingscriteria geformuleerd, waarvan sommige elkaar deels kunnen overlappen. We noemen de volgende criteria die zouden gelden voor een goed functionerende PBO:

- draagt de verantwoordelijkheid voor een goede en onafhankelijke beroepsuitoefening uit;
- heeft een goede verankering en voldoende status binnen de beroepsgroep. Verordeningen worden mede daardoor aanvaard als de professionele norm en staan niet voortdurend binnen de beroepsgroep ter discussie (belang van zelfbinding);
- bevordert de vakbekwaamheid (bijv. ook kennisdeling en bewaking van de beroepsopleiding) van de beroepsgenoten;
- heeft een interne organisatie die adequaat en democratisch functioneert;
- bevordert het "gildegevoel" en de onafhankelijkheid van de beroepsbeoefenaar, zodanig dat niet het concurrentieaspect overheerst maar dat een gezamenlijke kwaliteitsnorm wordt uitgedragen;
- heeft een interne en externe relatiefunctie;
 - a. intern: benut de bijzondere positie door tijdig waar nodig bemiddelend op te treden tussen beroepsgenoten om escalatie en reputatieschade bij het publiek te voorkomen;
 - b. extern: netwerkt en onderhoudt actieve relaties, werkt samen met andere relevante spelers (PBO's juridische beroepsgroepen, rechterlijke macht, belangenorganisaties, ministeries, overheden, politiek)
- speelt een agendabepalende, initiërende rol;
- treedt waar nodig handhavend op en zorgt er zo voor dat de professionele norm hoog gehouden wordt, om te voorkomen dat alleen de tuchtrechter (repressief) moet trachten te handhaven;
- maakt een actief gebruik van de verordenende bevoegdheid, maar met subsidiariteit en met proportionaliteit. De juiste relevante onderwerpen hebben de aandacht van de PBO betreffende een behoorlijke beroepsuitoefening;
- gebruikt de verordenende bevoegdheid gericht op bescherming van het algemeen belang en gericht op een goede uitoefening van het beroep - niet hoofdzakelijk strekkende tot bescherming van het belang van de beroepsgenoten zelf; heeft voldoende aandacht voor de concrete uitwerking van de professionele waarden in gedrags- en beroepsregels.

Onderzoeksvraag zou kunnen zijn: voldoet de beroepsorganisatie als PBO aan deze, en eventueel andere geformuleerde criteria?

Zo nee, wat zou nodig zijn om de beroepsorganisatie om het functioneren te optimaliseren?

5. Als laatste noemen we de relatie met processen rond wet- en regelgeving en de internationale context waarin de NBA opereert. Vanuit Europees en internationaal worden nieuwe vaktechnische richtlijnen, standaarden, normen gepubliceerd die moeten worden doorvertaald naar de Nederlandse situatie en praktijk van accountantskantoren. Soms is daarvoor aanvullende wet- en regelgeving nodig, goedgekeurd door de minister van Financiën.



Naast de eerdergenoemde complexiteit van proces en materie en de daarbij gepercipieerde stroperigheid, zouden we in de evaluatie ook aandacht willen vragen voor die normstellende rol van zowel overheid als de beroepsorganisatie. In dat proces ligt het primaat vooral bij OOB en wordt de hoogste lat gehanteerd.

Onderzoeksvragen zouden kunnen zijn:

- Kan het proces van normstelling en wet- en regelgeving waarbij 'het mkb' als basis en uitgangspunt wordt genomen, positief werken op de doorzettingsmacht en -kracht van de beroepsorganisatie?
- Is er een relatie te leggen met processen bij andere PBO's of andere normstellende organisaties?