



Aan de voorzitter en leden van de
Vaste Commissie Financiën van de
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
Per email: cie.fin@tweedekamer.nl

Utrecht, 22 september 2020

Betreft: Zorgenbrief Toekomst Accountancy II nav Kostenkader AFM 2021-2024

Geachte dames en heren,

Op 18 september jl. stuurde de minister van Financiën de Aanbiedingsbrief Kostenkader 2021-2024 AFM naar de Tweede Kamer.¹ In deze brief informeert de minister u over de kostenstijgingen van het toezicht op de accountancysector (Wta-domein), gedragen door de sector, in het kader van de kabinetsmaatregelen Toekomst accountancysector.

Het parlementaire proces en besluitvoering over de kabinetsmaatregelen moet nog plaatsvinden. Tijdens het Algemeen Overleg Accountancy op 28 september a.s. debatteert u onder meer over dit onderwerp. Ook de (aanpassing van de) Kostenkaderbrief AFM past binnen dit debat.

Het ministerie van Financiën (systeemverantwoordelijke), AFM (toezichthouder), en NBA en SRA zijn vanaf juni jl. op bestuurlijk niveau met elkaar in gesprek over de overdracht van kwaliteitstoetsingen in het niet-OOB-segment, de wijze van toetsing door de toezichthouder na overdracht, en het bijbehorende kostenkader. Tijdens deze overleggen heeft het SRA-bestuur haar ernstige zorgen over onder meer de uitgangspunten onder het (concept) kostenkader uitgesproken.

Eerder stuurden wij u onze zorgenbrief over de procesmatige en inhoudelijke uitgangspunten van dit traject rond het toezichtstelsel, en de in- en uitvoering van de aanbevelingen. Nu u als Tweede Kamer door de minister van Financiën geïnformeerd bent over het bijbehorende kostenkader, delen wij ook onze ernstige zorgen over de effectiviteit, de efficiency (proportionaliteit en evenredigheid) en de toegevoegde waarde ervan voor alle ketenpartijen.

Hoogachtend,
mede namens het SRA-bestuur

drs. Jan Zweekhorst RB
voorzitter

Roland Ogink RA
vice-voorzitter

Zorgenbrief Toekomst Accountancysector II

1. Het ingediende kostenkader gaat uit van het scenario dat 'toezicht wordt overgeheveld', een scenario 'waarbij de AFM het toezicht op de niet-oob-accountantsorganisaties uitvoert per 1 januari 2022'.

Toezicht op het niet-OOB-segment is vanaf de invoering van de Wta in 2006 al de verantwoordelijkheid van de toezichthouder: 'De Autoriteit Financiële Markten houdt bij de uitvoering van het toezicht op de naleving van deze wet rekening met de uitkomsten van de beoordeling van de werking van door accountantsorganisaties gehanteerde stelsels van kwaliteitsbeheersing door andere organisaties, waaronder het openbare lichaam, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het accountantsberoep'.²

2. Het gekozen scenario is onderdeel van een pakket aan maatregelen voor de accountancysector waarover parlementaire besluitvorming nog moet plaatsvinden. Andere scenario's zijn echter denkbaar, stelt ook de Commissie Toekomst accountancy (Cta), waarop de minister van Financiën zijn aanbevelingen en maatregelen stoelt:

'De AFM kan daarbij vanzelfsprekend nog steeds gebruik maken van de beoordeling van systemen van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties door de NBA en SRA (...) Het is denkbaar dat de AFM beleid formuleert op grond waarvan zij, na een risicobeoordeling, ervoor kiest om voor bepaalde groepen accountantsorganisaties in meer of mindere mate gebruik te maken van de resultaten van de beoordeling van NBA en SRA. Dit kan een overmatige toezichtdruk bij kleinere organisaties beperken.'³

Het SRA-bestuur heeft tijdens de zomerse overleggen ervaren dat de toezichthouder niet bereid is om over dit punt of andere alternatieve scenario's te willen overleggen. In praktische zin kan deze opstelling (juist) leiden tot overmatige toezichtdruk bij kantoren. Aangezien de Cta er (zie hierboven) impliciet vanuit gaat dat zowel NBA als SRA de kwaliteitsbeheersingssystemen blijven beoordelen, worden kantoren geconfronteerd met dubbele toetsingen.

Gezien het bestaan van andere, efficiënte, effectieve en proportionele (ook in praktische en financiële zin) oplossingen voor het mkb-segment -zie onze eerdere zorgenbrief-, pleit SRA daarom voor het in gezamenlijkheid verder verkennen van alternatieve scenario's.

3. Het Kostenkader vertegenwoordigt een aanzienlijke kostenstijging, die de sector zelf moet dragen. De toezichthouder berekent de toezichtkosten immers door.

Bovenop de regulier aangekondigde stijging ⁴ van 14 procent, krijgen deze accountantskantoren te maken met een lastenverzwaring van 40+%, met de relatief grootste verzwaring (doorbelasting) voor de kleinste accountantsorganisaties.

Mede hierdoor zullen naar verwachting 140 kleinere kantoren in het niet-OOB-segment (meer dan de helft van alle 274 vergunninghouders in Nederland!) hun vergunning gaan inleveren.

Accountantskantoren werkzaam in het niet-OOB-segment zijn over het algemeen zelf mkb-bedrijven, die op basis van hun kennis en ervaring grote bijdragen leveren aan de staat van het Nederlandse mkb, en kleine en middelgrote bedrijven die vanwege hun aard of omvang controleplichtig zijn.

Onze zorg betreft de proportionaliteit van de effecten. Wetende dat de kostenstijging door de grotere kantoren (in internationaal verband) goed gedragen kunnen worden (mede gezien de tergvriendelijke capaciteit op de langere termijn), zullen met name de kleinere kantoren en hun klanten uit het Nederlandse mkb onevenredig zwaar getroffen worden.

4. Deze zorg wordt gevoed door de volgende passage uit de Aanbiedingsbrief:
 ‘In zijn reactie op het Cta-rapport schreef het kabinet dat op enkele punten nog nader onderzoek wordt gedaan naar haalbaarheid en wenselijkheid, zoals de mogelijkheid van de invoering van een zogenoemd ‘vliegurencriterium’. Indien wordt besloten tot invoering van een vliegurencriterium, waarbij – kort gezegd – het verrichten van een minimum aantal wettelijke controles een voorwaarde is om de vergunning te behouden, zullen minder middelen nodig zijn om het toezicht uit te voeren.’⁵

Het SRA-bestuur vindt deze passage zeer opmerkelijk, om de volgende redenen.

- a. De Cta zelf meent dat voor een aanvullend wettelijk criterium voor het behoud van een vergunning geen noodzaak bestaat. Wanneer het getoetste kwaliteitsbeheersingssysteem van een accountantsorganisatie aan de gestelde eisen voldoet en functioneert, dan zijn omvang van de accountantsorganisatie en/of aantal uitgevoerde wettelijke controleopdrachten geen bepalende factor voor de kwaliteit van de geleverde dienst.⁶
- b. Een eventueel in te voeren aanvullend criterium zou niet om de accountantsorganisatie (aantal opdrachten) moeten draaien maar -naast een getoetst kwaliteitssysteem- om de klantkennis, ervaring en/of aandacht van de professional op het dossier. Niet de organisatie maar de professional wordt dan net zoals bij de eisen aan piloten centraal gesteld.⁷
- c. De afgelopen jaren heeft de sector zich enorm ingespannen om aan de verwachtingen vanuit de maatschappij en de keten te voldoen. Dat heeft inmiddels al geleid tot een zelfreinigend vermogen c.q. het inleveren van vergunningen. Begin 2015 beschikten 413 accountantsorganisaties over een vergunning, op dit moment zijn dat er 274. Deze accountantsorganisaties staan alle onder een regime van doorlopend toezicht.
- d. Op basis van de gemiddelde resultaten van het doorlopende toezicht en de kwaliteitstoetsingen onder SRA-kantoren met een Wta-vergunning vanaf 2016, constateren we het volgende:

Percentage voldoende bij reguliere toetsingen kleinere kantoren (Minder dan 5 Wettelijke controles)	94%
Percentage voldoende bij reguliere toetsingen middelgrote kantoren (5-49 Wettelijke controles)	71%
Percentage voldoende bij reguliere toetsingen groter kantoor (50+ Wettelijke controles)	76%

- e. Met de mogelijke invoering van een vliegurencriterium wordt rechtstreeks door de overheid ingegrepen in de markt. Bijna de helft van de huidige (getoetste!) Wta-vergunninghouders zal op basis van het voorgestelde criterium van 10 wettelijke controleopdrachten verdwijnen, met alle gevolgen van dien voor alle belanghebbenden in en bij de keten. Op dit moment hebben controleplichtige ondernemingen al moeite om een accountant te vinden. Het is van uiterst belang dat de wettelijke controlemarkt ook toegankelijk blijft voor kleine(re) kantoren en hun klanten in het mkb.
- f. De gesprekken die het SRA-bestuur deze zomer voerde over de mogelijke uitgangspunten voor de wijze van toetsen door de toezichthouder, zoomden ook in op mogelijke middelen. Daarbij gaf de toezichthouder andere vormen van toezicht (niets op dossiers) te willen uitvoeren bij de kleinste kantoren. Los van de (kwaliteits)vraag of dit wenselijk is in het kader van de benodigde focus op kwaliteitsbeheersingssystemen, is het in dit kader ook maar de vraag in hoeverre kosten dan kunnen afnemen.
- g. De daadwerkelijke kosten die de AFM zal gaan maken zijn afhankelijk van de definitieve besluitvorming ten aanzien van de precieze uitwerking van het nieuwe stelsel van toezicht. Dat betekent dat kosten ook omhoog bijgesteld kunnen worden.
- h. Als laatste: het gestelde is een sigaar uit eigen doos. Minder kosten zullen dan door minder kantoren gedragen moeten worden.

5. Het ingediende kostenkader kent negatieve effecten op de gehele keten. De kostenstijging en diens effecten hebben ook hun weerslag op de gecontroleerde entiteiten, als onderdeel van de keten. In een tijd waarin ondernemingen al moeite hebben om hun hoofd boven water te houden, zullen zij fors meer voor (de controle op) hun verantwoordingen moeten gaan betalen.

Bovendien zal onder invloed van een combinatie aan maatregelen (kosten, vlieguren criterium), de markt worden verkleind. Voeg daar de huidige krapte op de arbeidsmarkt binnen de sector aan toe, en ondernemers zullen gaan ervaren dat het (nog) moeilijker wordt om een accountant te vinden.

Dat geldt ook voor het OOB-segment. De inzet van zowel Cta als het kabinet om het aantal OOB-vergunninghouders te doen stijgen, zal met het voorgestelde kostenkader niet bewerkstelligd gaan worden.

Gezien ook de uitgangspunten van de Wet toezicht accountantsorganisaties, waarbij rekening wordt gehouden met de schaal en complexiteit van de activiteiten van de accountantsorganisatie, én de omvang en complexiteit van de activiteiten van de gecontroleerde entiteit (Wta, artikel 48a, lid 4), streeft SRA ernaar om te komen tot maatregelen, wet- en regelgeving voor alle partijen in de keten, die de mkb-toets zonder meer kunnen doorstaan.

Onze zorg zijn deze ongewenste, onevenredige en niet-proportionele effecten. Wat is de toegevoegde waarde van een lastenverzwaring van 5,1 miljoen, voor zowel sector als bedrijfsleven?

6. Daarnaast verwijzen we naar onze eerder geuite zorgen, dat de uitgangspunten onder het gepresenteerde kostenkader en de mogelijke toekomstige wijze van toetsen vooralsnog niet overeen lijken te komen met de aanbevelingen van de Cta en het kabinet.

We verwijzen onder meer naar de noodzaak om op drie niveaus de ‘temperatuur op te nemen’ met een duidelijke focus op het kwaliteitsbeheersingssysteem, en de aanbeveling om de reviewfrequentie te verhogen naar één (OOB-segment) respectievelijk drie jaar (niet-OOB-segment).

Alhoewel verdere invulling nog moet plaatsvinden, krijgen wij (ook vanwege tegenstrijdige en publieke uitingen over de insteek van toezicht), niet de indruk dat de toezichthouder kiest voor een nadrukkelijke focus op het toetsen van kwaliteitsbeheersingsystemen bij kantoren of voor een andere toetsingsfrequentie die nu gebruikelijk is, of voor uitgangspunten die de Wta (artikel 48a, lid 4) de toezichthouder nu al biedt.⁸

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de aanbevolen focus op toetsing van de kwaliteitsbeheersings-systemen van kantoren – ter vergelijking bijvoorbeeld met ISO-certificering en de kwaliteitscirkel van Deming – of de eerder genoemde aanwijzingen in de Wta, lijkt de toezichthouder (wederom) in te zetten op dossierreview. Deze zorg relateren we aan de bevindingen van het CBb over de onderzoeksopzet van de toezichthouder en datgene wat de toezichthouder schrijft in haar Wetgevingsbrief aan de minister.⁹

De vraag is of de inzet van de toezichthouder gaat leiden tot duurzame kwaliteitsverbetering. Gezien eerdere signalen vanuit de toezichthouder maken wij ons bovendien op voorhand ernstige zorgen over de verhouding reviewuren per dossier en de gemiddelde gependeerde tijd van zo’n 200-230 uur per wettelijke controledossier in het niet-OOB-segment.¹⁰

Reperformance en overkill moeten hierin vermeden worden, toezicht op maat van het mkb is van belang.

Ter vergelijking met de zorgsector:

Onderdeel van de toetsing functioneren vakgroep Cardiologie is de kwaliteit van zorg. Daarvoor beoordelen individuele vakgroepsleden (uit andere ziekenhuizen) elkaar door dossieronderzoek. Het proces en de standaarden worden beoordeeld, en wat er met de uitkomsten is gedaan in de PDCA-cyclus. Deze ‘Evidence Based Medical Audits’ worden langs de lat van de Europese richtlijnen gelegd. Een visitatie kost 4 uur voorbereidingstijd, 8 uur (een dag) visitatie en 2-4 uur voor het opstellen van het rapport. Maximaal 20 uur.

7. SRA-accountantsorganisaties kennen nu al een hogere toetsings- en contactfrequentie dan wettelijk vereist, worden systematisch op het kwaliteitsbeheersingsstelsel getoetst, kennen vanwege de verenigingsomgeving een lidmaatschapsverplichting om kwaliteit in allerlei facetten aantoonbaar centraal te zetten en profiteren van het lerend vermogen en de positieve effecten van de leercirkel.



Tijdens de eerder genoemde zomerse overleggen heeft de toezichthouder aangegeven dat het kwaliteitsvraagstuk in het niet-OOB-segment – voor zover die er al is - met name speelt bij de sectoren zorg (ziekenhuizen) onderwijs, gemeenten; Sectoren met een aanzienlijk openbaar belang, zonder de status van OOB, waar NBA en SRA volgens de toezichthouder te weinig aandacht voor hebben. Als de voornaamste zorg van de toezichthouder bij de controlekwaliteit van een aantal sectoren ligt: waarom zoeken we dan geen oplossing voor dat probleem?

8. De overgrote meerderheid van de accountants is niet werkzaam in de wettelijke controlepraktijk. Gezien de aanhoudende negatieve berichtgeving over en de vele maatregelen voor 'de sector', maken wij ons zorgen over het absorptievermogen binnen de sector, het behoud van goede mensen in het vak en de aantrekkelijkheid van het hele beroep.

Daarnaast zal onder invloed van de hierboven geschetste effecten, de (werk)druk binnen het Wta-domein en beschikbare externe accountants (gezien de krapte op de arbeidsmarkt), alleen maar toenemen, wat weer nadelige effect kan hebben op de kwaliteit van dienstverlening

Overall maken wij ons ernstig zorgen over de vraag of de doelstelling voor 'de sector' (Wta-domein), namelijk 'het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle' hiermee (effectief, efficiënt, proportioneel en in evenredigheid) behaald zal (kunnen) worden.

In dat kader denken we dat met het kostenkader, de uitgangspunten van doelmatigheid, soberheid en bestuurlijke rust niet worden geborgd.

Voetnoten

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/18/aanbiedingsbrief-kostenkader-2021-2024-afm>

² Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 48, lid 1

³ Punt 426, rapport 'Vertrouwen op controle', Commissie toekomst accountancysector, januari 2020

⁴ Zie consultatie Wijziging percentages Bbft 2019; Wijziging Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met onder meer herverdeling van de toezichtkosten van de AFM

⁵ Aanbiedingsbrief Kostenkaderbrief 2021-2024 AFM, pagina 5 en 6

⁶ Punt 317 en 318, rapport 'Vertrouwen op controle', Commissie toekomst accountancysector, januari 2020

⁷ Gezien de vergelijking die nogal eens met de luchtvaart getrokken wordt, tekenen we daarbij nog het volgende - inhoudelijk- aan: Luchtvaartmaatschappijen vragen bij een sollicitatie van een commercieel piloot 500+ vlieguren, maar met 180-250 vlieguren kun je al aan het werk. Hoewel het brevet altijd geldig blijft, verlopen de class ratings er op wel. Vliegtuigvliegers moeten elk jaar 12 uur vliegen (heen en weer naar de Kaapverdische Eilanden of een enkeltje Kaapstad) om hun class rating geldig te houden. Zijn deze uren gevlogen, dan volstaat een trainingsvlucht van een uur waarin de piloot met een instructeur alle oefeningen nog eens doorloopt. Zijn deze 12 uur niet gevlogen, dan kan de piloot een profcheck doen: een praktisch herexamen waarmee de piloot laat zien dat de vliegvaardigheid nog voldoende is. Slaagt de piloot niet voor deze profcheck, dan kan hij/zij een aanvullende training volgen tot de examinerator vindt dat de skills weer voldoende zijn en de piloot weer veilig de lucht in kan. Zie ook: <https://www.rotorandwings.nl/vliegbrevet/vlieguren>

Een aankomend accountant besteedt tijdens de Praktijkopleiding Assurance minimaal 1500 uur (500 uur per jaar) aan de assurancewerkzaamheden, waarvan minimaal 150 uur aan overige assuranceopdrachten en minimaal 1125 aan jaarrekeningcontroles. Gemiddeld besteedt een externe accountant jaarlijks rond 1000 productieve uren aan assurancewerkzaamheden, inclusief vrijwillige controles. Een accountant leert gedurende zijn hele professionele leven (PE-verplichtingen).

⁸ Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 48a, lid 4: *'De beoordeling, (van een selectie van controledossiers, red.) bedoeld in het derde lid, is passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.'*

⁹ Zie voor de uitspraak CbB: <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBROT:2017:9977>
En voor de wetgevingsbrief: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/april/afm-vraagt-minister-om-wetswijzigingen>
De reactie van SRA op de wetgevingsbrief AFM op basis van de uitspraken CbB stuurden wij u eerder bij onze eerste zorgbrief.

¹⁰ Een rechtlijnige extrapolatie van overige wettelijke controles door accountantsorganisaties zonder OOB-vergunning leidt tot een gemiddelde omvang van ongeveer 230 uur per controle. Doordat niet al deze vergunninghouders de desbetreffende data hebben aangeleverd bij de AFM, is dit een schatting en daardoor indicatief. Zie Dashboard Accountancy (met name gericht op de OOB-organisaties), Kwaliteit - Controleteams, Urenbesteding per controle en inzet van specialisten, punt 2
<https://www.nba.nl/dashboard/kwaliteit/controleteams-inzet-van-specialisten-en-urenbesteding-per-controle/#Gemiddeld-uren>