

Geachte heer Douma,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft met belangstelling kennisgenomen van de consultatie van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) over de versterking van het regelgevend proces. De AFM maakt hierbij graag gebruik van de mogelijkheid om op het geconsulteerde document *'Beter geregeld – Een voorstel voor de versterking van regelgevend proces van de NBA'* (consultatiedocument) en de bijbehorende stukken te reageren.

Wij hebben hierna allereerst beschreven waarom een goede borging van het proces voor de totstandkoming van beroepsreglementering voor de beroepsgroep relevant is. Doordat de beroepsreglementering ook een belangrijk kader vormt bij de onderzoeken van de AFM, hecht ook de AFM sterk hieraan. Vervolgens zijn wij op de onderwerpen van enkele vragen die het bestuur van de NBA in het consultatiedocument stelt ingegaan. Tot slot hebben wij enkele overige opmerkingen geplaatst. In de bijlage bij deze brief hebben wij verder gedetailleerde opmerkingen in relatie tot de verschillende hoofdonderwerpen opgenomen.

Belang goede borging proces beroepsreglementering

De AFM zet zich in voor transparante en eerlijke financiële markten, om zo bij te dragen aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. Daarbij is betrouwbare (niet)-financiële verslaggeving een cruciale randvoorwaarde voor een goed functionerend financieel systeem, waarvoor de door de accountant toegevoegde zekerheid van groot belang is. De AFM heeft de rol van toezichthouder op accountantsorganisaties en heeft het doel de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te verhogen. Tegen deze achtergrond acht de AFM het van belang dat het regelgevend proces waarmee beroepsreglementering waaraan accountants dienen te voldoen goed geborgd is. Gelet hierop geeft de AFM in deze brief haar reflectie op het consultatiedocument.

Het belang van hoge kwaliteit beroepsreglementering voor een kwalitatief goede uitoefening van de accountantsfunctie staat buiten kijf, en de AFM acht het dan ook passend om periodiek te evalueren in hoeverre de huidige structuur daartoe voldoende waarborgen biedt, ook in het licht van maatschappelijke verwachtingen en ontwikkelingen. De AFM kan zich vinden in de drie geformuleerde hoofddoelstellingen, zijnde meer betrokkenheid van maatschappelijke stakeholders, een onafhankelijker positie van het Adviescollege voor Beroepsreglementering (ACB) en meer transparantie. De AFM spreekt ook haar waardering uit voor de twee aan de consultatie ten grondslag liggende rapporten, het *'Adviesrapport Strategische verkenning naar het beroepsreglementeringsproces in Nederland'* van Janine van Diggelen en het rapport *'Beter geregeld – Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA'* van Martin Hoogendoorn. In het navolgende geeft de AFM haar reactie op de voorstellen.

Adressering onderwerpen consultatievragen

De AFM is hierna ingegaan op de volgende vier onderwerpen die zijn opgenomen in de vragen die het bestuur van de NBA in het consultatiedocument heeft opgenomen:

- A. Kernthema's voor verbetering van het regelgevend proces (consultatievraag 1);
- B. Vergroting betrokkenheid extern belanghebbenden in het regelgevend proces (consultatievraag 2.a);
- C. Verbetering onafhankelijkheid van het regelgevend proces (consultatievraag 2.b), en;

D. Meer transparantie over het regelgevend proces (consultatievraag 2.c)

A. Kernthema's voor verbetering van het regelgevend proces

Uit de onderzoeken die zijn verricht heeft de NBA drie kernthema's voor verbetering afgeleid en daarop hoofddoelstellingen voor verbetering geformuleerd. De AFM herkent de thema's en onderschrijft de hoofddoelstellingen voor verbetering. De AFM merkt wel op dat door de geformuleerde kernthema's en hoofddoelstellingen voor verbetering, de principiële uitgangspunten en doelstellingen minder duidelijk naar voren komen. De AFM suggereert om een duidelijke doelstelling te formuleren voor NBA-regelgeving voor accountants en ook nader de uitgangspunten te verduidelijken. Daarnaast merkt de AFM op dat de NBA-commitment tot het overnemen van de IFAC-standaarden in de praktijk betekent dat ook wordt gekeken naar de Nederlandse omstandigheden en belangen. Zo is NBA op onderdelen afgeweken van de Code of Ethics, en heeft zij recent aanvullende eisen over het rapporteren over fraude in de controleverklaring geïntroduceerd in Standaard 700. De AFM stelt voor om het beoordelen of Nederlandse omstandigheden en het Nederlandse publiek belang vragen om aanvullingen of aanpassingen van de IFAC-standaarden, ook als expliciet uitgangspunt te benoemen, consistent met de bestaande praktijk.

Verhoging betrokkenheid extern belanghebbenden in het regelgevend proces

De AFM ondersteunt het voorstel van de NBA om met de instelling van een Belanghebbendenorgaan Beroepsreglementering (BOB) het maatschappelijk belang bij de beroepsreglementering beter te betrekken. Ook kan de AFM zich vinden om dit eerst in de vorm van een adviesorgaan in te richten zoals beschreven in het rapport '*Beter geregeld – Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA*', waarbij een evaluatie, zoals voorgesteld na vijf jaar, zich ook kan richten op de vraag of de positionering als adviesorgaan aanpassing behoeft.

In het rapport '*Beter geregeld – Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA*' van Martin Hoogendoorn is de voorgestelde rol en taak van het BOB nader toegelicht. De AFM wil daarbij graag de volgende opmerkingen maken:

- In het rapport is de opdracht van het BOB als volgt geformuleerd: 'het borgen van de inbreng van de belangrijkste belanghebbendengroepen in het regelgevend proces'. De AFM vraagt zich af of een adviesorgaan als het BOB deze verantwoordelijkheid op zich kan nemen. De AFM schat in dat een juiste omgang met de inbreng van belanghebbendengroepen allereerst in de primaire processen moet worden geborgd, en geeft in overweging om deze opdracht dan ook bij het ACB te beleggen. De AFM suggereert om de opdracht voor het BOB anders te formuleren, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen die het BOB heeft.
- De AFM vraagt zich af of met het terugbrengen van de verwachtingskloof met de maatschappij geen te hoge verwachtingen worden geformuleerd. De AFM erkent dat een betere dialoog tussen belanghebbenden en regelgever hiertoe een nuttige bijdrage kan leveren, maar merkt ook op dat het uitgangspunt is om zoveel mogelijk de internationale regelgeving te volgen, terwijl de discussie in het BOB slechts op nationaal niveau plaatsvindt. De AFM suggereert beter te duiden hoe het BOB aan het verminderen van de verwachtingskloof kan bijdragen.
- Het rapport spreekt de verwachting uit dat het BOB zich niet zozeer zal richten op specifiek accountantstechnische aspecten, ten faveure van meer procesmatige aspecten. De AFM vindt het belangrijk dat het BOB zelf moet kunnen bepalen waarop zij input wil geven, waarbij uiteindelijk ook de accountantstechnische aspecten belangrijk kunnen zijn voor belanghebbenden. Naar de mening van de AFM moet het BOB dus ook in staat zijn zich uit te spreken over inhoudelijke keuzes, ingegeven vanuit het publieke belang dat de belanghebbenden in het BOB vertegenwoordigen.

- Tot slot beveelt de AFM aan duidelijker te maken voor welke regelgeving het BOB wel een rol heeft en voor welke regelgeving het BOB geen rol heeft. De AFM veronderstelt dat het BOB geen rol zal nemen ten aanzien van verordeningen van de NBA die van huishoudelijke of financiële aard zijn; echter, dit blijkt niet helder uit het voorstel en verdient expliciete afbakening in de uiteindelijke voorstellen.

B. *Verbetering onafhankelijkheid van het regelgevend proces*

De AFM ondersteunt de voorstellen voor het versterken van het Adviescollege Beroepsreglementering (ACB) en het vergroten van de bevoegdheden van het ACB van harte. Met betrekking tot de voorgestelde uitwerking, heeft de AFM evenwel enkele nadere opmerkingen:

- Het verdient aanbeveling om het ACB specifiek als taak mee te geven dat op de consultatiereacties van toezichthouders¹ specifiek wordt gereageerd en onderbouwd wanneer en waarom hun suggesties niet of slechts in gewijzigde zin worden overgenomen. De expertise en inzichten van deze organisaties vormen belangrijke signalen voor beroepsregelgeving. Het lijkt passend te verwachten dat het ACB hier een goede motivering voor geeft.
- Het voorstel geeft terecht aan dat NBA-bestuur en ACB een goede onderlinge samenwerking en communicatie moeten nastreven. Teneinde de schijn van beïnvloeding van het ACB door het NBA-bestuur te voorkomen, verdient het aanbeveling om deze communicatie op zo transparant mogelijke wijze te laten plaatsvinden, uiteraard met inachtneming van de zorgvuldige omgang met vertrouwelijke gegevens, waaronder die over personen.
- Wij erkennen dat het proces een escalatiemogelijkheid dient te kennen, en dat het bestuur van de NBA uiteindelijk eindverantwoordelijk is. Wij adviseren daarbij wel om voor te schrijven dat het bestuur verplicht wordt haar keuzes goed te motiveren. Ook vinden wij het wenselijk dat het ACB zich ook zelf rechtstreeks tot de Ledenvergadering kan wenden en dat de Ledenvergadering de gelegenheid moet hebben om het ACB aan te spreken. Dit zou kunnen door op de ledenvergadering een agendapunt op te nemen waar de voorzitter van het ACB de uitkomsten, de projecten en de plannen toelicht. In aanvulling op de voorgestelde transparantie indien het bestuur een afwijkend besluit neemt, kan overwogen worden dat een dergelijk besluit expliciete goedkeuring van de leden behoeft (al dan niet in de vorm van ratificatie van het reeds genomen besluit).

C. *Meer transparantie over het regelgevend proces*

De AFM is positief over de voorstellen om meer transparant te zijn over het proces van beroepsreglementering en kan zich vinden in de gedane voorstellen. De AFM vraagt daarbij nog wel aandacht voor de kwaliteit van communicatie (helder, begrijpelijk) en voor de omgang met reacties van toezichthouders, die naar het oordeel van de AFM een specifieke reactie vragen.

Overige opmerkingen

In het rapport *'Beter geregeld – Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA'* van Martin Hoogendoorn is de suggestie opgenomen om het beheer van de *audit quality indicators* (AQI's) te beleggen bij het te vormen BOB. Deze suggestie lijkt terecht geen onderdeel te zijn van de thans voorliggende voorstellen van de NBA. Naar het oordeel van de AFM verdient een

¹ Het rapport *'Beter geregeld – Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA'* identificeert op pagina 9 de volgende toezichthouders: AFM, De Nederlandse Bank, Inspectie van het Onderwijs en Bureau Financieel Toezicht.

keuze voor hoe het beheer van AQI's vorm gaat krijgen separate discussie en nadere overweging en onderbouwing. De AFM stelt voor dit onderwerp vooralsnog buiten de besluitvorming te houden, en een separaat voorstel hiervoor te ontwikkelen en waar nodig separaat te consulteren. De AFM gaat hierover graag nader met de NBA in gesprek.

Daarnaast merkt de AFM op dat in het voorstel is aangeduid dat het aanbeveling verdient om zaken te regelen in een verordening, onder meer met betrekking tot het BOB en het verzelfstandigde ACB. De AFM onderschrijft die aanbeveling, en suggereert om het gehele raamwerk rondom beroepsreglementering in één integrale verordening vast te leggen, zodat ook de samenhang tussen de gremia op het niveau van de verordening is geborgd.

Tot slot

De AFM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Voor een nadere toelichting kunt u zich wenden tot Martijn Duffels (martijn.duffels@afm.nl) of Stefan Boersma (stefan.boersma@afm.nl).

Bijlage: Gedetailleerde opmerkingen

Kernthema's voor verbetering van het regelgevend proces

- Het rapport 'Beter geregeld – Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA' benoemt de omstandigheid dat de NBA 'founding father' van IFAC is als argument voor het blijven implementeren van de regelgeving van IFAC. Nu IFAC dit jaar 45 jaar bestaat, kan de AFM zich voorstellen dat dit argument een zeer beperkte waarde heeft. De AFM stelt dan ook voor dit niet meer te benoemen.

Vergroting betrokkenheid extern belanghebbenden in het regelgevend proces

- Voorgesteld wordt om negen functieprofielen te ontwikkelen voor de vertegenwoordigers in het BOB. Het rapport noemt al een voorstel van deze profielen. De AFM meent dat het aan het BOB zou moeten zijn om die profielen nader uit te werken, voor zover daar behoefte aan is. Voorkomen moet worden dat door het vaststellen van de profielen een verwijt ontstaat dat de toegang tot het BOB voor belanghebbenden onnodig moeilijk is gemaakt.
- De AFM suggereert dat, gegeven de doelstelling van het BOB als representatie van externe belanghebbenden, ook een dienstverband bij een accountantsorganisatie of haar netwerkorganisatie, danwel bij de internationale evenknieën van de genoemde organisatie ook tot incompatibiliteit zou moeten leiden. Juist omdat het gaat om het borgen van het maatschappelijk belang, brengt een arbeids- of aandeelhouder/partner-relatie met een accountantsorganisatie/-netwerk een ongewenste schijn van beïnvloeding door de sector met zich mee.
- De AFM onderschrijft het belang van diversiteit in het BOB, maar vraagt zich daarbij wel af in hoeverre de titel van accountant hier een rol zou moeten spelen. In elk geval stelt de AFM voor om geen ondergrens voor het aantal accountants vast te stellen, hooguit een bovengrens. Dat lijkt in lijn met de doelstelling van het BOB om het maatschappelijk belang te vertegenwoordigen.
- Blijkens het voorstel wordt het BOB in de uitvoering van haar werkzaamheden ondersteund door het NBA-bureau. De verdere positionering van deze ondersteuning is niet uitgewerkt. De AFM vraagt aandacht voor de onafhankelijkheid van de ondersteuning van het BOB. Ook merkt de AFM op dat inhoudelijke ondersteuning door medewerkers die ook betrokken zijn bij de ondersteuning van het bestuur of van het ACB op het gebied van regelgeving tot (de perceptie van) belangenconflicten kan leiden. De AFM vraagt hier aandacht voor, en geeft in overweging dat de voorzitter van het BOB een rol hebben in de aansturing en evaluatie van de betrokken personen, opdat de ondersteuning van het BOB zich optimaal richt naar de rol en belangen van het BOB.

Verbetering onafhankelijkheid van het regelgevend proces

- Wij onderschrijven het belang van de keten en de afstemming tussen regelgevers in de keten. Wij merken daarbij wel op dat ook hier de internationale regelgeving (vanuit onder meer IASB) maar ook wetgeving (Europees) belangrijke invloed kan hebben, en willen daarom de verwachtingen temperen.
- Voor wat betreft de samenstelling van het ACB vragen wij aandacht voor het instellen van een afkoelingsperiode (voorgesteld wordt dat de voorzitter niet in relatie staat tot een accountantspraktijk of -afdeling, het lijkt wenselijk dat dit ook geldt voor een bepaalde

periode voorafgaand aan de benoeming tot voorzitter, evenals opvolgende functies binnen ACB en/of NBA bestuur), voor andere incompatibiliteiten (vergelijkbaar met die bij het BOB), en voor de selecties van voorzitters van eventuele commissies.

- De AFM onderschrijft het belang van een goede ondersteuning van het ACB. Deze ondersteuning dient nog nader te worden uitgewerkt. De AFM vraagt daarbij aandacht voor mogelijke belangenconflicten als medewerkers niet alleen het ACB ondersteunen, maar ook het bestuur of het BOB moeten ondersteunen op het gebied van beroepsreglementering. De AFM geeft ook in overweging dat de voorzitter van het ACB een belangrijke rol heeft in de aansturing en evaluatie van de betrokken personen, opdat de ondersteuning van het ACB zich optimaal richt naar de rol en belangen van het ACB.

Overige opmerkingen

In de bijlage bij het projectvoorstel is een aantal stroomschema's opgenomen. Deze stroomschema's zijn nuttige hulpmiddelen om de voorgestelde processen inzichtelijk te maken, waarbij het aanbeveling verdient deze nogmaals in detail te controleren met de beschrijvingen in het rapport zelf. Naar aanleiding van de stroomschema's, heeft de AFM nog de volgende aanvullende opmerkingen:

- Het verdient aanbeveling een mechanisme in te bouwen dat een afwijkend besluit/advies (negatief advies BOB, afwijkend besluit NBA-bestuur) slechts dan kan worden genomen als alle betrokken partijen (ACB, BOB, en in voorkomend geval NBA-bestuur) hierover een discussie hebben gevoerd, en niet slechts op basis van een uitwisseling van documenten.
- Bij projectuitvoering stelt de AFM voor te overwegen in hoeverre relevante stukken van het ACB (bijv. vergaderstukken) publiek toegankelijk zouden kunnen zijn teneinde daarmee de transparantie te vergroten. Dit naar analogie van de processen van IESBA en IAASB.
- In het verwerken van het resultaat van consultaties verdient het aanbeveling om expliciet te overwegen of de ontvangen consultatiereacties en de verwerking daarvan aanleiding vormen voor een hernieuwde consultatie.
- In het verwerkingsproces wordt de rol van 'projectgroep' benoemd. Deze specifieke rol is niet verder gedefinieerd. Het verdient aanbeveling de stroomschema's aan te laten sluiten bij de gedefinieerde actoren. Tevens is hier benoemd dat er eventueel afgestemd kan worden met het BOB. Zoals de AFM de voorstellen begrijpt, zou het BOB altijd beschikbaar moeten zijn voor consultatie. Wij stellen voor deze stap te verwijderen.
- In het proces vaststellen projectresultaat/uiting is aangegeven dat na escalatie naar het bestuur het BOB wordt gevraagd haar advies te herzien. De AFM vindt het niet passend dat een adviesgevend orgaan wordt gevraagd om haar advies te herzien en dit druist ook in tegen de eerder voorgestelde transparantie. De AFM stelt voor dat het afwijkende advies, tezamen met het besluit van het bestuur, inclusief onderbouwing waarom zij het BOB-advies niet ondersteunt en het projectresultaat/de uiting publiek wordt.
- Tenslotte: de AFM vraagt aandacht voor de wettelijke processen en termijnen rondom het voorbereiden en tot stand komen van de diverse vormen van beroepsreglementering. Het verdient aanbeveling de stappen die daarbij behoren ook in detail in de stroomschema's op te nemen.