

Minister van Financiën
De heer W.B. Hoekstra
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Onderwerp: Onderzoek joint audit

Den Haag, 26 oktober 2021

Geachte heer Hoekstra,

U heeft ons gevraagd om de nationale en internationale ervaringen met joint audits in kaart te brengen, met als doel te bezien of het joint audit model leidt tot een hogere controlekwaliteit. In het joint audit model tekenen twee externe accountants van twee verschillende accountantsorganisaties de controleverklaring. Binnen Nederland is het reeds toegestaan om te werken met het joint audit model, maar het is niet verplicht en wordt slechts sporadisch toegepast (met de controle van Air France-KLM als bekendste voorbeeld, omdat de holding in Frankrijk zetelt, waar dit wel verplicht is voor beursgenoteerde ondernemingen). Een hypothese is dat het toepassen van dit systeem leidt tot een betere controlekwaliteit, doordat gewerkt wordt met een vierogenprincipe. Het Erasmus Competition & Regulation institute (ECRI) heeft hier, in opdracht van ons, nader onderzoek naar gedaan. Bijgaand treft u het onderzoeksrapport van ECRI. In deze brief schetsen wij ons beeld bij de belangrijkste bevindingen uit het joint audit rapport. Dit rapport is de eerste van de drie onderzoeken naar de structuurmodellen waartoe u ons opdracht heeft gegeven. Op een later moment zult u van ons ook de onderzoeksrapporten t.a.v. het audit only model en het experiment met het intermediair model ontvangen. Zodra alle drie de rapporten opgeleverd zijn, zullen wij ook een overkoepelende visie presenteren over de voor- en nadelen van deze drie alternatieve structuurmodellen.

Achtergrond onderzoek

Gegeven de hypothese dat joint audits mogelijk tot een betere controlekwaliteit leiden, heeft de AFM het joint audit model als alternatief structuurmodel in het AFM-rapport “Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector” genoemd.¹ Op uw verzoek heeft de Commissie Toekomst Accountancysector (Cta) in 2019 onderzoek gedaan naar de verschillende modellen als genoemd in het bovengenoemde AFM-rapport. De Cta heeft destijds het ECRI opdracht gegeven om de empirische effecten in kaart te brengen van de verbeteropties die in het AFM-rapport staan, waaronder ook het joint audit model. Het doel van deze opdracht was om beter inzicht krijgen in hoeverre de genoemde opties tot een hogere kwaliteit van wettelijke accountantscontroles leiden, alsmede welke andere effecten de opties hebben, zoals effecten op kosten voor bedrijven en samenleving en onbedoelde neveneffecten. Ten aanzien van het joint audit model concludeerde ECRI na bestudering van 22 wetenschappelijke artikelen dat er geen eenduidige conclusie te trekken valt ten aanzien van het joint audit model. De in de literatuurstudie betrokken onderzoeken laten een

¹ [AFM verkent kwetsbaarheden in structuur accountancysector | nov | AFM](#)

divers en gevarieerd beeld zien waarbij sprake is van zowel kwaliteitsverbetering als verslechtering en hetzelfde geldt voor de kosteneffecten en de effecten op de marktwerking.² De Cta concludeerde daarom dat er op basis van de op dat moment beschikbare informatie onvoldoende rechtvaardiging was om ingrijpende maatregelen ten aanzien van de structuur van de accountancysector te nemen. Daarbij adviseerde de Cta wel om dieper inzicht te krijgen in het effect van het joint audit model. U heeft deze aanbeveling overgenomen en u heeft ons verzocht om de ervaringen die in Nederland en omliggende landen zijn opgedaan met het joint audit model verder in beeld te brengen. Om invulling te geven aan deze opdracht zijn wij een aanbestedingsprocedure gestart, waarbij ECRi als beste uit de procedure is gekomen.

Onderzoek

Wij hebben ECRi gevraagd om onderzoek te doen naar de (te verwachten) effecten van joint audits in Nederland, ook gegeven de reeds bestaande ervaringen met joint audits in het binnen- en buitenland. In het rapport zijn daarbij de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- 1: Do joint audits score better, on average, on the four types of audit quality³ than audits conducted by a single audit firm?*
- 2: What are the observed (intended and unintended) effects of the joint audit model?*
- 3: How is the joint audit model perceived by stakeholders in the Netherlands and abroad?*

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers nogmaals naar de meest recente (wetenschappelijke) literatuur over joint audits gekeken en gesproken met verschillende vooraanstaande wetenschappers, (buitenlandse) toezichthouders, (buitenlandse) controlecliënten en (buitenlandse) accountants en accountantsorganisaties die ervaringen hebben met joint audits of audits die sterke overeenkomsten met joint audits hebben.

Bevindingen onderzoekers

De onderzoekers hebben zich in hun onderzoek gericht op de ontwikkelingen in Nederland, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Noorwegen, Zuid-Afrika, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten. Frankrijk is daarbij het enige Europese land dat sinds 2005 verplichte joint audits vereist voor beursgenoteerde ondernemingen.⁴ In Zuid-Afrika zijn alleen de grote banken

² Zo merken de onderzoekers op dat impact op de kwaliteit van de controle ook afhankelijk is van het type auditpaar (de twee accountants(organisaties) die samenwerken aan de opdracht), waarbij de literatuur niet eensluidend is over welk type-paar de hoogste kwaliteit van de controle levert. Ook laten een aantal studies zien dat er sprake is van een negatief effect op de kwaliteit van de controle bij een meer gebalanceerde taakverdeling tussen de accountantskantoren. Verder komt uit de meeste studies dat het werken met een joint audit tot een stijging van de controlekosten voor de klant leidt, maar ook hier is geen eenduidig beeld aangezien in sommige studies geen gerapporteerd wordt. Joint audit zouden voor de marktwerking op de lange termijn wel een positief effect kunnen hebben. Kleinere kantoren zouden mogelijk kunnen opschalen en zodoende meer concurrentie voor de Big 4 creëren.

³ De Cta heeft een onderscheid gemaakt in drie niveaus van kwaliteit: 1) de uitkomst van het controleproces en de compliance-kwaliteit; 2) het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, en; 3) factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit zoals de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek. ECRi heeft hier een vierde niveau van kwaliteit aan toegevoegd, nl. de door gebruikers van de jaarrekening veronderstelde kwaliteit.

⁴ In 2010 heeft de Europese Commissie via het groenboek "Auditbeleid: lessen uit de crisis" voorgesteld om verplichte joint audits voor Europese beursgenoteerde ondernemingen in te voeren om de concentratie van de auditmarkt te beperken. Dit voorstel is in 2014 echter niet overgenomen gegeven de ontvangen reacties van de EU-landen en de ervaringen uit Denemarken, waar in 2005 de verplichte joint audits is afgeschaft

verplicht om hun jaarrekening middels een joint-audit te laten controleren. In Spanje en het Verenigd Koninkrijk wordt er verder wel gesproken over invoering van joint audits, maar Spanje is niet van plan verplichte joint audits in te voeren en recentelijk is ook door het Verenigd Koninkrijk besloten om niet tot joint audits over te gaan. Het Verenigd Koninkrijk zag joint audits als een middel om de marktwerking te stimuleren, maar heeft in plaats van joint audits zijn voorkeur uitgesproken voor 'shared audits', controles waarbij het werk verdeeld wordt en er niet gezamenlijk afgetekend wordt door de externe accountants op de jaarrekening.⁵

In de andere landen (België, Denemarken, Finland, Duitsland, Italië, Noorwegen, Zweden en Verenigde Staten) lijkt er minder of geen draagvlak voor joint audits te zijn. Interessant daarbij is dat Denemarken in 2005 de verplichting voor joint audits afgeschaft heeft. Uit onderzoek naar de effecten van deze afschaffing is niet gebleken dat de kwaliteit van de wettelijke controles afgenomen is als gevolg van het stoppen van de verplichte joint audits. Dit beeld komt overeen met andere bevindingen uit de literatuur.

Er wordt in de literatuur geen kwaliteitsverhogend effect gevonden van joint audits ten opzichte van single audits op de drie niveaus van kwaliteit zoals geïdentificeerd door de Cta (de compliance-kwaliteit, het kwaliteitsbeheersingssysteem en de cultuur). De onderzoekers geven zelfs aan dat joint audits mogelijk negatieve effecten hebben op kwaliteitsniveau twee (het kwaliteitsbeheersingssysteem) en kwaliteitsniveau drie (cultuur). De onderzoekers merken daarbij op dat het samen laten werken van twee accountantsorganisaties uitdagingen geeft voor het op elkaar afstemmen van de afzonderlijke interne controles en kwaliteitsbeheersingsystemen. Ook lijkt het dat de samenwerking tot een minder kritische blik kan leiden dan wanneer er één externe accountant is: "de ander zal dit wel goed gecontroleerd hebben".

In aanvulling op deze drie niveaus van kwaliteit, hebben de onderzoekers ook gekeken naar een vierde niveau van kwaliteit. Hierbij gaat het om de vraag wat de gepercipieerde kwaliteit van de controle is, i.e. wat de verwachtingen van de gebruikers van de jaarrekening zijn over de kwaliteit van de controle (los van wat de daadwerkelijke kwaliteit is). De onderzoekers rapporteren ten aanzien van deze 'waargenomen kwaliteit' dat zij een mogelijk positief effect zien. Gebruikers van de jaarrekening verwachten wel dat de kwaliteit bij een joint audit hoger is. Gelet op het feit dat het hier echter om een aanname gaat, menen de onderzoekers dat dit geen reden is om joint audits te verplichten.

Daarentegen vinden de onderzoekers wel bewijs dat joint audits een prijsverhogend effect zullen hebben. De grootte van dit effect is echter niet volledig duidelijk. Ook merken de onderzoekers op dat er sprake zou kunnen zijn van welvaartsverlies, omdat controlecliënten bij joint audits niet langer al het controlewerk aan hun voorkeurskantoor kunnen geven.

Het joint audit model kan mogelijk wel een positief effect hebben op de marktwerking, met name wanneer een kleinere accountantsorganisatie samenwerkt met een grotere accountantsorganisatie. Door deze samenwerking kan de kleinere accountantsorganisatie relevante ervaring opdoen en diens profiel uitbreiden. Het verwachte effect op het aantal grote spelers is echter beperkt. Ook in Frankrijk is er effectief sprake van één extra grote speler.

⁵ Het Verenigd Koninkrijk meent dat elke accountantsorganisatie alleen aansprakelijk gehouden kan worden voor de handelingen verricht door accountants verbonden aan die organisatie. Zou je treden in deze aansprakelijkheid, dan brengt dit een last mee voor de kleinste accountantsorganisatie die betrokken is bij de joint audit, wat belemmerend kan werken voor de ontwikkeling van die kleinere accountantsorganisatie.

In lijn met de bevindingen uit de literatuur, blijkt ook uit de enquêtes en interviews gehouden onder toezichthouders, accountantsorganisaties en gebruikers van de jaarrekening dat er beperkte animo is voor joint audits.

Toezichthouders, waaronder de AFM, en stakeholders zijn niet overtuigd van de voordelen van joint audits. Zij verwachten niet dat de controlekwaliteit wordt verhoogd door het invoeren van joint audits, terwijl zij wel verwachten dat de kosten van een controle zullen stijgen. Ook de gebruikers van de jaarrekening (VEB, Eumedion, VNO-NCW, FEA, en VEUO) zijn niet enthousiast over joint audits om dezelfde redenen als die toezichthouders aanvoeren. Bovendien stellen zij dat het aantal beschikbare accountantskantoren zal afnemen.

Appreciatie kwartiermakers

Gegeven dat 1) onderzoekers geen kwaliteitsverhogend effect vinden voor een joint audit model op de drie niveaus van kwaliteit als geïdentificeerd door de Cta, 2) toezichthouders niet overtuigd lijken te zijn van de voordelen van joint audits, 3) er geen sterke wens bij stakeholders is om het model in te voeren en 4) het joint audit model mogelijk wel een prijsverhogend effect heeft, lijken de voordelen van het joint audit model beperkt en niet opwegend tegen de potentiële nadelen (duurdere wettelijke controles). Daar staat tegenover dat het joint audit model mogelijk wel een positief effect heeft op de marktwerking.

Meer algemeen zijn wij van mening dat er op dit moment geen definitieve conclusies getrokken kunnen worden op basis van de afzonderlijke rapporten over de structuurmodellen, maar dat deze op een later moment in onderlinge samenhang beoordeeld dienen te worden.

Hoogachtend,

De kwartiermakers toekomst accountancysector

get.

Chris Fonteijn

get.

Marlies de Vries