



Ministerie van Financiën
de heer mr. W.B. Hoekstra MBA
Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Utrecht, 15 september 2021

Betreft: Reactie op consultatie Wet toekomst accountancysector

Geachte heer Hoekstra,

Het bestuur van SRA stelt het zeer op prijs input te kunnen leveren op de consultatie 'Wijziging van enkele wetten op het terrein van de accountancy in verband met maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam te verbeteren', kortweg Wet toekomst accountancysector.

De toekomst van de accountancysector, meer specifiek het wettelijke controledomein, raakt niet alleen de 189 (van de in totaal 268¹) accountantsorganisaties die bewust lid zijn van onze vereniging, maar ook alle controleplichtige ondernemingen in het niet-oob-segment en andere stakeholders die wij daarmee indirect vertegenwoordigen; zo'n 35% van de totale wettelijke controlemarkt. Daarvoor voelen wij ons verantwoordelijk. In dat kader willen wij als partner en schakel in de financiële keten een bijdrage leveren.

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. SRA-leden zijn zich daarbij bewust van hun (maatschappelijke) rol en functie bij (controleplichtige) mkb-ondernemingen en de betekenis daarvan voor stakeholders en de BV Nederland.

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. 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. Draagt de verandering of maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten bij aan kwaliteitsverbetering in het niet-oob-segment? Dat verklaart onze positief-kritische houding en medewerking in het huidige proces om de kwaliteit en daarmee het vertrouwen in het wettelijke controledomein te waarborgen.

Vertrouwen

Herstel van vertrouwen is een belangrijk, actueel thema in onze maatschappij. Of het nu gaat om vertrouwen in het politieke- of overheidssysteem, het belastingstelsel of fiscale beleid, of in beroepsgroepen zoals accountants en belastingadviseurs. Vertrouwen vandaag de dag vergt voortdurende aandacht. In dit voortgaande proces komt het erop aan in hoeverre de overheid en politici, bestuurders en ambtenaren, organisaties en toezichhouders, ondernemingen of burgers onderling bereid en in staat zijn om te bouwen aan een betekenis- en inhoudsvolle relatie. Systeemfouten en systeemgedrag, waarbij niet de relatie centraal staat maar bevoegdheden, budgetten en (juridische) procedures, werken niet mee aan (herstel van) vertrouwen of het vormgeven van die inhoudsvolle relatie. Dat moet anders.

¹ Register Accountantsorganisaties AFM, peildatum 1 september 2021

Accountantsorganisaties spelen een grote rol in het in stand houden van vertrouwen in de economie als geheel, in de relatie tussen ondernemers/ondernemingen onderling (het zakendoen), en in de relatie tussen ondernemingen en hun stakeholders. We noemen de Belastingdienst, beleggers, aandeelhouders of personeel, afnemers en toeleveranciers. Het draait hierbij niet alleen om de controles op jaarrekeningen van controleplichtige middelgrote en grote ondernemingen. Het gaat juist ook om verklaringen van accountants bij andere (fiscale) verantwoordingen en (niet-)financiële informatie -denk ook aan de verantwoording van alle coronasteunmaatregelen- van de vele mkb-ondernemingen, die het fundament zijn voor de continuïteit van de BV Nederland. Gelukkig gaat er in het mkb heel veel goed en wordt de accountant gewaardeerd als controleur én trusted advisor.

De bijdrage aan het functioneren van de motor van de economie, het (controleplichtige) mkb, vraagt veel van de accountantskantoren en professionals die er werkzaam zijn. Dat mag en moet ook. Gezien de belangrijke taak en de toegevoegde waarde die de sector aan het mkb levert, is maatschappelijk vertrouwen in onze beroepsgroep van uiterst belang. Noblesse oblige. Tegelijkertijd geldt dat de sector de ruimte moet hebben en krijgen, om dat vertrouwen in (trust) en vertrouwen op (confidence) accountants telkens te kunnen verdienen.

Daarvoor geldt een aantal voorwaarden, zoals:

- Een goed functionerende keten waarbij de verwachtingen ten aanzien van rol, functie, product en verantwoordelijkheid van elke schakel in de keten helder en eenduidig is. Deze voorwaarde is van belang voor het dichtens van een mogelijke verwachtings- en prestatiekloof, bijvoorbeeld op de terreinen fraude, corruptie en (dis)continuïteit.
- Een goed functionerende keten waarbij alle partijen op basis van toetsbare data hun verantwoordelijkheid nemen en daarop ook aangesproken kunnen worden. Deze voorwaarde is van belang voor voldoende transparantie en daarmee vertrouwen in elkaar.
- Volwassen, proportioneel en doelmatig toezicht, dat uitgaat van het waarborgen van kwaliteit en het stimuleren van lerend vermogen in de sector. Deze voorwaarde is van belang voor een gezonde accountancysector waarin het maken van fouten geaccepteerd is en geen angstcultuur heerst, en voor de blijvende aantrekkelijkheid van het beroep voor jonge en aankomende professionals.

Wederzijds inhoudsvolle relaties

Bezien vanuit het fundament van vertrouwen, zijn bovengenoemde voorwaarden onzes inziens nog niet goed of onvoldoende onderkend, ingeregeld en/of geïmplementeerd binnen de keten. De sector werkt in het domein van de wettelijke controle hard samen met alle stakeholders en kwartiermakers aan het vormgeven en implementeren van de aanbevelingen van het demissionaire kabinet. Toch hebben wij als deelnemer ook zorgen bij dit proces. In plaats van daadwerkelijk betekenis geven aan wederzijdse inhoudsvolle en daarmee zinvolle relaties -het fundament van vertrouwen-, verliezen partijen zich wederom in systeemfouten en systeemgedrag waarbij de nadruk wordt gelegd op meer toezicht en bevoegdheden, meer budgetten en (juridische) procedures, veelal zonder oog voor wat er wél goed gaat in het mkb, én de eigenheid van het mkb.

De minister van Financiën onderkent deze reactieve reflex overigens ook zelf, getuige de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) die hij in april 2020 naar de Tweede Kamer stuurde. In het onderdeel *Een betere overheid richting burgers en bedrijven* stelt de minister over de 'incidentenreflex': 'Betere dienstverlening vergt ook iets van de samenleving als geheel en in het bijzonder van de politiek en de media. Ondanks alle waarborgen is het nooit uitgesloten dat er incidenten gebeuren en dat personen niet goed geholpen kunnen worden. Als gevolg van die incidenten en de zoektocht naar mogelijkheden om personen waarvoor de overheidsdienstverlening onvoldoende toereikend is, ontstaat er een reflex die leidt tot het verscherpen van regels en instellen van uitzonderingen. Dit wordt gedaan in de veronderstelling dat dit de dienstverlening ten goede komt. Maar vaak leidt dit juist tot het tegenovergestelde. Want gedetailleerde en dwingende regels leiden vaak niet tot de beste oplossing, maar wel tot complexiteit.'²

² Een betere overheid voor burgers en bedrijven, Brede Maatschappelijke Heroverweging, pagina 11
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-13-een-betere-overheid-richting-burgers-en-bedrijven>

De ontwikkelingen in het accountantsberoep na 2006 beijkend, laat een overheid zien die -mede op instigatie van de toezichhouder AFM- steeds meer (meld)verplichtingen aan de accountant en accountantsorganisatie oplegt. Die verplichtingen raken met name het eigen overheidsbelang en -verantwoordelijkheid zoals het bewaken van de rechtsorde (Wwft, Mandatory Disclosure Rules, wettelijke controle). In de traditionele opvattingen was de accountant de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer maar ook van de gecontroleerde organisatie. Voor organisaties die hun vermogen via de kapitaalmarkten aantrekken was en is de controle het belangrijkste 'product' van de accountant. Het helpt het functioneren van de kapitaalmarkt. Met name in het mkb was de accountant de deskundige en wijze persoon die over de schouder van de ondernemer meekeek.

De overheidsmaatregelen van de laatste decennia maar ook de huidige voorgestelde maatregelen die de relatie van de accountant met de gecontroleerde entiteit en de overheid betreffen, zijn wellicht begrijpelijk voor 'corporates' en andere organisaties van openbaar belang. Zij hinderen in toenemende mate de functie van de accountant als de vertrouwenspersoon c.q. trusted advisor die hij/zij in het mkb vervult. Ook in het controleplichtige mkb. De accountant wordt gehinderd door een overdaad aan verplichtingen en formaliteiten waardoor de functie in het mkb verder verschaalt. Dit probleem wordt ook duidelijk gedemonstreerd door de overheid zelf, die in het kader van de corona-steunmaatregelen in bepaalde gevallen zich wenst te baseren op derdenverklaringen omdat accountants aan te veel regels zijn gebonden.

Geen oplossing

Welke betekenis hebben de voorgestelde maatregelen vanuit dit kader voor accountantsorganisaties die alleen controleplichtige ondernemingen in het mkb controleren? Zien de veranderingen in wetgeving op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit in het controleplichtige mkb? Dragen de maatregelen doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten bij aan kwaliteitsverbetering in het niet-oob-segment? Hebben we in Nederland binnen niet afzienbare termijn een goed functionerende keten zonder verwachtings- en prestatiekloof? Een keten waarin alle partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en daarop aanspreekbaar zijn? Een keten met volwassen, proportioneel en doelmatig toezicht, dat uitgaat van het waarborgen van kwaliteit en het stimuleren van lerend vermogen in de sector?

Het SRA-bestuur denkt dat daarvoor andere maatregelen nodig zijn. Helaas zien we (ook) weer de overheidsreflex, reactief beleid en dwingende, gedetailleerde regels terug in de voorstellen van de minister van Financiën, in de voorliggende consultatie Wet toekomst accountancysector.³ De reflex is gebaseerd op enkele (weliswaar grote en ontoelaatbare) schandalen die met name internationaal spelen en specifiek plaatsvinden op de kapitaalmarkt, bij beursgenoteerde ondernemingen. Daarnaast zijn de huidige voorgestelde maatregelen bovendien gebaseerd op (toezicht)rapporten die de huidige kwaliteitsstand in het wettelijke controledomein niet representeren. Terwijl recent wetenschappelijk onderzoek laat zien dat uitkomstkwaliteit van wettelijke controles van beursvennootschappen in de periode 2000–2018 significant is gestegen.⁴

Daarnaast constateert SRA dat de voorgestelde maatregelen zeer grote, onevenredige impact hebben op het bestaan en werk van niet-oob-accountantsorganisaties en controleplichtige mkb-entiteiten. Op de loer ligt overregulering, juridisering, regelverdichting, regeldruk en daarmee gepaard gaande administratieve en financiële lastenverzwaring. Zaken waar het mkb, ondernemers en accountantskantoren, zeker nu in de nasleep en herstel van de Covid-pandemie niet op zitten te wachten.

Meer vertrouwen in de sector (trust), creëren we door te werken aan een daadwerkelijke wederzijdse inhoudsvolle samenwerking, met oog voor ieders rol en ieders kracht. Vanuit die verbinding een stap voorwaarts zetten, geeft beweging, verandering en ontwikkeling. Wil de accountancysector toekomstbestendig en in continuïteit blijven bijdragen aan het Nederlandse mkb, dan zullen we gezamenlijk moeten kiezen voor een verbindende weg.

³ Zie bijvoorbeeld Eppo Bruins en Mark Wijnberger, 'Terug naar vertrouwen; Hoe we steeds meer een maatschappij van toezicht zijn geworden' (Accountancy Vanmorgen, 9 maart 2021); <https://ap.lc/bKAB0>

⁴ Zie bijvoorbeeld Peters C. (2021), 'Is de kwaliteit van de accountantscontrole gestegen?', Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie, 95(5/6): p. 169-178. <https://doi.org/10.5117/mab.95.66859>.

Zorgen om controleplichtige mkb

Vanaf de zomer 2020 informeerde SRA stakeholders waaronder het ministerie van Financiën, de toezichthouder, beroepsorganisatie, kwartiermakers en Tweede Kamer, over haar zorgen omtrent de gevolgen van de kabinetsmaatregelen voor zowel niet-oob-accountantsorganisaties als hun klanten, rond 20.000 controleplichtige mkb-ondernemingen. Die zorgen zijn niet weg.

Onze voornaamste zorgen zijn de maatregelen en de gevolgen ervan die niet het bevorderen van kwaliteit als uitgangspunt of doel hebben, of eerder gericht (b)lijken op oneigenlijk ingrijpen in de markt. Ook zien maatregelen onzes inziens niet (voldoende) op de eerder genoemde basisvoorwaarden voor vertrouwensherstel en voor een goed functionerende keten. Daarnaast signaleren diverse commissies (MCA, Cta) en ook de toezichthouder allerlei kwaliteits- en structuurgebreken en negatieve prikkels bij de grotere oob-accountantsorganisaties (systeemorganisaties), die nu juist niet worden aangepakt.

Het maatregelenpakket onderkent niet de wezenlijke verschillen in aard, rol en functie en regime tussen oob-accountantsorganisaties en niet-oob-accountantsorganisaties.

Het doorvoeren van het voorgestelde maatregelenpakket kan/zal onder meer tot gevolg hebben

- dat het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties nog steeds niet wordt uitgevoerd volgens de bedoeling en context van de Wta, namelijk met primaire focus op de toetsing van het kwaliteitsbeheersingssysteem (Wta, artikel 18 en artikel 48a, lid 1), op basis van een selectie van dossiers (Wta, artikel 48a, lid 3), passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie én rekening houdend met de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt. (Wta, artikel 48a, lid 4). De uitspraak van het CBb en rechtbank Rotterdam bevestigen deze stelling.⁵
- dat de rol en functie van de accountant in het mkb met de beperkte scope van de toezichthouder niet worden onderkend waardoor het totale mkb de bredere, integrale blik onthouden wordt.
- dat er fors wordt ingegrepen in de niet-oob-markt. Alleen al de kosten van toezicht voor zowel accountantsorganisaties als mkb-ondernemingen zullen enorm toenemen, en dan spreken we dus nog niet over de regeldruk van het totale pakket! Het kostenkader AFM laat een stijging van 40+% zien, dat de sector conform de afspraken zelf betaalt; De verwachting is dat op basis van alleen de toezichtkosten meer dan de helft van de (in totaal 268) accountantskantoren met een Wta-vergunning gaat verdwijnen.
- dat naast de financiële lasten ook de regeldruk (verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie) voor het niet-oob-segment en andere partijen in de financiële keten drastisch zal stijgen. De jaarlijkse structurele, incidentele en nalevingskosten van het maatregelenpakket voor 260 niet-oob-accountantsorganisaties variëren volgens een eerste voorzichtige berekening tussen (afhankelijk van het gehanteerde uurtarief van de externe accountant) € 50.000.000 en € 65.000.000. Hierbij zijn de kosten van de NBA en de toezichthouder veelal niet meegerekend. Doorvertaald, stijgen de ingeschatte kosten per wettelijke controle uitgevoerd in het niet-oob-segment daarmee structureel tussen respectievelijk € 6380 en € 8165.
- dat de toegankelijkheid tot de markt voor controleplichtige mkb-ondernemingen drastisch zal dalen.

⁵ Zie onder meer <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/Boetes-PwC-en-EY-definitief-van-de-baan.aspx>

- dat ook de kosten voor controleplichtige ondernemingen navenant zullen toenemen. Inmiddels wijst onderzoek uit dat de jarenlange toename van de accountantskosten met name het gevolg is van striktere eisen en regelgeving vanuit de overheid en waarschijnlijk in mindere mate door de tariefsverhogingen van de accountantskantoren.⁶
- dat de mogelijkheid om praktische ervaring op te doen (het draaien van vliegrepen) voor de aankomende accountants in opleiding (Young Profs) drastisch wordt beperkt als er nog maar 130 accountantsorganisaties overblijven als kweekschool;
- dat de toezichthouder het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties vanuit juridisch perspectief 'dichtgetimmerd' inricht -ook dit maatregelenpakket geeft die signalen af -, zodat het toezicht per saldo juist kwaliteitverlagend zal gaan werken. Het professioneel kritisch oordeel en lerend vermogen in de sector zullen naar onze mening alleen maar afnemen;⁷
- dat de angst- en afvinkcultuur (via een zogenaamd 'AFM-proof-dossier'), en de werkdruk in de sector steeds meer vergroot en verscherpt worden waardoor de bedoelde kwaliteitsimpuls achterwege blijft;
- dat de aantrekkelijkheid van het beroep en het vak van controlerend accountant afneemt, waardoor de instroom in het beroep (externe accountants) afneemt en de huidige tendens van uitstroom uit het beroep alleen maar meer toeneemt;
- dat de hele sector wordt uitgehold.

In de hiernavolgende hoofdstukken geven we onze inhoudelijke reactie op elke individuele kabinetsmaatregel uit het consultatiedocument en de daarbij behorende wetswijzigingen. Hierbij hanteren we de volgorde van thema's uit de Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel toekomst accountancysector. In de Managementsamenvatting vindt u onze reactie sterk verkort terug.

Proces

Als laatste willen we een opmerking maken over het proces en de tijdslijn van invoering van maatregelen. Op dit moment kent Nederland een demissionair kabinet en is ook het accountancydossier controversieel verklaard door de Tweede Kamer⁸. Dit betekent dat -indien gewenst- het uiteindelijke wetsvoorstel na consultatie pas ingediend kan worden door een nieuw kabinet, waarna het parlementaire proces van behandeling in de Tweede en Eerste Kamer nog moet plaatsvinden.

Zoals uit de consultatie blijkt is voor de overheveling van het AFM-toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties een wijziging van de wet nodig, meer specifiek artikel 48 van de Wta. De Memorie van toelichting zegt daarover: *'Daarmee is niet verenigbaar dat de AFM verplicht is om rekening te houden met de uitkomsten van kwaliteitstoetsingen die door de NBA en SRA worden verricht.'*⁹ De bepaling van artikel 48 blijft echter rechtsgeldig totdat de huidige Wet toezicht accountantsorganisaties daadwerkelijk gewijzigd is.

⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.vtw.nl/nieuws/resultaten-uitvraag-naar-de-accountantskosten-2020-onder-vtw-leden-ben-spelbos-en-albert-kerssies>

⁷ Met de wettelijke controle geeft de externe accountant 'een redelijke mate van zekerheid' (zie <https://www.nba.nl/tools-en-voorbeelden/uitleg-gebruik-accountantverklaringen/>). Deze 'redelijke mate van zekerheid' staat in tegenstelling tot de 100% zekerheid (afhechten van alle risico's) die de AFM voorstaat; juist ook in relatie tot 'kwaliteit', waarvoor tot op heden bovendien geen eenduidige definitie bestaat.

⁸ Lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de Tweede Kamer op 9 juli 2021: 33 977-36, onder meer: Brief regering d.d. 02-02-2021 – Minister van Financiën, W.B. Hoekstra, Opvolging op het kostenkader AFM ten aanzien van accountancysector en aanbidding voortgangsrapportage Kwartiermakers toekomst accountancysector, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z13446&did=2021D28602>

⁹ Wetsvoorstel toekomst accountancysector, Memorie van toelichting pagina 35, onderdeel E



Zowel het ministerie van Financiën als de toezichthouder willen echter de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen per 1 januari 2022 gaan uitvoeren en de convenanten met NBA en SRA voor die datum opzeggen. Aangezien er op dit moment nog geen zicht is op een nieuw kabinet en daarna het parlementaire proces nog moet starten, vragen wij ons af -mede vanwege de eerder vermelde wettelijke onverenigbaarheid- of de overheveling van het toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties wel te realiseren is voor de beoogde datum. We vragen de minister nadrukkelijk om dit nader toe te lichten.

Diana Clement AA RA,
bestuursvoorzitter

Roland Ogink RA
vicevoorzitter