

Bezinnen en beginnen

Open brief over de invoering
van nieuwe wet- en regelgeving



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERALE

Ingang Binnenhof 2

December 2016

NBA

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants



De leden van de Koninklijke NBA vormen een brede, pluriforme beroepsgroep van ruim 20.000 professionals werkzaam in de openbare accountantspraktijk, bij de overheid, als intern accountant en in het management van organisaties. Integriteit, objectiviteit, deskundigheid en zorgvuldigheid, geheimhouding en professioneel gedrag zijn essentiële waarden voor iedere accountant. De Koninklijke NBA helpt accountants hun cruciale rol in de maatschappij te vervullen, nu en in de toekomst.

Voorzitters der Staten-Generaal
Mevrouw drs. K. Arib
Mevrouw mr. A. Broekers-Knol
Plein 2
2511 CR Den Haag

Postbus 7984
1008 AD Amsterdam
Antonio Vivaldistraat 2-8
1083 HP Amsterdam
T 020 301 03 01
nba@nba.nl
www.nba.nl

Amsterdam, 20 december 2016

Geachte voorzitters,

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 wisselen politieke partijen volop ideeën uit over nieuw beleid. De onafhankelijke ambtelijke studiegroep 'Duurzame groei' heeft op verzoek van de Tweede Kamer (motie Nijboer/Harmers) een groot aantal potentiële beleidsmaatregelen voor de nieuwe kabinetsperiode gepresenteerd. Daarnaast wordt een staatscommissie voorbereid die zal kijken naar een staatsrechtelijke herbezinning. Volgens de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) is het hoog tijd om bij de debatten en de besluitvorming over nieuw beleid meer aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van dat beleid en de ermee verbonden verplichtingen.

Nieuw beleid vergt bij de invoering altijd extra organisatorische en administratieve inspanningen, 'de cost gaet voor de baet uyt'. Maar naar mate er vóór de invoering van wet- en regelgeving meer diepgaand is nagedacht over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de ermee verbonden verplichtingen, wordt het voor organisaties eenvoudiger om deze door te voeren. Hierdoor blijven de kosten van administratie, verantwoording en van controle door onder andere accountants zo beperkt mogelijk. Zo snijdt het mes aan twee kanten: zowel de politiek als de betrokken organisaties profiteren van de effectievere invoering van het nieuwe beleid, tegen zo laag mogelijke kosten.

De laatste jaren ziet de NBA een almaar groeiende praktijk ontstaan, waarbij de snelle invoering van nieuw beleid meer aandacht lijkt te krijgen dan de feitelijke uitvoerbaarheid ervan. Grote wetgevingsoperaties komen onder stoom en kokend water tot stand en worden op de kortst mogelijke termijn ingevoerd. Definities moeten nog ingevuld worden, de betrokken sectoren krijgen weinig tijd om de regels in hun administratieve systemen op te nemen en het is onduidelijk hoe ze gecontroleerd moeten worden. Deze invoeringsproblemen ontstijgen regelmatig het niveau van 'kinderziekten' en de lasten van de invoering, controle en verantwoording komen fors hoger uit dan vooraf begroot. Hierdoor neemt de mogelijkheid om de nieuwe wet- en regelgeving vanaf het eerste uur goed uit te voeren navenant af en worden middelen die hard nodig zijn voor andere zaken verspild.

De NBA levert vanuit haar maatschappelijke rol en gebundelde expertise op het gebied van (financiële) verslaggeving en controle graag een bijdrage aan het effectief invoeren van nieuw beleid. Tegelijk roepen wij onze eigen leden op om hun inzichten over wetsconsultaties en voorgenomen wijzigingen in beleid breed te delen. De signalen die wij verderop in deze brief uitwerken resulteren in twee aanbevelingen aan de politiek en één aan onze leden:

1. Verbeter de bestaande uitvoeringstoets op nieuw beleid
2. Maak gebruik van de verplichte invoeringstermijn, van pilots en van overgangsregelingen
3. Accountants: denk mee bij de totstandkoming van nieuw beleid

Wij hopen dat de eerste en tweede aanbeveling een plaats krijgen in het nieuwe regeerakkoord, met name het daarin opgenomen advies om minimaal vier maanden aan te houden tussen publicatie en inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving. Wij zijn graag bereid om met u hierover nader van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,

Pieter Jongstra RA
Voorzitter NBA

Prof. dr. Martin Hoogendoorn RA
Voorzitter NBA Signaleringsraad

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants



NBA

Kinderziekten voorbij

De effectiviteit van nieuw beleid wordt niet alleen bepaald door nieuw bedachte maatregelen in wetgeving vast te leggen. Minstens zo belangrijk zijn de invoering en de naleving ervan in de praktijk. De bereidheid en het enthousiasme van betrokken organisaties om nieuwe bepalingen door te voeren, wordt negatief beïnvloed door de organisatorische rompslomp en de nalevingskosten.

Boodschappers van het slechte nieuws

Accountants zijn in verschillende functies werkzaam. Veel leden van de NBA ervaren in hun functie als financieel directeur of internal auditor grote druk om nieuwe wetgeving tijdig en correct in hun organisatie ingevoerd en nageleefd te krijgen. Tegelijk zien ze de hoge kosten waarmee dit vaak gepaard gaat. Pas als de problemen landelijk tot consternatie leiden volgt er reparatiewetgeving. Dit creëert weer nieuwe problemen, zeker als de reparatie - wat vaak onvermijdelijk is - met terugwerken de kracht van toepassing wordt verklaard. Organisaties worstelen zich door de eerste jaren heen en over de resultaten daarvan verantwoordt zij zich in hun jaarrekening en bestuursverslag.

Een ander deel van de leden controleert als openbaar accountant de jaarrekening van ondernemingen en andere organisaties, of stelt deze samen. In dat kader moeten zij vaststellen of de financiële resultaten onder de nieuwe wetgeving correct zijn weergegeven. Bij veel (semi)publieke organisaties beoordelen zij ook of alle bedragen rechtmatig, dat wil zeggen conform de (nieuwe-) wetgeving tot stand zijn gekomen. Dit leidt in veel gevallen tot discussie met deze organisaties, hun brancheverenigingen, de toezichthouders en de betrokken ministeries. De bestaande (administratieve) organisatie blijkt nog onvoldoende te zijn aangepast, of het is vanwege onduidelijkheden in de wetgeving onzeker of de betreffende bate of last correct staat weergegeven. Indien dit om grote bedragen gaat,

kan de accountant de jaarrekening niet goedkeuren. Accountants worden hiermee de boodschappers van het slechte nieuws.

Invoeringsproblemen en administratieve lasten

De laatste jaren zijn de problemen bij de invoering van nieuwe regelgeving fors toegenomen. Het lijkt alsof de invoersnelheid prevaleert boven een zorgvuldige voorbereiding, het adagium 'Bezint eer gij begint' lijkt zijn kracht te hebben verloren. Concrete voorbeelden van invoeringsproblemen zijn een aantal (grote) wetgevingsoperaties van de laatste jaren. Deze hebben dermate administratieve en controlelasten veroorzaakt, dat ze onnodig uitstijgen boven het niveau van eenmalige kinderziekten. We noemen drie treffende voorbeelden, waarvan twee uit het recente verleden en één nog onderhanden is.

Decentralisaties sociaal domein

Met de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet werden gemeenten vanaf 2015 zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering van een groot aantal zorgtaken. Zorgaanbieders kregen te maken met individuele gemeenten of afzonderlijke gemeenteregio's, waarmee ze niet alleen afspraken over zorginkoop en bekostiging moesten maken, maar ook over verantwoording en controle. Een deel van deze geldstroom tussen gemeenten en zorgaanbieders (de persoonsgebonden budgetten of PGB's) loopt via de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Bij de invoering van de decentralisaties ging alle aandacht uit naar de continuering van de zorg en het tijdig afsluiten van inkoopcontracten. Contracten werden getekend en betalingen uitgevoerd, zonder de vraag te stellen of wel aan de verantwoordings- en controleverplichtingen kon worden voldaan. Pas tegen het einde van

2015 kwamen veel zorgaanbieders en gemeenten aan dit vraagstuk toe. Ze werden met extra administratieve en controlelasten geconfronteerd, waardoor de jaarrekeningen van gemeenten fors werden vertraagd. Over 2015 heeft de auditdienst SVB de totale verantwoording van PGB-gelden ter grootte van 2,1 miljard van een afkeurende verklaring voorzien. En de helft van de 393 gemeenten kreeg door de problemen in het sociaal domein en bij de PGB-betalingen over hetzelfde jaar geen goedkeurende controleverklaring, voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de jaarrekening.

Wet normering topinkomens

Een tweede voorbeeld is de invoering van de Wet Normering Topinkomens in 2013, die van toepassing is op bijna 6.000 organisaties in Nederland. Door de gewenste invoersnelheid van de wet waren de verplichtingen al ingevoerd op het moment dat diverse begrippen nog niet waren uitgewerkt. Basale definities van de begrippen 'bezoldiging' en 'topfunctionaris' ontbraken in de wet en het inkomensbegrip sloot niet aan op de loondefinitie van de belastingwetgeving. Een Aanpassingswet, een Reparatiewet, Uitvoeringsbesluiten, Uitvoeringsregels, Beleidsregels en een Controleprotocol waren nodig om een en ander helder te krijgen. Zelfs nu nog vindt discussie plaats over bepaalde definities en de invulling van de controlewerkzaamheden door de accountant. Organisaties en hun accountants moeten nog steeds veel kosten maken om aan de verplichtingen van de wet te voldoen en om te komen tot een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening. Met name de voorgeschreven nul procent tolerantie voor de controle brengt veel kosten met zich mee.

Uitfasering pensioen in eigen beheer

Als laatste voorbeeld geldt de uitfasering van de pensioenreservering in eigen beheer. Het kabinet heeft kort geleden een wetsvoorstel ingediend om de opbouw van pensioen in eigen beheer voor de directeur-groottaandeelhouder (DGA) af te schaffen met ingang van 2017. Vooral in het MKB wordt veel van deze pensioenfaciliteit gebruik gemaakt. De Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen wordt echter pas op 20 december 2016 in de Eerste Kamer behandeld, op de rand van het Kerstreces en 11 dagen voor de beoogde inwerkingtreding van de wet. Tot die tijd blijft het onzeker of de wet doorgang zal vinden, terwijl toch al maatregelen genomen moeten worden om hieraan tijdig te voldoen. Om een naheffing met boete (van totaal 72 procent) te voorkomen, zou de DGA aanvankelijk vóór 1 januari 2017 de pensioenreservering in zijn vennootschap premievrij

hebben moeten maken. Indien hij een gedeelte daarvan bij een verzekeringsmaatschappij had ondergebracht, moest hij dat deel vóór 1 januari 2017 naar zijn vennootschap laten overhevelen. Op grond van vragen in de Tweede Kamer is de termijn van 1 januari 2017 uiteindelijk verlengd met drie maanden. Dit blijft niettemin een zeer korte termijn om alle vereiste maatregelen te treffen. Ook bestaat nog steeds onduidelijkheid over de positie van de partner van de DGA, met name als huwelijkse voorwaarden zijn afgesloten. Daartegenover is het nog steeds onzeker of het wetsvoorstel wordt aangenomen en dus wel actie nodig is. Hierdoor ontstaat het risico dat de DGA en zijn accountant onnodig kosten moeten maken en alsnog alles op korte termijn moeten regelen.

Nieuw beleid effectief invoeren

Vanuit de maatschappelijke rol en de expertise van de accountant wil de NBA graag een positieve bijdrage leveren aan de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van voorgenomen, nieuw beleid. De keuze voor de inrichting van een nieuw pensioenstelsel in Nederland gaat bijvoorbeeld grote gevolgen hebben voor de administratie, verantwoording en controle van pensioenfondsen

en uitvoeringsorganisaties. En op het gebied van actuele onderwerpen als de energietransitie en de circulaire economie lijken de bestaande verslaggevingsvoorschriften een belemmerende factor te vormen. Wij vatten onze suggesties samen in drie aanbevelingen; twee voor de politiek en één voor onze leden:

AANBEVELING 1: Verbeter de bestaande uitvoeringstoets op nieuw beleid

1. Verbeter de bestaande toets op uitvoerbaarheid, lasten, verantwoording en controleerbaarheid bij de totstandkoming van nieuw beleid. Betrek via de brancheorganisaties, instellingen en accountants hierbij de experts en ervaringsdeskundigen op het gebied van financiële administratie, verantwoording en controle. Zo zijn goede ervaringen opgedaan met de breed samengestelde NBA Werkgroep Controleprotocollen (COPRO) die al 400 subsidieregelingen en controleprotocollen in de publieke en de private sector van zijn advies en oordeel heeft voorzien.
2. Stel conform het advies van Acta¹, en in navolging van het Verenigd Koninkrijk, een onafhankelijk orgaan in dat vooraf een toets uitvoert op verplichte impact assessments bij nieuwe wetsvoorstellen.

AANBEVELING 2: Maak gebruik van de verplichte invoertermijn, van pilots en van overgangsregelingen

1. Doe recht aan de verplichte 'Aanwijzingen voor de regelgeving': verruim de reeds verplichte twee maanden naar minimaal vier maanden tussen publicatie en inwerkingtreding² en houd vast aan de zogenoemde Vaste Verander Momenten 1 januari of 1 juli.
2. Experimenteer met de invoering, verantwoording en controle van nieuw beleid. Start in overleg met de betrokken sectoren pilotprojecten om na te gaan of het beleid het gewenste effect zal hebben. Het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei³ biedt op dit terrein goede aanknopingspunten.

¹ Toekomstvisie Van regeldrukbeleid naar betere regels, Den Haag, 30 mei 2016.

² Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving>

³ Kiezen voor duurzame groei, Den Haag 6 juli 2016. Specifiek hoofdstuk 6: Tot slot: een lerende overheid.

3. Zoek actief de dialoog op met de betrokken sectoren. Ga periodiek met hen in (bestuurlijk) overleg over voorgenomen beleidswijzigingen en hoe deze op een uitvoerbare en controleerbare wijze gerealiseerd kunnen worden. Een dialoog is meer dan een internetconsultatie.
4. Overweeg om nieuw beleid gefaseerd in te voeren, waarbij tijdens de invoering de eisen geleidelijk worden aangescherpt. Een geleidelijk groeipad vergroot de mogelijkheid in de betrokken sectoren om de nieuwe wet- en regelgeving goed en volledig in te voeren en na te leven en om de kwaliteit van de verantwoording te vergroten.

AANBEVELING 3: Accountants: denk mee bij de totstandkoming van nieuw beleid

1. Wij roepen onze leden op om tijdig te reageren op wetsconsultaties en voorgenomen wijzigingen in de regelgeving en om hun inzichten op dit terrein breed te delen. Zo heeft de NBA in mei 2016 een reactie ingediend bij de consultatie over de voorgestelde Wet Normering Topinkomens 3.

Colofon

Kennis delen

In het NBA beleidsprogramma Kennis Delen wordt de kennis van accountants collectief ingezet om vroegtijdig risico's te signaleren in maatschappelijke sectoren of relevante thema's. Het accent ligt hierbij op risico's op het gebied van bestuur, bedrijfsvoering, verslaggeving en controle.

In deze open brief presenteert de NBA drie aanbevelingen voor de effectieve invoering van nieuw beleid. Het thema nieuw beleid is het achttiende onderwerp dat door de Signaleringsraad van de NBA is geselecteerd. De Signaleringsraad heeft de aanbevelingen maatschappelijk geijkt. De coördinatie en eindredactie waren in handen van het programmateam Kennis Delen.

Meer informatie

Een open brief is één van de publicatievormen van Kennis Delen, naast publieke managementletters en discussierapporten. Inmiddels heeft de NBA de volgende publicaties uitgebracht:

- 2016: Cybersecurity en Energiesector
- 2015: Curatieve zorg en Horeca
- 2014: Life Sciences en Banken
- 2013: MBO scholen, Risicomanagement en Transport en Logistiek
- 2012: Gemeenten, Toon aan de Top en Goede Doelen
- 2011: Commercieel Vastgoed, Pensioenen en Glastuinbouw
- 2010: Verzekeringen en Langdurige Zorg

Alle publicaties zijn openbaar en bedoeld voor een breed publiek.

Signaleringsraad

prof. dr. Martin Hoogendoorn RA (voorzitter)
Gineke Bossema RA
Johan van Hall RA RE
Karin Hubert RA
Mr. Charlotte Insinger MBA
Carel Verdiesen AA

Programmteam Kennis Delen

drs. Robert Mul MPA (programmaleider)
mr. Veronique Stoffels (coördinator)
Michèl Admiraal RA (eindredacteur)
drs. Jenny Dankbaar (secretariaat)

De afgelopen vijf jaar bracht de NBA zestien
 Publieke Managementletters (PMLs) uit,
 gericht op bepaalde sectoren of specifieke thema's.



Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants

NBA

Antonio Vivaldistraat 2 - 8
1083 HP Amsterdam
Postbus 7984
1008 AD Amsterdam

T 020 301 03 01
F 020 301 03 02
E nba@nba.nl
I www.nba.nl



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAA

Ingang Binnenhof 2