

SRA schetst contouren nieuw toezichtmodel

Kwaliteit centraal stellen met Toezicht op maat

Dertien jaar extern toezicht door de AFM, sectorinitiatieven en verandermaatregelen vanuit de beroepsgroep zelf én rechterlijke uitspraken hebben in de perceptie van velen nog niet gebracht waarvoor extern toezicht destijds in 2006 geïntroduceerd werd: vertrouwensherstel en kwaliteitsverbetering in het wettelijke controledomein. Binnen en buiten de sector staat het toezichtmodel dan ook regelmatig ter discussie: de wijze van toezicht, de normstelling, de verhoudingen tussen partijen, vele verschillende kaders, het ontbreken van eenduidigheid en de wijze van communicatie.

Het 'systeem' worstelt met toezicht, met de verwachte effecten van dat toezicht (prestatiekloof) en met verwachtingen die bij het maatschappelijk verkeer leven (verwachtingskloof). Om een constructieve bijdrage te leveren aan de discussies heeft SRA in 2018 de 'Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; terug naar de wettelijke basis' geschreven. Het rapport, dat knelpunten in het huidige toezichtstelsel omschrijft, is met diverse belanghebbenden in en met de sector gedeeld en besproken. De instelling van de Commissie Toekomst Accountancysector biedt nu echter een unieke kans om de integrale problematiek van het wettelijke controledomein binnen de accountancysector, waaronder het toezichtmodel, voortvarend aan te pakken.

Om dat daadwerkelijk te kunnen doen, moeten we niet alleen knelpunten benoemen maar ze ook adresseren. Vanuit onze betrokkenheid en verantwoordelijkheid als convenantpartner heeft SRA een oplossingsrichting voor een goed functionerend toezichtmodel ontwikkeld dat kan bijdragen aan vertrouwensherstel in het wettelijke controledomein. De volgende vraag staat daarbij centraal:

Hoe kan de poortwachtersrol van de accountant het beste (volgens de vijf fundamentele beginselen) worden ingevuld, met inachtneming van 'type opdracht', 'type organisatie' (aard en omvang gecontroleerde), 'type accountantsorganisatie' (aard en omvang accountantskantoor) én met inachtneming van de reële verwachtingen van het maatschappelijk verkeer – met name die rond fraude, corruptie en (dis)continuïteit?

Let op!

In dit stuk spreken we over 'toezicht op de accountant door een toezichthouder' en 'toezicht op de onderneming, uitgevoerd door de accountant'. Met het laatste verwijzen we naar de toezichthoudende rol van accountants in het kader van fraude, corruptie en (dis)continuïteit, een van de oorspronkelijke kenmerken van hun werkzaamheden als poortwachter voor het maatschappelijk verkeer.

Het belang van toezicht

Om de economie en maatschappij draaiend te houden, is het van (publiek) belang dat accountants geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en zekerheid toevoegen aan verantwoordingen bij financiële en niet-financiële informatiestromen. Alle gebruikers van de verantwoordingen moeten die informatie, gecontroleerd en betrouwbaar bevonden door de accountant, met een gerust hart kunnen gebruiken als basis voor hun beslissingen. Het is dus essentieel dat accountants hun werk goed uitvoeren zodat zij hun belangrijke rol en functie waarmaken. Toezicht daarop (in- en extern) is daarbij een belangrijk instrument, evenals andere (rand)voorwaarden die maken dat accountants binnen accountantskantoren goed hun werk kunnen doen.

In de 'Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; terug naar de wettelijke basis' benoemt het SRA-bestuur de knelpunten binnen het huidige (systeem van het) toezichtmodel. Een van die knelpunten is dat er een spanningsveld bestaat tussen opzet, bestaan, werking en doel van het onafhankelijk, publieke toezicht zoals beschreven in de Wta en zoals in de praktijk uitgeoefend en ervaren. Het wettelijke kader (in letter en geest) biedt echter vol-

doende aanknopingspunten om te komen tot duurzame, toekomstbestendige kwaliteitsborging en toezicht. In de position paper voor de Commissie Toekomst Accountancy zoomen we daar vanuit mkb-perspectief (niet-OOB-opdrachten) en vanuit de gewenste proportionaliteit van maatregelen voor de accountancysector verder op in. Twee zaken staan daarbij centraal:

- de noodzakelijke rol en functie van accountants in het mkb (uitgewerkt in de gemengde praktijk), beschouwd vanuit hun toezichthoudende en controlerende taak en
- de vraag wat de oorzaak is van vertrouwensverlies en waarom het huidige toezichtmodel niet leidt tot het gewenste vertrouwensherstel.

Toeziethouden en controleren

De wezenlijke, oorspronkelijke kenmerken van het werk van accountants draaien om toezichthouden op de onderneming en controleren van de onderneming. De accountantsfunctie is ontstaan vanwege fraude, het Pincoffs-schandaal. Juist het risico op fraude en faillissement maakte toezicht (let op het woord: toezicht) op het handelen van de onderneming en op de continuïteit van de onderneming noodzakelijk. Accountants verwierven hiermee als persoon, vanuit 'professional judgement', de functie van poortwachter binnen het economisch en maatschappelijk verkeer.

De mogelijkheid om leiding en eigendom van de onderneming te scheiden veroorzaakte dat de toezichthoudende rol van de accountant werd uitgebreid met een andere functie: die van controleur. De beperking van aansprakelijkheid – of het gezamenlijk lopen van aansprakelijkheid – binnen het economisch verkeer is immers de grondslag voor controle op verantwoordingen. De vraag of de verantwoording juist (getrouw) is, de controlerende functie van de accountant, wordt zichtbaar in de verklaring van de accountant bij de jaarrekening.

De toezichthoudende en controlerende functie worden verenigd in wat we noemen de vertrouwenspersoon in het maatschappelijk verkeer. Opvallend daarbij is dat de invulling van de rol van de vertrouwenspersoon verandert naarmate de omvang van de onderneming toeneemt. Met de introductie van raden van commissarissen en auditcommissies als toezichthoudende organen op de onderneming is de nadruk veel meer komen te liggen op de controlerende rol van accountants en hun verklaring.

Dicht op de huid-begeleiding

In het mkb is het juist vanzelfsprekend dat accountants – met de hele organisatie van de gemengde praktijk achter zich – de ondernemer begeleiden in alle fasen van de onderneming: de accountant begeleidt de onderneming vanuit een toezichthoudende, soms zelfs opvoedende rol op

het terrein van wet- en regelgeving, fraude, continuïteit of bijvoorbeeld vanuit duurzaamheidsdoelstellingen en fiscaliteit. Deze rol kent een preventief element, zonder dat de accountant op de stoel van de ondernemer of bestuurder gaat zitten. En accountants begeleiden de onderneming vanuit hun controlerende functie: klopt de verantwoording?

In het mkb-segment, met een redelijk gesloten (maar wel grote en benoembare) kring van belanghebbenden, lopen transparantielijnen anders en zit de accountant veel dichtter op de onderneming. Met name waar het gaat om de toezichthoudende rol. Met advies en begeleiding in het kader van toezicht op continuïteit, fraude en corruptie en ook bijvoorbeeld op het fiscale domein kan een onderneming (ondernemer) kwalitatief sterker worden. Door korte- en langetermijnbeleid in evenwicht te brengen, kan de onderneming de toets (vanuit de controlerende functie) van de accountant doorstaan. Zo komen de toezichthoudende en controlerende functie van de accountant samen: die symbiose is noodzaak.

Verskil in behandeling

De certificerende bevoegdheid van accountants zorgt ervoor dat stakeholders kunnen bouwen op hun professionele, objectieve oordeel. Dat oordeel, 'gelooftwaardigheid, betrouwbaarheid en zekerheid', voegt waarde toe aan het economisch verkeer: het leidt immers tot kostenbesparing, beheersing van administratieve lasten en risicomanagement. Bij de onderneming én in de verschillende ketens. De accountant biedt betrouwbaarheid van financiële informatie voor diverse stakeholders. Ook bij niet-financiële verantwoording, zoals duurzaamheidsdoelstellingen, kan de accountant toegevoegde waarde tonen. De economische functie van de accountant is groot, de maatschappelijke rol van de accountant wordt in de toekomst alleen maar belangrijker. Juist in het mkb.



Niet alleen verschilt de invulling van de positie en rol van de accountant in het mkb-segment. Ook de (Europese en nationale) wetgever zelf ziet aanleiding om ondernemingen op opdrachtniveau en naar aard en omvang (proportionaliteit) verschillend te behandelen. Dat geldt overigens ook voor de insteek op het toezicht op accountantsorganisaties zelf, zoals geregeld in de Wta, artikel 48a, lid 4. Dit uitgangspunt van de wet, waarbij de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie zelf én die van de controlecliënt centraal staan, zien we echter in het huidige toezichtmodel niet vastgelegd en uitgewerkt.

Waar was de accountant?

Doen accountants op adequate wijze wat van hen wordt verlangd? Onze observatie is dat het vertrouwensverlies niet primair ontstaan is vanwege de kwaliteit van de controle, maar vanwege de kwaliteit van de toezichthoudende functie van en door de accountant. Vanzelfsprekend bestaat een verband met de controlefunctie van de accountant, maar dan heel specifiek. Dat is ook het terrein waar de AFM op inzoomt met haar bevindingen, de toezichthouder triggert op de controletechniek in de dossiers. De AFM heeft echter nooit uitspraak gedaan of een (goedkeurende) verklaring terecht of onterecht is afgegeven.

Wat zorgt nu echt voor vertrouwensverlies? De maatschappij heeft het vertrouwen verloren omdat incidenten in het wettelijke controle-domein hun oorsprong vinden in de toezichthoudende functie van en door de accountant in het kader van fraude, corruptie en (dis)continuïteit. Die trigger voor vertrouwensverlies komt naar voren in de Kamervragen en krantenkoppen bij geconstateerde fraude en corruptie of bij (plotseling) faillissement van een onderneming: Waar was de accountant (vanuit zijn toezichthoudende functie)? Zou het kunnen zijn dat de insteek van de toezichthouder niet leidt tot vertrouwensherstel omdat er een mismatch bestaat tussen trigger en aanpak?

Op maat maken

SRA vindt het van belang dat alle (on)terechte twijfel wordt weggenomen rond het toezichtmodel. Met 'Toezicht op maat' kunnen we dit verwezenlijken. Daarmee creëren we eenduidige kaders waarbij zowel het systeem als het toezichtmodel zelf, als ook de gecontroleerde organisaties en hun stakeholders gediend zullen zijn. Toezicht op maat kent de volgende contouren:

- 1 De Wet toezicht accountantsorganisaties is uitgangspunt (in letter en geest). Artikelen 48 en 48a bieden openingen voor de verdere uitwerking van Toezicht op maat.
- 2 Toezicht op maat past binnen de internationale regelgeving.
- 3 Het mkb wordt als uitgangspunt genomen in de daadwerkelijke uitwerking naar de praktijk.
- 4 In het mkb komen de toezichthoudende en controlerende functie van de accountant samen in de gemengde praktijk: die symbiose is noodzaak vanuit het publieke belang dat accountants in het mkb vanuit hun poortwachtersrol dienen.

- 5 De Wta maakt onderscheid binnen het wettelijke controle-domein tussen organisaties van openbaar belang en organisaties 'zonder' openbaar belang (middelgrote ondernemingen). Dat onderscheid zien we terug in (de perceptie over de) type vergunningen: een (basis)vergunning Wta voor niet-OOB-opdrachten en een Wta-vergunning (plus) voor OOB-opdrachten.

Ondanks dat beide typen opdrachten vanuit maatschappelijk (publiek) en economisch oogpunt van groot belang zijn, heersen in de wereld van organisaties van openbaar belang / de kapitaalmarkt (OOB-opdrachten) andere wetten, normen en dynamieken dan in de wereld van het mkb en de niet-OOB-opdrachten. In het mkb met een redelijk gesloten (maar wel grote en benoembare) kring van belanghebbenden, lopen transparantielijnen anders en zitten accountants veel dichterbij de onderneming. Met name waar het gaat om hun toezichthoudende rol. Bij Toezicht op maat maken we daarom onderscheid in toezicht naar opdrachtniveau: toezicht op OOB-opdrachten en toezicht op niet-OOB-opdrachten.

- 6 De Wta (artikel 48a, lid 4) neemt het bovengenoemde onderscheid in opdrachttype en 'proportionaliteit' ook als uitgangspunt in de beoordeling van de accountantsorganisatie:

De beoordeling (van de accountantsorganisatie, 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.

De genoemde uitgangspunten, waarbij de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie zelf én die van de controlecliënt centraal staan, zien we echter in de huidige toezichtpraktijk niet vastgelegd en uitgewerkt. Met Toezicht op maat worden afspraken gemaakt over die 'passende en evenredige invulling van de beoordeling' van accountantsorganisaties. De schaal en complexiteit van de accountantsorganisatie én de toepassing van internationale controlestandaarden (evenredig naar omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt) door de accountantsorganisatie staan hierbij centraal.

- 7 Uitgangspunt binnen het toezichtmodel is het toetsen van bestaan, opzet en werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem en het integrale kwaliteitsbeleid van de accountantsorganisatie. Dit is ook het uitgangspunt dat de Wta en vigerende wetgeving hanteren voor het herstel van vertrouwen in de sector.

Elke onderneming verdient een accountant en elke accountant verdient goed toezicht op maat

9

8 De taak van de toezichthouder is toetsen wat een andere partij (regelsteller) aan normen (Standaarden op (inter)nationaal niveau) opstelt. De AFM stelt in dat kader de normen voor dat toezicht vast. Deze rol verandert niet. Gezien het belang dat de Wta en de maatschappij (stakeholders) daaraan stellen en de in te zetten, beschikbare capaciteit behoudt de AFM in het 'Toezicht op maat-model', de huidige focus op de OOB-opdrachten en toetst rechtstreeks bij de accountantsorganisaties met een Wta-vergunning 'plus' (OOB-vergunning).

9 De AFM laat de uitvoering van het toezicht op accountantsorganisaties die niet-OOB-opdrachten verrichten – zoals nu ook in de praktijk gebeurt – aan andere, geaccrediteerde partijen. Wat verschilt met het huidige model, is dat de AFM de toetsingssystemen en -processen van deze partijen toetst en hen via accreditatie een afgeleide verantwoordelijkheid geeft. Om het systeem en alle stakeholders bij het wettelijke controle-domein comfort te geven en twijfel rond onafhankelijkheid of wijze van toetsen weg te nemen, wordt dit 'getrapte model' geformaliseerd en verankerd in de wet.

De AFM maakt in overleg met deze geaccrediteerde partijen afspraken over de passende en evenredige invulling van de beoordeling van accountantsorganisaties (zie punt 4). De nadruk ligt daarbij op de beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem, waarbinnen alle factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van dienstverlening (in dit geval de wettelijke controle van niet-OOB-organisaties), gebundeld zijn. Het pluspunt van een geaccrediteerde partij als SRA is dat de vereniging kwalitatieve toezichtresultaten gebruikt als tool om de kwaliteit bij de leden continu te verbeteren.

In principe is dit analoog aan de beleidslijn van het ministerie van Financiën, waarbij het ministerie in het fiscale domein kiest voor splitsing van toezicht naar omvang van ondernemingen: de Belastingdienst sluit individuele toezichtconvenanten met GO (Grote ondernemingen). Voor het mkb valt de Belastingdienst voor een groot deel in zijn toezichtpalet terug op convenanten horizontaal toezicht met koepelorganisaties, waaronder SRA. De Belastingdienst maakt afspraken over processen en communicatie en toetst reviewsystemen en -processen van de koepels. Deze werkwijze heeft zich inmiddels bewezen; een wetsvoorstel voor doorontwikkeling van horizontaal toezicht wordt op dit moment voorbereid.

De splitsing op opdrachtniveau kan worden doorgevoerd in de uitvoeringsorganisatie van de AFM. De AFM laat de uitvoering van het toezicht van niet-OOB-opdrachten aan andere partijen, onder verantwoordelijkheid van de AFM, die het stelsel van kwaliteitsbeheersing van kantoren toetsen die niet-OOB-opdrachten uitvoeren.

10 De insteek van Toezicht op maat moet tegemoetkomen aan de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de controlerende én de toezichthoudende functie van de accountant. Dat betekent in ieder geval dat werkzaamheden van de accountant

rond fraude, corruptie en (dis)continuïteit bij en van ondernemingen nadrukkelijker geadresseerd moeten worden. De vraag is of en hoe de toezichthoudende functie van de accountant kan worden versterkt en welke aspecten daarbij van belang zijn. Aangezien de invulling van de toezichthoudende rol van de accountant (direct met de introductie van RvC of AC) verandert naarmate de onderneming in omvang en complexiteit toeneemt, ligt daar een eerste aanknopingspunt. Ook de communicatie over de werkzaamheden kan in elk domein binnen de accountancysector worden versterkt.

Daarnaast ligt het beste preventieve beleid ten aanzien van fraude, corruptie en discontinuïteit opgesloten in de wettelijke verplichting dat ondernemingen zich laten controleren (toezichthoudende functie van de accountant) en zich verantwoorden (controlerende functie van de accountant). Wetgeving (Wwft) en goed toezicht op de omgeving van waaruit accountants hun werk verrichten (kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie) zijn daarbij van belang.

Het is aan de regelstellende instantie(s) om meer duidelijkheid dan wel guidance te geven over de toezichthoudende functie van de accountant.

11 Het doel van Toezicht op maat is kwaliteitsverbetering en leren van fouten. Daarin zit een opvoedkundig element dat we in de huidige dagelijkse toezichtspraktijk van de AFM niet terugvinden. Ervaring leert dat de toezichthouder zijn wijze van toezicht vanuit een handhavende rol te 'strafrechtelijk' insteekt (op zoek naar fouten in plaats van constateren of iets wel of niet voldoet), met alle gevolgen van dien. Niet alleen ontstaat daarvoor een angstcultuur, maar ook bestaat er op deze wijze weinig ruimte voor intervisie binnen de sector. Bovendien ondermijnt het de professionele kritische instelling en judgement van de accountant; juist een van de meest essentiële kenmerken van een professional in een 'principle based' omgeving, binnen een intellectueel vrij beroep. Toezicht op maat geeft vorm aan 'volwassen toezicht' waarin de toezichthouder en gecontroleerde samen willen verbeteren. Toezicht kan dan fungeren als kwaliteitsinstrument. Het model dat DNB hanteert, doet daaraan meer recht.

12 Toezicht op maat kan op gelijke wijze worden toegepast in alle andere domeinen van dienstverlening in de accountancysector. Elke accountant verdient goed toezicht op maat. ■

Meer informatie?

De integrale tekst van het SRA-Standpunt Toezicht op maat vindt u op www.sra.nl/belangenbehartiging. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Saskia Danse, sdanse@sra.nl.
