

Managementsamenvatting

Vooraf

1. Voor u ligt de gecomprimeerde reactie van SRA op het Wetsvoorstel toekomst accountancysector, meer specifiek het wettelijke controledomein.
2. De toekomst van het wettelijke controledomein raakt de 189 (van de in totaal 268) niet-oob-accountantsorganisaties die bewust lid zijn van SRA. De toekomst raakt ook alle 20.000 controleplichtige mkb-ondernemingen en andere stakeholders die wij daarmee indirect vertegenwoordigen; zo'n 35% van de totale wettelijke controlemarkt.
3. SRA voelt zich daarvoor verantwoordelijk. We willen als partner en schakel in de financiële keten een constructieve bijdrage leveren.
4. Die bijdrage leveren wij op basis waarvan SRA 30 jaar geleden ontstaan is, van wat ons als vereniging drijft en wat ook is vastgelegd in het verenigingsbeleid: kwaliteit (beheersing, bewaking, toetsing, verbetering en borging ervan) staat centraal.
5. SRA-kantoren zijn zich bewust van hun (maatschappelijke) rol en functie bij (controleplichtige) mkb-ondernemingen en de betekenis daarvan voor stakeholders en de BV Nederland.
6. Vanuit die intrinsieke motivatie en op basis van dat kwaliteitsdenken, staat SRA als ketenpartij in het proces om de kwaliteit van het wettelijke controledomein nog verder te verbeteren. Elke voorgestelde verbeteringsmaatregel leggen wij tegen die kwaliteitslat aan.
7. Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft onderbouwd zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit in het controleplichtige mkb.
8. Wat is de betekenis van die veranderingen voor de vele wettelijke controleopdrachten die rond € 20.000 - € 30.000 kosten, voor de betrokken partijen daarbij: controleplichtige mkb-ondernemingen en niet-oob-accountantsorganisaties die hen begeleiden en controleren?
9. Draagt het integrale maatregelenpakket van de minister van Financiën en elke individuele, voorgestelde maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten bij aan duurzame kwaliteitsverbetering in het controleplichtige mkb-segment? Een segment dat in vele opzichten verschilt van de oob-opdrachten en de rol en functie daarbij van oob-accountantsorganisaties. En heel veel gaat immers gewoon goed in het niet-oob-segment.
10. Deze kaders verklaren onze positief-kritische houding en medewerking in het huidige proces om de kwaliteit en daarmee het vertrouwen in het wettelijke controledomein te waarborgen.
11. Het verklaart ook onze uitgebreide, onderbouwde reactie, waarbij we ook andere kabinetsmaatregelen in het kader van de toekomst van de accountancysector in ogenschouw nemen; zodat SRA-kantoren hun goede werk in en voor de sector kunnen blijven doen.
Besluiten voor de toekomst van het wettelijke controledomein in het niet-oob-segment moeten we vanuit de juiste perspectieven zien en nemen.

Voor de lezer

Deze managementsamenvatting hoort nadrukkelijk samen te worden gelezen met de beschouwing in de brief aan de minister van Financiën. In deze brief kijken we naar wat nodig is om vertrouwen in de financiële keten te herstellen, naar de rol van de overheid, de accountant en andere partijen, en naar de betekenis daarvan voor het niet-oob-segment;

Onderkennen stakeholders de wezenlijke verschillen in aard, rol & functie en in regime tussen niet-oob-accountantsorganisaties en oob-accountantsorganisaties? En zien we die betekenis ook terug in de nu voorgestelde maatregelen? Is 'kwaliteit' de basis, de focus en het 'eindproduct' van de voorstellen? Het SRA-bestuur vreest voor het verlies van de eigenheid, de identiteit en uiteindelijk de uitholling van het niet-oob-deel van de sector.

In de samenvatting zelf comprimeren we onze uitgebreide en onderbouwde reactie. We hanteren daarbij de volgorde van de thema's uit de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Niet alle inhoudelijke opmerkingen bij de wetswijzigingen zijn in de samenvatting opgenomen.

Vaststelling, rapportage en publicatie Audit Quality Indicators

1. Een eenduidige, breed gedragen definitie van controlekwaliteit is nodig om kwaliteitsindicatoren of AQI's te kunnen vaststellen. Wat heeft het voor zin om de weg te vragen als je niet weet waar je heen wilt? Wetenschappers vragen zich af of het niet te vroeg is om AQI's te introduceren; moeten niet eerst de drivers van kwaliteit beter in beeld worden gebracht?
2. Een continu debat over en onderzoek naar factoren die een positieve en beperkende invloed hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle is van belang en werkt positief bij het continu verbeteren en borgen door accountantsorganisaties van de eigen kwaliteit van dienstverlening.
3. Met onderzoekers en wetenschappers zijn we ook van mening dat het beoogde doel van de AQI's, namelijk gebruikers van de jaarrekening inzicht geven in de kwaliteit van de wettelijke controle, niet zal worden bereikt. Het rapporteren van AQI's doet afbreuk aan het unieke en specifieke karakter van de accountantscontrole, zodat de kloof tussen de visie van accountants en de maatschappij eerder wordt vergroot dan verkleind.
4. Ook op basis van het proportionaliteitsbeginsel en kosten, nut en noodzaak meewegend voor het niet-oob-segment raden wij de introductie van deze set AQI's voor gebruikers van jaarrekeningen af.
5. De gehele sector wordt belast met een enorme bureaucratie en lastenverzwaring. Volgens onze berekening kunnen de financiële lasten van de implementatie en werking van de AQI's voor niet-oob-accountantsorganisaties alleen al oplopen tot zo'n 20 miljoen structureel per jaar, waarbij de kosten van de toezichthouder nog niet zijn meegenomen. De totale regeldruk van het gehele maatregelenpakket van de minister is dus nog veel hoger.
6. Uitvoering van toezicht en handhaving door de AFM op de rapportageverplichting is inconsistent met de visie en voorstellen van de kwartiermakers. De kwartiermakers stellen dat de AQI's geen norm zijn, en daarmee niet beoogd als handavingsgrond voor de externe toezichthouder.
7. De uitvoering van toezicht op de AQI's past niet binnen de scope van toezicht zoals bepaald in de Wta; Toezicht op de rapportageverplichting behoort tot het domein van de beroepsorganisatie op basis van de kwaliteitsbevorderende taken uit de Wab.
8. Toezicht zou alleen gericht kunnen zijn op de rapportageverplichting, en daarmee op tijdigheid (binnen een x-gestelde termijn). Toetsing van de volledigheid c.q. wijze van rapportage richt zich op de inhoud van de rapportage. Aangezien de indicatoren (de naam zegt het agl) geen norm zijn, kan van toezicht geen sprake zijn: Er is geen goed/fout omslagpunt per AQI vast te stellen, aldus de kwartiermakers.
9. SRA maakt ernstig bezwaar tegen de expliciete link met de Wet toezicht accountantsorganisatie die het wetsvoorstel legt met de toevoeging van artikel 57a van de Wab.
10. SRA vraagt aandacht voor de omissie in de wettekst van het ingevoegde artikel 25a van de Wab. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54 Wab, zien we die koppeling c.a. beperking niet terug in de wettekst. De bepaling geeft de AFM op deze wijze geformuleerd, recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt; onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de NBA.
Het SRA-bestuur maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold.
11. De verplichting van accountantsorganisaties te rapporteren aan de NBA over kwaliteitsindicatoren kan op basis van artikel 45c bij AMvB ook worden uitgebreid tot andere controles. Dit is een ongewenste bepaling, niet passend bij het doel van het voorstel voor de Wet toekomst accountancysector: het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controles. Uitbreiding naar een ruimere kring schiet het doel van het wetsvoorstel, het verbeteren van de kwaliteit van wettelijke controles, voorbij. Het creëert rechtsongelijkheid ten opzichte van kantoren die wel controles c.q. overige assurance-opdrachten uitvoeren maar geen accountantsorganisatie zijn in de zin van de Wta.
12. SRA stelt voor om de rapportageverplichting van de eerste vastgestelde set van AQI's voor een beperkte periode te laten gelden, met een afsluitende evaluatie bij een beperkte groep kantoren. We bevelen aan om gebruikers van de jaarrekening daarbij te betrekken. Na evaluatie van bruikbaarheid en doelmatigheid van de AQI's in de keten, kan dan worden besloten over voortzetting van de rapportageverplichting om daarmee ook het doorlopende debat over controlekwaliteit voort te zetten.

Versterking interne governance grootste accountantsorganisaties

1. Tot op heden bestond een strikt onderscheid in beleid voor accountantsorganisaties die beursgenoteerde ondernemingen controleren, en accountantsorganisaties die controleplichtige mkb-ondernemingen begeleiden en controleren. Een scheiding die bewust in internationaal en nationaal beleid en in wet- en regelgeving is aangebracht. Met het voorstel om grote niet-oob-accountantsorganisaties onderwerp te laten zijn van een oob-regime wordt rechtsongelijkheid in het (inter)nationale (EU-)systeem aangebracht.
2. Door onderscheid aan te brengen ontstaat ook onduidelijkheid in de Nederlandse wettelijke controlemarkt. Creëert de minister hiermee nu drie divisies: oob, grote niet-oob-accountantsorganisaties en overige niet-oob-accountantsorganisaties? Dit betekent een rechtstreeks ingrijpen in de markt, op basis van omvang, en dat is zeer ongewenst. Ook met het oog op de vastgestelde verwachtingskloof, is het van belang is om een gelijk speelveld te behouden. Daarbij moet de bedoelde proportionaliteit in de wet gewaarborgd blijven.
3. De minister van Financiën zoekt bij de vaststelling van de criteria geen aansluiting bij de mate van geboden publiek belang c.q. gewenste kwaliteit die de betreffende niet-oob-accountantsorganisatie aan de maatschappij en economisch verkeer levert. Gezien de wens van de minister om het aantal oob-vergunninghouders te vergroten, wellicht een logische; ware het niet dat (grote) niet-oob-vergunninghouders vanwege de duidelijk andere, bredere rol en functie in het mkb, bewust kiezen voor de uitdagingen die middelgrote en kleinere controleplichtige entiteiten hen bieden.
4. Als de minister tot doel heeft om negatieve prikkels weg te halen en accountantsorganisaties te stimuleren om te investeren in de kwaliteit op de lange termijn, dan is volgens SRA aansluiting bij de mate van publiek belang wellicht meer de aangewezen weg dan de huidig gekozen criteria van omzet en aantallen wettelijke controles per boekjaar: door uit te gaan van het criterium 'aandeel omzet wettelijke controle in relatie tot de totale omzet van het kantoor' zou het publieke belang en de mate van proportionaliteit/doelmatigheid meer gediend zijn.
5. Met het voorstel wordt verder het principe verlaten dat accountants in meerderheid beslissingsbevoegdheid moeten hebben over alle zaken die de kwaliteit van de beroepsuitoefening waarborgen. Het loslaten van dit belangrijke beginsel wordt in het wetsvoorstel niet gemotiveerd. Wij pleiten ervoor dit wezenlijke principe voor de niet-oob-sector te handhaven.
6. We verzoeken de minister het volgende te verduidelijken:
 - A. Op basis van welke kaders en normen moet het interne toezichtsorgaan voorstellen doen voor het beloningsbeleid en winstuitkeringen? Deze kaders en normen bestaan niet. Kunnen interne toezichthouders deze normen zelf ontwikkelen en kunnen zij (in het kader van de geschiktheidstoets) daarop worden aangesproken?
 - B. Wordt het interne toezichtsorgaan medeverantwoordelijk en daarmee aanspreekbaar dan wel aansprakelijk voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem, zoals verwoord in de voorgestelde wijziging van artikel 18, tweede lid van de Wta?
7. Volgens berekening van SRA komen de initiële kosten van implementatie van deze maatregel voor de selectie van (10) niet-oob-accountantsorganisaties neer op € 907.000, de structurele (jaarlijkse) kosten op € 650.000 en de incidentele kosten op € 300.000. De kosten aan de zijde van de toezichthouder moeten hieraan nog worden toegevoegd.

Aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant

1. SRA heeft geen bezwaar tegen het toekennen van de aanwijsbevoegdheid van de NBA. Wel stellen we vraagtekens bij de reikwijdte van de maatregel: het geconstateerde probleem doet zich met name voor in de oob-markt en bij gemeenten en onderwijsinstellingen. In het kader van proportionaliteit pleiten we voor beperking tot deze omgevingen.
2. Daarnaast vindt SRA het van belang om de verantwoordelijkheid van elke partij in de financiële keten bij de oplossing van dit probleem beter te benadrukken. We bevelen aanvullend onderzoek aan, evenals additionele oplossingen die van een meer geïntegreerde ketenbenadering uitgaan. Te denken valt aan (aanvullende) voorwaarden voor ondernemingen om toe te treden tot de kapitaalmarkt of een 'in control statement / verklaring omtrent risicobeheersing'. Daarbij moeten wel de proportionaliteit van de onderneming als ook het effect van het instrument, en de rol van de accountant in een dga-situatie goed worden meegewogen.
3. We vragen de minister de situatie te verduidelijken als de NBA niet tot aanwijzing kan komen. Welke alternatief heeft de betreffende onderneming dan? We verzoeken de wetgever dit hiaat in de wet te herstellen.
4. De regeling gaat ook niet in op de mogelijkheid dat zich tijdens de uitvoering van de wettelijke controleopdracht omstandigheden voordoen die tot het teruggeven van de opdracht nopen. We verzoeken de minister deze situatie, in relatie tot het gestelde in artikel 54b, tweede lid van de Wab, te verduidelijken.
5. In het kader van het ontbreken van opschortende werking bij een eventueel bezwaar op aanwijzing door de accountantsorganisatie, wijzen we de wetgever op de mogelijkheid dat een belanghebbende een verzoek om voorlopige voorziening kan vragen op grond van artikel 8:81 Awb. Het is in dit kader voor de accountantsorganisatie van belang om niet in rechtsonzekerheid te verkeren tussen het moment van het indienen van het verzoek door een belanghebbende en de uitspraak. Die rechtsonzekerheid kan worden voorkomen, als de Wta in een procedure voorziet waarbij (indien binnen een bepaalde termijn een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan), het besluit wordt opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak doet. De artt. 1:94-1:101 van de Wet op het financieel toezicht voorzien in een dergelijke procedure voor publicatiebesluiten.
6. Mede gezien de voorgestelde wijzigingen in artikel 55, eerste lid van de Wab (Toezicht en handhaving), gecombineerd met de voorgestelde uitbreiding van de verantwoordelijkheden (resultaatverplichting) van de accountantsorganisatie voor de uitkomsten van de wettelijke controle (artikel 18 van de Wta), maken wij ons ernstige zorgen over de rechtsbescherming van zowel accountant als accountantsorganisatie.
7. Gezien het belang van een (integrale) ketenoplossing kunnen we ons voorstellen dat het bestuur van de NBA een procedure ten aanzien van deze maatregel in het leven roept, waarbij verzekerd wordt dat genoemde besluiten op een onafhankelijke wijze tot stand komen, én dat genoemde besluiten tot stand komen op een wijze waarbij alle partijen in de keten betrokken zijn.
8. De tekst van het ingevoegde hoofdstuk 7a van de Wab bevat een relatief groot aantal multi-interpretabele begrippen die nadere precisering behoeven. Die precisering is niet alleen van belang voor het begrip van de gecontroleerde entiteit en accountantsorganisatie, maar ook vanwege het beoordelingskader van het NBA-bestuur en de toezichthouder.
9. De toewijzing van een accountantsorganisatie aan de onderneming heeft gevolgen voor de regeldruk. In de Memorie van toelichting ontbreekt aandacht voor de (verhoging van) de lastendruk door de aanwijzingsbevoegdheid. Met verwijzing naar hoofdstuk Regeldruk van deze reactie verzoeken we de Minister van Financiën ook dit aspect mee te nemen in een nieuw volledig overzicht van de totale regeldruk.

Vereenvoudiging en versterking van het toezicht

Overheveling toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties naar AFM

1. De wetgever wil dat AFM niet alleen formeel maar ook in de praktijk toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving door niet-oob-accountantsorganisaties. Hiervoor moet de wet worden aangepast: de *verplichting* van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en de SRA wordt vervangen door een *mogelijkheid* om met die toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht.
2. De huidige verplichting van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van de NBA en SRA, ligt in de lijn met het ontstaan van de Wta: affaires bij grote internationaal beursgenoteerde ondernemingen waarbij met name grote opererende oob-accountantsorganisaties betrokken waren.
3. Mede vanwege het feit dat de schandalen en incidenten juist 'op de kapitaalmarkt' plaatsvonden, had de wetgever oog voor de verschillen tussen oob- en niet-oob-accountantsorganisaties, de positie van middelgrote en kleinere accountantsorganisaties opererend in het controleplichtige mkb, en de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening bij deze kantoren getoetst moest worden.
4. Doelmatigheid en proportionaliteit werden bevestigd middels artikel 48a, lid 4 van de Wta. Dit artikel impliceert een duidelijke gelaagdheid in toetsing en beoordeling van accountantsorganisaties opererend in het niet-oob-segment. De regels voor het kwaliteitsbeheersingssysteem van oob-accountantsorganisaties kunnen andere normen bevatten dan de regels voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle verrichten bij kleinere controlecliënten.
5. Het huidige systeem van toezicht is ingericht conform de wet. In de afgelopen 15 jaar zijn er geen wezenlijke problemen naar voren gekomen met deze 'getrapte wijze van toetsingen'. Mede gezien het feit dat kwaliteitstoetsingen op deze wijze al meer dan een decennium plaatsvinden, vertrouwt de toezichthouder op de (resultaten van de) toetsingen. De AFM heeft de convenanten telkens stilzwijgend verlengd.
6. Het huidige systeem werkt. Het bestuur stelt nadrukkelijk dat de wijze waarop de vereniging kwaliteitstoetsingen uitvoert in het niet-oob-segment, én de wijze waarop SRA de kwaliteit en het lerende vermogen binnen de sector bevordert, geen afbreuk doen aan de effectiviteit van het toezicht op het niet-oob-segment of belemmerend zouden werken bij het verhogen van de kwaliteit van wettelijke controles. De inzet van de SRA-kantoren heeft aangetoond en bewezen geleid tot betere, duurzame kwaliteit.
7. Met het loslaten van de verplichting van de AFM om rekening te houden met de uitkomsten van de kwaliteitstoetsingen door NBA en SRA, tornt de wetgever aan de oorspronkelijke bedoeling van de wet, namelijk oog hebbend voor het mkb, de proportionaliteit en doelmatigheid van de maatregel en de gelaagdheid in toetsing en beoordeling van middelgrote en kleinere accountantsorganisaties.
8. Met het huidige voorstel gaat de wetgever compleet voorbij aan de wezenlijke verschillen in aard, rol en functie en regime tussen oob- en niet-oob-accountantsorganisaties.
9. Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit, niets anders. Toets daarbij is: Draagt de maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten voor alle ketenpartijen bij aan kwaliteitsverbetering? Deze vraag moet ook gesteld worden in het kader van de overheveling van het toezicht.
10. SRA maakt zich ernstige zorgen voor de effecten van deze maatregel voor niet-oob-accountantsorganisaties en hun klanten: zo'n 20.000 ondernemingen in het controleplichtige mkb. Toezichtkosten, gedragen door de sector zelf, stijgen exorbitant. Dit leidt ertoe dat kleinere niet-oob-accountantsorganisaties de markt moeten gaan verlaten, terwijl de kosten voor controleplichtige ondernemingen zullen toenemen in een steeds moeilijker toegankelijke markt. En ook andere effecten zijn voorspelbaar. We noemen hier (niet uitputtend) de volgende punten:

- a. Met de gehanteerde onderzoeksmethodologie is de toezichtscope voor het controleplichtige mkb te beperkt en daarmee niet doelmatig en proportioneel. Het mkb heeft een bredere, integrale blik nodig vanwege de begeleidende rol en natuurlijke adviesfunctie die de accountant in dit segment vervult. De AFM wil dit aspect niet meenemen in haar beoordeling. Hiermee wordt de kwaliteit in het mkb tekort gedaan.
 - b. Frequente (meer dan de wet vraagt) dossiertoetsingen en persoonlijke toetsings- en contactmomenten in het niet-oob-segment worden vervangen door risicogericht en datagedreven, thematische toetsingen met rapportering op basis van generieke data. Hiermee wordt de kwaliteit van de toetsingen en het lerend vermogen teniet gedaan.
 - c. De toezichthouder richt het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties 'dichtgetimmerd' vanuit juridisch / handhavend perspectief en alle risico's afhechtend in, zodat het toezicht per saldo juist kwaliteitverlagend zal gaan werken. Ontstaat hier een tweede Toeslagenaffaire?
 - d. De mogelijkheid om praktische ervaring op te doen voor aankomend professionals wordt drastisch beperkt als er nog maar de helft van de 260 niet-oob-accountantsorganisaties overblijft als kweekschool. Hiermee wordt de kwaliteit in de sector ook tekort gedaan. Het professioneel kritisch oordeel van de professional en het lerend vermogen in de sector zullen alleen maar afnemen. De kwaliteit van de wettelijke controle krijgt hiermee geen boost.
 - e. De angst- en afvinkcultuur (via een AFM-proof-dossier) en de werkdruk in de sector worden steeds meer vergroot en verscherpt. De bedoelde kwaliteitsimpuls blijft achterwege.
 - f. De aantrekkelijkheid van het beroep en het vak van controlerend accountant neemt verder af; de instroom in het beroep neemt af, en de uitstroom uit het beroep alleen maar toe.
 - g. De sector wordt uitgehold.
11. Een zorg betreft de invoeging van artikel 25a van de Wab, met daarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens (al dan niet vertrouwelijk van aard) door de beroepsorganisatie aan de AFM. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54 (de voorgestelde aanwijsbevoegdheid van de beroepsorganisatie), zien we die koppeling c.q. beperking niet terug in de wettekst. Het ontbreken van deze beperking is een ernstige omissie in de wettekst.
 12. De koppeling van deze bepaling met paragraaf 8.1 van de Wta geeft de AFM vervolgens volgens de voorgestelde wettekst het recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt, onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de NBA.
SRA maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold. We verzoeken de minister de omissie in de wettekst weg te nemen en de reikwijdte van de grondslag nader toe te lichten.
 13. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan dient artikel 48 lid 1 van de Wta te vervallen. De AFM gaat de toetsingen van de opzet en werking van stelsels van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties zelf ter hand nemen. Het getrapte toezichtstelsel komt te vervallen alsook de convenanten ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen. In dat kader heeft SRA geen (wettelijke, juridische, legitieme) rol meer in het Wta-toezicht. Kwaliteitstoetsing en -bevordering van stelsels van kwaliteitsbeheersing voor het niet-Wta-domein vallen buiten de scope van de wet.
 14. De verwachte (regel)drukeffecten van deze maatregel ontbreken in de Memorie van toelichting. We verzoeken de minister van Financiën om een nieuw, integraal overzicht op te stellen van de totale regeldruk op accountantsorganisaties in het niet-oob en de andere partijen in de financiële keten.
 15. We hebben geprobeerd een inventarisatie te maken van de regeldruk waarmee de niet-oob-accountantsorganisatie wordt geconfronteerd. De toezichtmethodologie van de AFM is op dit moment nog niet bekend. Maar afgelopen periode heeft een aantal pilots plaatsgevonden met data-uitvragen door de toezichthouder. Op basis daarvan schatten we de initiële kosten tussen € 9.447.000 en € 11.371.000, de structurele jaarlijkse kosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 4.260.000 en € 5.680.000.

Vereenvoudiging en versterking van het toezicht

Versterking handhavingsinstrumentarium

1. Dit voorstel tot wijziging van de wet vloeit niet voort uit het rapport van de Commissie toekomst accountancysector en is ook geen aanbeveling van de Commissie.
2. De wetswijziging komt voort uit de wens van de AFM om accountantsorganisaties direct en (rechts)persoonlijk verantwoordelijk te stellen voor de kwaliteit van individuele wettelijke controles.
3. Rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben op basis van huidige wetgeving uitspraak gedaan over deze kwestie rond de zorgplicht. De AFM heeft zich op het standpunt gesteld dat al uit de aard, ernst en hoeveelheid van de geconstateerde tekortkomingen in wettelijke controles kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een tekortkoming in de naleving van de zorgplicht. De Rechtbank en het CBb oordelen dat de toezichthouder er in de meeste gevallen niet aan ontkomt om enig onderzoek naar de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing en/of kwaliteitsbeleid. Alleen dan wordt rechtstreeks inzicht verkregen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen, zoals haar zorgplicht. De huidige wetteksten van zowel Wta, Wtra en Bta bieden die mogelijkheid om onderzoek te doen.
4. De AFM reageert nu op het oordeel van het CBb met het verzoek aan de minister van Financiën om gde bestaande – ondeugdelijke - onderzoeksmethode bij wet toch toe te staan. Een inhoudelijke motivering waarom de toezichthouder meent dat de methode toch verantwoord zou kunnen zijn of op welke wijze de bestaande methode in een uitgebreider en adequater onderzoek kan worden geïntegreerd, heeft steeds ontbroken. Ook de wetgevingsbrief 2020 bevat geen deugdelijke argumenten. De toezichthouder volstaat met de mededeling dat het toezicht moeilijk en minder effectief is.
5. In het voorliggend consultatiedocument honoreert de minister van Financiën de wensen van de AFM. In zijn motivering is bijzonder dat de minister suggereert dat de jurisprudentie op dit punt wordt verwerkt. Jurisprudentie wordt juist 'onschadelijk' gemaakt, terwijl de aanwijzingen van de rechter worden genegeerd.
6. Voor efficiënt en effectief toezicht is geen wetswijziging of verandering van spelregels nodig. Het vergt wel een andere toetsingsmethodologie waarbij de AFM een direct verband aantoonde tussen het kwaliteitsbeleid en het kwaliteitsbeheersingsstelsel van de accountantsorganisatie, en de kwaliteit van (meerdere) afzonderlijke controledossiers.
7. Wij dringen er bij de minister van Financiën en de toezichthouder op aan om gebruik te maken van de (onderzoeks- en toezicht)mogelijkheden die huidige wetgeving biedt. Wanneer de wijze van toetsing van het kwaliteitsbeheersingssysteem én van het kwaliteitsbeleid conform de aanwijzingen van de onafhankelijke rechter (Rechtbank Rotterdam en CBb) wordt ingericht, kan simpel aan de wens van de AFM worden voldaan.
8. De voorgestelde wijziging (artikel 18, tweede lid van de Wta) voorziet in een uitbreiding van de verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem: het stelsel van kwaliteitsbeheersing moet zodanig zijn ingericht dat het succesvol waarborgt dat ernstige tekortkomingen in wettelijke controles worden voorkomen. Deze minimumeis wordt wettelijke verankerd.
9. De voorgestelde wijziging roept meerdere vragen op. We vragen de minister dan ook om verduidelijking op verschillende punten. Hieronder noemen we een aantal kanttekeningen. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar de gehele tekst van dit onderdeel.
10. We vragen ons af of de minister beoogt een resultaatsverplichting op te leggen aan accountantsorganisaties. In dat geval kan de toezichthouder de accountantsorganisatie bij overtreding van artikel 18, tweede lid van de Wta direct, zonder nadere belangenafweging beboeten.
11. Als met de uitbreiding van artikel 18, tweede lid, Wta inderdaad een resultaatsverplichting wordt beoogd, kan de minister dan toelichten waarom de wetgever deze verplichting evenredig acht? Het opleggen van een bestuurlijke boete wordt indringend door de rechter getoetst op basis van het criterium 'passend en geboden'. Kan de minister uiteenzetten hoe de toezichthouder bij het opleggen van een bestuurlijke boete in dit geval de evenredigheid afweegt, aangezien door de beoogde wetswijziging weinig tot geen ruimte is voor een belangenafweging?

12. Voorts vraagt SRA zich af hoe de manier wordt beoordeeld, waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan de verplichting om een kwaliteitsbeheersingssysteem te hebben dat 'succesvol' is. De minister van Financiën stelt dat de verantwoordelijkheidsverdeling bij de huidige wetgeving intact blijft, maar dat de accountantsorganisatie bij de voorgestelde wetswijziging moet waarborgen dat het kwaliteitsbeheersingssysteem 'succesvol' is. In de Memorie van toelichting wordt niet toegelicht welke criteria worden gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een succesvol kwaliteitsbeheersingssysteem.
13. Als de wet gewijzigd wordt moet het voor een accountantsorganisatie duidelijk zijn, aan de hand van welke beoordelingscriteria wordt getoetst of het kwaliteitsbeheersingssysteem succesvol is. Uit oogpunt van rechtszekerheid vraagt SRA de minister om te verduidelijken wat de beoordelingscriteria zullen zijn bij het kwaliteitsbeheersingssysteem van accountantsorganisaties.
14. In de beoogde wetswijziging wordt gesproken over 'ernstige tekortkomingen'. Ook op dit punt vraagt SRA de minister om verduidelijking, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Wanneer is sprake van ernstige tekortkomingen? Zijn deze ernstige tekortkomingen alle van dezelfde aard? De Memorie van toelichting spreekt over ernstige tekortkomingen in *meerdere* wettelijke controles. SRA vraagt de minister om bevestiging of dit betekent dat ernstige tekortkomingen van dezelfde aard enkel bij meerdere wettelijke controles kunnen leiden tot handhavend optreden door de toezichthouder.
15. Ook zien we graag bevestigd dat bijvoorbeeld een ernstige tekortkoming in één controle niet leidt tot het oordeel dat sprake is van een ernstige tekortkoming. Dit om te voorkomen dat een enkele schending van de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden ('NV COS') al zou kunnen leiden tot het oordeel 'ernstige tekortkoming'.
16. SRA vraagt de minister van Financiën om bij de beoogde wetswijziging de zinsnede toe te voegen "ernstige tekortkomingen naar het oordeel van een gemiddelde, normaal handelende en goed oplettende accountant". Deze toevoeging verduidelijkt de norm waaraan de accountant dient te voldoen, ter voorkoming van een willekeurig, eigen oordeel door de toezichthouder. Uit de praktijk blijkt dat de controlerende toezichthouder zijn eigen oordeel in de plaats stelt van de controlerend accountant. SRA stelt zich op het standpunt dat dit niet de juiste maatstaf is, aangezien er altijd interpretatieverschillen kunnen zijn en de controlerende toezichthouder daarnaast geen cliëntcontact heeft.
17. Met betrekking tot het onderzoek of sprake is van ernstige tekortkomingen in wettelijke controles, vraagt SRA zich af op welke wijze de toezichthouder dossiers zal gaan selecteren. In de huidige praktijk selecteert de AFM voornamelijk door te sturen op risicovolle dossiers. Om te komen tot een objectief oordeel op basis van de mogelijke selectie van dossiers, verzoekt SRA de minister in de Memorie van toelichting op te nemen dat de selectie van dossiers willekeurig en niet gericht op één specifieke sector moet zijn. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toezichthouder dossiers willekeurig en op volledig aselechte wijze selecteert.
18. Het is ongekend dat accountantsorganisaties een resultaatsverplichting wordt opgelegd en daarmee een soort risicoaansprakelijkheid. Een dergelijke verplichting is ook nog nooit aan een activiteit inzake kwaliteit in een wet verbonden. Er is in onze waarneming nog nooit een kwaliteitsbeheersingssysteem ontwerpen - zelfs niet in de lucht- of ruimtevaart of bij de toepassing van kernenergie -, dat ernstige tekortkomingen kan voorkomen: noch incidenteel, noch systematisch.
19. De verplichting kent bovendien een enorme impact. Een accountantsoordeel behelst in zekere mate - evenals een rechterlijk oordeel - naast feitelijke vaststellingen, interpretaties en subjectieve inschatting van een aantal elementen die bijdragen aan het oordeel en de verklaring. Die interpretaties en schattingen zijn niet of slechts met onmogelijke inspanningen te uniformeren. Het opzetten van een absoluut sluitend (succesvol) kwaliteitsbeheersingssysteem is onmogelijk.
20. De wet- en besluitgever hebben ter borging van de kwaliteit van wettelijke controles en daarmee van de kwaliteit van accountantsverklaringen een systeem voor ogen (gehad) waarin de accountantsorganisatie en haar externe accountants ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het is de externe accountant die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke controle (artikel 1f van de Wta), de externe accountant herstelt de tekortkomingen met betrekking tot de wettelijke controle (artikel 25b van de Wta). Het is de externe accountant die certificerende bevoegdheid kent, de accountantsverklaring afgeeft en ondertekent (artikel 29 van de Wta).

De externe accountant is met zijn beroepsmatig handelen onderworpen aan tuchtrechtspraak via (in eerste aanleg) de Accountantskamer (artikel 31 van de Wta).

21. Door accountantsorganisaties met het voorstel nu ook te betrekken en verantwoordelijk te stellen voor de uitkomst van de wettelijke controle, wordt een essentiële hoeksteen verwijderd; een hoeksteen van alle internationale wet- en regelgeving voor accountants, die de basis vormt voor de EU-regelgeving en de Nederlandse wetgeving op dit terrein.
22. Bovendien gaat de wetgever hier voorbij aan de rol en functie van de accountant, en de grenzen die met de controle samenhangen: een (externe) accountant kan nooit absolute zekerheid verschaffen.
23. Ook gaat de wetgever voorbij aan de basis van de Nederlandse wet- en regelgeving die in dit kader wordt gevormd door uitgebrachte kwaliteitsbeheersingsstandaarden van de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Op dit moment geldt International Standard on Quality Control 1 (ISQC1), vanaf 15 december 2022 geldt de herziene standaard ISQM 1. ISQM 1 vormt dus de meest actuele internationale standaard op het gebied van kwaliteitsbeheersing.
Artikel 14 meldt dat de accountantsorganisatie moet zorgen voor een kwaliteitsbeheersingssysteem dat zorgdraagt voor 'reasonable assurance'. Deze term wordt in artikel 16(s) toegelicht en gedefinieerd als een hoog maar niet absoluut niveau van assurance. De facto is dus sprake van een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.
24. Essentiële hoekstenen uit het bestaande bouwwerk van wet- en regelgeving, toezicht en rechterlijke toetsing worden met deze wetswijziging verwijderd, waardoor de rechtsbescherming van betrokken partijen ernstig wordt aangetast.

Melding van gebreken in een wettelijke controle bij de AFM

1. Het wetsvoorstel introduceert een beperking van de geheimhoudingsplicht: die plicht geldt niet als een accountantsorganisatie vertrouwelijke gegevens verstrekt aan de AFM vanwege een geconstateerde mogelijke overtreding van de EU-verordening, of van de voorschriften die de Wta stelt en daaraan gerelateerde beroepsreglementering. Opheffing van geheimhouding zal accountantsorganisaties eerder doen melden. SRA plaatst een aantal kanttekeningen bij het voorstel. We noemen hier:
2. De Memorie van toelichting gaat nader in op de in te voegen zinsnede, waarin gesproken wordt van een 'mogelijke' overtreding. Deze frasering wordt gebruikt 'omdat in het stadium waarin een melding aan de AFM kan worden overwogen, er waarschijnlijk (nog) geen sprake is van een door de toezichthouder vastgestelde tekortkoming in de wettelijke controle'. Als dit volgens de wetgever de achterliggende reden en bedoeling is voor de formulering, dan klopt de tekst niet. We verzoeken de minister daarom voor een andere formulering te kiezen.
3. Een mogelijke suggestie hiervoor zou kunnen zijn door 'mogelijke overtreding' te vervangen door: een 'gerechtvaardigd vermoeden van een overtreding'. Daarbij zij overigens aangetekend dat de beoordeling of een overtreding zwaar genoeg is om te melden, -voor zover te beoordelen- geheel open is en aan de accountant wordt overgelaten.
4. Aangezien het gaat om een vermoedelijke (en geen vastgestelde) overtreding, ligt het in de lijn om een bepaling aan de wettekst toe te voegen die de vrijwaring van de accountantsorganisatie door de AFM voor alle gevolgen van een dergelijke melding regelt. Immers, als de AFM de vermoedelijke overtreding zelf vaststelt zijn betrokken medewerkers ook gevrijwaard. Wij verzoeken de minister om een dergelijke vrijwaringsregeling op te nemen.
5. Daarnaast vragen we de minister de formulering 'of de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften' nader te verduidelijken. Ziet de werking van de beperking van de geheimhoudingsplicht in dat kader bijvoorbeeld ook op het voorgestelde en gewijzigde artikel 18 van de Wta, dat ziet op de resultaatverplichting van accountantsorganisaties om ernstige tekortkomingen in wettelijke controles succesvol te voorkomen? Wordt de accountantsorganisatie hiermee niet verplicht gesteld om mee te werken aan een eigen veroordeling?
6. SRA pleit voor professionaliteit en volwassenheid in de keten. Bij de constatering van een gebrek in een wettelijke controle moeten huidige en vorige accountant daarover kunnen spreken, en samen van kunnen leren. Klikken is geen oplossing en bevordert de kwaliteit niet. Hoor- en wederhoor moet gewaarborgd zijn in de keten, en hoort mede verankerd te worden in deze wetsaanpassing.

1. Het Wetsvoorstel toekomst accountancysector heeft regeldruk tot gevolg: de opstapeling van maatregelen die samenhangen met alle kabinetsmaatregelen voor de sector, veroorzaakt een aanzienlijke stijging van administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtkosten voor SRA-kantoren en andere partijen in de financiële keten. SRA maakte een inschatting van de kosten per maatregel, van de totale regeldruk voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties, en van de kostenstijging van een wettelijke controle.
2. Het ministerie van Financiën heeft een overzicht van de verwachte regeldruk opgesteld. Dit overzicht gaat niet in op het gehele pakket aan maatregelen toekomst accountancysector. Vanwege de grote impact op de sector is het van uiterst belang dat volledig inzicht bestaat op de (effecten van de) integrale kosten. SRA verzoekt het ministerie om een nieuw, volledig overzicht voor te leggen aan het Adviescollege toetsing regeldruk.
3. De voorgestelde, uitgebreide verantwoordelijkheid van een accountantsorganisatie voor de uitkomsten van het kwaliteitsbeheersingssysteem ('waterdichte resultaatverplichting', artikel 18, tweede lid van de Wta), heeft zeer grote impact op de administratieve en financiële lasten, en de kosten per wettelijke controle. Nog zwaarder wegen echter de kosten van een verhoogde angstcultuur binnen de sector, de afvinkcultuur binnen kantoren, het uittreden van professionals uit de sector en de grote afname van de aantrekkelijkheid van het beroep. De hier genoemde effecten en kosten zijn echter nauwelijks kwantificeerbaar.
4. Andere elementen die zorgdragen voor de regeldruk zijn: de Audit Quality Indicators, de nieuwe rapportageverplichtingen van fraude en continuïteit in de jaarrekening en de verplichte inzet van specialisten, de versterking van de governance van de grootste accountantsorganisaties, de aanwijsbevoegdheid NBA voor ondernemingen en instellingen zonder accountant, en de vereenvoudiging en versterking van het toezicht.
5. Eerder in deze reactie benoemden wij de exorbitante stijging van de toezichtkosten met 40%, in het kader van de vereenvoudiging en versterking van het toezicht. SRA maakt zich ernstig zorgen over de gepresenteerde kostenplaatjes door het ministerie van Financiën en de toezichthouder, en de impact daarvan op niet-oob-accountantsorganisaties en controleplichtige mkb-ondernemingen. Aangezien het AFM kostenkader nog niet exact is vastgesteld, hebben we de kosten daarvan niet goed kunnen berekenen. Op basis van pilots van de AFM bij accountantsorganisaties hebben we wel geprobeerd een inschatting te maken van de regeldruk rond data-uitvragen van de toezichthouder. Volgens onze inschatting variëren de initiële kosten tussen € 9.447.000 en € 11.371.000, de structurele kosten jaarlijks tussen € 4.260.000 en € 5.680.000.
6. Voor de rapportageverplichting op basis van AQI's hebben we wel een inschatting kunnen maken. Uit een uitvraag onder 10% van de SRA-leden met een Wta-vergunning komt het volgende beeld: De initiële kosten variëren voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 5.100.000 en € 5.575.000; de structurele kosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties tussen € 15.715.000 en € 19.320.000.
7. Daarnaast constateren we op basis van het samenhangende pakket rond de jaarlijkse rapportage, dat de regeldruk ook ziet op de volgende maatregelen waarbij de externe accountant/vennoot betrokken zal zijn:
 - a. Nieuwe verplichtingen rond het onderwerp Fraude: rapportering in de jaarrekening
 - b. Nieuwe verplichtingen rond het onderwerp Continuïteit: rapportering in de jaarrekening
 - c. De nieuwe verplichte inzet van specialisten door de accountantsorganisatie, bijvoorbeeld op het gebied van forensische expertiseJaarlijkse kosten hiervoor variëren naar inschatting tussen € 27.600.000 en € 36.800.000, afhankelijk van het gehanteerde uurtarief, resp € 150 en € 200.
8. Ook voor de verplichting voor grote niet-oob-accountantsorganisaties om over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te beschikken, geldt regeldruk. Ook hier is een onderscheid te maken tussen initiële, incidentele en structurele lasten:

- De initiële kosten begroten we per accountantsorganisatie op ruim € 90.000. Deze kosten betreffen onder meer het proces rond werving en selectie, aanpassing statuten en reglementen, en de geschiktheidstoetsingen van gemiddeld 8 personen per organisatie.
 - De incidentele lasten (werving, selectie en benoeming van kandidaten na afloop zittingstermijn en het proces rond de geschiktheidstoetsing) begroten we op zo'n € 30.000
 - De structurele lasten per accountantsorganisatie (kosten rond functioneren interne toezichtorgaan en wettelijke verplichtingen) zullen jaarlijks rond € 65.000 liggen.
9. De ingeschatte jaarlijkse structurele, incidentele en nalevingskosten voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties variëren (afhankelijk van het gehanteerde uurtarief van de externe accountant) tussen € 51.035.000 en € 65.300.000. Kosten van de beroepsorganisatie en toezichthouder zijn niet meegerekend.
10. Doorvertaald, stijgen de kosten per wettelijke controle uitgevoerd in het niet-oob-segment daarmee als volgt: op basis van de initiële kosten tussen € 1853 en € 2162, en op basis van de structurele kosten tussen respectievelijk € 6380 en € 8165.
11. Continu investeren in kwaliteit is noodzakelijk en mag wat kosten. Echter, mede gezien onze vragen en twijfels over (on)doelmatigheid, (dis)proportionaliteit en (on)gewenste effecten van individuele maatregelen op het niet-oob-segment, is het noodzakelijk om de vraag te stellen: bereiken we met de voorgestelde maatregelen dat de kwaliteit van de wettelijke controle in het controleplichtige mkb duurzaam wordt bevorderd? Of hollen we de wettelijke controle en het niet-oob-segment, juist uit?

Factoren toename regeldruk

Maatregel			Algemeen	Uurtarief € 150	Uurtarief € 200
Impact wijziging artikel 18, lid 2, Wta	260 niet-oob-accountants organisaties		PM		
AQI's	260 niet-oob-accountants organisaties	Initieel		5.100.000	5.575.000
		Structureel (jaarlijks)		15.715.000	19.320.000
	NBA	Initieel	61.200		
	NBA	Structureel (jaarlijks)	8.400		
		Incidenteel (per 2 of 3 jaar)	14.000		
	AFM		PM		
Rapportageverplichting Fraude en Continuïteit Inzet specialisten	260 niet-oob-accountantsorganisaties	Structureel (jaarlijks)		27.600.000	36.800.000
Versterking governance	10 grootste niet-oob-accountantsorganisaties	Initieel			907.000
		Incidenteel			300.000
		Structureel (jaarlijks)			650.000
	AFM		PM		
Aanwijsbevoegdheid NBA	NBA		PM		
	Accountantsorganisaties		PM		
	Gecontroleerde entiteit		PM		
	AFM		PM		
Vereenvoudiging / overheveling toezicht	AFM (Kostenkader)		PM		
	260 niet-oob-accountantsorganisatie	Initieel		9.447.000	11.371.000
		Structureel (jaarlijks)		4.260.000	5.680.000

Diana Clement AA RA
bestuursvoorzitter

Roland Ogink RA
vicevoorzitter

Utrecht, 15 september 2021