



Evaluatie eerste 89 uitgevoerde Onderzoeken ter Plaatse bij niet-OOB vergunningaanvragers

13 april 2007

1. Inleiding

In de periode december 2006 tot eind maart 2007 heeft de AFM 89 onderzoeken ter plaatse (OTP's) uitgevoerd bij niet-OOB vergunningaanvragers. In dit memo wordt een evaluatie gegeven van de eerste 89 OTP's. De volgende onderwerpen komen aan de orde. Eerst wordt het OTP nader toegelicht, daarna komen de uitkomsten van de eerste 89 OTP's aan de orde. Vervolgens worden de meest voorkomende bevindingen toegelicht en wordt aangegeven wat de gevolgen zijn van deze evaluatie voor de wijze waarop de AFM de vergunningaanvragen van de nog niet bezochte niet-OOB accountantsorganisaties zal gaan beoordelen.

2. Het onderzoek ter plaatse

Het OTP is een onderdeel van de beoordeling van de vergunningaanvraag. De beoordeling bestaat in beginsel uit drie stappen: het beoordelen van de vergunningaanvraagformulieren, het eventueel doen van een onderzoek ter plaatse en het uitvoeren van het betrouwbaarheidsonderzoek voor beleidsbepalers en medebeleidsbepalers.

Bij het onderzoek ter plaatse beoordeelt de AFM onder meer of de accountantsorganisatie niet alleen formeel, maar ook materieel aan de eisen uit de Wta voldoet. De Wta geeft het bestuur van een accountantsorganisatie de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de kwaliteit van de wettelijke controlewerkzaamheden en voor de deugdelijkheid van de afgegeven verklaringen. De AFM vraagt bij een OTP aan het bestuur van de accountantsorganisatie om aan te tonen dat zij daadwerkelijk 'in control' is en dat de accountantsorganisatie aan de vergunningvereisten voldoet.

Het OTP duurt bij een niet-OOB accountantsorganisatie in principe een dag. Bij grotere niet-OOB accountantsorganisaties duurt het OTP soms meerdere dagen. Een OTP bij een niet-OOB accountantsorganisatie wordt door de AFM op kantoor voorbereid en wordt uitgevoerd onder leiding van een senior toezichthouder. De AFM maakt per te bezoeken accountantsorganisatie een toegesneden onderzoeksprogramma. Onderdeel van het onderzoek ter plaatse zijn interviews met diverse personen. De AFM spreekt met beleidsbepalers, medebeleidsbepalers, externe accountants, compliance officers en medewerkers van de accountantsorganisatie. Daarnaast bekijkt de AFM de vastleggingen die door de Wta vereist worden. Het gaat hierbij onder meer om het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Ook vraagt de AFM aan het bestuur van de accountantsorganisatie de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing aan te tonen aan de hand van controledossiers en andere specifieke vastleggingen, zoals bijvoorbeeld de cliëntenadministratie.

Het OTP wordt afgesloten met een gesprek met de beleidsbepalers van de accountantsorganisatie waarin de bevindingen uit het OTP mondeling worden besproken. De AFM geeft aan op welke punten de accountantsorganisatie eventueel nog niet heeft aangetoond aan de Wta te voldoen.



Op basis van het uitgevoerde OTP zijn de volgende uitkomsten mogelijk:

- Afwijzen:** de accountantsorganisatie heeft niet aangetoond dat zij aan de eisen van de Wta voldoet. De constateringen zijn dusdanig dat zij naar het zich laat aanzien aan het verlenen van een vergunning in de weg staan. De accountantsorganisatie ontvangt in de regel binnen afzienbare termijn na het OTP een “voornemen tot afwijzen”.
- Brief:** de accountantsorganisatie heeft nog niet aangetoond dat zij aan de eisen van de Wta voldoet. De geconstateerde gebreken zijn mogelijk op korte termijn te verhelpen. De accountantsorganisatie ontvangt een brief waarin de AFM verzoekt om binnen de in de brief genoemde termijn (ca. 1 maand) geïnformeerd te worden over de gerealiseerde verbeteringen.
- Toewijzen:** de accountantsorganisatie heeft aangetoond dat zij aan de eisen van de Wta voldoet. De bevindingen uit het OTP staan het verlenen van een vergunning niet in de weg. Als ook uit het betrouwbaarheidsonderzoek van (mede-) beleidsbepalers geen bijzonderheden naar voren komen, ontvangt de accountantsorganisatie te zijner tijd de vergunning.

De AFM maakt deze keuze op basis van alle informatie die zij op dat moment beschikbaar heeft. Tussen het moment van de uitvoering van het OTP en het uitsturen van een voornemen tot afwijzen of een brief met geconstateerde gebreken verloopt enige tijd. De van accountantsorganisaties gedurende deze periode ontvangen informatie omtrent aanpassingen in het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de aanpak van de wettelijke controle, wordt derhalve door de AFM nog meegenomen in deze beslissing.

3. Uitkomsten

De uitkomsten van de 89 uitgevoerde OTP's bij niet-OOB accountantsorganisaties zijn als volgt.

Tabel 1: Oordeel AFM op basis van het OTP uitgesplitst naar grootte van de aanvragende accountantsorganisaties

| | Oordeel AFM op basis van OTP | | | |
|--|------------------------------|-------|----------|--------|
| | Toewijzen | Brief | Afwijzen | Totaal |
| Accountantsorganisaties die geen of minder dan 5 wettelijke controles verrichten | 13 | 29 | 23 | 65 |
| percentage | 20% | 45% | 35% | 100% |
| Accountantsorganisaties die meer dan 5 wettelijke controles verrichten | 5 | 17 | 2 | 24 |
| percentage | 21% | 71% | 8% | 100% |
| Totaal | 18 | 46 | 25 | 89 |
| percentage | 20% | 52% | 28% | 100% |

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat 80% van de bezochte accountantsorganisaties (nog) niet heeft aangetoond dat zij aan de eisen van de Wta voldoet. De hier in dit memo opgenomen uitkomsten zijn overigens de uitkomsten zoals deze direct na het OTP zijn bepaald. Hierbij is dus geen rekening gehouden met mogelijk na het OTP van de betrokken organisaties ontvangen aanvullende informatie.



Uit vorenstaand overzicht volgt verder dat er een verband is tussen het aantal wettelijke controles en de uitslag van het OTP in die zin dat accountantsorganisaties met een substantiële controlepraktijk een kleinere kans hebben om in aanmerking te komen voor een afwijzing, dan kantoren die geen of slechts enkele wettelijke controles verrichten. Echter ook bij de grotere niet-OOB kantoren is het aantal dat nog niet heeft aangetoond (volledig) aan de Wta te voldoen aanzienlijk.

De groep kantoren die geen of slechts enkele wettelijke controles verrichten is overigens fors; van de oorspronkelijke ruim 700 aanvragen waren er bijna 500 afkomstig van kantoren die geen of minder dan 5 wettelijke controles verrichten.

4. Bevindingen

Bij accountantsorganisaties die niet voldoen aan de Wta is sprake van verschillende gebreken. Dit betreft met name gebreken in het stelsel van kwaliteitsbeheersing. De meest voorkomende bevindingen worden hieronder toegelicht. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat 73% van de tot nu toe uitgevoerde OTP's, kantoren betreft met maximaal 5 wettelijke controles. Dit zijn veelal kantoren met een samenstel- en belastingsadviespraktijk, die daarnaast geen of slechts enkele controles doen. De AFM constateert dat veel van deze kantoren zich (teveel) verlaten op standaarden, zoals een standaard kwaliteitshandboek en standaard formulieren en werkprogramma's die door adviesorganisaties worden aangeboden, zonder deze standaarden zelf te beoordelen en te implementeren. Een groot deel van de bevindingen die onderstaand worden weergegeven hangt hiermee samen. Daarnaast heeft een aantal organisaties zich te weinig ingespannen om aan de Wta te voldoen. Alhoewel de onderstaande bevindingen dus met name betrekking hebben op de kantoren met maximaal 5 wettelijke controles, is het niet zo dat organisaties met meer dan 5 wettelijke controles de onderstaande problemen per definitie niet hebben. Ook voor hen is kennisname van onderstaande bevindingen relevant.

1) Gebreken in de opzet van het stelsel van kwaliteitsbeheersing

Kwaliteitsbeleid

Relatief veel voorkomende bevinding:

- Er is geen kwaliteitsbeleid beschreven.

In hoofdstuk 6 van de Vergunningwijzer van de AFM (te vinden op www.afm.nl) is opgenomen wat onder kwaliteitsbeleid wordt verstaan. Hier staat dat het kwaliteitsbeleid de uitwerking weergeeft van de visie van de leiding van de accountantsorganisatie op de wijze waarop de accountantsorganisatie de kwaliteit van de wettelijke controles waarborgt. Of met andere woorden: hoe de leiding van de accountantsorganisatie een cultuur bevordert waarin kwaliteitsgericht handelen voorop staat. Het kwaliteitsbeleid omvat meer dan alleen hoe omgegaan wordt met het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Ook andere factoren die een bepalende invloed hebben, worden in het kwaliteitsbeleid opgenomen. Hierbij valt te denken aan aspecten van het personeelsbeleid, het commercieel beleid, het communicatiebeleid en het vaktechnisch beleid. De Wta vereist dat het kwaliteitsbeleid is beschreven en dat er naar wordt gehandeld in de organisatie.



Kwaliteitshandboek

Relatief veel voorkomende bevindingen:

- Het stelsel is niet vastgelegd, er is dus geen kwaliteitshandboek.
- Er is wel een kwaliteitshandboek, maar niet *alle* volgens de Wta noodzakelijke procedures zijn daarin beschreven. De Wta is niet geheel gelijk aan RKB1 of Leidraad 11, specifieke Wta-onderwerpen zijn onder meer het controledossier en de meldingen aan de AFM.
- Er is wel een kwaliteitshandboek, maar het is niet up-to-date, bijvoorbeeld de nieuwe beroepsreglementering per 1 januari 2007 is nog niet verwerkt.
- Er is wel een kwaliteitshandboek, dit handboek bevat echter geen procedures maar is feitelijk een opsomming van de regelgeving.
- Er zijn wel procedures beschreven maar deze zijn niet toegesneden op de accountantsorganisatie en feitelijk in de praktijk niet werkbaar.
- Er zijn wel procedures beschreven, maar deze procedures zijn zodanig onpraktisch dat zij feitelijk niet werkbaar zijn.
- De te gebruiken standaard modellen, vragenlijsten en werkprogramma's sluiten niet aan op de in het handboek beschreven procedures.
- Er is geen standaard controleaanpak vastgelegd.
- Er is geen standaard voor de begeleiding van, het toezicht op en de beoordeling van door de medewerkers uitgevoerde werkzaamheden.
- Er is geen aandacht besteed aan het integriteitsbeleid.

Er zijn meerdere organisaties die een model aanbieden voor een kwaliteitshandboek. Het is belangrijk dat accountantsorganisaties zich realiseren dat deze modellen niet 'automatisch' goed zijn, in die zin dat zij alle door de Wta voorgeschreven procedures bevatten of praktisch toepasbaar zijn in de eigen organisatie. Een kwaliteitshandboek is geen formaliteit, maar bedoeld om te waarborgen dat de accountantsorganisatie op een gestructureerde wijze werkt. Het kwaliteitshandboek en de daarin opgenomen procedures moeten dus praktisch zijn. Alleen op deze manier kan het bestuur van een accountantsorganisatie haar verantwoordelijkheid nemen voor het waarborgen van de kwaliteit van de wettelijke controlewerkzaamheden en voor de deugdelijkheid van de afgegeven verklaringen.

2) Gebreken in de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing in het algemeen

Relatief veel voorkomende bevindingen:

- het kwaliteitshandboek is niet bekend bij de medewerkers van de eigen organisatie.
- in de organisatie wordt niet gewerkt conform het eigen handboek.

Deze bevindingen komen vaak voor in combinatie met de bevinding dat het handboek niet toegespitst is op de eigen organisatie en/of niet praktisch werkbaar is. In dit geval wordt vaak geredeneerd dat het niet zinvol is om het kwaliteitshandboek breed bekend te maken bij de medewerkers van de eigen organisatie omdat het weinig praktische relevantie voor hen heeft. De oplossing van deze problematiek ligt echter in het maken van een praktisch hanteerbaar kwaliteitshandboek en niet in het weghouden van het handboek bij de medewerkers.



3) *Gebreken in de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing als het gaat om controledossiers*

Relatief veel voorkomende bevindingen:

- Opdrachten worden zonder de inhoudelijk vereiste beoordeling geaccepteerd of gecontinueerd.
- De eigen standaard controleaanpak is niet (of niet door alle accountants) gevolgd.
- Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de planningsfase van de controle. In het dossier is te weinig informatie opgenomen over de cliënt en de bij de cliënt te onderkennen risico's.
- Het controleplan is onvoldoende gemotiveerd. In het controleplan moeten alle in de planningsfase uitgevoerde werkzaamheden tezamen komen in een beschrijving waarin de accountant de gekozen controleaanpak weergeeft en deze aanpak motiveert op basis van de verkregen kennis van de cliënt. Het controleplan is geen verzameling van losse vastleggingen maar een integrale beschrijving.
- De gekozen controleaanpak (primair systeemgericht dan wel gegevensgericht) is niet helder uiteengezet en onderbouwd.
- Als gekozen wordt voor een systeemgerichte controle is de beschrijving en de toetsing van de ao/ic onvoldoende om daarop te kunnen steunen.
- Er is geen of onvoldoende verband tussen de werkprogramma's en het controleplan, werkprogramma's zijn niet toegesneden op de cliënt.
- Werkprogramma's zijn niet volledig uitgevoerd.
- Er vindt geen systematische recapitulatie plaats van de uitgevoerde werkzaamheden, de bevindingen en de op basis van deze bevindingen te trekken conclusies.
- De audit-trail is niet zichtbaar. Dat wil zeggen dat de relatie tussen de posten in de financiële verantwoording, de consolidatie, en de financiële administratie van de cliënt en de hierop verrichte controles niet zichtbaar gemaakt wordt.
- De afgegeven verklaring volgt niet logisch uit de bevindingen.
- De afgegeven verklaring wordt onvoldoende onderbouwd door de uitgevoerde werkzaamheden.

In Hoofdstuk 7 van de vergunningwijzer van de AFM is een paragraaf opgenomen over controledossiers. Hier wordt toegelicht dat een controledossier twee doelstellingen kent. In de eerste plaats toont de accountantsorganisatie door het controledossier aan dat er sprake is van een deugdelijke grondslag voor de op grond van de verrichte wettelijke controle afgegeven verklaring. In de tweede plaats is het controledossier nodig om aan te tonen dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing is nageleefd. Wat hiertoe in het dossier moet worden opgenomen is vastgelegd in de Wta en wordt bepaald door hetgeen een onafhankelijke, deskundige derde die geen eerdere ervaring heeft met de cliënt, nodig heeft om een oordeel te vormen over de uitvoering van de controle. Van primair belang hierbij is dat de beoordelaar kan zien dat de controleaanpak is toegesneden op de controlecliënt, deze volledig is uitgevoerd, dat de bevindingen systematisch zijn vastgelegd en dat de afgegeven verklaring logisch uit de bevindingen volgt.

In dit verband is het van belang om aandacht te besteden aan het gebruik van checklists in het controledossier. Een aantal checklists, bijvoorbeeld die bij opdrachtaanvaarding, is bedoeld om de accountant na te laten denken over bepaalde aspecten die van belang zijn of kunnen zijn voor de opdracht. Uit een checklist waarin alleen ja's en nee's zijn aangevinkt maar waarbij geen inhoudelijke toelichting wordt gegeven, blijkt niet dat de accountant de genoemde aspecten voldoende heeft overwogen.



Beschrijvingen en toelichtingen zijn noodzakelijk om aan te kunnen tonen dat er sprake is van een deugdelijke grondslag. Een zelfde redenatie geldt voor het gebruik van standaard werkprogramma's.

4) *Gebreken in de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing als het gaat om onafhankelijkheid*

Relatief veel voorkomende bevinding:

- Er is geen of onvoldoende inventarisatie en beoordeling per cliënt van de relaties tussen de accountantsorganisatie en de controlecliënt die een bedreiging kunnen vormen voor de onafhankelijkheid.

In hoofdstuk 8 van de vergunningwijzer is aangegeven dat het gaat om een brede, inhoudelijke inventarisatie. Dit betekent dat de accountantsorganisatie voor iedere controlecliënt inventariseert welke relaties er tussen de accountantsorganisatie en de controlecliënt bestaan en wat de aard is van deze relaties. De inventarisatie is breed. Het gaat om alle zakelijke, financiële en persoonlijke relaties die er bestaan tussen haarzelf en organisaties in haar netwerk en de controlecliënt of een met een controlecliënt verbonden derde. Onderdeel van deze beoordeling is expliciet ook de betekenis van de cliënt voor de accountantsorganisatie en de betrokken externe accountant. Het gaat dan om de betekenis voor de financiële positie en resultaten van de accountantsorganisatie en de financiële beloning van de externe accountant, medewerkers in het controleteam of anderen die werkzaam zijn bij of verbonden zijn aan de accountantsorganisatie. Uit de vastlegging moet blijken welke aspecten zijn beoordeeld en wat de bevindingen zijn. Ook hier is een toelichting en beschrijving noodzakelijk, naast het eventueel invullen van een checklist, om aan te tonen dat daadwerkelijk over de onafhankelijkheidsproblematiek is nagedacht.

5) *Gebreken in de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing als het gaat om kwaliteitsbewaking*

Relatief veel voorkomende bevinding:

- Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling.

De opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling is één van de belangrijkste maatregelen die een accountantsorganisatie instelt om de kwaliteit van de wettelijke controles te waarborgen. Als het gaat om niet-OOB opdrachten bepaalt de accountantsorganisatie zelf de criteria wanneer wel of niet een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling moet plaatsvinden. Vooral accountantsorganisaties die maar één of enkele wettelijke controles doen, doen er goed aan om opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelingen te laten doen. Het niet in de eigen organisatie beschikbaar zijn van een kwaliteitsbeoordelaar mag geen reden zijn om dit niet te doen. Daarnaast is het zaak dat de accountantsorganisatie die een externe kwaliteitsbeoordelaar aan wil stellen, zich er van verzekerd dat de betreffende persoon deskundig genoeg is om de beoordelingen te doen.



5. Gevolgen voor de beoordeling van de vergunningaanvragen

Onderstaand is een tweetal tabellen opgenomen. In de eerste tabel zijn voor de 89 onderzochte accountantsorganisaties de oordelen van de AFM op basis van het OTP uitgesplitst per inspectie die de vergunningaanvrager heeft opgegeven op diens vergunningaanvraagformulier, te weten het College Toetsing Kwaliteit van het Koninklijk NIVRA (CTK), vereniging voor Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA) en de Raad van Toezicht Beroepsuitoefening Accountants-Administratieconsulenten van de NOvAA (RvT). In de tweede tabel is een relatie gelegd tussen het oordeel van de inspecties en het oordeel van de AFM op basis van het OTP.

Tabel 2: Oordeel AFM op basis van het OTP uitgesplitst per inspectie

| | Inspectie | | | Totaal |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | CTK | SRA | RvT | |
| Oordeel AFM op basis van OTP | | | | |
| Toewijzen | 3 | 5 | 2 | 10 |
| Brief | 9 | 14 | 3 | 26 |
| Afwijzen | 6 | 2 | 7 | 15 |
| | 18 | 21 | 12 | 51 |
| Geen recente toetsingsuitslag beschikbaar | | | | 38 |
| | | | | 89 |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat significant minder door de SRA getoetste kantoren voor afwijzing van de vergunningaanvraag in aanmerking komen (10%) dan door CTK resp. RvT getoetste kantoren (33% resp. 58%). Dit komt overeen met de eerder gedane constatering dat kantoren met een substantiële controlepraktijk, die met name onder de toetsing van de SRA vallen, gemiddeld beter scoren dan kantoren met geen of slechts enkele wettelijke controles.

Tabel 3: Relatie tussen oordeel inspecties en oordeel AFM op basis van het OTP

| | Oordeel AFM op basis van OTP | | | Totaal |
|------------------------------------|------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| | Toewijzen | Brief | Afwijzen | |
| Oordeel inspectie | | | | |
| Voldoende | 4 | 8 | 3 | 15 |
| Voldoende vatbaar voor verbetering | 4 | 12 | 7 | 23 |
| Onvoldoende | 2 | 6 | 5 | 13 |
| | 10 | 26 | 15 | 51 |
| Niet recent getoetst | 8 | 20 | 10 | 38 |
| | 18 | 46 | 25 | 89 |



Datum 13 april 2007

Pagina 8 van 8

Uit vorenstaande evaluatie blijkt dat er geen duidelijk verband is tussen het oordeel van de inspectie en het oordeel van de AFM op basis van het OTP. Dit is van belang omdat de AFM haar beoordelingsinspanningen tot nu toe heeft ingeperkt voor aanvragers die op basis van eerdere toetsingen door de inspecties waren gecategoriseerd als “voldoende” of “voldoende vatbaar voor verbetering”. De evaluatie toont aan dat van de in deze categorieën ingedeelde aanvragers een niet te verwaarlozen aantal op basis van het OTP door de AFM zijn beoordeeld als “afwijzen” resp. “brief”.

Op basis van bovenstaande bevindingen zal de AFM aanzienlijk meer kantoren moeten bezoeken dan aanvankelijk gepland. Deze uitbreiding heeft tot gevolg dat de periode van vergunningverlening moet worden verlengd. In overleg met het ministerie van Financiën zal de AFM bezien of de termijn voor vergunningverlening met één jaar kan worden verlengd.

In het tweede kwartaal zal de AFM zoals gepland toetsingen verrichten bij accountantskantoren die organisaties van openbaar belang controleren (OOB-vergunningaanvragers). Vanaf juli worden de toetsingen bij de niet-OOB kantoren weer hervat.