



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

Utrecht, 18 juni 2021

Betreft: consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022

Geachte heer Hoekstra,

Het bestuur van SRA stelt het zeer op prijs input te kunnen leveren op de consultatie 'Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022', een AmvB dat de doorberekening van de kosten van het financieel toezicht wettelijk moet regelen.

Vanaf 2022 zal de Autoriteit Financiële Markten (AFM) de kwaliteitstoetsingen zelf gaan uitvoeren op alle accountantsorganisaties met een vergunning, dus ook op de zogenaamde 272 niet OOB-kantoren. Deze middelgrote en kleinere accountantskantoren voeren wettelijke controles uit op controleplichtige entiteiten, met name mkb-bedrijven ergo organisaties zonder openbaar belang.

Vanaf 2008 voerde de sector op basis van convenanten de kwaliteitstoetsingen zelf door autonome en onafhankelijke organen uit, waarbij toezichtverantwoordelijkheid en handhaving in de handen lag van de AFM. De shift in de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen als onderdeel van de kabinetsmaatregelen Toekomst accountancysector¹ vraagt om het optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat door de AFM, waarmee kosten zijn gemoeid. Deze voor de sector extra kosten worden betaald door de vergunninghoudende accountantsorganisaties zelf en moeten verwerkt worden in de kostenverdeling over de financiële sector zoals benoemd in de Bbft. Zonder aanpassing van wetgeving kan de wijziging in de uitvoering van kwaliteitstoetsingen niet worden gerealiseerd.²

Als vertegenwoordiger van 191 accountantsorganisaties met een nOOB-vergunning van de AFM, daarmee onder toezicht staande personen door de AFM, plaatsen we graag een aantal kanttekeningen over proces en inhoud en delen we onze grote zorgen over de impact van de kosten. In dat kader deelden we al eerder onze ernstige zorgen in onze reactie op de consultatie Wijziging percentages Bbft 2019 (juli 2020)³, middels brieven aan de Tweede Kamer⁴ en andere uitingen.⁵

Proces

Het SRA-bestuur hecht eraan hier te melden dat de Tweede Kamer het dossier Accountancy controversieel heeft verklaard, meer specifiek

- Brief regering d.d. 14-12-2020 - minister van Financiën, W.B. Hoekstra: Toezeggingen naar aanleiding van het algemeen overleg van 28 september 2020 over Accountancy (33977-34)
- 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 (33977-36)

¹ Zie <https://bit.ly/3vllYPI>

² Zie het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), behorend bij de consultatie

³ Zie <https://bit.ly/3gzWRnO>

⁴ Zie <https://bit.ly/3xjfXoX>

⁵ Zie <https://bit.ly/2SvKFwt>

Met het controversieel verklaren is het dossier Accountancy, meer specifiek het kostenkader AFM een omstreden zaak geworden.⁶ Daarnaast geldt ook dat met het demissionair worden van het kabinet een parlementair sanctiemiddel ontbreekt. Hieruit volgt onze inziens dat de wens van de Tweede Kamer gerespecteerd moet worden ten aanzien van het opschorten van dit specifieke dossier.

Rupsje nooitgenoeg?

In juni/juli 2020 heeft het Ministerie van Financiën de Wijzigingen percentages BBft 2019 geconsulteerd. De verdeling van de toezichtkosten werd gewijzigd en het kostenkader van de AFM voor de jaren 2019 en 2020 opgehoogd.⁷ Redenen voor ophoging destijds hielden verband met met name toenemende kosten in het kader van toezicht op marktmisbruik in relatie tot brexit, extra toezichthouders (vanwege brexit) en afnemende IT-investeringskosten. Kosten van deze uitbreiding van takenpakket bedroegen 1,5 miljoen (2021) en 2 miljoen in de daaropvolgende jaren. Hierbij waren de maatregelen ten aanzien van toezicht uit het CTA-rapport, de aanbevelingen van het kabinet én de nadere invulling van het toezicht op Wta-vergunninghouders in het nOOB-segment niet meegenomen.

Op 10 september 2020 stuurde minister Hoekstra van Financiën een aangepast kostenkader AFM 2021-2024 naar de Tweede Kamer.⁸

Kostenkader AFM 2021-2024 (in miljoenen euro's)					
	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag (uitgangspunt begroting 2020)	106,2	105,9	105,9	105,9	105,9
<i>Bekende uitbreiding takenpakket</i>		3,0	4,6	6,1	7,1
<i>Versterking datagedreven toezicht</i>		3,5	3,5	3,5	3,0
<i>Besparingen</i>		- 1,7	- 3,1	- 3,4	- 3,7
Nieuw basisbedrag		110,7	110,9	112,1	112,3
Taakstelling		-0,4	-0,8	-1,2	-1,6
Loon- en prijsbijstelling		PM	PM	PM	PM
Begrotingskader		110,3	110,1	110,9	110,7
Post onvoorzien		1,5	2,0	3,0	4,0
Meerjarenkader		111,8	112,1	113,9	114,7

In zijn aanbiedingsbrief schreef de minister over de aanpassingen in het Kostenkader:

'In overeenstemming met de wettelijk verankerde afspraak om uw Kamer tijdig te informeren over het kostenkader van de AFM, neem ik in aanloop naar het algemeen overleg de te verwachten kosten van het nieuwe toezicht in het kader op. Ik verwacht dat de AFM hiermee een adequate invulling kan geven aan haar taak, zodat de kwaliteit van wettelijke controles door de sector wordt verhoogd.

⁶ Zie ook voetnoot 3 in het Ontwerpbesluit zelf: Toelichten dat besluitvorming hierover controversieel is verklaard **PM**

⁷ Zie Kamerstukken II 2018/19, 33957, nr. 31.

⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/18/aanbiedingsbrief-kostenkader-2021-2024-afm>

Het kostenkader gaat uit van het scenario waarin de AFM het toezicht op de niet-oob-accountantsorganisaties uitvoert per 1 januari 2022. Het jaar 2021 wordt een overgangsjaar, waarin de AFM voorbereidingen treft voor het uitvoeren van de nieuwe toezichttaken.’

De AFM neemt in dit scenario aan de hand van een ingroepad het toezicht op het nOOB-segment voor wat betreft naleving van de Wet toezicht accountantsorganisaties, waaronder de kwaliteitsbeheersing en de kwaliteit van wettelijke controles, feitelijk over van NBA en SRA.

De maximale kosten voor het uitvoeren van dit toezicht bedragen in 2021 € 1,5 mln. en nemen toe tot € 5,1 mln. in 2024.

De controversieel verklaarde brief van demissionair minister Hoekstra (2 februari 2021)⁹ spreekt van een volgend aangepast kostenkader:

Kostenkader AFM 2021-2024 (in miljoenen euro's)

	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag (uitgangspunt begroting 2020)	106,2	105,9	105,9	105,9	105,9
Bekende uitbreiding takenpakket		3,0	5,2	7,9	9,5
Versterking datagedreven toezicht		3,5	3,5	3,5	3,0
Besparingen		- 1,7	- 3,1	- 3,4	- 3,7
Nieuw basisbedrag		110,7	111,5	113,9	114,7
Taakstelling		-0,4	-0,8	-1,2	-1,6
Loon- en prijsbijstelling		PM	PM	PM	PM
Begrotingskader		110,3	110,7	112,7	113,1
Post onvoorzien		1,5	2,0	3,0	4,0
Meerjarenkader		111,8	112,7	115,7	117,1

In zijn begeleidende schrijven ‘Opvolging brief kostenkader AFM ten aanzien van accountancysector en aanbieder voortgangsrapportage Kwartiermakers toekomst accountancysector’ noteert Hoekstra het volgende:

‘De intensivering van het toezicht op oob-accountantsorganisaties start op 1 januari 2022 en heeft een ingroepad van drie jaar. De maximale kostentoeename is € 0,6 mln. in 2022, tot maximaal € 2,4 mln. in 2024. Om de AFM in staat te stellen deze intensivering door te voeren zal het kostenkader zoals reeds aangekondigd in de aanbiedingsbrief bij het kostenkader, met deze bedragen worden verhoogd. In de bijlage treft u het gewijzigde kostenkader aan. Bovenstaande leidt tevens, samen met de eerder aangekondigde intensivering van het toezicht op de niet-oobaccountantsorganisaties, tot een herverdeling van de toezichtkosten per 2022. De nieuwe verdeling van de toezichtkosten wordt opgenomen in het Besluit bekostiging financieel toezicht en wordt halverwege 2021 geconsulteerd.’

⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/02/opvolging-brief-kostenkader-afm-ten-aanzien-van-accountancysector-en-aanbieder-voortgangsrapportage-kwartiermakers-toekomst-accountancysector>

In de voorliggende consultatie (juni 2021) meldt de Nota van Toelichting echter: *‘Bij de herverdeling in dit besluit wordt opgemerkt dat de aanvullende kosten voor het accountancytoezicht na 2022 oplopen en hiermee in dit besluit nog geen rekening is gehouden. Dit houdt mede verband met de besluitvorming die nog moet plaatsvinden over intensivering van het oob-toezicht.’*

Onduidelijk voor het SRA-bestuur is wat nu wel en wat nu niet is meegenomen in het kostenkader AFM 2021-2024. De kostenoverzichten lijken gaandeweg in de (vertrouwelijke) overleggen sinds maart 2020 en officiële stukken naar de Tweede Kamer steeds hoger, meer diffuus en minder transparant te worden. Met een gezamenlijke noemer voor de sector: de toezichtkosten stijgen exorbitant voor de sector.

Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht AFM

Marktpartijen betalen hun eigen toezicht. Het overgrote deel van de toezichtkosten wordt gevormd door het doorlopend toezicht. Voor accountantsorganisaties is het uitgangspunt van voorspelbaarheid en stabiliteit van te vergoeden kosten relevant. Bij de vaststelling van de Wbft is er daarom voor gekozen, behoudens noodzakelijke aanpassingen, de verdeling elke vijf jaar te bezien. Dit uitgangspunt blijft van kracht.¹⁰

Kosten Toezicht AFM	Jaar	Basisbedrag	Variabel tarief ~ per miljoen omzet (tarief 0 tot 20 miljoen)	Percentage accountancysector in totale toezichtkosten AFM
	2016	€ 1.730	€ 10.901	10,3%
	2017	€ 1.780	€ 11.228	10,3%
	2018	€ 1.980	€ 12.463	10,3%
	2019	€ 2.100	€ 13.211	11,9%
	Consultatie Bbft 2020 ¹¹			12,6%
	Consultatie Bbft 2021, bestemd voor 2022			14,8%

Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht AFM accountantsorganisaties in het niet-OOB-segment^{12 13}

Kijken we naar de ontwikkeling van de kosten van het doorlopend toezicht door de jaren heen, dan zien we geen stabiel en voorspelbaar beeld voor de hele sector. Onze vrees is dat we dit beeld van continue stijging de komende 10 jaar zullen blijven zien. Met alle gevolgen van dien voor de hele financiële keten. We noemen:

¹⁰ Regels met betrekking tot de begroting en verantwoording van de kosten van het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank en de financiering van de toezichtkosten (Wet bekostiging financieel toezicht 2019); Memorie van toelichting; Kamerstuk 34870, nr. 3, 2017/2018

¹¹ <https://www.internetconsultatie.nl/bbft>

¹² Zie Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden: Staatscourant 2016, 29150 (3 juni 2016), Staatscourant 2017, 30318 (1 juni 2017), Staatscourant 2018, 33795 (18 juni 2018), Staatscourant 2019, 31387 (12 juni 2019)

¹³ Staatsblad 2019, 156

- Toezichtkosten zijn niet meer behapbaar voor de kleinere en middelgrote kantoren opererend in het mkb; zij verlaten het domein en de markt wordt steeds kleiner
- Toezichtkosten worden doorberekend aan de controleplichtige mkb-entiteiten die geconfronteerd gaan worden met een steeds hogere kosten van hun verplichte controle en een steeds moeilijker toegankelijker markt¹⁴
- De werkdruk neemt toe in de sector, de aantrekkelijkheid van het beroep neemt af.

Zorgen over doelmatigheid

Veranderingen (in wetgeving voor en) in 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? Betekenen de enorme investeringen in een nieuw op te tuigen toetsingsapparaat voor het nOOB-segment nu dat de kwaliteit van de wettelijke controle in dit deel van de sector daadwerkelijk verbetert? Dat het lerende vermogen in de sector gestimuleerd wordt, dat werkdruk en angstcultuur uit het Wta-domein verdwijnen?

Ondanks het feit dat wij constructief meewerken binnen het proces, blijft het SRA-bestuur haar ernstig zorgen benoemen over de vraag of de doelstelling voor 'de sector' (Wta-domein), namelijk 'het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle' effectief, efficiënt, proportioneel en in evenredigheid behaald zal (kunnen) worden. In dat kader denken we dat met het kostenkader, de uitgangspunten van doelmatigheid, soberheid en bestuurlijke rust niet worden geborgd.

We hebben grote zorgen over de disproportionele kostenstijgingen (+50%) voor accountantskantoren en ondernemingen in het mkb, wanneer de kwaliteitstoetsingen niet meer worden uitgevoerd door de onafhankelijke organen van SRA en NBA. Ook gaan vele kwaliteitsimpulsen en de lerende omgeving van in ieder geval 70% van alle Wta-vergunning houdende kantoren verloren, wanneer geen betekenis wordt gegeven aan een inhoudsvolle samenwerking tussen toezichthouder en SRA.

Zorgen over mogelijke effecten overdracht kwaliteitstoetsingen nOOB-segment naar AFM

1. De AFM richt zich bij haar toezichtstaak tot op heden alleen op het OOB-deel, met een focus op kapitaalmarkt en niet op het mkb. De toezichthouder heeft geen kennis van het segment. De toezichthouder moet een heel nieuw apparaat optuigen. Toetsers worden geworven in de huidige (krappe!) arbeidsmarkt van externe accountants;
2. Aanzienlijke kostenverzwaring toezichthouder;¹⁵
3. Aanzienlijke kostenverzwaring accountantsorganisaties en bedrijven in het mkb: +50%. De accountancysector betaalt haar eigen toezicht;¹⁶
4. Negatieve effecten op administratieve lasten van toezichthouder, accountantsorganisaties waardoor ook de kosten voor mkb-bedrijven zullen oplopen;
5. Daardoor oneigenlijk ingrijpen in de markt: kleinere accountantsorganisaties (zelf mkb-bedrijven) dreigen hun Wta-vergunning te moeten inleveren;
6. Frequente en persoonlijke toetsings- en contactmomenten binnen onze vereniging (jaarlijks of tweejaarlijks i.t.t. het wettelijke vereiste van eens per zes jaar) worden vervangen door risicogericht en data-gedreven, thematische toetsingen met rapportering op basis van generieke data;

¹⁴ Zie Brief MKB Nederland aan minister Hoekstra van Financiën: <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

¹⁵ Zie a. Consultatie Wijziging percentages Bbft 2019; Wijziging Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met onder meer herverdeling van de toezichtkosten van de AFM en de reactie van SRA daarop: <https://bit.ly/3q5qCOe>

b. Aanbiedingsbrief Kostenkader 2021-2024 AFM (september 2020): <https://bit.ly/2TcXqMm>

c. Lopende consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022. Zie: <https://bit.ly/3x8qqDL>

¹⁶ Zie a. de Zorgenbrieven Toekomst accountancysector SRA aan de leden van de Vaste Commissie voor Financiën (september 2020), bijgevoegd bij de Inbreng VAO Accountancy, verstuurd naar de voorzitter en leden van de Vaste Commissie voor Financiën op 1 april 2021. <https://www.sra.nl/belangenbehartiging/nieuws/herziening-inrichting-stelsel-van-toezicht>
b. <https://fd.nl/ondernemen/1374232/kleine-accountants-stappen-massaal-uit-controlemarkt-vanwege-hoge-regeldruk-nld1cak6oSV4>

c. Brief MKB Nederland aan minister Hoekstra van Financiën: <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

7. Frequente dossiertoetsing (gebruikelijk in het nOOB-segment als controle op de werking van het kwaliteitsborgingssysteem, eens per zes jaar) dreigt daarmee te verdwijnen;
8. Het lerende vermogen (en daarmee kwaliteitswaarborging) binnen de sector neemt af, wanneer ketenpartners zoals SRA kantoren moeten meenemen opererend op basis van een generiek AFM-beeld van de sector;
9. Verscherping van de angstcultuur binnen de sector;
10. Aantrekkelijkheid van het beroep neemt (nog) meer af.

Concluderend

Het SRA-bestuur kent groeiende zorgen over het voorliggende besluit, het kostenkader van de AFM en de huidige onderbouwing en doelmatigheid daarvan. Hoe verhoudt het kostenkader zich tot de benodigde proportionaliteit in toezicht in het nOOB/mkb-segment? Kan dit kostenkader en nog komende kostenkaders de mkb-toets doorstaan?

Gezien de huidige toezichtinspanningen bij vergunninghouders in het nOOB-segment, ligt het in de lijn der verwachting dat de al aangekondigde kostenstijging voor de accountancysector de komende jaren gevolgd zal worden door verdere kostenstijgingen. En gezien de continue druk en opstapeling van kosten, doet de prangende vraag zich voor of dit voor de (mkb-)markt behapbaar en betaalbaar blijft.

Hebben wij over vijf tot tien jaar nog een goed functionerende accountancysector, opererend in het nOOB-segment? Of beschikken we dan over een goed geëquipeerde toezichthouder die geen toezicht kan uitoefenen omdat er geen accountantskantoren meer zijn?

Het SRA-bestuur roept op om de accountancysector opererend in het mkb vanuit een verbindend perspectief ruimte en vertrouwen te geven. Het fundament van en voor vertrouwen moeten we versterken door betekenis te geven aan wederzijdse inhoudsvolle relaties en daadwerkelijke samenwerking binnen de financiële keten, in plaats van te steunen op weer meer toezicht, bevoegdheden, budgetten en (juridische) procedures.

Waar het gaat om toezicht: inhoudsvol samenwerkend en verbonden met de mkb-kantoren vanuit één kwaliteitsperspectief, doelmatig, proportioneel, tegen aanvaardbare kosten en lasten, waarbij het optimaliseren en waarborgen van de huidige kwaliteit en het lerende vermogen voorop staat.

Met vriendelijke groet,
namens het SRA-bestuur

Diana Clement AA RA
Waarnemend voorzitter