

BETER GEREGELD

Rapport over de modernisering van de beroepsreglementering van de NBA

13 januari 2022

Prof. dr. M.N. (Martin) Hoogendoorn RA

MANAGEMENTSAMENVATTING

Achtergrond

Het bestuur van de NBA heeft aangegeven dat het wenselijk is het proces van beroepsreglementering te moderniseren. Leidend daarbij zijn de veranderende behoeften en verwachtingen van belanghebbenden en van de maatschappij. In het proces van beroepsreglementering dient het publieke belang beter te worden gewaarborgd, met als doel daarmee de verwachtingskloof met de maatschappij te verminderen. De resultaten van een eerder door Janine van Diggelen uitgevoerd onderzoek zijn het uitgangspunt geweest bij het opstellen van dit rapport. Dit rapport richt zich op de beroepsreglementering in brede zin, zowel de wettelijke controle als de overige beroepsuitoefening. De reikwijdte strekt zich derhalve mede uitdrukkelijk uit tot het MKB, en, naast financiële verantwoordingen, ook tot duurzaamheidsverslaggeving en andere verantwoordingen van niet-financiële aard.

De voorgestelde modernisering bestaat uit drie onderdelen.

1. Het instellen van een belanghebbendenorgaan met belangrijke bevoegdheden.

Voorgesteld wordt om een Belanghebbendenorgaan Beroepsreglementering, afgekort BOB, in te stellen. In dit voorstel fungeert het BOB als een adviesorgaan in de richting van het ACB. Om te waarborgen dat het BOB daadwerkelijk significante invloed kan uitoefenen op de beroepsreglementering is het proces van advisering met waarborgen omgeven, vergelijkbaar met het adviesrecht van ondernemingsraden. Het ACB is verplicht advies te vragen aan het BOB, het ACB dient het advies te betrekken in de definitieve besluitvorming, en een afwijking van het advies dient op gegronde wijze te worden gemotiveerd. Indien het BOB zich niet wil neerleggen bij een gemotiveerde afwijking van zijn advies is voorzien in een escalatieprocedure in de richting van bestuur en ledenvergadering. Centraal bij de advisering door het BOB staat het gezichtspunt van het publieke belang. Verwacht mag worden dat het BOB zich vooral zal richten op de projectagenda (de prioritering), de criteria voor de projectplannen, het gevolgde due process, en de mate waarin aan deze criteria is voldaan, en niet zozeer op de specifiek accountantstechnische aspecten. De leden het BOB worden benoemd door het bestuur van de NBA op voordacht van het BOB. De leden zijn afkomstig van verschillende categorieën belanghebbenden en zitten in het orgaan op persoonlijke titel. Bij het uitbrengen van een advies kunnen minderheidsstandpunten worden ingenomen. Het BOB heeft een belangrijke rol bij het verminderen van de verwachtingskloof, enerzijds door het vertalen van de verwachtingen die de samenleving heeft met betrekking tot de werkzaamheden van de accountant en anderzijds door een onderscheid te maken tussen redelijke en mogelijk onredelijke verwachtingen. Het opereert daarbij vooral op strategisch niveau.

2. Het verbeteren van de zelfstandigheid van het regelgevend proces.

Voorgesteld wordt het ACB een meer formele rol te geven binnen de NBA en haar de status van een orgaan van de NBA toe te kennen. Het ACB is dan geen 'adviescollege' meer, maar een college: het College Beroepsreglementering, afgekort CB. Het ACB blijft verantwoordelijk voor de regelgeving, maar werkt daarbij nauw samen met het BOB. Het bestuur blijft bij het vaststellen van de regels meer op afstand staan, maar heeft nog wel de mogelijkheid om bij een belangrijk verschil van mening af te wijken van voorstellen, waarbij ze de reden daarvoor transparant dient toe te lichten.

Tot de taken van het ACB behoort ook om belanghebbenden die geen lid zijn van het BOB meer bij de regelgeving te betrekken, onder andere door deze uitdrukkelijker uit te nodigen tot het geven van reacties op consultaties in nationaal en internationaal verband. De leden van het ACB worden benoemd door het bestuur van de NBA, met een rol voor het BOB.

3. Meer transparantie over het regelgevend proces en de daarin gemaakte keuzes.

Transparantie en communicatie met belanghebbenden dragen bij aan de vermindering van de verwachtingskloof. Voorgesteld wordt dat het ACB zelfstandig informatie verschaft, los van het bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen nieuwsbrief. Deze nieuwsbrief zou actief moeten worden toegezonden aan belanghebbenden die geen accountant zijn. Voorts mag van het ACB verwacht worden dat (meer) verantwoording wordt afgelegd over de door het ACB gemaakte afwegingen en keuzes. Naast het ACB is ook het BOB publieke verantwoording verschuldigd.

Evaluatie

Voorgesteld wordt dat het NBA-bestuur vijf jaar na het instellen van het nieuwe proces van beroepsreglementering een onafhankelijke commissie benoemt met als taak het evalueren van het proces en waar nodig of gewenst het aandragen van voorstellen tot verbetering. Daarbij dient uitdrukkelijk te worden overwogen of de rol van het BOB als adviesorgaan moet worden gehandhaafd dan wel of een omzetting in een toezichthoudend orgaan passend is.

Beheer van AQI's

Na de opdrachtverlening is duidelijk geworden dat de NBA waarschijnlijk een rol krijgt bij het beheer over de (definitief vast te stellen) Audit Quality Indicators (AQI's). Het beheer zou moeten worden ondergebracht bij een onafhankelijk orgaan binnen de NBA, waarin belanghebbenden zitting zouden moeten nemen. Mijn voorstel is om het BOB ook in te zetten voor de beheer van de AQI's, met een operationele werkgroep ter ondersteuning. Mocht dit niet goed mogelijk blijken, bijvoorbeeld vanwege het tijdsbeslag dat met de vervulling van beide functies gepaard gaat, dan kan in de beginfase gekozen worden voor twee organen. Op termijn zouden beide organen kunnen samengaan.

Bijlagen

In de bijlage bij dit rapport zijn stroomschema's toegevoegd waaruit de voorgestelde processen van beroepsreglementering nader blijken.

Dit document bevat bladwijzers en hyperlinks

 Adobe Acrobat bladwijzers - toetsencombinatie "Ctrl-b"

 tekst is een interne document- of externe hyperlink

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	6
2.	Een schets van het huidige beroepsreglementeringsproces van de NBA.....	7
2.1	De aard van de beroepsreglementering.....	7
2.2	De samenstelling van de regels.....	8
2.3	Samenstelling en werkwijze van het ACB.....	8
2.4	De afstemming met stakeholders.....	9
2.5	Beïnvloeding van (internationale) regelgeving.....	10
3.	Het rapport Van Diggelen.....	11
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Meer multi-stakeholderbetrokkenheid.....	11
3.3	Verdergaande verzelfstandiging.....	11
3.4	Meer transparantie en communicatie.....	12
4.	Het vergroten van de betrokkenheid van belanghebbenden bij het regelgevend proces.....	13
4.1	Inleiding.....	13
4.2	Belanghebbenden.....	13
4.3	Waarom een afzonderlijk belanghebbendenorgaan?.....	13
4.4	De naamgeving.....	14
4.5	De taken en verantwoordelijkheden.....	14
4.6	De leden van het BOB.....	17
4.7	Vergaderingen.....	19
4.8	Betrokkenheid van belanghebbenden die geen lid zijn van het BOB.....	19
4.9	Verordening.....	20
5.	Het verbeteren van de zelfstandigheid van het regelgevend proces.....	21
5.1	Inleiding.....	21
5.2	Waarom een vergroting van de zelfstandigheid van het ACB?.....	21
5.3	De naamgeving.....	21
5.4	De taken en verantwoordelijkheden.....	21
5.5	De verhouding tussen het ACB en het BOB.....	22
5.6	De verhouding tussen het ACB en het bestuur van de NBA.....	22
5.7	De leden van het ACB.....	23
5.8	De resources van het ACB.....	24
5.9	Verordening.....	24
6.	Meer transparantie over het regelgevend proces en de daarin gemaakte keuzes.....	25
6.1	Inleiding.....	25
6.2	Waarom meer aandacht voor transparantie en communicatie?.....	25
6.3	Verantwoording door het ACB.....	25
6.4	Communicatie tussen het ACB en het BOB.....	26
6.5	Verantwoording door het BOB.....	26
7.	Evaluatie van het vernieuwde regelgevende proces.....	27
	Addendum: Het beheer van de Audit Quality Indicators.....	28
	Bijlage 1. Opdracht modernisering regelgevend proces NBA.....	29
	Bijlage 2. Stroomschema's processen beroepsreglementering.....	31

1. Inleiding

In juni 2021 is mij gevraagd om een gedetailleerd voorstel uit te werken voor de modernisering van het regelgevend proces van de NBA. De formulering van de opdracht is opgenomen als bijlage 1.

Achtergrond van dit verzoek was de wens van het bestuur van de NBA en van het Adviescollege voor Beroepsreglementering (ACB) om een strategische verkenning te laten uitvoeren naar het beroepsreglementeringsproces in Nederland. Dat onderzoek is uitgevoerd door Janine van Diggelen en heeft geleid tot een adviesrapport van 10 november 2020 (hierna: het rapport Van Diggelen). Het bestuur van de NBA heeft ingestemd met de bevindingen van dat rapport en mij gevraagd tot een verdere gedetailleerde uitwerking daarvan te komen. Daarvan is dit rapport de weerslag.

In de navolgende hoofdstukken geef ik eerst een schets van de huidige beroepsreglementering (hoofdstuk 2). Daarna geef ik de belangrijkste bevindingen in het rapport Van Diggelen weer (hoofdstuk 3). In de daaropvolgende hoofdstukken behandel ik de drie kernthema's:

- Vergroting van de betrokkenheid van externe belanghebbenden bij het regelgevend proces (hoofdstuk 4);
- Verbetering van de onafhankelijkheid van het regelgevend proces (hoofdstuk 5);
- Meer transparantie over het regelgevend proces en de daarin gemaakte keuzes (hoofdstuk 6).

De beroepsreglementering waarop dit rapport gericht is, betreft zowel de wettelijke controle als de overige beroep-suitoefening. De reikwijdte strekt zich derhalve mede uitdrukkelijk uit tot het MKB, en, naast financiële verantwoordingen, ook tot duurzaamheidsverslaggeving en andere verantwoordingen van niet-financiële aard.

Bij de totstandkoming van dit rapport ben ik bijgestaan door een klankbordgroep, bestaande uit Janine van Diggelen en Tjalling Tiemstra. Wij hebben intensieve discussies gevoerd, voortkomend uit hun grote betrokkenheid bij het onderwerp. Ik dank beiden voor hun zeer waardevolle bijdrage. Ik ben ook dankbaar voor de ondersteuning die Kristel-Middel-Vork heeft gegeven. Jan Thijs Drupsteen was onmisbaar bij de totstandkoming van dit rapport. Jan Thijs heeft met zijn kennis op het gebied van nationale en internationale regelgeving een belangrijke inhoudelijke bijdrage geleverd. De stroomschema's, opgenomen in bijlage 2, zijn door hem ontworpen.

Een concept van dit rapport is besproken in het ACB. Op grond van hun reactie heb ik een enkele wijziging aangebracht, met name door het uitdrukkelijker benoemen van aandacht voor het MKB. Aandacht voor het MKB was wel door mij beoogd, maar kwam in het concept-rapport onvoldoende naar voren. Het concept is voorts besproken met het bestuur van het NBA. Dat heeft niet geleid tot wijzigingen daarin. Voor de inhoud van dit rapport ben ik als enige verantwoordelijk.

¹ Ontleend aan het document van de NBA 'Strategische verkenning naar de toekomstige positionering, opzet en invulling van het beroepsreglementeringsproces in Nederland', in het bijzonder bijlage 1.

² Beide hebben deels directe werking.

³ International Standards of Auditing (ISA's), International Standard on Insurance Engagements (ISAAE). International Standard on Related Services (ISRS) en International Standards on Quality Management (ISQM's).

⁴ Met uitzondering van de ISQM's, die worden niet letterlijk overgenomen, maar als inspiratiebron gebruikt.

2. Een schets van het huidige beroepsreglementeringsproces van de NBA¹

2.1 De aard van de beroepsreglementering

Tot de wettelijke taak van de NBA behoort het vaststellen van de beroepsreglementering (gedrags- en beroepsregels). De beroepsreglementering, die voor accountants als verplichte regelgeving geldt, bestaat, naast de wettelijke bepalingen, uit:

- Verordeningen;
- Nadere voorschriften bij de verordeningen.

Voorts brengt de NBA Handreikingen en Alerts uit, bedoeld om aan accountants nadere aanwijzingen te geven bij hun beroepsuitoefening respectievelijk om accountants te wijzen op nieuwe ontwikkelingen. Handreikingen en Alerts hebben niet de status van beroepsreglementering.

Veel van de door de NBA uitgevaardigde gedrags- en beroepsregels zijn gebaseerd op internationale regelgeving: de regelgeving van de Europese Commissie, de Nederlandse wetgeving² en de regelgeving van de internationale 'standard setting boards' voor accountants: de IAASB (International Audit and Assurance Standards Board) en de IESBA (International Ethics Standards Board for Accountants). Beide internationale standard setters worden ondersteund en gefinancierd door IFAC, de internationale beroepsorganisatie van accountants.

De NBA heeft bewust gekozen voor een sterke aansluiting bij internationale standaarden, enerzijds omdat vanwege de globalisering van kapitaal- en financiële markten hiermee het publieke belang wordt gediend, anderzijds omdat de NBA, als lid en een van de 'founding fathers' van IFAC, zich verplicht heeft zich in te spannen de internationale regelgeving in Nederland te implementeren.

De door de IAASB uitgevaardigde standaarden³ worden veelal één op één vertaald en uitgebracht in de vorm van Nadere voorschriften controle en overige standaarden (NV COS)⁴. Waar nodig vinden aanpassingen plaats. Inzake de regelgeving voor de wettelijke controles zijn deze aanpassingen heel beperkt en veelal gebaseerd op de Nederlandse wet. Bij andere typen opdrachten, zoals samenstellingsopdrachten, kunnen de aanpassingen ruimer zijn. Voorts zijn, in aanvulling op de internationale standaarden, in de NV COS enkele specifieke Nederlandse standaarden geïmplementeerd, zoals voor de controle van verslagen waarin organisaties zich moeten verantwoorden over het maatschappelijk verantwoord ondernemen en voor de controle van prospectussen. Deze specifieke Nederlandse standaarden zijn herkenbaar door de toevoeging van een N achter het nummer van de Standaard.

De door de IESBA uitgevaardigde standaarden (Code of Ethics, CoE) worden niet rechtstreeks overgenomen in de Nederlandse beroepsreglementering, maar als inspiratiebron gebruikt.

De Public International Oversight Board (PIOB) houdt toezicht op het regelgevend proces van de IAASB en de IESBA.

⁵ <https://www.nba.nl/over-de-nba/commissies-en-adviesorganen/adviescollege-voor-beroepsreglementering/>.

2.2 De vaststelling van de regels

Om te borgen dat bij de vaststelling van de beroepsreglementering wordt gehandeld in het maatschappelijk belang, heeft de NBA de regelgeving zo onafhankelijk mogelijk van de beroepsorganisatie ingericht. Daartoe heeft de NBA het ACB ingesteld.

Het ACB heeft tot taak het bestuur van de NBA gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent vaktechnische onderwerpen met betrekking tot de uitoefening van het accountantsberoep. Het ACB doet voorstellen voor vaktechnische uitingen (verordeningen, nadere voorschriften, handreikingen en alerts). Het bestuur neemt deze voorstellen over, tenzij er goede gronden zijn om van een voorstel af te wijken (na voorafgaand overleg met het ACB). In dat geval verzoekt het bestuur het ACB met een aangepast voorstel te komen. Het bestuur past in principe zelf geen voorstellen voor vaktechnische uitingen aan.

De verordeningen dienen formeel door de ledenvergadering te worden vastgesteld. De nadere voorschriften worden niet door de ledenvergadering vastgesteld, maar via delegatie door het bestuur van de NBA. Dat geldt ook voor de handreikingen en alerts.

Voor de regelgeving inzake de wettelijke controle geldt dat de NBA dient samen te werken met de AFM.

Vastgestelde verordeningen en nadere voorschriften inzake de wettelijke controle kunnen bij Koninklijk Besluit worden vernietigd.

2.3 Samenstelling en werkwijze van het ACB

Het ACB bestaat uit negen beroepsgenoten met gezag, acterend zonder last, maar waar relevant wel met ruggespraak. De beroepsgenoten hebben draagvlak vanuit en/of herkenbaarheid voor ledengroeperingen.

Het ACB kent twee subcommissies: de subcommissie assurance en de subcommissie ethiek. Zij bereiden de vaktechnische uitingen voor.

De leden van het ACB worden benoemd door het bestuur, op voordracht van een benoemingscommissie (thans gevormd door de voorzitter en vicevoorzitter van het bestuur). Aan de voordracht van de benoemingscommissie ligt een voordracht van de voorzitter en de secretaris van het ACB ten grondslag.

De werkzaamheden van het ACB zijn als volgt samen te vatten⁵:

- Het voorbereiden van verordeningen en nadere voorschriften;
- Het geven van ondersteuning aan de praktijk door het uitgeven van toelichtingen en best practices;
- Het mede met bestuur en directie stimuleren van communicatie met het maatschappelijk verkeer;
- Het vertegenwoordigen van de beroepsorganisatie op vaktechnisch gebied in internationale context.

Daarnaast is het ACB actief betrokken bij het invullen van de strategische thema's van de beroepsorganisatie, zoals digitalisering/XBRL/SBR en nieuwe assurance services. Het ACB dient hierbij te zorgen voor een goede en effectieve inbedding van de strategische thema's in het regelgevend kader.

Het due process van het ACB bestaat uit zes stappen:

1. Opstellen jaarplan
Het jaarplan wordt bepaald op basis van zowel de agenda's van de wetgever en de IAASB en IESBA als van de behoeften die het ACB waarneemt bij NBA-commissies en -ledengroepen. Projecten worden in het jaarplan opgenomen op basis van het belang van een goede beroepsuitoefening en daarmee ook het maatschappelijk belang. Het jaarplan wordt besproken met het NBA-bestuur en daarna definitief vastgesteld en gepubliceerd (op de website van de NBA). Soms wordt een jaarplan op grond van de actualiteit aangepast, en projecten lopen soms over de grens van een kalenderjaar heen.
2. Opstellen projectplan

Een projectvoorstel dat is opgenomen in het jaarplan wordt nader uitgewerkt door een projectteam. Projectplannen worden opgesteld door een van de subcommissies en door het ACB goedgekeurd. Een projectplan wordt ter kennisgeving aan het NBA-bestuur gestuurd en gepubliceerd op de website.

3. Projectuitvoering

Als een project wordt gestart wordt aan verschillende belanghebbenden gevraagd wat zij belangrijk vinden voor het welslagen van het project. Dat gebeurt door middel van één-op-éengesprekken, overleggen in groepsverband en rondetafelbijeenkomsten. Belanghebbenden zijn accountants en externe gebruikers van accountantsdiensten. Bij regelgeving die relevant is voor de wettelijke controle, overlegt het ACB regelmatig met de AFM en worden de voorstellen voor formele consultatie aan de AFM voorgelegd voor commentaar. Bij de uitwerking van het project worden de belangen van verschillende stakeholders gewogen. Dilemma's van een meer strategische aard worden soms voorgesproken met het bestuur. Het ACB stelt de tekst van de regelgeving vast en legt deze voor aan het bestuur. Daarbij verstrekt het ACB een oplegnotitie waarin de belangrijkste inhoudelijke discussies zijn weergegeven en het gevolgde 'due process' wordt beschreven. Het bestuur kijkt primair of het voorstel zorgvuldig tot stand is gekomen. Het bestuur kan besluiten dat het ACB-voorstel nog niet voldragen is of dat niet de juiste keuzes zijn gemaakt. Het ACB wordt dan gevraagd het voorstel aan te passen.

4. Consultatie

De door het bestuur vastgestelde regelgeving wordt publiekelijk geconsulteerd voordat ze definitief wordt gemaakt (behalve de Alerts). Inzake de overgenomen IAASB-standaarden richt de consultatie zich primair op de vertaling. Te consulteren documenten worden op de website van de NBA gepubliceerd en consultaties worden via een nieuwsbericht aangekondigd.

5. Verwerken consultatiereacties

Consultatiereacties kunnen leiden tot aanpassing van de tekst. Daarbij is vooral belangrijk of argumenten voor en tegen de voorstellen bij het totstandkomingsproces van het concept zijn onderkend of op juiste wijze zijn gewogen. Het al dan niet gewijzigde voorstel wordt voorgelegd aan het bestuur van de NBA ter vaststelling.

6. Definitieve vaststelling en publicatie

Indien het bestuur van de NBA akkoord is met de tekst wordt deze in geval van een verordening voorgelegd aan de ledenvergadering en in geval van nadere voorschriften en handreikingen definitief vastgesteld. Vastgestelde verordeningen en nadere voorschriften inzake de wettelijke controle moeten aan de minister van Financiën worden medegedeeld en worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Bij het vaststellen van regelgeving wordt ook aandacht besteed aan het communicatieplan. In het verleden werd volstaan met een kort persbericht, tegenwoordig wordt ook ondersteuning geboden bij de implementatie. Ook is er de laatste tijd meer aandacht voor de leesbaarheid van de regelgeving.

2.4 De afstemming met stakeholders

Omdat de NBA gericht is op het bevorderen van een goede beroepsuitoefening vanuit het maatschappelijk belang, onderhoudt de NBA contacten met stakeholders (gebruikers van accountantsdiensten) om te horen wat zij verwachten van de gedrags- en beroepsregels. Daarbij noemt de NBA in het bijzonder de volgende groepen:

- De Europese en Nederlandse Wet- en regelgevers;
- Toezichthouders zoals de AFM en De Nederlandse Bank (DNB), Inspectie voor het onderwijs en Bureau Financieel Toezicht (Bft);
- Belangenvertegenwoordigers van verstrekkers en gebruikers zoals Eumedion, MKB-Nederland, Vereniging van Effecten Bezitters (VEB) en werkgeversorganisatie VNO-NCW;

⁶ Wel is een Nederlandse PwC-partner, Edo Kienhuis, lid van de IAASB als afgevaardigde van het Forum of Firms.

- Vertegenwoordigers van branches zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Verbond van Verzekeraars;
- Andere beroepsorganisaties zoals het Actuarieel Genootschap (AG), het Register Belastingadviseurs (RB) en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB);
- Andere instanties zoals de Belastingdienst en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (Fiod).

De contacten worden door het ACB veelal direct of via andere gremia (commissies, ledengroepen) onderhouden. Soms zijn de contacten formeel, maar vaak informeel.

2.5 Beïnvloeding van (internationale) regelgeving

De NBA probeert een actieve invloed uit te oefenen op de inhoud van de regelgeving van de internationale standard setters. Deze regels worden immers ook opgenomen in de Nederlandse beroepsreglementering. Er zijn momenteel geen vertegenwoordigers namens de NBA lid van de IAASB of IESBA⁶. Wel stuurt de NBA als waarnemer het hoofd vaktechniek naar de vergaderingen van de IAASB. De NBA geeft commentaar op de ontwerp-standaarden van de IAASB, zowel direct als via Accountancy Europe. Voorts is de NBA lid van de National Standards Setters, een groep van 20 nationale regelgevers die gezamenlijk de IAASB en de IESBA adviseren over hun projecten. Aan dat overleg nemen het hoofd vaktechniek en de voorzitter van het ACB deel.

De NBA is voorts lid van verschillende commissies en draagt actief bij aan het rechtstreeks dan wel via deze commissie input geven op consultaties.

3. Het rapport Van Diggelen

3.1 Inleiding

Het rapport Van Diggelen, een adviesrapport met als titel 'Strategische verkenning naar het beroepsreguleringsproces in Nederland', gedateerd 10 november 2020, is uitgebracht aan het bestuur van de NBA. Hierin wordt verslag gedaan van interviews met stakeholdergroepen naar hun visie.

Het rapport vat de bevindingen samen in drie kernomschrijvingen: meer multi-stakeholderbetrokkenheid, verdergaande verzelfstandiging, en meer transparantie en communicatie. Op deze drie aspecten ga ik hierna in. Deze aspecten komen direct terug in de opdrachtformulering die ten grondslag ligt aan mijn rapportage.

3.2 Meer multi-stakeholderbetrokkenheid

In het rapport wordt geconcludeerd dat stakeholdersgroepen, waaronder de verslaggevingsketen, meer betrokken moeten worden bij het proces van beroepsreglementering. Dat versterkt de innovatiekracht, zorgt voor effectieve oplossingen in de verslaggevingsketen (betere aansluiting tussen de eisen die worden gesteld vanuit de externe verslaggeving en vanuit de accountantscontrole) en maakt het ook mogelijk meer invloed te hebben op de wet- en regelgeving in internationaal verband. Betrokkenheid van meer stakeholdergroepen leidt zo tot een verkleining van de verwachtingskloof, zoals deze mogelijk bestaat ten aanzien van onderwerpen als fraude, continuïteit, financiële en niet-financiële informatie en de toereikendheid van de standaarden.

Het rapport noemt drie alternatieven om aan deze conclusies invulling te geven:

- Het creëren van een multistakeholder governance orgaan, dat boven het ACB staat en formele taken en bevoegdheden heeft;
- Het omvormen van het ACB tot multistakeholder orgaan, met verzwaring van de commissies en de projectorganisatie;
- Het creëren van een extern multistakeholder overlegorgaan of Raad van Advies voor het klankborden met het ACB.

In het rapport wordt de voorkeursoptie ingenomen voor het eerstgenoemde alternatief. Argumenten voor deze voorkeursoptie zijn: betere accountability, 'good governance', de beste kans op succesvolle bemensing, verankering voor oplossingen in de keten, en de beste uitgangspunten voor een eventuele verdergaande verzelfstandiging op langere termijn (zie 3.3).

Het rapport noemt de volgende taken van het multistakeholder governance orgaan:

- Formuleren kader doelstellingen en criteria projecten;
- Toetsen publiek belang en prioriteitstelling projecten;
- Goedkeuren jaarplan en projecten;
- Bewaken voortgang;
- Toetsen regelgeving aan vooraf vastgestelde doelstellingen en criteria en transparantie proces;
- Bewaken effectmeting;
- Stimuleren vernieuwing door samenwerking in de verslaggevingsketen (effectieve oplossingen / verkleinen verwachtingskloof);
- Adviseren ACB;
- Voordracht tot benoeming leden ACB.

3.3 Verdergaande verzelfstandiging

De geïnterviewde stakeholders vinden het van belang dat de NBA zijn rol als belangen-behartiger van de beroepsgroep zoveel mogelijk scheidt van die als publiekrechtelijk orgaan met een regelgevende taak. Daartoe is

versterking van de governance nodig, waarbij het NBA of het NBA-bestuur ondersteunend is, maar niet meer eindverantwoordelijk. Dat zal leiden tot een versterking van de onafhankelijkheid en daarmee van het vertrouwen in de kwaliteit van de beroepsreglementering.

Ook inzake dit aspect noemt het rapport drie mogelijke uitwerkingen:

- Verzelfstandiging onder de paraplu van de NBA (NBA blijft bekostigen), waarbij de bevoegdheid tot het formeel vaststellen van de regelgeving bij het bestuur van de NBA of de leden blijft, maar zonder dat deze een inhoudelijke invloed daarop hebben;
- Verzelfstandiging onder de paraplu van de NBA (NBA blijft bekostigen), maar zonder dat het NBA-bestuur of de leden een bevoegdheid hebben met betrekking tot de regelgeving;
- Verzelfstandiging naar een autonome organisatie met eigen bekostiging.

De voorkeursoptie gaat uit naar het eerste alternatief, dat in lijn is met de wettelijke taak van de NBA als PBO (publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie). Op langere termijn (vanaf 2026) zou verdergaande verzelfstandiging kunnen plaatsvinden, mede op basis van verdere Europese en internationale ontwikkelingen.

Als taken van het (meer verzelfstandigde) ACB noemt het rapport:

- Voorbereiden projecten, jaarplan, regelgeving o.b.v. input governance orgaan;
- Proactief stimuleren experimenten vernieuwing en wegnemen knelpunten innovaties;
- Onderhouden netwerken;
- Tijdig consulteren om NL positie Europees/ internationaal uit te dragen (beïnvloeden / samenwerken);
- Klankborden met governance orgaan;
- Feedback consultatiereacties;
- Goedkeuren regelgeving na toetsing door governance orgaan;
- Externe communicatie (incl. managen verwachtingen);
- Ondersteuning implementatie;
- Effectmeting;
- Aansturen projecten en eigen staforganisatie.

Hiervoor is een verzwaarde projectorganisatie noodzakelijk, met eigen staf en flexibele schil.

In het rapport wordt verder aangegeven dat de voorzitter van het ACB onafhankelijk moet zijn (niet afkomstig van een kantoor) en dat de meerderheid van het ACB moet bestaan uit accountants, aangevuld met andere disciplines, waaronder een gedragsexpert.

Als taken voor het NBA-bestuur / leden resteren dan:

- Formeel vaststellen regelgeving op verzoek ACB (na toetsing door governance orgaan);
- Ondersteuning innovaties sector en implementatie (bijv. PE);
- Bekostiging.

3.4 Meer transparantie en communicatie

Vanuit de gedachte dat bij de beroepsreglementering het publieke belang centraal staat, vragen stakeholders om meer transparantie en betere communicatie over met name de doelstellingen, de gehanteerde criteria, de input en de gemaakte afwegingen en keuzes bij de totstandkoming van de regels. Daarbij zijn van belang een effectieve tweerichtingen-communicatie (van het ACB naar de stakeholders en andersom), het managen van verwachtingen, en reflectie en effectmeting. Dit leidt tot een publieke verantwoording van het ACB over het gevolgde proces van beroepsreglementering (input, afwegingen en keuzes).

4. Het vergroten van de betrokkenheid van belanghebbenden bij het regelgevend proces

4.1 Inleiding

Het eerste aspect van de opdracht die aan het onderhavige rapport ten grondslag ligt betreft het vergroten van de betrokkenheid van externe belanghebbenden bij het regelgevende proces om het maatschappelijk belang van de beroepsregelgeving beter te borgen. Specifiek is in de opdracht aangegeven de mogelijkheden te onderzoeken om binnen de NBA een orgaan met belanghebbenden in te richten. Daarbij wordt gevraagd een structuur te bedenken die borgt dat binnen de governance het nieuwe belanghebbendenorgaan daadwerkelijk invloed heeft op het zorgvuldig proces en de agendasetting van het ACB om het maatschappelijk belang binnen het regelgevend proces voldoende te borgen. In de opdracht wordt gesteld dat het nieuwe belanghebbendenorgaan als rol heeft het borgen van de inbreng van de belangrijkste belanghebbendengroepen in het regelgevend proces.

In de opdrachtformulering is voorts aangegeven dat alle externe belanghebbenden veel nadrukkelijker betrokken moeten worden bij het beïnvloedingsproces dat de NBA uitoefent bij internationale standard setters en bij de reactie die de NBA geeft op nationale en internationale consultaties van wetgevers. Gevraagd is om daarbij de focus van het regelgevend proces te houden op de verantwoordelijkheden in Nederland. Het kader is dat het ACB leidend is in het proces en primair de contacten met de externe belanghebbenden onderhoudt.

4.2 Belanghebbenden

De NBA maakt in de opdrachtformulering een onderscheid tussen de belanghebbenden die deel uitmaken van het belanghebbendenorgaan en alle externe belanghebbenden. Voor alle externe belanghebbenden geldt dat, naar de wens van de NBA, deze een veel nadrukkelijker rol moeten spelen bij beïnvloeding van de standpunten van internationale standard setters en bij consultaties. De belanghebbenden die deel uitmaken van het belanghebbendenorgaan zijn een deelverzameling van alle externe belanghebbenden en oefenen deze nadrukkelijker rol uit via dat orgaan. Op het belanghebbendenorgaan ga ik nader in in paragrafen 4.3 tot en met 4.7.

Omdat ik voorstel dat de belanghebbenden op persoonlijke titel in het orgaan zitting nemen (zie paragraaf 4.6), en omdat de omvang van het belanghebbendenorgaan een natuurlijke begrenzing kent, zijn door middel van het belanghebbendenorgaan niet alle externe belanghebbenden bij de beïnvloeding en consultatie betrokken. Op de betrokkenheid van de overige belanghebbenden ga ik in in paragraaf 4.8.

4.3 Waarom een afzonderlijk belanghebbendenorgaan?

De NBA is gericht op het bevorderen van een goede beroepsuitoefening vanuit het maatschappelijk belang. Uit de schets van de bestaande beroepsreglementering in hoofdstuk 2 blijkt dat belanghebbenden / stakeholders (gebruikers van accountantsdiensten) ook nu al een zekere invloed hebben op het proces van totstandkoming van de regels. Zo worden bij de uitwerking van een project de belangen van verschillende stakeholders gewogen. Uit paragraaf 2.4 blijkt dat de NBA contacten onderhoudt met diverse groepen stakeholders om te horen wat zij verwachten van de gedrags- en beroepsregels.

Uit het rapport van Diggelen blijkt dat de huidige invloed van stakeholders naar hun mening onvoldoende is, althans, ten minste onvoldoende uitdrukkelijk aanwezig of zichtbaar. De voorgestelde wijze om de invloed een meer formele status te geven is het instellen van een multi-stakeholder governance-orgaan. Dit orgaan dient er tevens voor om de invloed van het bestuur van de NBA op de regelgeving meer op afstand te zetten en de invloed vanuit belanghebbenden te vergroten. Door intensieve betrokkenheid van belanghebbenden blijkt duidelijker en indringender welke wensen leven bij de gebruikers van accountantsdiensten en daarmee kan de verwachtingskloof worden verkleind.

Het belanghebbendenorgaan heeft een belangrijke rol bij het verminderen van de verwachtingskloof, enerzijds door het vertalen van de verwachtingen die de samenleving heeft met betrekking tot de werkzaamheden van de accountant en anderzijds door een onderscheid te maken tussen redelijke en mogelijk onredelijke verwachtingen. Het opereert daarbij vooral op strategisch niveau.

Een afzonderlijk belanghebbendenorgaan heeft derhalve primair ten doel om op een geformaliseerde en zichtbare wijze invloed uit te oefenen op het proces van beroepsreglementering. Het is niet de bedoeling dat dit orgaan de regels vaststelt, wel dat bij de vaststelling van de regels de opvattingen van dit orgaan een uitdrukkelijke rol spelen.

4.4 De naamgeving

In het rapport Van Diggelen wordt het model aangeduid met 'multistakeholder governance orgaan'. Ik stel voor om als naamgeving van het orgaan te hanteren Belanghebbendenorgaan Beroepsreglementering, afgekort BOB.

Ik hanteer hierbij de Nederlandse benaming van belanghebbende (in plaats van stakeholder). De term 'belanghebbendenorgaan' is neutraal en bestendig in de tijd bij eventuele wijziging van de taken en bevoegdheden. 'Beroepsreglementering' is toegevoegd, om daarmee het activiteitsveld van het orgaan aan te geven, alsmede de organische verbondenheid met het Adviescollege voor Beroepsreglementering (ACB).

4.5 De taken en verantwoordelijkheden

In paragraaf 3.2 heb ik aangegeven welke taken en bevoegdheden van het belanghebbendenorgaan in het rapport Van Diggelen worden genoemd.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is het niet de bedoeling dat het BOB de regelgeving vaststelt. Bij de vraag wat dan wel de taak en verantwoordelijkheid is van het BOB zijn verschillende modellen denkbaar. Ik noem drie algemene modellen ter bespreking:

- Klankbord
- Toezichthouder
- Adviesorgaan

Klankbord

Het BOB als klankbord betekent dat het ACB bij het BOB te rade kan gaan indien gewenst. Ook kan het BOB adviezen geven, maar bij een klankbordorgaan past veelal dat deze adviezen een vrijblijvend karakter hebben. Hiermee is in onvoldoende mate gewaarborgd dat het BOB daadwerkelijk invloed heeft op het proces van beroepsreglementering.

Toezichthouder

Dit is het model dat overeenkomt met het voorkeursmodel van een multi-stakeholderorgaan in het rapport van Diggelen. Ook de Public Interest Oversight Board (PIOB) volgt dit model. Het model van een toezichthouder biedt voldoende waarborgen dat het BOB invloed heeft. De diverse taken en bevoegdheden die in het rapport Van Diggelen worden genoemd passen bij dit model. Een toezichthoudende taak komt echter ook met relatief zware verantwoordelijkheden, vergelijkbaar met die welke passen bij een Raad van Commissarissen. Ik wijs dit model niet af, maar meen dat in elk geval in deze beginfase van het BOB het toekennen van een toezichthoudende rol niet verstandig

⁷ Artikel 25 van de Wet op de Ondernemingsraden.

⁸ Dit is de formulering die in de opdrachtbeschrijving is gehanteerd.

is. Het instellen van een BOB met belangrijke bevoegdheden is op zichzelf reeds een ingrijpende verandering in het proces van beroepsreglementering in Nederland. Het lijkt mij beter om daar eerst ervaring mee op te doen en het BOB als toezichthouder te zien als een stip op de horizon.

Adviesorgaan

Mijn aanbeveling is om van het BOB een adviesorgaan te maken. In het rapport van Diggelen staat dit model achteraan. Maar een adviesorgaan kan op verschillende wijzen worden ingevuld, en de invulling die ik voor ogen heb zit dicht tegen dat van toezichthouder aan.

Het is belangrijk om ook in dat model te waarborgen dat er daadwerkelijke invloed is op het proces van beroepsreglementering vanuit het publieke belang teneinde de verwachtingskloof te verminderen. Daarom mogen de adviezen geen vrijblijvend karakter hebben. Ik heb het model van het adviesrecht van ondernemingsraden voor ogen⁷. Daarin is vastgelegd dat inzake specifieke aangelegenheden een bestuurder verplicht is tijdig advies te vragen, dat geen besluit mag worden genomen zolang het advies niet is uitgebracht (tenzij de ondernemingsraad nalaat tijdig advies uit te brengen), en dat, indien de bestuurder besluit van dat advies te wijken, de redenen daarvoor aan de ondernemingsraad worden medegedeeld. Hiermee is sprake van een zwaarwegend advies waarvan verwacht mag worden dat daarvan niet zonder gegronde motivering wordt afgeweken. Maar de ondernemingsraad is in dit model niet de besluitvormer en heeft niet de bevoegdheid een besluit van de ondernemer tegen te houden. De eindverantwoordelijkheid voor het besluit blijft bij de ondernemer liggen.

Toegepast op het BOB betekent dit dat het ACB verplicht is advies te vragen aan het BOB, dat het ACB dat advies moet betrekken in de definitieve besluitvorming, en dat een afwijking van het advies op gegronde wijze gemotiveerd dient te worden in de richting van het BOB. Daaraan wil ik toevoegen dat het BOB ook ongevraagd advies kan geven aan het ACB en dat ook ten aanzien van het ongevraagd advies dezelfde procedure geldt.

Ik stel voor hieraan, ter waarborging van de 'checks and balances', een escalatieprocedure toe te voegen inzake het vaststellen van projectplannen en van uitingen / projectresultaten. Indien het BOB zich niet wil neerleggen bij een gemotiveerde afwijking van zijn advies, wordt het verschil van mening voorgelegd aan het bestuur van de NBA, en via het bestuur eventueel aan de ledenvergadering. Uiteraard is het van belang een dergelijke escalatie zoveel mogelijk te voorkomen door regelmatig (tussentijds) overleg en afstemming tussen het ACB en het BOB.

Op deze wijze meen ik dat het BOB daadwerkelijk invloed kan hebben op het regelgevende proces, ter waarborging van het maatschappelijk belang. Een dergelijke zware invulling van de adviesrol van het BOB ligt in materiële zin dicht bij een toezichthoudende rol.

De adviezen hebben betrekking op het gehele veld van de beroepsreglementering, niet alleen de regelgeving inzake de wettelijke controle, maar ook die inzake de andere rollen die accountants spelen bij het betrouwbaar maken en houden van verantwoordingsinformatie⁸.

De advisering kan betrekking hebben op:

- De projectagenda;
- De projectplannen;
- De projectuitvoering;
- De concepten van verordeningen, nadere voorschriften, handreikingen en alerts;
- Het verwerken van de resultaten van consultaties en het vaststellen van de uiting of het projectresultaat.

Tot de projecten behoren ook:

- De reacties van de NBA op consultaties van de IAASB en de IESBA;
- De reacties van de NBA op consultaties inzake de nationale en internationale wetgeving;
- De tijdige beïnvloeding van nationale en internationale wet- en regelgeving gedurende het proces van totstandkoming;
- Mogelijke innovaties in relatie tot beroepsreglementering;

Voorts speelt het BOB een rol bij de raadplegen van alle externe belanghebbenden (zie paragraaf 4.8) en bij de benoeming van de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van het ACB (zie paragraaf 5.7). Daarnaast kan het BOB een rol spelen bij het oplossen van vraagstukken in de keten van verantwoordingen, zoals inzake continuïteit de aansluiting tussen de regelgeving over verslaggeving en die over accountantscontrole.

Met deze onderwerpen worden de meeste van de in het rapport Van Diggelen genoemde taken geraakt.

Centraal bij de advisering staat voor het BOB het gezichtspunt van het publieke belang. Het BOB is niet verplicht om advies te geven. Op onderdelen waar het publieke belang niet of nauwelijks een rol speelt, ligt het uitoefenen van de adviesrol niet voor de hand. Het BOB bepaalt hierin zijn eigen agenda en legt zijn eigen prioriteiten. Verwacht mag worden dat het BOB zich vooral zal richten op de onderwerpen op de projectagenda (de prioritering vanuit het publieke belang), de criteria voor de projectplannen, het gevolgde due process, en de mate waarin aan deze criteria is voldaan, en niet zozeer op de specifiek accountantstechnische aspecten.

Uiteraard dient het ACB het BOB adequaat te informeren ter onderbouwing van de adviserende taak. Daarbij dient het ACB het BOB ook te informeren over de projectvoortgang en de bij de uitvoering van het project ervaren dilemma's.

Uit de taken kunnen de verantwoordelijkheden worden afgeleid. Van het BOB mag worden verwacht dat de adviezen op deugdelijke wijze tot stand komen, goed zijn onderbouwd en tijdig worden gegeven. Het BOB heeft niet de verplichting om op ieder verzoek van het ACB een advies uit te brengen. Het BOB is mede, maar niet eindverantwoordelijk voor het proces en de inhoud van de regelgeving.

4.6 De leden van het BOB

Om de diversiteit van verschillende soorten belanghebbenden te waarborgen, is een minimaal aantal leden van het BOB vereist. Tegelijkertijd is het van belang om de omvang zodanig beperkt te houden, dat adequate discussie en besluitvorming mogelijk is. Ik stel voor om het BOB te laten bestaan uit negen leden, waaronder een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter.

Ik stel voorts voor dat er negen profielen worden opgesteld, om daarmee te waarborgen dat een breedheid van belanghebbenden in het BOB zitting heeft. Het profiel van de voorzitter is daarbij afwijkend van dat van de overige leden, doordat het geen specifieke belanghebbende of specialist is, maar een algemene professional. Voor de overige acht leden kan gedacht worden aan de volgende functieprofielen:

- Verschaffer van informatie - beursgenoteerde rechtspersoon;
- Verschaffer van informatie – MKB;
- Interne toezichthouder (bij voorkeur een voorzitter of lid van een auditcommissie);
- Externe toezichthouder;
- Aandeelhouder / Belegger;
- Kredietverlener;
- Werknemer;
- Wetenschapper.

Door de profilering geef ik invulling aan het gestelde in de opdracht dat het nieuw belanghebbendenorgaan als rol heeft het borgen van de belangrijkste belanghebbendengroepen in het regelgevend proces.

De vraag die zich daarbij voordoet is of de leden van het BOB op persoonlijke titel zitting hebben in het orgaan of als vertegenwoordiger van een belangengroeporganisatie. Ik acht die laatste invulling niet praktisch toepasbaar, om de volgende redenen:

- Er is geen eenduidig verband tussen een profiel en een belangengroeporganisatie, in die zin dat er soms verschillende belangengroeporganisaties bij één profiel passen of dat dat er bij een profiel niet een duidelijke

belangengroeporganisatie past.

- Indien wordt uitgegaan van belangengroeporganisaties (zoals genoemd in paragraaf 2.4), en niet van de hier gegeven profielen, moet ofwel een keuze worden gemaakt of wordt het aantal leden van het BOB te omvangrijk.
- Indien leden namens een belangengroeporganisatie zitting hebben in het BOB vermindert dit de slagvaardigheid van het BOB, omdat voor het innemen van standpunten dan vaak overleg met de belangengroeporganisatie noodzakelijk zal zijn; ook is het dan lastiger om te komen tot gezamenlijke standpunten.

Dit neemt niet weg dat het belangrijk is dat ook belangengroeporganisaties als zodanig invloed moeten hebben op het regelgevende proces. Dat komt aan de orde in paragraaf 4.7.

De leden zitten derhalve op persoonlijke titel in het BOB en hebben geen verplichting tot, en dus geen verantwoordelijkheid voor, het plegen van overleg met de organisatie waar zij deel vanuit maken of met andere groeperingen. Een lid handelt derhalve zonder last, maar kan wel ruggespraak toepassen. Uit het lidmaatschap op persoonlijke titel volgt dat bij afwezigheid geen vervanger kan worden afgevaardigd. Persoonlijke commitment is dan ook een belangrijke voorwaarde voor lidmaatschap. Bij afwezigheid dient bezien te worden op welke andere wijze de input van de betrokkene op de te behandelen thema's vorm gegeven kan worden. Hierbij past dat de beloning uit een vast bedrag bestaat, en niet uit een vergoeding per bijgewoonde vergadering.

Een lidmaatschap is onverenigbaar met de volgende functies:

- het lidmaatschap van het bestuur van de NBA;
- het lidmaatschap van het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
- het lidmaatschap van de Accountantskamer te Zwolle;
- een dienstverband met de NBA;
- het lidmaatschap van het ACB;
- het lidmaatschap van het bestuur van een faculty; en
- het lidmaatschap van de Klachtencommissie van de NBA.

Om de onafhankelijkheid van het BOB te bevorderen, stel ik voor dat de voorzitter geen accountant is. De voorzitter mag niet in een relatie staan tot een accountantseenheid, anders dan als gebruiker van accountantsdiensten. Voor de andere leden is het zijn van accountant geen bezwaar, mits zij geen opdrachten uitvoeren die classificeren als assurance of aan assurance verwante opdrachten, tenzij de uitkomsten van deze opdrachten uitsluitend bedoeld zijn voor gebruik binnen de organisatie waar de betreffende accountant werkzaam is.

Alle leden worden benoemd door het bestuur van de NBA. Voor de eerste samenstelling van het BOB begint het bestuur met de benoeming van de voorzitter en betreft het bestuur de voorzitter bij de overige benoemingen. Latere benoemingen geschieden op voordracht van het BOB.

Naast passend in het profiel is het de verantwoordelijkheid van het bestuur te waarborgen dat de samenstelling van het BOB voldoet aan de gangbare eisen van diversiteit (gender, leeftijd, accountant/niet-accountant, verschil in deskundigheden).

Benoeming geschiedt voor een periode van vier jaar, met een eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming.

Om te voorkomen dat gelijktijdig alle leden van het BOB aftreden en vervangen moeten worden, is het wenselijk, bij wijze van overgangsmaatregel, de mogelijkheid te bieden hiervan af te wijken bij de benoemingen van de eerste leden van het BOB. Dit kan leiden tot kortere of langere (her)benoemingstermijnen.

Het staat ieder lid vrij tussentijds af te treden. Het bestuur heeft niet de bevoegdheid een lid te dwingen tussentijds af te treden, tenzij dit gebeurt op verzoek van een meerderheid van de leden van het BOB wegens ongeschiktheid of niet meer passend (bijvoorbeeld vanwege het beëindigen van werkzaamheden).

Uiteraard zijn alle leden gebonden aan de gebruikelijke bepalingen rondom geheimhouding.

4.7 Vergaderingen

Het BOB vergadert zo vaak als zij dit nodig acht, met een minimum van vijf vergaderingen per jaar. Aan een vergadering kan op fysieke of op digitale wijze worden deelgenomen.

Ieder lid heeft één stem. Een beslissing van het BOB tot het uitbrengen van een advies vindt plaats op basis van de meerderheid der stemmen. Bij het staken van stemmen is de stem van de voorzitter, of bij afwezigheid van de voorzitter die van de plaatsvervangend voorzitter, doorslaggevend. Er kan geen beslissing worden genomen indien niet ten minste de meerderheid van de leden deelneemt aan de stemming. Deelname aan de stemming kan ook op digitale wijze.

Omdat de belanghebbenden een diverse achtergrond hebben, alleen al door de verschillende profielen met daarbij passende verschillende belangen, vind ik het belangrijk dat ook de opvattingen van individuele leden van het BOB voldoende door het ACB worden gehoord en kunnen worden meegewogen. Daarom stel ik voor dat, indien een of meer leden daaraan behoefte hebben, aan het uitgebrachte advies een of meer minderheidsstandpunten kunnen worden toegevoegd. Voordelen daarvan zijn:

- is inzichtelijk, omdat ieders stem wordt gehoord;
- doet recht aan verschillen en dilemma's, waardoor het afwegen van belangen eerlijker wordt;
- is gemakkelijker voor de leden van het BOB om zich te verantwoorden naar buiten toe;
- is nuttig voor het ACB omdat de mate van verdeeldheid binnen het BOB aangeeft wat er elders in de praktijk en samenleving speelt.

Het geven van een minderheidsstandpunt vereist dat het betreffende lid of de betreffende leden formuleren met welk onderdeel van het advies van het BOB niet wordt ingestemd, wat de reden daarvoor is, en hoe het advies er op dat onderdeel dan zou moeten zien. Een minderheidsstandpunt maakt een integraal onderdeel uit van het advies en wordt dus tegelijkertijd met het advies overlegd. Nadat een advies is uitgebracht, is het niet meer mogelijk op een later moment alsnog een minderheidsstandpunt in te nemen.

Het kan wenselijk zijn, mede uit pragmatisch gezichtspunt, om een minderheidsstandpunt alleen onderdeel te maken van het uit te brengen advies indien dit gedeeld wordt door ten minste twee leden van het BOB.

Om tot een goede advisering te komen, dient de voorzitter of de plaatsvervangend voorzitter van het ACB aan de vergaderingen deel te nemen. Zij kunnen een toelichting geven op het gevraagde advies en vragen van de leden beantwoorden.

Het BOB wordt voorts ondersteund door het bureau van de NBA.

4.8 Betrokkenheid van belanghebbenden die geen lid zijn van het BOB

Omdat de leden van het BOB daarin op persoonlijke titel zitting hebben, vertegenwoordigen zij niet het standpunt van de organisatie waar zij werkzaam zijn of van de groep belanghebbenden die passen bij het profiel van het betreffende lid. Daarom is het van belang dat het ACB ook uitdrukkelijk andere belanghebbenden en belanghebbendenorganisaties, zoals die welke genoemd zijn in paragraaf 2.4, uitnodigt om hun commentaar te geven op voorgestelde regelgeving.

In de opdrachtformulering is aandacht gevraagd voor het veel nadrukkelijker betrekken van alle externe belanghebbenden bij het beïnvloedingsproces dat de NBA uitoeft bij internationale standard setters en bij de reactie

⁹ Waarbij voor Verordeningen geldt dat deze nog moet worden voorgelegd aan de ledenvergadering voor definitieve vaststelling.

die de NBA geeft op nationale en internationale consultaties van wetgevers. Dat beïnvloedingsproces geschiedt door het reageren op consultaties, direct of via Accountancy Europe, en op standpuntbepalingen in het overleg tussen de groep van National Standard Setters. Naast de betrokkenheid via het BOB betekent dit dat ook andere belanghebbenden en belanghebbendengroepen meer dan nu het geval is uitdrukkelijk worden uitgenodigd tot het leveren van commentaar op internationale consultaties. Verwacht mag worden dat een reactie van de NBA op een internationale consultatie meer gewicht in de schaal legt indien deze gesteund wordt door externe belanghebbenden.

Welke rol speelt het BOB hierbij? Het is mogelijk om het BOB de regie te geven bij het raadplegen van andere belanghebbenden en belanghebbendenorganisaties. Als zodanig lijkt mij dat niet bezwaarlijk, omdat daarmee als het ware de input van alle belanghebbenden via het BOB wordt gekanaliseerd. Tegelijkertijd betekent dat een extra inspanning en verantwoordelijkheid van het BOB, die mogelijk afleidt van de hoofdtak. Mijn voorstel is daarom om de regie bij het ACB te leggen. De rol van het BOB is dan enerzijds gericht op het stimuleren van en mogelijk overleggen met 'de achterban' om de gevraagde input te geven, en anderzijds om te beoordelen of het ACB op de juiste wijze is omgegaan met het proces om belanghebbenden te raadplegen en met de verwerking van de commentaren van belanghebbenden.

4.9 Verordening

Indien het BOB, of een vergelijkbaar orgaan, wordt ingesteld, is het noodzakelijk dat de ledenvergadering een Verordening daaromtrent vaststelt. Daarin zijn de hoofdlijnen geregeld. Meer gedetailleerde zaken kunnen desgewenst worden opgenomen in een (eenvoudiger aan te passen) huishoudelijk reglement.

5. Het verbeteren van de zelfstandigheid van het regelgevend proces

5.1 Inleiding

In de opdrachtformulering is aangegeven dat de onafhankelijkheid van het regelgevend proces en de standard setter verbeterd moet worden. Daarbij is mij gevraagd voorstellen te doen die borgen dat het ACB (binnen de in overleg met het NBA-bestuur vast te stellen NBA-kaders) voldoende resources tot haar beschikking heeft om haar regelgevende taken efficiënt en voortvarend uit te voeren. In de opdracht wordt aangegeven dat het daarbij voor de hand lijkt te liggen om het ACB een meer formele rol te geven binnen de NBA en haar de status van een orgaan binnen de NBA toe te kennen.

5.2 Waarom een vergroting van de zelfstandigheid van het ACB?

Het ACB is in de huidige beroepsreglementering een Adviescollege voor het NBA-bestuur. De huidige betrokkenheid van het bestuur bij het regelgevende proces kan als volgt worden samengevat:

- Goedkeuring van het jaarplan;
- Kennisneming van de projectplannen;
- Goedkeuring en vaststelling van de tekst van de regelgeving⁹.

Uit het rapport Van Diggelen blijkt dat de geïnterviewde stakeholders het van belang vinden dat de NBA zijn rol als belangenbehartiger van de beroepsgroep zoveel mogelijk scheidt van die als publiekrechtelijk orgaan met een regelgevende taak. Daarbij kiest Van Diggelen voor een verzelfstandiging van het ACB onder de paraplu van de NBA (met blijvende bekostiging door de NBA). Het ACB stelt daarbij zelfstandig de regelgeving vast. Het NBA-bestuur en de ledenvergadering hebben dan geen inhoudelijke rol of invloed meer, maar stellen de regelgeving alleen nog formeel vast. De reden hiervoor is dat dit zal leiden tot een versterking van de onafhankelijkheid en daarmee van het vertrouwen in de kwaliteit van de beroepsreglementering.

5.3 De naamgeving

Uitgaande van de gedachte dat het ACB een meer formele status dient te krijgen, is naar mijn mening de naam 'Adviescollege' niet meer passend. Immers, deze benaming duidt op een adviserende functie, in de richting van het bestuur, terwijl de materiële besluitvorming over de regelgeving bij het ACB zelf zou moeten komen te liggen. Daarom stel ik voor om het naamsonderdeel 'Advies' te schrappen. De naam zou dan worden College (voor?) Beroepsreglementering (CB). Omdat ACB de tot nu toe gebruikelijke afkorting is, zal ik in dit rapport die afkorting blijven hanteren.

5.4 De taken en verantwoordelijkheden

In hoofdstuk 2 zijn de huidige taken, verantwoordelijkheden en werkzaamheden van het ACB geschetst. In vergelijking met de huidige situatie meen ik dat vooral op de volgende onderdelen hierin wijzigingen zouden moeten aangebracht:

- De verhouding tussen het ACB, het bestuur en de Algemene Ledenvergadering van de NBA;
- De verhouding tussen het ACB en het BOB;
- De leden van het ACB;
- Communicatie en transparantie.

De eerste drie wijzigingen bespreek ik in de volgende paragrafen en de vierde wijziging in hoofdstuk 6.

Ik noem hier nog drie punten van aandacht:

Het eerste punt betreft de tijdige beïnvloeding van het internationale regelgevende proces. Het reageren op consultaties van reeds vastgestelde ontwerpen is in de praktijk maar een beperkt middel om invloed uit te oefenen op de tekst van de definitieve standaard. Het is krachtiger om waar mogelijk reeds invloed te hebben tijdens het proces van de totstandkoming van een ontwerp. Het NBA stuurt een waarnemer naar de vergaderingen van de IAASB en probeert tijdig invloed uit te oefenen via de National Standard Setters (zie paragraaf 2.5). Het zal de taak van het vernieuwde ACB moeten zijn op dit punt de invloed waar mogelijk te vergroten.

Als tweede punt noem ik het vertegenwoordigen van de beroepsorganisatie op vaktechnisch gebied. Zoals aangegeven in paragraaf 2 behoort tot de taken van het ACB de vaktechnische vertegenwoordiging van de beroepsorganisatie in een internationale context. Op nationaal gebied, zoals bij de contacten met het ministerie van financiën, neemt het bestuur veelal de vertegenwoordigende rol op zich. Bij een zelfstandige ACB past dat het ACB ook als taak krijgt om de NBA op vaktechnisch gebied te vertegenwoordigen binnen Nederland.

Het derde punt betreft de samenwerking in de verslaggevingsketen, een punt dat ook in het rapport Van Diggelen wordt genoemd.

Diverse onderdelen van de beroepsreglementering hebben een direct raakvlak met de externe (financiële en niet-financiële) verslaggeving. Als voorbeelden noem ik de toepassing van het continuïteitsbeginsel, het beginsel van materialiteit, de correctie van fouten, de waardering van activa en verplichtingen, de toereikendheid van de toelichting in de jaarrekening, en het bestuursverslag. Daarbij kan het wenselijk zijn de banden tussen het ACB en de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) te versterken, bijvoorbeeld door meer samenwerking en afstemming tussen het ACB en de Commissie Jaarverslaggeving (CJ) van de NBA, onderling overleg tussen de voorzitters van de RJ en het ACB, of zelfs door aanwezigheid bij elkaars vergaderingen bij agendapunten met belangrijke raakvlakken.

5.5 De verhouding tussen het ACB en het BOB

In paragraaf 4 zijn de werkzaamheden van het BOB geschetst. Daaruit blijkt de verhouding tussen het ACB en het BOB, die als volgt kan worden samengevat:

- Het ACB is het orgaan dat verantwoordelijk blijft voor de regelgeving, het BOB heeft hierin een adviserende rol;
- Het ACB voert overleg met het BOB over jaarplan, projectplannen, projectvoortgang, concepten van regelgeving en van reacties van de NBA op consultaties;
- Het ACB stelt zich beschikbaar voor en communiceert over ongevraagde advisering door het BOB;
- Het ACB betreft de adviezen van het BOB uitdrukkelijk bij zijn besluitvorming en koppelt terug aan het BOB, waarbij het ACB aangeeft in hoeverre de adviezen van het BOB zijn overgenomen en, voor zover adviezen niet zijn overgenomen, wat de redenen daarvoor zijn; indien het BOB het niet eens is met de argumenten van het ACB bestaat de mogelijkheid tot escalatie in de richting van het NBA-bestuur.
- De voorzitter of de plaatsvervangend voorzitter van het ACB neemt deel aan de vergaderingen van het BOB.

5.6 De verhouding tussen het ACB en het bestuur van de NBA

In de huidige situatie heeft het ACB tot taak het bestuur van de NBA gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent vaktechnische onderwerpen met betrekking tot de uitoefening van het accountantsberoep. Het is noodzakelijk dat het bestuur instemt met de inhoud van de voorstellen voor vaktechnische uitingen, voordat deze definitief worden.

Bij een verzelfstandigde ACB is de rol van het bestuur vooral een formele. Dit betekent dat het bestuur niet meer de mogelijkheid heeft om het ACB te verplichten de voorgestelde regelgeving op de door het bestuur gewenste wijze aan te passen.

Niettemin heeft het bestuur in elk geval zolang het ACB nog onderdeel uitmaakt van de NBA een gedelegeerde verantwoordelijkheid voor de nadere voorschriften. Naar ik heb begrepen is het op basis van de huidige juridische situatie noodzakelijk dat het bestuur die verantwoordelijkheid blijft behouden. De formele taak van het bestuur van de NBA kan daarom naar mijn mening niet betekenen dat het bestuur geen andere optie heeft dan de voorstellen goed te keuren.

Het bestuur speelt een uitdrukkelijke rol indien het ACB en het BOB van mening verschillen (zie paragraaf 4.4). In dat geval dient het bestuur te bemiddelen en zo nodig 'de knoop door te hakken' dan wel het verschil van mening voor te leggen aan de ledenvergadering.

Indien het voorstel van het ACB is voorzien van een positief advies van het BOB, en het bestuur zich niettemin niet kan vinden in het voorliggende concept, kan ook dan het bestuur, vanuit zijn formele verantwoordelijkheid, besluiten tot een afwijkend oordeel dan wel tot het vragen van een oordeel aan de ledenvergadering. Een belangrijk verschil met de huidige procedure van beroepsreglementering is dat dit proces in volledige openheid plaatsvindt.

Uiteraard zou het zeer onwenselijk zijn indien een dergelijk (escalatie)mechanisme vaker dan bij hoge uitzondering in het leven moet worden geroepen. Afstemming en communicatie tussen het ACB en het bestuur tijdens het tot stand komen van regelgeving blijft daarom van groot belang. Het bestuur kan daarbij nog steeds eventuele wensen omtrent de inhoud van de regelgeving met het ACB bespreken. Maar, anders dan nu, kan het bestuur geen aanwijzingen meer geven aan het ACB en worden eventuele blijvende meningsverschillen zichtbaar voor de buitenwereld.

5.7 De leden van het ACB

Inzake de samenstelling van het ACB geeft van Diggelen aan dat de voorzitter van het ACB onafhankelijk moet zijn (niet afkomstig van een kantoor) en dat de meerderheid van het ACB moet bestaan uit accountants, aangevuld met andere disciplines, waaronder een gedragsexpert.

Het ACB is een vaktechnisch college en het is belangrijk dat de leden van hoog vaktechnisch niveau zijn. Ik vind dan ook dat de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter accountant moeten zijn en dat voorts een ruime meerderheid van de leden van het ACB accountant is. De samenstelling van het ACB dient een goede afspiegeling te zijn van de beroepsgroep, net zoals dat nu het geval is. Dat betekent onder meer dat het ACB in voldoende mate bestaat uit vertegenwoordigers met een MKB-profiel, intern- en overheidsaccountants en accountants in business. Ik ondersteun wel de visie in het rapport van Diggelen dat een deel van de leden van andere disciplines afkomstig moet zijn, waaronder een gedragsexpert.

Ik ondersteun ook de gedachte dat de voorzitter onafhankelijk dient te zijn in de zin van niet in relatie staan tot een accountantspraktijk of een accountantsafdeling, anders dan in een cliëntrelatie. Wel mag de voorzitter naar mijn mening in het verleden werkzaam zijn geweest bij een accountantsorganisatie. De voorzitter zal dan fungeren als accountant in business. Indien mogelijk heeft de voorzitter een academische functie. Een onafhankelijke voorzitter draagt bij aan de onafhankelijkheid van het gehele college en versterkt daarmee het gewenste vertrouwen in de kwaliteit van de beroepsreglementering.

De leden van het ACB worden benoemd door het bestuur, op voordracht van een benoemingscommissie (thans gevormd door de voorzitter en vicevoorzitter van het bestuur). Aan de voordracht van de benoemingscommissie ligt een voordracht van de voorzitter en de secretaris van het ACB ten grondslag.

Vanuit de algemene verantwoordelijkheid van het bestuur van de NBA meen ik dat ook in de situatie van een zelfstandige ACB de benoeming van de leden dient te geschieden door het bestuur. Wel meen ik dat het BOB hierin een rol moet spelen, maar alleen met betrekking tot de functies van voorzitter en plaatsvervangend voorzitter. Voor deze functies stel ik voor dat de benoemingscommissie bestaat uit de voorzitter van het NBA bestuur en de voorzitter van het BOB. Voorts wordt het BOB gevraagd een advies te geven over de door de benoemingscommissie

voorgedragen kandidaten. Anders dan de andere adviezen van het BOB (die worden gericht tot het ACB zelf), betreft dit een advies aan het bestuur.

De fasering van de benoeming van de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter wordt dan aldus:

- Voordracht door de voorzitter en secretaris van het ACB aan de benoemingscommissie (voorzitter NBA-bestuur en voorzitter BOB);
- Vaststelling door de benoemingscommissie van de voordracht aan het bestuur;
- Advies van het BOB inzake de voordracht aan het bestuur;
- Besluitvorming door het bestuur.

De vraag kan ontstaan of de verzelfstandigde functie van het ACB te verenigen is met de benoeming van de leden van het ACB door het bestuur. Ik meen van wel. De leden worden benoemd voor een vaste periode van vier jaar, met eenmalige herbenoeming voor vier jaar. Indien het bestuur zich niet kan vinden in een standpunt van het ACB, is er geen mogelijkheid om de (meerderheid van de) leden van het ACB te vervangen. Tussentijdse vervanging is alleen mogelijk op voordracht van het ACB wegens ongeschiktheid. Ook voor het weigeren van een herbenoeming door het bestuur mag verwacht worden dat daarvoor een grondige onderbouwing aanwezig is en dat een inhoudelijk verschil van mening daarbij geen rol speelt. Voorts spreekt het ACB met één mond en zijn geen standpunten van individuele leden bekend.

5.8 De resources van het ACB

In de opdrachtformulering is mij gevraagd voorstellen te doen die borgen dat het ACB (binnen de in overleg met het NBA-bestuur vast te stellen NBA-kaders) voldoende resources tot haar beschikking heeft om haar regelgevende taken efficiënt en voortvarend uit te voeren.

In het rapport Van Diggelen is aangegeven dat voor het ACB een verzwaarde projectorganisatie noodzakelijk is, met een eigen staf en flexibele schil.

Het ACB krijgt in de nieuwe structuur meer taken en verantwoordelijkheden dan in de huidige. Dat betreft niet alleen de (nieuwe) communicatie met het BOB, maar ook de grotere verantwoordelijkheid voor het proces van beroepsreglementering, grotere betrokkenheid bij internationale regelgeving en de meer uitgebreide eisen van transparantie (zie hoofdstuk 6). Ik kan geen harde uitspraak doen over de daarvoor benodigde resources en meen dat dit onderwerp dient te zijn van nader overleg met het ACB.

5.9 Verordening

Omdat het ACB tot nu toe een adviescollege was, bestaat er geen Verordening op het ACB. Met de verzelfstandiging is een dergelijke verordening noodzakelijk, vast te stellen door de ledenvergadering.

6. Meer transparantie over het regelgevend proces en de daarin gemaakte keuzes

6.1 Inleiding

In de opdrachtformulering wordt aangegeven dat het zorgvuldig proces van het ACB moet worden geupdate om te borgen dat alle externe belanghebbenden meer gehoord worden en transparant gecommuniceerd wordt over gemaakte keuzes naar het maatschappelijk verkeer. Voorts wordt gevraagd om na te denken over een opdracht voor het ACB en het nieuw belanghebbendenorgaan om zich actief te verantwoorden over gemaakte keuzes in het regelgevend proces, waarbij het vooral belangrijk is om uit te leggen waarom adviezen en aanbevelingen van externe belanghebbenden wel/niet zijn overgenomen dan wel deels zijn overgenomen.

6.2 Waarom meer aandacht voor transparantie en communicatie?

Uit het rapport Van Diggelen blijkt dat belanghebbenden meer transparantie en betere communicatie wensen over met name de doelstellingen, de gehanteerde criteria, de input en de gemaakte afwegingen en keuzes bij de totstandkoming van de regels. Dat past bij het publieke belang van de beroepsreglementering en draagt bij aan het vertrouwen in de beroepsorganisatie.

6.3 Verantwoording door het ACB

Veel informatie over de werkzaamheden van het ACB is, via de website van de NBA, beschikbaar. Ik noem het jaarplan, de uitgebreide projectplanning, de beschrijvingen per project en de consultaties. Daarbij zijn ook de doelstellingen van projecten zichtbaar. De leden van de NBA worden primair via het online 'NBA Nieuws' op de hoogte gesteld. Het nieuws over beroepsreglementering maakt daarbij onderdeel uit van een reeks andere nieuwsberichten.

Ik zie op drie punten mogelijkheden tot verbetering van de transparantie en communicatie door het ACB:

1. Eigen nieuwsbrief van het ACB.
2. Actieve toezending van de nieuwsbrief aan belanghebbenden die geen accountant zijn.
3. Verantwoording over gemaakte afwegingen en keuzes.

Ad 1.

Bij een verzelfstandigde rol van het ACB past ook een zelfstandige (online) informatieverschaffing, los van die door het bestuur. Voordeel daarvan is mede dat de informatie over de beroepsreglementering niet wordt vermengd met andere nieuwsberichten en daardoor meer prominent aandacht krijgt. Een voorbeeld kan worden genomen aan de sinds oktober 2020 verschijnende RJ-nieuwsbrief. Deze wordt verzonden bij nieuwe publicaties of andere nieuwswaardige momenten.

Ad 2.

Het NBA nieuws wordt (voornamelijk) ontvangen door accountants. Om de belanghebbenden zoveel mogelijk te betrekken bij het proces van beroepsreglementering, ook belanghebbenden die geen lid zijn van het BOB, is het van belang te bewerkstelligen dat de nieuwsbrief wordt toegezonden aan de belanghebbenden die geen accountant zijn, waarbij deze belanghebbenden uitdrukkelijk worden uitgenodigd tot het indienen van commentaar. Een afzonderlijke ACB Nieuwsbrief maakt het ook goed mogelijk om de berichtgeving op specifieke groepen van belanghebbenden af te stemmen (en voor wie het overige NBA Nieuws minder relevant is).

Ad 3.

Het ACB verantwoordt zich op dit moment niet of maar beperkt over de gemaakte keuzes en afwegingen bij enerzijds de totstandkoming van een ontwerp en anderzijds de verwerking van commentaren op een ontwerp en de

vaststelling van de definitieve regelgeving. Het is wenselijk dat dit in de toekomst wel gebeurt. Daarmee wordt niet alleen duidelijk met welke dilemma's de ACB te maken heeft gehad bij het ontwerpen van een consultatie, maar ook hoe de ontvangen commentaren van belanghebbenden zijn gewogen. Die transparantie bevordert ook de betrokkenheid van belanghebbenden bij het regelgevende proces. De verantwoording kan plaatsvinden door bijvoorbeeld het opnemen van een (uitgebreid) Ten geleide (zoals de RJ doet) en/of van een 'basis of conclusions', zoals gebruikelijk bij de IASB en de IAASB.

6.4 Communicatie tussen het ACB en het BOB

In paragraaf 6.3 besprak ik de externe communicatie van het ACB. In de nieuwe opzet van het proces van beroepsreglementering vraagt ook het opzetten van een adequate communicatie tussen het ACB en het BOB aandacht. Ik heb dat al in de voorgaande hoofdstukken benoemd. Gedurende het proces van totstandkoming van regels is een regelmatige communicatie tussen ACB en BOB noodzakelijk. Van het BOB mag verwacht worden dat de adviezen tijdig worden uitgebracht en dat hij het ACB adequaat informeert over de onderbouwing van zijn adviezen. Van het ACB mag worden verwacht dat hij tijdig terugkoppelt of de adviezen van het BOB worden overgenomen, en indien niet, welke redenen daaraan ten grondslag liggen.

6.5 Verantwoording door het BOB

Niet alleen het ACB is publieke verantwoording verschuldigd, dat geldt ook voor het BOB. De mate waarin verantwoording plaatsvindt, is uiteraard veel beperkter. Van het BOB mag verwacht worden dat ieder jaar een jaarverslag wordt uitgebracht, waarin verantwoording wordt afgelegd over de in het jaar uitgevoerde werkzaamheden en andere relevante ontwikkelingen.

In mijn gedachte is het afleggen van verantwoording door het BOB een eigen exclusieve bevoegdheid. Daarmee bedoel ik dat het voorleggen van een conceptverantwoording aan het ACB en/of het NBA-bestuur niet noodzakelijk is. Uiteraard is afstemming over de tekst van de verantwoording wel toegestaan.

¹⁰ Op 8 juli 2020 is het 'Consultatiedocument Audit Quality Indicators' gepubliceerd, met de mogelijkheid om daarop tot 19 september 2021 commentaar te geven.

7. Evaluatie van het vernieuwde regelgevende proces

Werkt het in dit rapport beschreven vernieuwde regelgevende proces zoals was voorzien? Zijn aanpassingen nodig of wenselijk? Het is belangrijk dat na enige tijd deze vragen worden gesteld in het kader van een formele evaluatie. Deze evaluatie moet niet te snel gebeuren, een verandering heeft nu eenmaal vaak enige tijd nodig. Maar het zou ook niet goed zijn om te lang te wachten met het kunnen doorvoeren van verbeteringen. Daarom stel ik voor dat vijf jaar na het instellen van het nieuwe proces van beroepsreglementering het bestuur van de NBA een onafhankelijke commissie benoemt met als taak het evalueren van het proces en waar nodig of gewenst het aandragen van voorstellen tot verbetering. Daarbij dient uitdrukkelijk te worden overwogen of de rol van het BOB als adviesorgaan moet worden gehandhaafd dan wel of een omzetting in een toezichthoudend orgaan passend is.

Addendum: Het beheer van de Audit Quality Indicators

Na de opdrachtverlening (bijlage 1) is duidelijk geworden dat de NBA waarschijnlijk een rol krijgt bij het beheer over de (definitief vast te stellen) Audit Quality Indicators (AQI's)¹⁰. Het beheer zou moeten worden ondergebracht bij een onafhankelijk orgaan binnen de NBA, waarin belanghebbenden zitting zouden moeten nemen.

Een voor de hand liggende vraag is of het in dit rapport geschetste BOB die rol zou kunnen vervullen.

Voor een positief antwoord op deze vraag pleit dat de regelgeving rondom de AQI's in het verlengde ligt van de beroepsreglementering en daarom vanuit dat perspectief bij uitstek passend is bij het BOB. De AQI's hebben mede tot doel de verwachtingskloof met de belanghebbenden te verkleinen. Het onderbrengen bij het BOB lijkt mij ook efficiënt, omdat in dat orgaan relevante belanghebbenden toch al verenigd zijn. Dat de in dit rapport voorgestelde adviesrol een andere is dan een bewakingsrol of toezichtrol lijkt mij geen bezwaar. In de adviesrol is het ACB de natuurlijke partner, in de bewakingsrol zal dat het Ministerie van Financiën zijn.

Maar er zit ook een andere kant aan. Niet goed valt te overzien welk tijdsbeslag met het beheer van de AQI's gepaard gaat. Er valt niet uit te sluiten dat, zeker in de beginjaren, het tijdsbeslag niet onaanzienlijk zal zijn. Dat levert het gevaar op dat de adviesrol van het BOB in de richting van het ACB mogelijk minder aandacht of prioriteit krijgt dan in het kader van de modernisering van de beroepsreglementering gewenst is. Ook deze adviesrol staat in de kinderschoenen en vereist tijd en aandacht om tot ontwikkeling te komen. Een uitdaging is om bij een gezamenlijke rol voldoende belangstellenden te vinden die bereid zijn hun tijd hieraan te besteden.

Mijn advies is om ernaar te streven het BOB ook in te zetten voor de bewaking van de AQI's, met een operationele werkgroep ter ondersteuning. Mocht dit niet goed mogelijk blijken, bijvoorbeeld vanwege het tijdsbeslag dat met de vervulling van beide functies gepaard gaat, dan kan in de beginfase gekozen worden voor twee organen. Op termijn zouden beide organen wellicht wel kunnen samengaan.

Bijlage 1. Opdracht modernisering regelgevend proces NBA

Opdracht modernisering regelgevend proces NBA

De NBA heeft mede naar aanleiding van de wens van het ACB en het bestuur van de NBA in 2020 een strategische verkenning laten uitvoeren door Janine van Diggelen. Bij deze strategische verkenning zijn een groot aantal stakeholders betrokken. De focus van de verkenning was gericht op het domein van de wettelijke controle.

De uitkomst van de strategische verkenning is dat het regelgevend proces op drie onderwerpen versterkt kan worden:

- De betrokkenheid van externe belanghebbenden bij het regelgevend proces moet vergroot worden om het maatschappelijk belang van de beroepsregelgeving beter te borgen;
- De onafhankelijkheid van het regelgevend proces en de standard setter moet verbeterd worden;
- Er moet meer transparantie zijn over het regelgevend proces en de daarin gemaakte keuzes.

Het bestuur van de NBA heeft kennisgenomen van het rapport en heeft besloten dat dit rapport richtinggevend zal zijn voor de verdere verkenning en uitwerking van het regelgevend proces. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met een aantal zaken die het bestuur belangrijk acht.

De heer Martin Hoogendoorn is door het bestuur gevraagd om een gedetailleerd voorstel uit te werken voor de modernisering van het regelgevend proces (met alternatieven en concepten van eventuele verordeningen om de voorstellen te verankeren).

Uitgangspunten opdracht

In de opdracht moeten de volgende uitgangspunten worden meegenomen:

- Het voorstel moet uitgaan van bovengenoemde aanbevelingen voor het versterken van het regelgevend proces;
- Het voorstel moet gebaseerd zijn op de huidige governance zoals uiteengezet in de Wet op het accountantsberoep (Wab), waarbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de beroepsregelgeving ligt bij de ALV;
- Gegeven het feit dat het maatschappelijk belang van verantwoordingsinformatie, en daarmee van het beroep, verder gaat dan het wettelijk controle domein moet het regelgevend proces zich richten op alle rollen die accountants spelen bij het betrouwbaar maken en houden van verantwoordingsinformatie. Deze reikwijdte is gelijk aan die van het ACB nu;
- Onderzoek de mogelijkheden om een orgaan in te richten binnen de NBA met belanghebbenden. Bedenk daarbij een structuur die borgt dat binnen de governance het nieuwe belanghebbendenorgaan daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op het borgen van het maatschappelijk belang in het regelgevend proces en op het toezien van een zorgvuldig proces bij de totstandkoming van die regelgeving;
- Betrek in de voorstellen alle externe belanghebbenden veel nadrukkelijker bij het beïnvloedingsproces dat de NBA uitoefent bij internationale standard setters en bij de reactie die de NBA geeft op Nationale en Internationale consultaties van wetgevers. Maar houdt de focus van het regelgevend proces op de verantwoordelijkheden in Nederland. Houd daarbij als kader aan dat het ACB leidend is in het proces en primair de contacten met deze externe belanghebbenden onderhoudt;
- Doe voorstellen die borgen dat het ACB (binnen de in overleg met het NBA-bestuur vast te stellen NBA-kaders) voldoende resources tot haar beschikking heeft om haar regelgevende taken efficiënt en voortvarend uit te voeren. Daarbij lijkt het voor de hand te liggen om het ACB een meer formele rol te geven binnen de NBA en haar de status van een orgaan binnen de NBA te geven. Regel daarbij dat het nieuw belanghebbendenorgaan daadwerkelijk invloed heeft op het zorgvuldig proces en de agendasetting van het ACB om het maatschappelijk belang binnen het regelgevend proces voldoende te borgen;
- Update het zorgvuldig proces van het ACB om te borgen dat alle externe belanghebbenden meer gehoord worden en transparant gecommuniceerd wordt over gemaakte keuzes naar het maatschappelijk verkeer;
- Geef helderheid over de rollen van ALV, Bestuur, nieuw belanghebbendenorgaan en ACB waarbij het ACB voor zover mogelijk het mandaat moet krijgen voor de regelgeving. Het nieuw belanghebbendenorgaan heeft als rol het borgen van de inbreng van de belangrijkste belanghebbendengroepen in het regelgevend proces;

- Denk na over een opdracht voor het ACB en het nieuw belanghebbendenorgaan om zich actief te verantwoorden over gemaakte keuzes in het regelgevend proces, waarbij het vooral belangrijk is om uit te leggen waarom adviezen en aanbevelingen van externe belanghebbenden wel/niet zijn overgenomen danwel deels zijn overgenomen.

Opdrachtteam & Planning

De heer Martin Hoogendoorn zal ondersteund worden door het NBA-bureau en een klankbordgroep, bestaande uit mevrouw Janine van Diggelen en de heer Tjalling Tiemstra. De heer Martin Hoogendoorn stelt een rapport op met hierin opgenomen een nadere uitwerking (met alternatieven) en legt dit uiterlijk 15 november voor aan het bestuur. De formele instelling van het belanghebbendenorgaan en het ACB als orgaan kan in de ledenvergadering van juni 2022 plaatsvinden.

Juni 2021

Bijlage 2. Stroomschema's processen beroepsreglementering

Bepalen project agenda

Projectplan

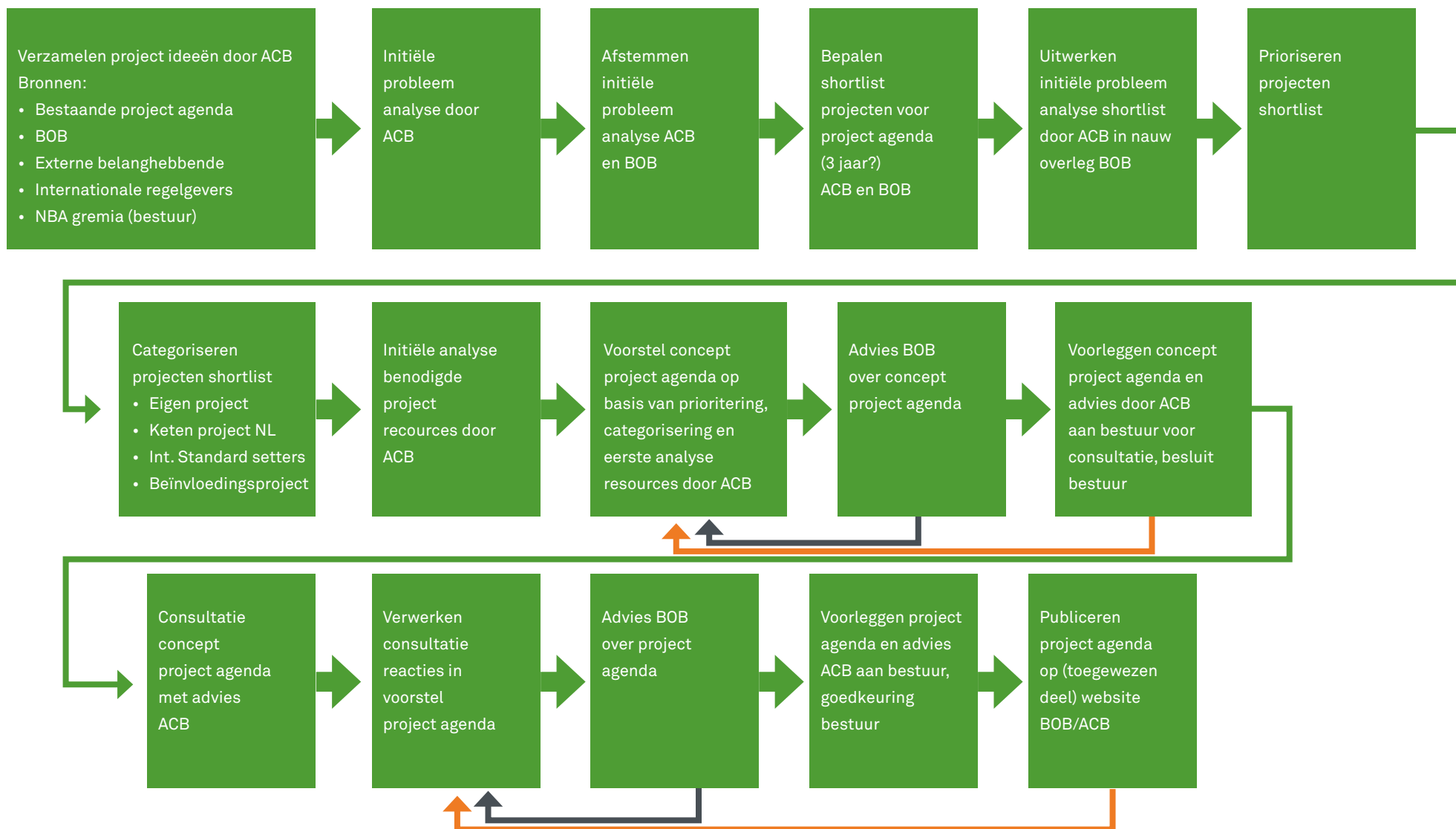
Project uitvoering

Vaststellen Concept

Consultatie + verwerken

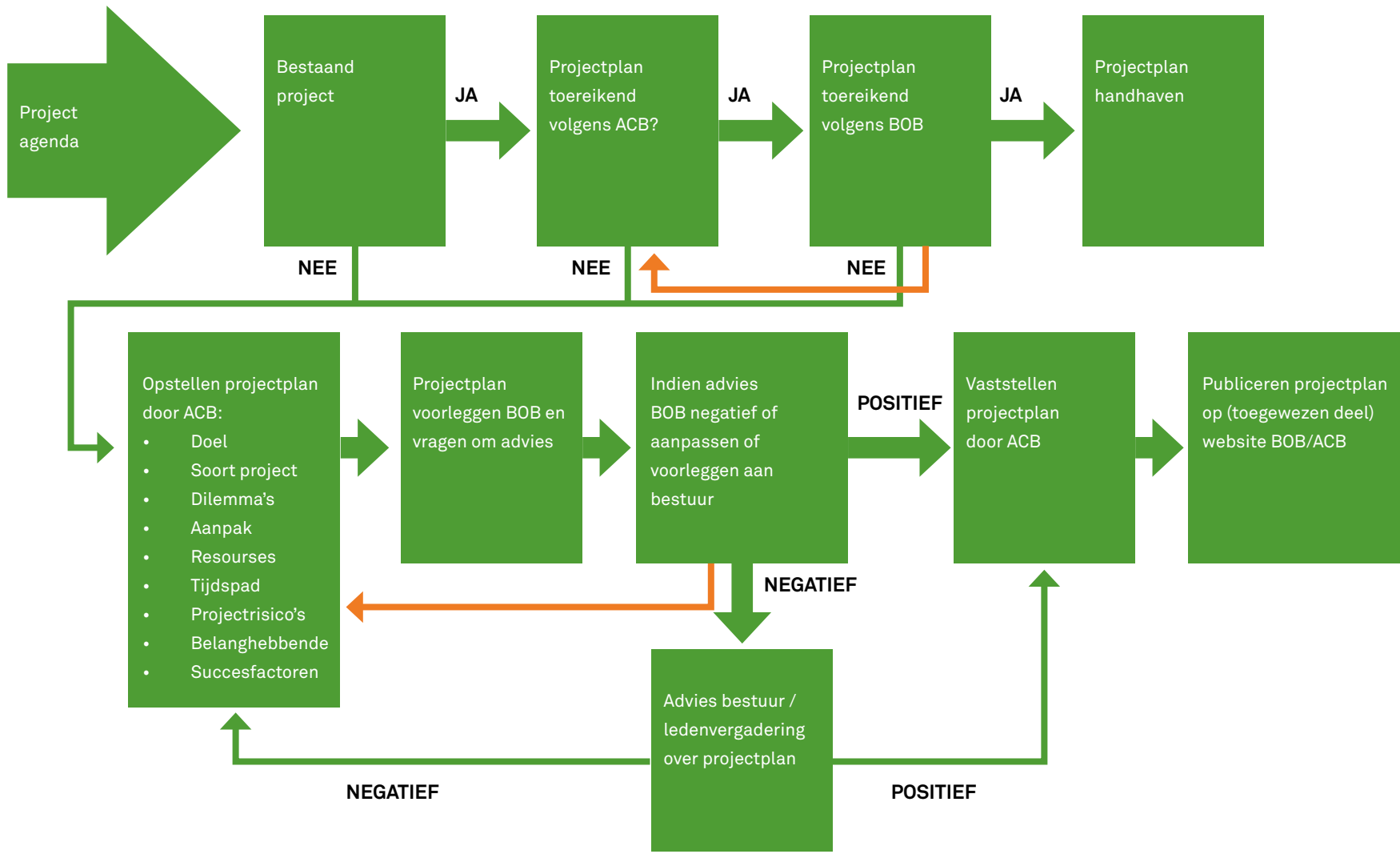
Vaststellen uiting / Project resultaat

Proces: Bepalen project agenda



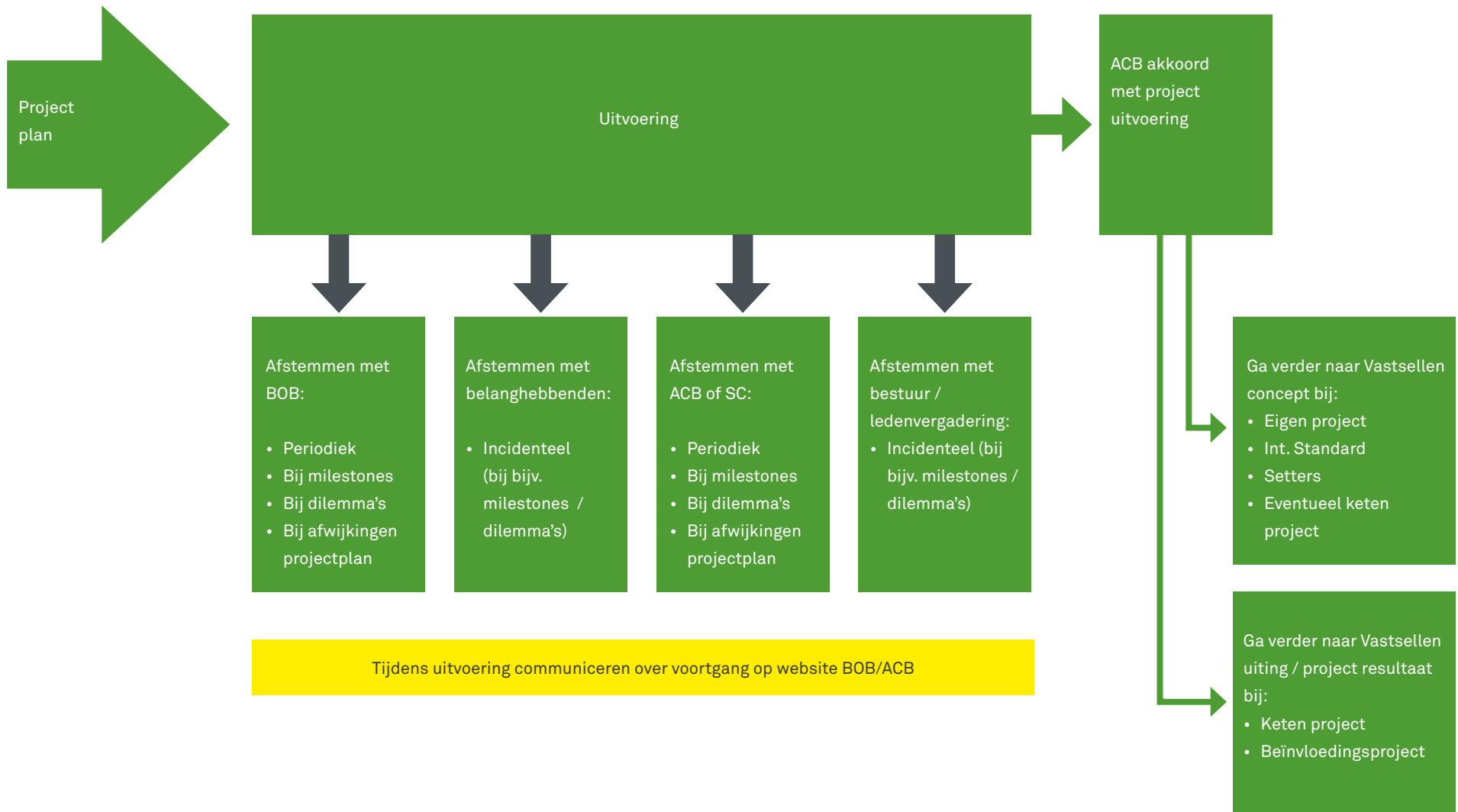


Proces: Bepalen projectplan



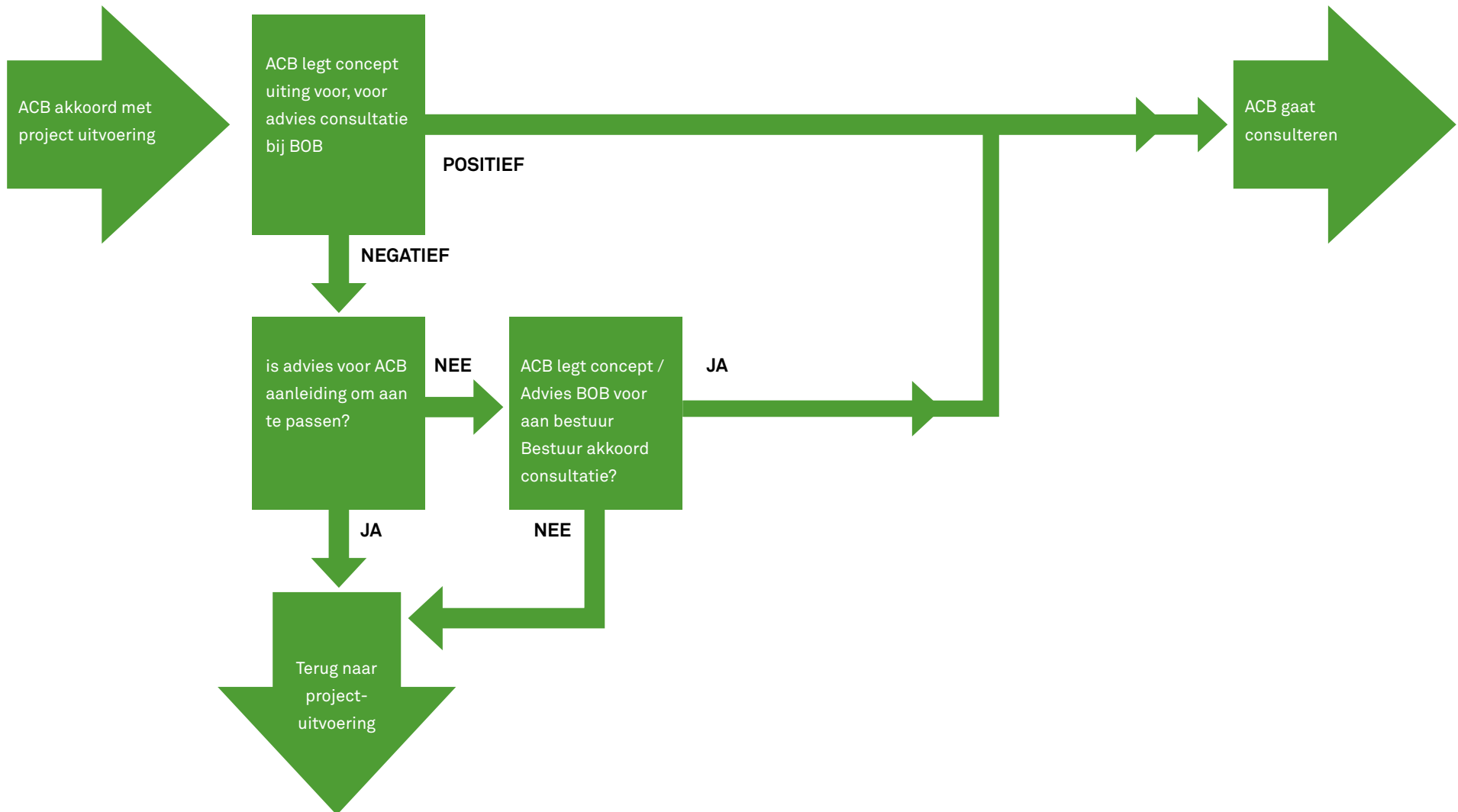


Proces: Project uitvoering



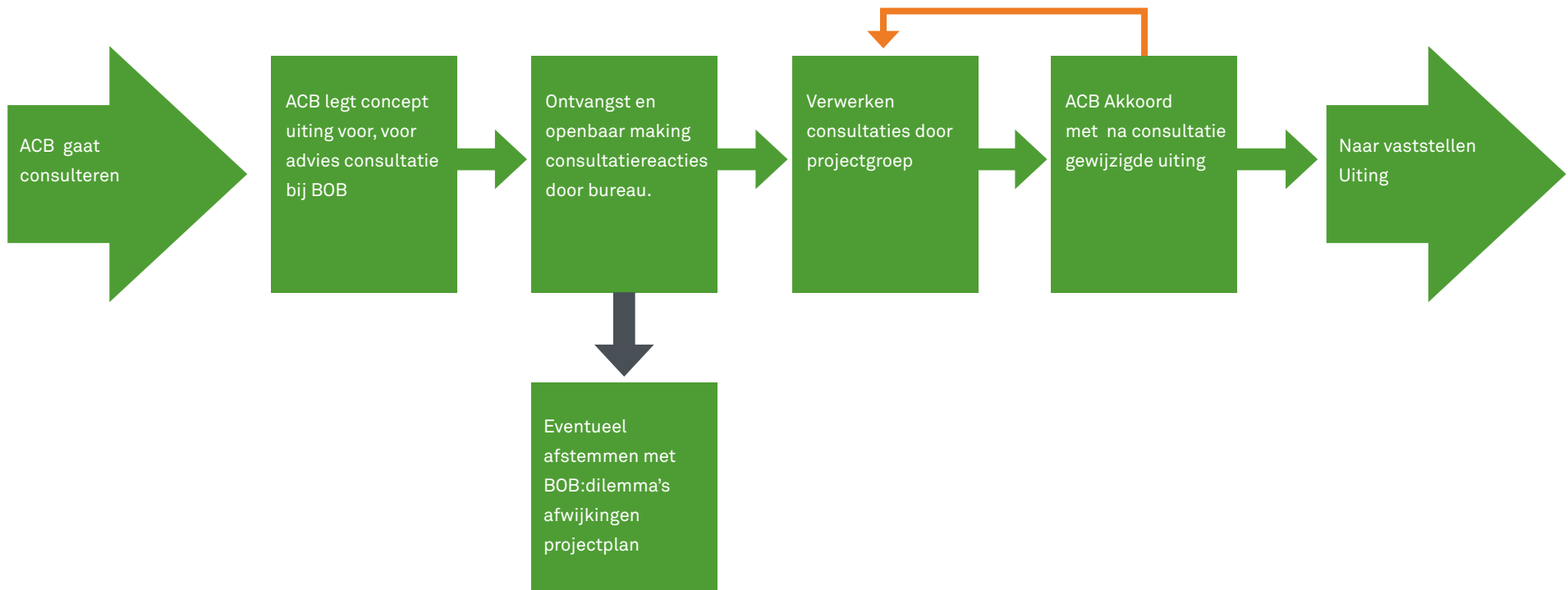


Proces: Vaststellen concept (Alleen van toepassing bij uitingen)





Proces: Consultaties & verwerken consultatie resultaat





Proces: Vaststellen project resultaat / uiting

