

Convenanten AFM met NBA en SRA kwaliteitstoezicht accountantskantoren

Fragiel evenwicht tussen verschillende toezichthouders

Edwin van der Wösten

Vorige maand maakte de AFM bekend ook met de NBA in zee te gaan. Net als enkele jaren geleden met SRA sloot de AFM met de NBA een samenwerkingsconvenant, waarbij het de NBA vanaf 1 januari 2013 is toegestaan om bij niet-OOB vergunninghoudende accountantsorganisaties doorlopend toezichtonderzoeken uit te voeren om de kwaliteit van wettelijke controles te toetsen. Is hiermee het gewenste 'level playing field' nu eindelijk bereikt? De verschillen in aanpak duiden er echter wel op dat er materiële verschillen kunnen bestaan of ontstaan en dat het evenwicht fragiel en kwetsbaar is.

Het persbericht van de AFM over de samenwerking met de NBA inzake kwaliteitstoetsingen: 'Beide partijen zijn verheugd over de samenwerking, waarmee de transparantie in de markt en de kwaliteit van accountantsorganisaties verder worden verhoogd.' Ook de SRA is positief over het convenant tussen AFM en haar collega-convenant partner NBA: 'Alle kantoren in het MKB-segment zullen nu volgens dezelfde regels en systematiek die SRA sinds 2008 [red.: start doorlopende toezicht] hanteert, worden getoetst.'

De wetgever heeft in de Wta op voorhand een rol toebedacht aan het NIVRA, de NOvAA en koepelorganisaties als de SRA, in de implementatie van het toezicht op de naleving van de Wta. Dit is direct al met de inwerkingtreding van de Wta ingezet in de samenwerking met de SRA. SRA-voorzitter Paul Dinkgreve hierover: 'SRA voert al sinds 1993 kwaliteitsonderzoeken uit bij haar aangesloten kantoren en het is logisch dat de AFM hiervan gebruikmaakt.'

NIVRA heeft zich destijds buitenspel gezet

Oorspronkelijk bij de voorbereiding van de invoering van de Wta in 2006 is al geprobeerd om tot een samenwerking te komen met het NIVRA. Uit een openbaar vergaderverslag van het 7e OOB invoeringsoverleg d.d. 27 november 2006 blijkt dat de AFM om drie redenen de sa-

menwerking met het NIVRA destijds niet vruchtbaar achtte. Ten eerste wilde het NIVRA een rol bij de OOB-kantoren, ten tweede was er een formeel-inhoudelijk bezwaar rondom de geheimhouding en – last but not least – indien het NIVRA destijds een rol zou gaan vervullen bij het door de AFM uit te oefenen toezicht op accountantsorganisaties, dan verwachtte de AFM van het NIVRA dat als haar informatie bekend werd over mogelijke overtredingen van de Wta, zij deze informatie aan de AFM zou verstrekken. Het NIVRA wilde deze rol niet vervullen en zette zich hiermee buitenspel.

Handschoen weer opgepakt

Inmiddels zijn NIVRA en NOvAA geëvolueerd tot de NBA, is er sprake van een nieuwe wind met een nieuw bestuur en heeft de AFM kennelijk nu wel het vertrouwen gehad om met de NBA samenwerkingsafspraken te maken. De AFM besteedt in het Wta-toezicht het overgrote deel van haar beschikbare tijd aan het toezicht op de OOB-accountantsorganisaties (die trouwens ook de meeste niet-OOB wettelijke controles verrichten). Buiten het domein van SRA (370 accountantskantoren waarvan 245 aangesloten leden met een vergunning) om, zijn de resterende circa 200 niet-OOB-accountantsorganisaties in belangrijke mate buiten schot gebleven. SRA-voorzitter Dinkgreve maakte daar in juni 2012 (bron: website SRA) nog een kritische opmer-

king over en pleitte voor een gelijk speelveld voor alle niet-OOB-kantoren.

SRA tevreden over samenwerking met AFM

SRA-voorzitter Paul Dinkgreve: 'Wij hebben een goed contact met de AFM. Issues zijn bespreekbaar en er is ruimte om anders tegen zaken aan te kijken. De Wta is nog een relatief jonge wet en daar past overleg over interpretatie van wetten en regelgeving ook bij.' 'Het belangrijkste uitgangspunt is...', zo vult Willem van Wijngaarden (voorzitter van de onafhankelijke reviewcommissie binnen SRA) aan, '... dat de doelstellingen op elkaar zijn afgestemd. De doelstelling van zowel AFM, SRA als NBA is het handhaven van de wet en daarmee het verbeteren van de kwaliteit van de kantoren. De wijze waarop dat doel wordt bereikt, kan verschillen. Van Wijngaarden: 'Naast toetsing aan de wet- en regelgeving kijkt SRA ook verder naar de onderbouwing en validiteit van de afgegeven controleverklaring, omdat dit het product is dat de gebruiker ziet en ook gebruikt in zijn economische beslissingen. De SRA-aanpak is coachend en gericht op het aangeven van en aandringen op verbeteringen die dan weer worden gevolgd door SRA.'

Deze coachende aanpak komt volgens Dinkgreve omdat de relatie tussen de toetsers van SRA en de getoetste SRA-kantoren heel anders is. 'SRA is een vereniging die insteekt op kwaliteit (ballotage voor nieuwe leden, vrijwillig lidmaatschap) en handhaving daarvan door middel van reviews en self assessment. SRA heeft vanaf de aanmelding voor lidmaatschap contact met de kantoren, en kent de kantoren vanwege de gehanteerde periodieke reviewmethodie-

Variabelen	AFM (bron: praktijkervaringen, publieke data)	SRA (bron: SRA, publieke data)
Algemeen		
Ervaring met kwaliteitstoetsingen	Sinds inwerkingtreding Wta: 2007	Sinds 1993
Omvang toetsingen		
Aantal onderzochte niet-OOB-accountantsorganisaties (cumulatief van 2008 tot heden)	Onbekend (maar naar verwachting zeer beperkt)	Alle (245) vergunninghoudende SRA-leden
Tijdsbesteding per onderzocht controledossier (ter plaatse)	2 tot 3 dagen per controledossier ¹ (met 2 toezichthouders dus 4 tot 6 mandagen)	Risicogericht toezichtmodel (onder meer met jaarlijkse inventarisatiegesprekken, self-assessmentsysteem): 0,5 tot 1 dag per controledossier voor 1 toetser, tenzij in die tijd blijkt dat er aanleiding is om dieper te kijken
Scope doorlopend toezichtonderzoek		
Beleidsbepalers / 'tone at the top'	Ja	Ja
Compliance	Ja	Ja
Wettelijke controles	Ja	Ja
Toetsingsaanpak controles		
Strategie	Risicogericht	Risicogericht
Methodiek	Werkprogramma + interviews met verantwoordelijk accountant	Werkprogramma + interviews met verantwoordelijk accountant
Aantal toetsers per onderzocht controledossier	Twee	Een (Regiocoördinator kijkt mee in verslaglegging, bevindingen worden besproken met regiocoördinator en team)
Hoor-wederhoor	Ja	Ja
Toetsers		
Kwalificaties	RA (of bijna afgestudeerd RA)	RA (22) of AA (2)]
Ervaring toetsers	Toezichthouders: niet publiekelijk bekend, uit praktijkervaring en wervingsadvertenties van AFM blijkt dat toezichthouders veelal een Big Four- achtergrond, sterk vaktechnische oriëntatie en maatschappelijk doelbewustzijn hebben	Regiocoördinatoren: 55+, voormalig SRA-kantoreigenaren, dagelijkse ervaring in de controle, onafhankelijk Medetoetsers: (35-40 jaar) Werkzaam bij één van de SRA kantoren, dagelijkse ervaring in de controle
Selectie van toezichthouders/toetsers	Naast persoonlijke kenmerken en vaardigheden, zoals een kritische en analytische blik, communicatieve vaardigheden en een tomeloze ambitie, moet de toezichthouder beschikken over: ervaring als manager bij een accountantsorganisatie, bij voorkeur bij de Big Four, een afgeronde RA-opleiding (Bron: wervingssite AFM)	Afkomstig vanuit SRA netwerk, vakinhoudelijk sterk, ervaring met controle en toetsingen, staan in dagelijkse praktijk, krijgen 'opscholing'
Typering algemene indruk toetsers	'Jonge honden'	'Oude rotten', samen met jonge accountants uit de dagelijkse praktijk
Beoordeling toetsers	Niet bekend vanuit openbare bronnen	Jaarlijkse beoordeling
Evaluatie bevindingen		
Eerste weging	Onderzoeksteam	Onderzoeksteam
Objectieve (tweede) toetsing	Niet bekend vanuit openbare bronnen	Onafhankelijke reviewcommissie + AFM kan steekproefsgewijs meekijken
Oordeel	Géén oordeel 'voldoende' of 'onvoldoende'. Oordeel volgt impliciet uit het feit of AFM wel of niet (in)formeel handhaaft	Rood-oranje-groensystematiek Bij 'rood': onvoldoende -> overdragen dossier aan AFM Bij 'oranje': accountantsorganisatie moet herstelplan schrijven Bij 'groen': voldoende
Rapportage(termijn)		
Mondelinge terugkoppeling direct na onderzoek	Ja	Ja
Rapportage	Brief of rapport	Verslag
Doorlooptijd onderzoek	Niet bekend vanuit openbare bronnen, maar de praktijkervaring is dat de doorlooptijd erg lang is. Boetetrajecten (referentie Big Four) kunnen wel tot drie, vier jaar lopen	14 dagen (indien oordeel 'oranje' of 'rood' is, kan de doorlooptijd aanzienlijk toenemen)
Rapportage openbaar	Nee (wel jaarlijks generieke rapportage)	Nee (wel jaarlijks generieke berichtgeving)
Honorarium		
Grondslag	Heffingen dekken totaal kosten Wta-toezicht: bestede uren aan een onderzoek worden niet separaat doorbelast aan individuele organisatie	Regiebasis: bestede uren worden doorbelast aan de betreffende accountantsorganisatie

¹ Gemiddelde tijdsbesteding per niet-OOB wettelijke controle bij DT-onderzoeken bij OOB-accountantsorganisaties.

ken (indien nodig coachende aanpak om kwaliteit te verbeteren).’ Van Wijngaarden: ‘Elk jaar voeren wij een inventariserend risicogesprek met de kantoren. Wij kunnen hierdoor ook snel schakelen, er zijn veel contactmomenten en er zijn korte lijnen met bijvoorbeeld ons bureau vaktechniek. Hierdoor zijn de kantoren in staat om snelle slagen in kwaliteitsverbetering te maken. Vandaar ook dat SRA vanaf 2011 (ingang nieuwe conventant en dus afgestemd met AFM) een risicogerichte aanpak hanteert. De NBA zal waarschijnlijk ook kiezen voor deze aanpak.’ ‘De aanpak van de AFM lijkt afwijkend, namelijk alleen constateren van overtredingen van wet- en regelgeving. De indruk bestaat dat de AFM één op één op compliance met de controlestandaarden toetst, en geen expliciete uitspraak doet over de juistheid van de afgegeven controleverklaring.’ Dinkgreve: ‘Wel een mogelijk argument voor de juridisch ingestoken handelswijze van de AFM is het feit dat de COS-verordeningen en -richtlijnen niet geschreven zijn voor juridische handhaving maar wel daarvoor worden gebruikt.’ Uit SRA-berichtgeving blijkt dat de SRA constateert dat de kwaliteit van de wettelijke controles van de SRA-kantoren aanzienlijk is verbeterd. Ook de AFM heeft bij het verlengen van het SRA-convenant aangegeven dat de inzet van de SRA een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van wettelijke controles. Van Wijngaarden: ‘Er zijn nog steeds kantoren die onder de maat presenteren, maar het aantal kantoren dat onderpresteert is de afgelopen jaren significant afgenomen. Dit is voor ons een bevestiging dat onze aanpak werkt.’ In totaal zijn tussen 2009 en 2011 15 dossiers door de SRA-reviewcommissie overgedragen aan de AFM en deze zijn in het voorjaar van 2012 volgens SRA naar tevredenheid afgehandeld. Er zijn dus tot nu toe geen boetes of andere formele handhavingsmaatregelen aan SRA-kantoren opgelegd, terwijl hiervoor in de AFM-onderzoeken bij de Big Four wel aanleiding voor was. Dinkgreve hierover: ‘In de AFM-onderzoeken bij de Big Four is ook gekeken naar niet-OOB-wettelijke controles. De bevindingen in onze dossiers waren kennelijk niet zo zwaar om in aanmerking te komen voor formele

handhaving. Wij zijn overtuigd van de kwaliteit die de SRA-kantoren leveren.’ Het convenant tussen de AFM en de NBA is gelijklopend; de werkafspraken die op hoofdlijnen zijn vastgelegd in een werkdocument dat als bijlage is toegevoegd aan het convenant (maar niet is gepubliceerd op de websites van AFM, NBA en SRA), zullen dat naar verwachting ook zijn.

Er vindt overleg plaats tussen de AFM, NBA en SRA om deze werkafspraken te synchroniseren. Dit past in de gelijkspelgedachte. De OOB-vergunninghouders zijn en blijven echter bij de AFM als eerstelijns toetsingsinstantie. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een gelijk speelveld (in opzet), moet dus ook dit deel daarbij worden betrokken.

Verschillen in toetsingen

Om te kunnen beoordelen of de opzet van het gelijke speelveld is gewaarborgd, is onder meer gekeken naar de hoeveelheid toetsingen, de toetsingsaanpak en het toetsingsproces, de kenmerken van de toetsers en het evaluatieproces van bevindingen. Deze feitelijke informatie is niet openbaar beschikbaar. SRA heeft een interview gegeven en daarnaast is uit publieke berichtgeving van SRA relevante informatie te ontleen. De NBA heeft aangegeven wel te willen meewerken, maar dit nog niet te kunnen, omdat zij in overleg is met de SRA en de AFM over de invulling van de werkafspraken. De AFM heeft laten weten niet aan dit onderzoek mee te werken, omdat zij zelf over de uitkomsten van hun activiteiten communiceren middels generieke (jaar)rapportages. Informatie over de wijze van toetsingen door de AFM is verkregen uit de publieke berichtgeving van de AFM (zoals de website, boetebesluiten, persberichten) en uit praktijkervaringen van kantoren met AFM-onderzoeken. In het kader op de vorige pagina zijn de relevante aspecten in kaart gebracht.

Verschillen én overeenkomsten

In de aanpak zijn op basis van de in het kader aangegeven criteria verschillen te onderkennen. Er zijn ook duidelijke overeenkomsten te identificeren, maar interessant is uiteraard of de verschillen doorslaan in een onevenwichtig speel-

veld. Objectief gezien is dat nu nog niet eenduidig en onderbouwd te bepalen. Daarvoor is meer onderzoek, maar vooral ook meer onderzoeksmateriaal in de vorm van uitkomsten van onderzoeken van AFM en SRA (en straks ook de NBA) nodig. En die zijn pas over enkele jaren bekend. De verschillen in opzet duiden er echter wel op dat er materiële verschillen kunnen bestaan of ontstaan en dat het evenwicht fragiel en kwetsbaar is. Opvallend is dat relevante zaken over de AFM onbekend zijn. Vanuit de maatschappelijke doelstelling van de Wta zou dat pleiten voor meer transparantie op deze punten, omdat deze voor het beoordelen van het bestaan van een ‘level playing field’ relevant kunnen zijn en transparantie over de wijze van toezicht houden in brede zin fundamenteel is voor de duurzaamheid van het toezicht. Het oordelen over de effectiviteit van doorlopend toezicht onderzoeken laat ik voor nu graag aan anderen over. Zoals Marcel Pheijffer zich onlangs nog over de AFM uitte in zijn blog op accountant.nl: ‘De AFM oefent dat toezicht uitstekend uit: het is dé kwaliteitsimpuls die het beroep nodig heeft.’ En de AFM over de SRA onderzoeken: ‘De SRA-toetsingen hebben een positieve invloed op de kwaliteit van de werkzaamheden van accountantsorganisaties en externe accountants, dat wil zeggen de leden van SRA. De toetsingen van SRA met verbetertrajecten dragen bij aan de doelstellingen van de Wta’ (bron: website AFM). En met deze eensgezindheid moeten we het voorlopig doen. **An**

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.



Edwin van der Wösten is als partner en professioneel kwaliteitstoetsers verbonden aan het Compliancekantoor en docent en scriptiebegeleider bij Nyenrode Business Universiteit.