

Overheveling toezicht reguliere vergunninghouders naar de AFM

Voorstel van de Commissie toekomst accountancysector

Met de overheveling van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen in het wettelijke controledomein door NBA en SRA aan de AFM, is per 1 januari 2022 een nieuw stelsel ontstaan waarbij de toezichthouder naast de al bestaande juridische en formele toezichtstaak nu ook verantwoordelijk (de facto en de jure) wordt voor de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen bij de 226 reguliere vergunninghouders. Beoogd doel van de maatregel: Effectiever toezicht, verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles.

NB: Het verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controles wordt in de Wta overigens niet genoemd en benoemd als het doel van toezicht

Doeltreffendheid	Overheveling toezicht
De mate waarin de beoogde doelstelling (effectiever toezicht) in het mkb-segment wordt behaald, is op dit moment nog niet te bepalen. Er is geen nulmeting of een eerste onderzoek uitgevoerd naar het integrale kwaliteitsbeheersingssysteem bij alle 227 reguliere vergunninghouders om te kunnen bepalen of de toezichtmethodiek van de AFM uiteindelijk gaat bijdragen aan verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles (waar overigens geen eenduidige definitie voor bestaat). Een analyse van de toezichtspraktijk en -methodiek van de AFM, in relatie met de bedoeling van de wettelijke kaders, de aanwijzingen van de Commissie toekomst accountancysector en jurisprudentie in dat kader is wel te maken.	
Aanwijzing vanuit het wettelijke kader	
Doelmatigheid en proportionaliteit: gelaagdheid in toetsing en beoordeling Basis: artikel 48a, lid 4 van de Wta De toezichthouder zou bij zowel de toetsing van het kwaliteitsstelsel als de weging van het toetsingsresultaat rekening moeten houden met proportionaliteit, schaalbaarheid en complexiteit: • Passend en evenredig ten opzichte van de omvang en de complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie (toezicht op maat) • Rekening houdend met de toepassing van de internationale controlestandaarden op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de controlecliënt (normen op maat).	Accountantsorganisaties ervaren in de praktijk een toezichtmethodiek die niet congruent is met de aanwijzingen in artikel 48a, lid 4 Wta. De toezichthouder selecteert risicovolle dossiers, beoordeelt de dossiers sec, en denkt daarmee een uitspraak te kunnen doen over het kwaliteitsstelsel. Dit beeld wordt bevestigd door jurisprudentie: ¹ Ter beantwoording van de vraag of de accountantsorganisatie de op haar rustende wettelijke verplichtingen naleeft, zal in beginsel onderzoek moeten worden gedaan naar het kwaliteitsbeleid en naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie.

¹ We verwijzen naar de uitspraak van Rechtbank Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2017:9978) en uitspraak in hoger beroep van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2019:234)

Doeltreffendheid	Overheveling toezicht
Aanwijzing vanuit het wettelijk kader Stelsel van kwaliteitsbeheersing staat centraal, niet de dossiers Artikel 48a Wta plaatst de beoordeling van de accountantsorganisatie centraal en geeft aanwijzingen voor de wijze waarop: - De toezichthouder toetst of de accountantsorganisatie aan het bij of krachtens deze wet en de EU-Verordening bepaalde voldoet (lid 1, art. 48a Wta). - De toezichthouder baseert zijn beoordeling ten minste op een toetsing van een selectie van controledossiers (lid 3, art. 48a Wta) - De beoordeling van de toezichthouder is passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt (lid 4, art. 48a Wta) ^{2 3}	Aanwijzing Commissie toekomst accountancysector: <i>(35) Er bestaat een breed gedragen kritiek op de focus van het toezicht van de AFM op de compliance kwaliteit waardoor een controle zou verworden tot een ticking the box exercitie. Daarbij worden harde verwijten gebaseerd op een relatief beperkt aantal bevindingen. Bij het toezicht op een accountantsorganisatie zou het kwaliteitsbeheersingssysteem centraal moeten staan en er moet een balans gevonden worden tussen hard optreden en samen werken aan verbetering.(...)</i> <i>(37). Naast de beoordeling van controledossiers wordt de inrichting van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie een centraal onderdeel van het toezicht.</i> Ook uit jurisprudentie⁴ volgt dat de toezichthouder slechts focus heeft op ‘compliance’ (de volledigheid van het dossier) en de beoordeling van een beperkt aantal dossiers, en zich niet of onvoldoende richt op een (integrale) beoordeling van het stelsel van kwaliteitsbeheersing.
Aanbeveling Binnen de sector, vanuit een constructieve dialoog, gezamenlijk werken aan de ontwikkeling van heldere, eenduidige criteria die invulling en verduidelijking geven aan het wettelijk kader en de bedoeling van de wet: 1. Het centraal stellen van het stelsel van kwaliteitsbeheersing in het toezicht 2. Aanbrengen van gelaagdheid in de toetsing van het stelsel van kwaliteitsbeheersing (met oog voor proportionaliteit, schaalbaarheid en proportionaliteit) 3. Aanbrengen van gelaagdheid in normstelling ten aanzien van de stelsel van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties in het reguliere segment Door meer duidelijkheid in het systeem te brengen, kunnen we in gezamenlijkheid de doeltreffendheid van de maatregel, namelijk effectiever toezicht, beïnvloeden. Daarnaast kunnen we de negatieve spiraal binnen, de toonzetting en de perceptie over de sector ombuigen, wordt tegemoet gekomen aan de eigen dynamiek van het controleplichtige mkb én verhogen we het lerend vermogen van de sector.	

² Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019468/2022-07-07#Hoofdstuk5>

³ ISQM1 kent een vergelijkbare bepaling

⁴ We verwijzen naar de uitspraak van Rechtbank Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2017:9978) en uitspraak in hoger beroep van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2019:234)

Juridische kwaliteit	Overheveling toezicht
De wijziging van artikel 48 Wta middels het wetsvoorstel hangt samen met het herziene toezichtstelsel. De <i>verplichting</i> van de AFM om <i>rekening (te houden) met de uitkomsten van de beoordeling van de werking van door accountantsorganisaties gehanteerde stelsels van kwaliteitsbeheersing door andere organisaties, waaronder de beroepsorganisatie,</i> wordt vervangen door een <i>mogelijkheid</i> om met deze toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht.	Artikel 48 Wta wordt gewijzigd in een 'kan'-bepaling. Sinds 1 januari 2022 voert de toezichthouder de kwaliteitstoetsingen 'de facto' uit, en is de verplichting vanuit artikel 48 Wta tevens 'de facto' vervallen. Het getrapte toezichtstelsel alsook de convenanten ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen zijn vervallen. Als direct gevolg daarvan voeren zowel de NBA als de SRA feitelijk geen kwaliteitstoetsingen meer uit in het wettelijke controledomein. Kwaliteitstoetsingen en -bevordering van stelsels van kwaliteitsbeheersing voor het niet-Wta-domein vallen buiten de scope van de wet. De 'kan'-bepaling is daarmee overbodig en niet (meer) legitiem.
Conclusie	De 'kan'-bepaling is daarmee overbodig en niet (meer) legitiem. Artikel 48 Wta kan vervallen.
Uitvoerbaarheid	Overheveling toezicht
De Memorie van toelichting geeft aan dat de AFM <i>'verwacht, op basis van de huidige inschattingen, over voldoende middelen en capaciteit te beschikken om uitvoering te geven aan het wetsvoorstel'</i>.⁵	In de praktijk blijkt dat de toezichthouder medewerkers van een commerciële organisatie bij een thema-onderzoek inzet om mede toezicht uit te voeren bij reguliere vergunninghouders. Deze commerciële organisatie verricht diensten bij accountantsorganisaties en ondersteunt hen onder andere met toezichtonderzoeken. Artikel 29, lid e van de Europese Richtlijn geeft aan: <i>de selectie van beoordelaars voor het verrichten van specifieke kwaliteitsbeoordelingen vindt plaats volgens een objectieve procedure, opgezet om belangenconflicten te voorkomen tussen de beoordelaars en de wettelijke auditors en auditkantoren die worden beoordeeld</i>.⁶
Regeldruk	Overheveling toezicht
De maatregel vraagt om het optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat. Deze forse extra kosten worden betaald door de accountantsorganisaties zelf. De maximale kosten voor het uitvoeren van het toezicht in 2021 bedragen € 1,5 miljoen en nemen conform een ingroeipad toe tot € 5,1 miljoen in 2024.⁷ Daarnaast merken en ervaren individuele kantoren dat de toetsingswijze van de AFM een aanzienlijke (extra) regeldruk (en met name een niet planbare piekbelasting) met zich meebrengt, ten opzichte van de situatie van voor de maatregel uit het wetsvoorstel.	

⁵ Memorie van Toelichting, Wijzigingswet accountancysector, pagina 29

⁶ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0043&qid=1580291625086&from=NL>, pagina 13

⁷ Zie https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20220928/besluit_van_tot_wijziging_van_het/document

