

Per e-mail verstuurd

Ministerie van Financiën
De heer W.B. Hoekstra, minister van Financiën
Korte Voorhout 7
2500 EE DEN HAAG

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	1 van 7
Betreft	Uitvoeringstoets Wetsvoorstel Toekomst Accountancysector

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 9 juli 2021 heeft u de Autoriteit Financiële Markten (AFM) verzocht om een uitvoeringstoets ten aanzien van het momenteel geconsulteerde voorstel van de Wet toekomst accountancysector (het wetsvoorstel). Met deze brief willen wij u graag informeren over het resultaat van deze uitvoeringstoets.

Samenvatting uitkomst uitvoeringstoets

Het wetsvoorstel bevat een breed pakket aan maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles. Het voorstel is gericht op een versterking van de gehele verslaggevingsketen, waarvan in ieder geval de controlecliënt, de accountant en de accountantsorganisatie deel uitmaken en waarop de AFM toezicht houdt. De AFM ziet dit wetsvoorstel – in samenhang met de overige initiatieven ter opvolging van het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta) - als een goede mogelijkheid om de kwaliteit van wettelijke controles op een hoger niveau te brengen.

De AFM verwacht met de door u toegekende verhoging van het kostenkader van de AFM¹ voldoende middelen te hebben om de uitvoering van het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties feitelijk uit te voeren vanaf 1 januari 2022. De AFM verwacht dat de verplichting voor accountantsorganisaties om over *audit quality indicators* (AQI's) te rapporteren wordt nageleefd, waardoor de taak voor de AFM om te handhaven op de tijdige en volledige rapportage van deze AQI's kan worden ingepast in de huidige toezichtcapaciteit. Ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid schat de AFM in dat het aantal onherroepelijke aanwijzingsbesluiten dat niet door een accountantsorganisatie wordt opgevolgd zeer beperkt zal zijn; uitgaande van die inschatting, meent de AFM dat eventuele handhaving in de bestaande toezichtcapaciteit kan worden geabsorbeerd.

De AFM krijgt de taak om de geschiktheid te toetsen van drie categorieën beleidsbepalers van de grootste niet-OOB-accountantsorganisaties. In de verhoging van het kostenkader van de AFM ten behoeve van de overheveling van het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties is rekening gehouden met extra capaciteit voor het verrichten van deze geschiktheidstoetsingen. Met deze verhoging van het kostenkader en

¹ Kamerbrief kostenkader AFM 2021-2024, Kamerstukken II 2020-2021, 33957, nr. 33, p. 3 ([link](#)).

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	2 van 7

de te ontvangen heffingen voor de geschiktheidstoetsingen heeft de AFM voldoende financiële ruimte om haar capaciteit hiervoor uit te breiden. Daarbij verzoekt de AFM wel om enkele technische verduidelijkingen in het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting over wanneer de governancevereisten van toepassing zijn op niet-OOB-accountantsorganisaties en ten aanzien van de scope van de overgangsbepaling voor de geschiktheidstoetsingen.

De AFM is van mening dat zij met de aanscherping van het handhavingsinstrumentarium, door te bepalen dat een accountantsorganisatie haar stelsel van kwaliteitsbeheersing zodanig inricht dat het waarborgt dat ernstige tekortkomingen in wettelijke controles worden voorkomen, zij een middel krijgt om handhavend te kunnen optreden als zij ernstige tekortkomingen in meerdere wettelijke controles constateert.

Een uitwerking van de voornoemde taken, verplichtingen en bevoegdheden treft u hieronder aan.

Onderwerpen uitvoeringstoets

Als gevolg van het wetsvoorstel krijgt de AFM enkele nieuwe taken, verplichtingen en bevoegdheden, die hierna afzonderlijk worden toegelicht. Daarbij zal, waar van toepassing, worden ingegaan op de helderheid van de taak, de vraag of de AFM voldoende is toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de taak, de kosten voor de uitvoering van de taak, en eventuele verwachte bijbehorende effecten.

A. Overheveling toezichtuitvoering niet-OOB-accountantsorganisaties van NBA en SRA naar de AFM

In de kabinetsreactie op het rapport van de Cta heeft u namens het kabinet aangekondigd dat het toezicht op accountantsorganisaties eenvoudiger en transparanter moet, waarbij in de toekomst het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties ook feitelijk door de AFM moet worden uitgevoerd.² Gelet op deze overheveling per 1 januari 2022 van de toezichtuitvoering op de niet-OOB-accountantsorganisaties van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA) naar de AFM hebben wij met u afspraken gemaakt over de kosten hiervan. Zoals aangegeven in de brief die u naar de Tweede Kamer heeft gestuurd over het kostenkader van de AFM over de periode 2021-2024, bedragen de maximale kosten voor het uitvoeren van dit toezicht in 2021 € 1,5 mln. en nemen toe tot € 5,1 mln. in 2024.³

Volgens de Europese en Nederlandse wetgeving dienen niet-OOB-accountantsorganisaties tenminste elke zes jaar te worden beoordeeld, waarbij onder andere naar wettelijke controles en het stelsel van kwaliteitsbeheersing moet worden gekeken.⁴ Op basis van de verwachte kwaliteit van wettelijke controles van de niet-OOB-accountantsorganisaties, verwacht de AFM dat zij met de verhoging van het kostenkader voldoende financiële middelen krijgt om het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties – inclusief de hieronder in paragraaf D opgenomen geschiktheidstoetsingen - op kwalitatieve wijze conform de wettelijke verplichtingen te kunnen uitvoeren en waar passend te handhaven. Daarbij is de AFM afhankelijk van het

² Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie toekomst accountancysector, 20 maart 2020, Kamerstukken II 2019-2020, 33977, nr. 29, p. 8-9 ([link](#)).

³ Kamerbrief kostenkader AFM 2021-2024, Kamerstukken II 2020-2021, 33957, nr. 33, p. 3 ([link](#)).

⁴ De onderzoeks- en beoordelingsvereisten volgen onder andere uit artikel 29 van Richtlijn 2006/43/EG (Auditrichtlijn), artikel 26 van Verordening (EU) nr. 537/2014 en artikel 48a van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	3 van 7

tijdig kunnen aantrekken van voldoende gekwalificeerde medewerkers⁵ (circa 34 fte in totaal) om het toezicht te kunnen verrichten.

Om het toezicht op het grote aantal niet-OOB-accountantsorganisaties effectief en efficiënt uit te kunnen voeren, acht de AFM het van belang haar toezichtaanpak op accountantsorganisaties meer datagedreven in te richten. Daartoe heeft de AFM in haar wetgevingsbrief van 30 maart 2021 de wens geuit om een bredere grondslag in de wetgeving op te nemen, waardoor de AFM datarapportages van accountantsorganisaties kan uitvragen en aangeleverd krijgen.⁶ In uw brief aan de Tweede Kamer heeft u gewezen op de samenloop van deze wens met de in ontwikkeling zijnde *audit quality indicators*.⁷ De Kwartiermakers toekomst accountancysector hebben recentelijk een voorstel voor *audit quality indicators* publiekelijk geconsulteerd. Door die consultatie zijn de contouren van de aankomende *audit quality indicators* inmiddels bekend, zodat de AFM de komende periode graag nader met u in gesprek gaan over deze wetgevingswens.

In verband met de overheveling van deze toezichtuitvoering, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de huidige in artikel 48 van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) opgenomen *verplichting* van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en de SRA te vervangen door een *mogelijkheid* om met die toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht.

De AFM meent dat met deze aanpassing afdoende wordt geregeld dat het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties door de AFM wordt uitgevoerd en tegelijkertijd ruimte biedt bevindingen en observaties van de NBA en SRA in haar toezicht te betrekken waar dat nuttig en nodig wordt geacht. De AFM is met de NBA en SRA in gesprek over toekomstige informatie-uitwisseling waar dat nodig en nuttig is voor onze wederzijdse doelen; de AFM zal u op de hoogte houden van de ontwikkelingen hieromtrent.

B. Toezicht AFM op naleving accountantsorganisaties tijdig en volledig rapporteren *audit quality indicators*

Het wetsvoorstel introduceert in een nieuwe paragraaf 6.3 van de Wet op het accountantsberoep (Wab) een door de minister van Financiën vast te stellen lijst indicatoren die inzicht geven in factoren die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van wettelijke controles, de zogenaamde *audit quality indicators* (AQI's). De eerste set indicatoren zal op basis van een voorstel van de Kwartiermakers toekomst accountancysector door u worden vastgesteld, daarna zal de NBA zorgdragen voor een periodieke evaluatie en eventueel voorstel tot aanpassing. Accountantsorganisaties worden op grond van dit wetsvoorstel verplicht om, op basis van deze AQI's, periodiek over hun prestaties te rapporteren aan de NBA, die de gerapporteerde informatie openbaar maakt. De AFM wordt belast met het toezicht op de naleving van de verplichting voor accountantsorganisaties om tijdig en volledig te rapporteren, en kan bij overtredingen handhavend optreden door het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

⁵ Medewerkers die voldoen aan de vereisten uit artikel 49a van de Wta.

⁶ AFM Wetgevingsbrief 2021, 30 maart 2021, Kamerstukken II 2020/2021, 32545, bijlage bij nr. 134 ([link](#)).

⁷ Kamerbrief betreffende Wetgevingsbrieven DNB en AFM 2021, Kamerstukken II 2020/2021, 32545, nr. 134, p.6/7 ([link](#)).

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	4 van 7

De AFM ondersteunt het ontwikkelen van dergelijke indicatoren. De AFM zal separaat reageren op de consultatie van de Kwartiermakers over de voorgestelde AQI's.

De AFM kan zich vinden in het uitvoeren van de haar op te leggen taak om toezicht te houden op de naleving van de verplichting voor accountantsorganisaties om de AQI's te rapporteren, omdat deze taak beperkt blijft tot het toezien op de tijdigheid en volledigheid van de te rapporteren informatie. Mede door de transparantie in geval van ontbrekende AQI-informatie, zijn accountantsorganisaties erbij gebaat om dergelijke informatie tijdig en volledig te rapporteren; daarom verwacht de AFM een hoog nalevingspercentage van deze verplichtingen.

Zolang het nalevingspercentage van de AQI-verplichting inderdaad hoog is, verwacht de AFM de haar toebedeelde toezichttaak binnen haar huidige capaciteit te kunnen inpassen. De AFM heeft met de toegekende handhavingsmaatregelen, zijnde een last onder dwangsom of en een bestuurlijke boete, voldoende middelen om haar handhavingstaak ten aanzien van dit onderwerp te vervullen.

C. Toezicht AFM op naleving besluit tot aanwijzing accountantsorganisatie voor wettelijke controle

Met het wetsvoorstel wordt in een nieuw hoofdstuk 7a van de Wab voor controleplichtige entiteiten die geen accountantsorganisatie kunnen vinden voor het verrichten van een wettelijke controle van hun verslaggeving de mogelijkheid gecreëerd om bij de NBA een verzoek in te dienen om een accountantsorganisatie aan te wijzen. De NBA zal moeten beoordelen of het verzoek (de situatie) voldoet aan de voorwaarden om een accountantsorganisatie aan te wijzen. Om voor een aanwijzing in aanmerking te komen, moet de onderneming of instelling alle redelijke en tijdige inspanningen hebben geleverd om een accountantsorganisatie bereid te vinden de opdracht tot een wettelijke controle te aanvaarden. Daarbij moet zij geen onredelijke voorwaarden hebben gesteld. Een andere belangrijke eis vloeit voort uit de verplichtingen in bestaande wetgeving die accountantsorganisaties in acht nemen bij het besluit om al dan niet cliënten te accepteren. Zo bevatten de Wta en de EU-verordening⁸ eisen dat een accountantsorganisatie onafhankelijk is van de controlecliënt en niet betrokken is bij de besluitvorming van de controlecliënt. Als het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden maar niet wordt opgevolgd door een accountantsorganisatie, dan heeft de AFM de taak gekregen om naleving van het aanwijzingsbesluit middels een bestuursrechtelijke herstelsanctie te handhaven.

De AFM schat in dat het aantal onherroepelijke aanwijzingsbesluiten dat niet wordt opgevolgd door een accountantsorganisatie zeer beperkt zal zijn. Uitgaande van die inschatting, meent de AFM dat eventuele handhaving in de bestaande toezichtcapaciteit geabsorbeerd kan worden.

D. Geschiktheidstoets AFM van beleidsbepalers grootste niet-OOB-accountantsorganisaties

Het wetsvoorstel voorziet in de versterking van de interne *governance* van de grootste accountantsorganisaties. Daartoe worden met het voorgestelde artikel 24c van de Wta onder andere de al voor OOB-accountantsorganisaties geldende vereisten van een onafhankelijk intern toezichthoudend orgaan

⁸ Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (PbEU 2014, L 158).

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	5 van 7

en een geschiktheidsvereiste voor drie categorieën beleidsbepalers⁹ met dit wetsvoorstel ook vereist voor de grootste niet-OOB-accountantsorganisaties. Volgens het voorgestelde artikel 24c, eerste lid, van de Wta gelden deze vereisten voor niet-OOB-accountantsorganisaties die gedurende drie aaneengesloten boekjaren aan de volgende cumulatieve grenzen voldoen: 1) omzet uit wettelijke controles per boekjaar minimaal € 3.000.000,- en 2) aantal wettelijke controles per boekjaar minimaal 150. Artikel 24c, tweede lid, van de Wta bepaalt dat de vereisten van geschiktheid en intern toezichthoudend orgaan van toepassing zijn *“na verloop van een jaar na afloop van het laatste van de drie aaneengesloten boekjaren, bedoeld in het eerste lid. Zij vindt niet langer plaats na afloop van het laatste van drie aaneengesloten boekjaren waarin niet aan de criteria, bedoeld in het eerste lid wordt voldaan.”*

Volgens de Memorie van Toelichting voldoen circa tien tot vijftien niet-OOB-accountantsorganisaties aan deze grenzen, die nog niet allemaal over een intern toezichthoudend orgaan beschikken, of waarvan het intern toezichthoudend orgaan nog niet aan alle vereisten voldoet. Daarbij is aangegeven dat bij elk van deze niet-OOB-accountantsorganisaties gemiddeld ongeveer 8 personen op geschiktheid moeten worden getoetst, wat in totaal neer komt op ongeveer 80 tot 120 (mede)beleidsbepalers. De AFM zal de geschiktheid van deze personen moeten toetsen, waarvoor in de al bestaande Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen is bepaald dat accountantsorganisaties per toetsing een heffing van €7.000,- dienen te betalen. Artikel IV van het wetsvoorstel bevat een overgangsbepaling waardoor de al zittende beleidsbepalers worden geacht geschikt te zijn tot achttien maanden na de inwerkingtreding van het geschiktheidsvereiste, of zoveel eerder als dat de AFM hun geschiktheid heeft beoordeeld.

De AFM verwacht de circa 80 tot 120 beleidsbepalers conform de overgangsbepaling in de achttien maanden na inwerkingtreding van het geschiktheidsvereiste op geschiktheid te kunnen toetsen. De AFM kan hiervoor voortborduren op de ervaring die is opgedaan met de geschiktheidstoetsingen van beleidsbepalers van de OOB-accountantsorganisaties. In de afspraken die wij met u hebben gemaakt over de verhoging van het kostenkader van de AFM over de periode 2021-2024 met € 1,5 mln. in 2021 tot € 5,1 mln. in 2024 ten behoeve van de overheveling van het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties is rekening gehouden met extra capaciteit voor het verrichten van geschiktheidstoetsingen van beleidsbepalers van de grootste niet-OOB-accountantsorganisaties. Met deze verhoging van het kostenkader en de te ontvangen heffingen voor de geschiktheidstoetsingen heeft de AFM voldoende financiële ruimte om haar capaciteit hiervoor uit te breiden.

De AFM meent dat enkele technische verduidelijkingen nodig zijn over wanneer de governancevereisten van toepassing zijn op niet-OOB-accountantsorganisaties en ten aanzien van de scope van de overgangsbepaling voor de geschiktheidstoetsingen.

Zo is voor de AFM bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeverre de uitgestelde overeenkomstige toepassing van de governancevereisten van een jaar uit artikel 24c, tweede lid, van de Wta bij de inwerkingtreding van het

⁹ Het geschiktheidsvereiste geldt voor de volgende personen van de OOB-accountantsorganisaties en de grootste niet-OOB-accountantsorganisaties: 1) dagelijks beleidsbepalers, 2) dagelijks beleidsbepalers van het hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op de accountantsorganisatie, en 3) leden van het intern toezichthoudend orgaan.

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	6 van 7

wetsvoorstel een rol speelt, onder andere in samenhang met de overgangsbepaling uit Artikel IV. Wij achten het onwenselijk als deze bepaling ertoe zou leiden dat de governancevereisten pas een jaar na inwerkingtreding van de wet van toepassing zouden zijn, vooral ook omdat de overgangsbepaling voor het geschiktheidsvereiste is opgehangen aan het moment van inwerkingtreding van de wet. Gelet op de taak voor de AFM om de geschiktheidstoetsingen te verrichten, zouden wij over het voorgaande graag in het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting verduidelijking wensen.

In hetzelfde artikel 24c, tweede lid, van de Wta wordt opgenomen dat de overeenkomstige toepassing van de governancevereisten niet langer plaatsvindt na afloop van het laatste van drie aaneengesloten boekjaren waarin niet aan de groottecriteria uit het eerste lid wordt voldaan. Een accountantsorganisatie weet pas bij het opstellen van haar jaarrekening of zij inderdaad voor het derde boekjaar niet meer aan de groottecriteria voldoet. Hierdoor hoeft met terugwerkende kracht tot het einde van het derde boekjaar niet meer aan de governancevereisten te worden voldaan, wat tot onwenselijke situaties kan leiden, onder andere bij de toepassing van de bevoegdheden van het intern toezichthoudend orgaan en de geschiktheid waarop de AFM dient te toetsen. De AFM stelt voor dit in het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting te adresseren.

Ten aanzien van de overgangsbepaling Artikel IV merken wij allereerst op dat deze overgangsbepaling door het gebruik van de generieke term ‘accountantsorganisatie’ zonder een verwijzing naar artikel 24c van de Wta onbedoeld ook voor nieuwe op geschiktheid te toetsen beleidsbepalers van OOB-accountantsorganisaties geldt. Wij stellen voor om de overgangsbepaling nadrukkelijk te verbinden met de niet-OOB-accountantsorganisaties die voldoen aan de groottecriteria uit het voorgestelde artikel 24c van de Wta.

Daarnaast merken wij op dat waar halverwege Artikel IV wordt verwezen naar artikel 16, tweede tot en met vijfde lid, van de Wta, verderop in de bepaling alleen wordt verwezen naar artikel 16, vijfde lid, van de Wta; daarmee wordt onbedoeld de overgangsbepaling beperkt tot het geschiktheidsvereiste voor alleen de leden van het toezichthoudend orgaan. Hier zou ook moeten worden verwezen naar artikel 16, tweede tot en met vijfde lid, van de Wta, zodat de overgangsbepaling geldt voor alle drie categorieën beleidsbepalers.

De AFM gaat daarom graag nader het gesprek met u aan over de technische details over toepassing van de omvangscriteria op basis waarvan de grootste niet-OOB-accountantsorganisaties worden bepaald, alsook over de samenhang met de hieraan gekoppelde overgangsbepaling voor de geschiktheidstoetsingen.

E. Aanscherping handhavinginstrumentarium AFM

Het wetsvoorstel voegt aan artikel 18, tweede lid, van de Wta een zin toe die bepaalt dat de accountantsorganisatie haar stelsel van kwaliteitsbeheersing zodanig inricht dat het waarborgt dat ernstige tekortkomingen in wettelijke controles worden voorkomen. Kortgezegd komt het voorstel erop neer dat als de AFM in meerdere wettelijke controles ernstige tekortkomingen constateert, dat dan het stelsel van kwaliteitsbeheersing onvoldoende heeft gefunctioneerd, waarvoor de accountantsorganisatie haar verantwoordelijkheid draagt.

Datum	16 september 2021
Ons kenmerk	SnBa-21082896
Pagina	7 van 7

De AFM meent dat de voorgestelde versterking van het handhavingsinstrumentarium door de verantwoordelijkheid van accountantsorganisaties voor individuele wettelijke controles te vergroten recht doet aan de mate van invloed die de accountantsorganisatie heeft op de kwaliteit van wettelijke controles. De AFM is van mening dat ze hiermee een middel heeft om handhavend te kunnen optreden als zij ernstige tekortkomingen in meerdere wettelijke controles constateert.

Tot slot

Wij vernemen het graag als u naar aanleiding van het voorgaande in het kader van de verzochte uitvoeringstoets nader met de AFM wenst te spreken.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'L.B.J. van Geest'.

L.B.J. van Geest
Voorzitter
Bestuur

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'H.L. van Beusekom'.

H.L. van Beusekom
Bestuurslid
Bestuur