

Ministerie van Financiën
Directie Financiële Markten
T.a.v. de minister van Financiën, de heer W. Hoekstra
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

16 december 2020

Betreft: *Juridische verankering audit quality indicators (AQI's)*

Geachte heer Hoekstra,

In het instellingsbesluit Kwartiermakers toekomst accountancysector wordt aan ons gevraagd om een oordeel te geven over de juridische verankering van de *audit quality indicators* (AQI's) voor de accountancysector. Naar wij begrepen wordt op dit moment door het ministerie van Financiën een wetsvoorstel voorbereid met de door u aangekondigde wettelijke maatregelen voor de accountancysector. In dat kader geven wij u middels dit schrijven ons advies over de juridische verankering van de AQI's.

In september hebben wij vier divers samengestelde werkgroepen ingesteld om een advies uit te brengen over de op te stellen AQI's. Eén van de werkgroepen heeft zich beziggehouden met een advies over de (juridische) verankering en ontsluiting van de AQI's. Mede op basis van het advies van deze werkgroep, onze eigen inzichten en gesprekken met verschillende stakeholders hebben wij dit advies opgesteld.

Wij zijn van mening dat er een orgaan zal moeten worden ingesteld dat de AQI's vaststelt en deze periodiek evalueert en indien nodig, bijvoorbeeld als gevolg van maatschappelijk ontwikkelingen, deze tussentijds kan actualiseren. Het heeft onze voorkeur om de vaststelling, actualisatie, evaluatie en ontsluiting zoveel mogelijk te beleggen binnen de sector en binnen reeds bestaande structuren. Wij zouden het een te zwaar middel vinden om hiervoor een nieuwe bestuursorgaan in te richten. Ook een op door de minister of regering benoemde commissie (bijvoorbeeld naar analogie van de Monitoring Commissie Corporate Governance) is naar onze mening een te zwaar middel voor het doel. Wij adviseren dan ook om deze taak/taken, voorzien van voldoende waarborgen, onder te brengen bij een bestaand orgaan, waarbij de NBA als publiekrechtelijk beroepsorganisatie in onze ogen de meest logische organisatie is om een dergelijke taak onder te brengen. Daartoe zal door de NBA een verordening met voldoende waarborgen opgesteld dienen te worden.

Daarnaast adviseren wij om de AQI's uiteindelijk vast te laten stellen door de minister van Financiën bij ministeriële regeling op basis van een advies van de (in te stellen AQI-commissie van de) NBA. Daarbij zouden wij adviseren dat het eerste voorstel aan de minister voor AQI's gedaan wordt door de kwartiermakers (naar verwachting in het voorjaar van 2021) en dat in het vervolg het advies voor herziening of aanpassing van de AQI's gedaan wordt door de (AQI-commissie van de) NBA.

Het (deels juridische) proces van het vaststellen, verwerken, openbaarmaken, evalueren en herzien van de AQI's en sanctionering van niet-naleving, zou er naar mening van de kwartiermakers op hoofdlijnen als volgt uit kunnen/moeten zien:

- 1) De NBA stelt middels een verordening een AQI-commissie in;
- 2) Hierbij dient voldoende te zijn geborgd dat de meerderheid van de commissieleden bestaat uit externen/gebruikers van de jaarrekening;
- 3) Indien dit juridisch mogelijk is zou er de voorkeur naar uitgaan dat de minister van Financiën goedkeuring geeft aan de samenstelling van de AQI-commissie, maar wij realiseren ons dat een instemmingsrecht van de minister t.a.v. de samenstelling van een

specifieke commissie van de NBA is moeilijk te verenigen met de onafhankelijke positie die de NBA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie heeft. Wellicht zou het een alternatief zijn om in de Wab de verplichting op te nemen voor de NBA om een verordening op te stellen die borgt dat er een onafhankelijke commissie t.a.v. de AQI's komt die voor de meerderheid bestaat uit externen.

- 4) De AQI-commissie evalueert periodiek (bijvoorbeeld tweejaarlijks) of indien nodig tussentijds de AQI's;
- 5) De AQI-commissie brengt een advies uit aan het NBA-bestuur over herziening van de AQI's;
- 6) Het NBA-bestuur brengt het advies uit aan de minister van Financiën;
- 7) Hier dient geborgd te worden dat het NBA-bestuur of de NBA-ALV het advies van de AQI-commissie niet zomaar kan wijzigen, of indien dat juridisch onmogelijk is, wijzigingen in het advies ieder geval zou moeten motiveren aan de AQI-commissie en de minister om te voorkomen dat de beroepsorganisatie eventuele onwelgevallige AQI's uit het advies kan halen, voordat dit naar de minister gaat;
- 8) De minister van Financiën stelt de AQI's vast bij ministeriële regeling.
- 9) De NBA draagt ook zorg voor de praktische uitvoering zoals het verzamelen en verwerken van de data, het publiceren van de data;
- 10) Er komt een wettelijke verplichting voor accountantsorganisaties om aan de hand van de AQI's te rapporteren aan de NBA. Een logische plek voor die verplichting zou naar ons idee de Wab zijn, aangezien de Wta niet van toepassing is op vrijwillige controles en (sommige van) de AQI's naar verwachting ook betrekking zullen hebben op data van vrijwillige controles.
- 11) Als accountantsorganisaties in gebreke blijven bij het aanleveren van de verplichte data of verkeerde of onvolledige data aanleveren, zal de NBA hen daar in eerste instantie op aanspreken en zijn uiterste best doen om het kantoor ertoe te bewegen aan de verplichting te voldoen;
- 12) Mocht het aanspreken van de accountantsorganisatie door de NBA geen effect hebben zal er toch logischerwijs een bestuurlijke handhavingvorm nodig zijn. Alternatieven zien wij niet zo snel. Uitgangspunt is dat dit een ultimatum remedium is. De gedachte is dat er zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de sector/NBA wordt gelegd, maar dat er in de praktijk altijd weigerende accountantsorganisaties kunnen zijn. De NBA zou wellicht druk kunnen uitoefenen door bijvoorbeeld namen openbaar te maken van accountantsorganisaties die niet meewerken, maar de NBA kan de verplichting om (de juiste) data aan te leveren niet afdwingen aangezien zij geen toezichthouder is. Aangezien men als ultimatum remedium de accountantsorganisatie zou willen aanspreken en niet de individuele accountant lijkt daarom een bestuursrechtelijke sanctie onontkoombaar. Het is in onze ogen van belang dat er in een uiterst geval instrumenten voorhanden zijn om de naleving door accountantsorganisaties effectief af te kunnen dwingen;
- 13) Het verdient hier de aanbeveling om na te denken over een overgangsregeling om te voorkomen dat welwillende kantoren, die bijv. hun systemen moeten aanpassen op de gevraagde data, direct in het eerste jaar bestuurlijke boetes opgelegd krijgen;
- 14) Er zou naar onze mening, in het kader van de eenduidigheid, ook een bevoegdheid moeten komen om de wijze vast te stellen waarop de data zouden moeten worden aangeleverd;
- 15) Tot slot: de kwartiermakers adviseren om de AQI's niet alleen voor wettelijke controles te laten gelden, maar ook voor vrijwillige controles. Dit omdat het (in sommige gevallen) voor accountantsorganisaties zeer complex schijnt te zijn om de data van deze twee type controles in hun administratie en systemen te scheiden. Dit kan afhangen van de betreffende AQI. De Wta is niet van toepassing op vrijwillige controles. Maar NBA-verordeningen zijn (zie artikel 19, vijfde lid, Wab) weer niet van toepassing op accountantsorganisaties, maar alleen op accountants en de organen van de NBA. Wellicht is het daarom een mogelijkheid om in de Wab een bepaling op te nemen ten aanzien van accountantsorganisaties, waarvoor dan in afwijking van artikel 1 van de Wab een ruimere begripsomschrijving gekozen wordt om bovenstaande mogelijk te maken. Overigens adviseren de kwartiermakers dat alleen accountantsorganisaties met een Wta-vergunning verplicht worden om informatie aan te leveren. Dit zou dus niet gelden voor accountantskantoren zonder Wta-vergunning die vrijwillige controles uitvoeren.

Wij hopen dat wij u met deze brief voldoende geïnformeerd hebben en wij zijn vanzelfsprekend beschikbaar voor nader overleg.

Met vriendelijke groet,

De Kwartiermakers toekomst accountancysector,

Marlies de Vries

Chris Fonteijn