

SAMENVATTING

POSITION PAPER WIJZIGINGSWET ACCOUNTANCYSECTOR

‘Wie goede manieren verlangt, moet zin geven en niet nemen. Een moralistische benadering van beroepsethische vorming doet het laatste, want zij boeit en inspireert niet, maar verordonneert hoe het hoort. Een obsessionele gerichtheid op het aanbrengen van een onderscheid tussen duldbaar en onduldbaar optreden, mondt op institutioneel niveau al gauw uit in een bloedeloze cultuur van statuten, procedures en protocollen. Niet een prudente, maar een legalistische beroepshouding wordt aldus versterkt.’¹

Algemene beschouwing Wijzigingswet accountancysector

De Wijzigingswet accountancysector (hierna ‘Wijzigingswet’) beschrijft maatregelen die de kwaliteit van wettelijke controles moeten verhogen. In dat kader zijn wijzigingen voorgesteld in de Wet op het accountantsberoep (Wab), de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en de Wet tuchtrechtspraak accountants.

In deze position paper richten wij ons op de voorgestelde wijzigingen in de Wab en Wta.

Per maatregel gaan we vanuit divers perspectief in op de vraag of het verhogen van de kwaliteit van wettelijke controles, realistisch en haalbaar (doeltreffend) is en past binnen de (inter)nationale kaders en wet- en regelgeving. Hier willen we – mede op basis van de analyse – enige algemene beschouwingen met u delen.

1. Risico-regelreflex²

De nu voorgestelde maatregelen via de Wijzigingswet staan niet op zichzelf. Om het vertrouwen in de sector te herstellen, werd in 2006 onafhankelijk publiek toezicht ingesteld. Vanwege majeure incidenten bij enkele grote, internationale kantoren en bij enkele grote ondernemingen, worden daarnaast vanaf 2014 maatregel op maatregel gestapeld en voorgesteld voor de ‘hele sector’. Accountantsorganisaties zijn inmiddels aan het werk gegaan met een reeks van meer dan 75 concrete maatregelen.

De reeks is een mooi voorbeeld van het continu willen mitigeren van risico’s (op basis van incidenten) en van mogelijke risico’s, veelal zonder rekening te houden met de diversiteit binnen die ‘sector’ en daarmee met proportionaliteit, schaalbaarheid en complexiteit zoals vastgelegd binnen vigerende wet- en regelgeving. We zijn nu 10 jaar verder; de vraag lijkt gerechtvaardigd of al die regels en het externe toezicht hebben geleid tot het gewenste effect. Vanwege het voorliggend wetsvoorstel moet het antwoord ‘nee’ zijn.

Transformatie van professie naar processie

Regels en gedetailleerd toezicht hebben wel geleid tot ongewenste effecten, hieronder treffend verwoord in twee citaten.

(..) Een teveel aan regels, of te gedetailleerde regels, slaat de professionaliteit dood. Het kan zelfs leiden tot ‘robotisering’ of dat een controle op de ‘automatische piloot’ wordt uitgevoerd, en dat kan niet de bedoeling zijn als het gaat om het uitvoeren van een wettelijke taak met een focus op het publiek belang. Het past niet bij een context waarin elke gecontroleerde jaarrekening uniek is. Elk bedrijf is anders, en situaties als dreigende discontinuïteit of fraude vereisen daarom altijd maatwerk in plaats van een standaardaanpak. Ook het tijdsgewricht kan van invloed zijn, en zo zijn er nog vele andere factoren die het handelen van de accountant bepalen.

Bij een teveel aan (gedetailleerde) regels wordt het vakmanschap van de accountant ingeperkt. Verbrugge³ beschrijft dat werk dat tot een ‘geformaliseerd proces’ is geworden tot gevolg heeft dat de ‘werknemer’ (leze ook: professional, accountant) een ‘processor’ wordt. Anders gezegd: ‘Het modieuze spreken over professionaliseren is een ironische verhulling van wat er momenteel aan de hand is: de transformatie van talloze professies tot ‘processies’.⁴

¹ Van der Zee, Professionalisering, beroepseer en ethiek, p. 59.

² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/05/08/omgaan-met-de-risico-regelreflex>

³ Verbrugge, Geschonden beroepseer, p. 120.

⁴ Uit: Artikel 5, De beroepseer van de accountant, Stichting beroepseer, (2017); ‘You can’t handle the truth’, een bijdrage van Marcel Pheijffer

Ontworteling door toezicht op detailniveau

Waar het beroep van oorsprong zeer sterk geworteld was in de eer van de stand, is dat begrip weliswaar niet verdwenen, maar wel overwoekerd door een veelheid aan andere regelgeving. Ook hier speelt de Wta een opvallende rol. Waar de Wta vooral als doel had die accountants te ondersteunen die hun beroep naar eer(!) en geweten uitoefenden en die accountants aan te pakken die dat niet deden, heeft de toezichthouder er in de praktijk voor gekozen om als aangrijpingspunt niet de gedrags- en beroepsregels te nemen, maar de specifieke regelgeving voor het uitvoeren van een accountantscontrole, de Controle- en Overige Standaarden (cos).

In de ongeveer tien jaar dat de AFM nu toezicht houdt, heeft zij vele malen gerapporteerd over beroepsfouten van accountants en over onvoldoende dossiers. (..) Maar na tien jaar kan de AFM nog steeds geen enkel positief effect rapporteren. De schuld daarvoor wordt volledig bij het accountantsberoep zelf gelegd. Hoewel de bevindingen van de AFM op feiten zijn gebaseerd en de interpretaties van de AFM bepaald niet onzinnig zijn, geven ze een onvolledig beeld van de werkelijkheid.

Wat ontbreekt, is de constatering over het effect dat wel is bereikt. Dat is een negatief effect, en het is het directe gevolg van het toezicht dat de AFM niet uitvoert. De AFM ziet niet toe op de eer van de stand. Dat betekent dat de AFM voorbijgaat aan het feit dat veel accountants primair in het beroep zitten vanuit een zeker idealisme, vanuit verantwoordelijkheidsgevoel, vanuit professionaliteit.

Dit uit zich in het vertrek van begenadigde en gepassioneerde accountants, het uit zich in een krampachtige neiging om beroepskwaliteit te reduceren tot het vullen van dossiers op een manier waarvan men denkt dat de toezichthouder dat wil. En het uit zich in de ervaring dat de eer van de stand er niet meer toe doet. Dat de wortels van het beroep zijn doorgesneden.

Vertrouwen wordt niet verkregen door toezicht op details waaruit keer op keer blijkt dat fouten worden gemaakt. Natuurlijk maken accountants aan de lopende band fouten, net als artsen, journalisten, piloten of leden van de Tweede Kamer. Maar zoals we die fouten bij elke beroepsgroep waarin we vertrouwen hebben accepteren, zullen we die ook bij accountants moeten accepteren.⁵

Aanbeveling 1:

Willen we de 'helden van economie' in ere herstellen, dan is het van belang om de risico-regelreflex en de negatieve effecten van regeldruk om te buigen. Voorkom dat het controleplichtige mkb verzuipt in de regels waarvan het effect op de kwaliteit niet bewezen is, introduceer geen regels die juist de professionaliteit van de accountant aantasten en formuleer (in de geest van artikel 48a lid 4 Wta) wet- en regelgeving die passend, evenredig en op maat is voor de heterogene groep van accountantsorganisaties. Behoud daarmee de kleinere accountantsorganisaties die ook een belangrijke rol vervullen in de markt.

Aanbeveling 2:

Het is cruciaal om de inzet van steeds meer toezicht en strengere handhaving, als onderdeel van de risico-regelreflex, om te buigen. Met de Wijzigingswet krijgt de toezichthouder weer extra mogelijkheden (grondslagen) om haar toezichts- en handavingsinstrumentarium op de accountantsorganisatie uit te breiden.

De reikwijdte van de Wta wordt daarmee zelfs uitgebreid naar het domein van de Wab. Ook worden de wettelijke kaders en niet-inwisselbare verantwoordelijkheden van de accountantsorganisatie enerzijds en de externe accountant anderzijds, met voeten getreden. Hiermee is ook de rechtsbescherming in het geding.

Zowel de Commissie toekomst accountancysector als ook de Raad van State hebben conform de uitspraken van Rechtbank Rotterdam en (in hoger beroep) het CBb aangegeven dat voor het aanspreken van zowel accountant als accountantsorganisatie (maatregel 'Verduidelijking medeverantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie voor de kwaliteit van wettelijke controles, artikel 18 Wta') géén verduidelijking of wijziging van de wet nodig is.

⁵ Uit: Artikel 5, De beroepseer van de accountant, Stichting beroepseer, (2017); 'De eer van de stand', een bijdrage van Arnout van Kempen

2. Wat is kwaliteit?

De voorstellen uit de Wijzigingswet hebben als doel de 'kwaliteit' van de wettelijke controle te verhogen. In het kader van toepasbaarheid, doelmatigheid en effectiviteit, is de vraag relevant hoe 'kwaliteit' te uniformeren en te meten; mede vanuit het gegeven dat er in de wetenschap en sector geen eenduidige definitie van 'kwaliteit' bestaat. Wanneer is 'kwaliteit' dan goed genoeg?

Belangrijk is bovendien de constatering dat de percepties over kwaliteit bij de verschillende gebruikers van de jaarrekening verschillen. De stakeholders van een beursgenoteerde onderneming of een bedrijf dat opereert in de publieke sector, kennen andere veronderstellingen, (wensen en eisen) ten aanzien van 'kwaliteit' en bijvoorbeeld de rapportage daarover, dan de beperkte kring van gebruikers van de jaarrekening en stakeholders bij controleplichtige mkb-entiteiten.

Aanbeveling 3:

Introduceer alleen de maatregelen waarvan (wetenschappelijk, internationaal en bij voorkeur in de praktijk) bewezen is dat zij effectief bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit. Maak ook deze maatregelen schaalbaar, proportioneel en op maat van de heterogene populatie van accountantsorganisaties en van de verschillende doelgroepen.

3. Congruentie met huidige (inter)nationale wet- en regelgeving

Aangezien de minister van Financiën heeft aangegeven met de Wijzigingswet geen stelselwijziging te beogen⁶, zouden de maatregelen moeten passen binnen de (reikwijdte van) huidige nationale wet- en regelgeving. Binnen de accountancysector (en voor het internationaal betrouwbaar zakendoen) is het daarnaast van cruciaal belang dat er internationaal volgens dezelfde regels gewerkt kan worden en dat er geen afwijkingen zijn tussen de Nederlandse wet- en regelgeving en hetgeen internationaal van toepassing is. Ook dat is kwaliteit.

De voorstellen in de Wijzigingswet, in ieder geval de maatregelen die we in de position paper benoemen en geanalyseerd hebben, gaan echter voorbij aan (inter)nationale wet- en regelgeving.

We vragen *onder meer*⁷ aandacht voor

- De reikwijdte van de voorgestelde artikelen 45a, 45c lid 2 Wab;
- De grondslag van het voorgestelde artikel 55, lid 1 Wab (met verwijzing naar artikel 45a, lid 2 en artikel 45c, lid 2 Wab);
- Artikel 45a, lid 2 Wab in het kader van privacybescherming en rechtsongelijkheid;
- De grondslag van artikel 57, lid 1 en 2 Wab;
- De reikwijdte van het voorgestelde artikel 57a Wab;
- Artikelen 16, lid 3 tot 6, 16a, 22a lid 1 tot 9, 24c, 53 en 54 van de Wta, inclusief de bepalingen in hoofdstuk 7a van het Bta; in het kader van rechtsongelijkheid binnen het (inter)nationale (EU-) systeem;
- Artikel 18 Wta, lid 1 sub b, in het kader van de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling conform Wta en internationale praktijk (Europese Richtlijn);⁸
- Artikel 18 Wta, lid 3, in het kader van ISQM1, wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling (Wta en Richtlijn), VGBA en ViO.

Aanbeveling 4:

Sluit maatregelen, bepalingen, reikwijdten en grondslagen aan bij vigerende (inter)nationale wet- en regelgeving en beroepsregels. De tekst van het wetsvoorstel zal hierop moeten worden aangepast. Mocht de minister van Financiën toch een stelselwijziging beogen, dan vergt dat dragende motivering.

⁶ Advies Raad van State en Nader rapport (Kamerstukken II 2023/24, 36484, nr 4, pagina 15)

⁷ We verwijzen ook naar Bijlage Overzicht wetsartikelen Wijzigingswet accountancysector

⁸ Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad.