

Vertrouwen op controle

*Rapport van de Commissie toekomst
accountancysector*

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 6 |
| 1. De publieke taak van de accountant centraal | 11 |
| 2. Een goed beeld van de kwaliteit ontbreekt; er blijft aanleiding voor zorg | 15 |
| 2.1 Wat is een kwalitatief goede wettelijke controle? | 18 |
| 2.2 Indicatoren voor kwaliteit | 20 |
| 2.2.1 De oordelen van de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers | 20 |
| 2.2.2. Tuchtzaken | 31 |
| 2.2.3 Incidenten | 33 |
| 2.2.4 Interne kwaliteitsoordelen | 34 |
| 2.2.5 Beoordeling van de kwaliteit door stakeholders | 36 |
| 2.2.6 De sector zelf over kwaliteit | 38 |
| 2.3 Conclusie | 42 |
| 3. Er is sprake van een kloof tussen sector en maatschappij | 47 |
| 3.1 De verwachtingskloof | 47 |
| 3.2 Niet financiële informatie, fraude en continuïteit | 49 |
| 4. Structuur, governance en beloning. | 55 |
| 4.1 De structuur van de accountancysector | 55 |
| 4.1.1 Structuurkenmerken hebben mogelijk negatieve effecten | 55 |
| 4.1.2 Proportionaliteit en effectiviteit van structuurmaatregelen | 58 |
| 4.1.3 Leren uit binnen- en buitenland en experiment met intermediair | 62 |
| 4.2 Governance en beloning | 65 |
| 4.3 Internationale context | 70 |
| 5. Gedrag en cultuur | 72 |
| 5.1 Inleiding | 72 |
| 5.2 Bevindingen over de cultuur van accountantsorganisaties | 74 |
| 5.2.1 Accountantsorganisaties werken aan een cultuurverandering | 74 |
| 5.2.2 De cultuurverandering is nog niet duurzaam geborgd | 75 |
| 5.3 Borging van de cultuurverandering; leerproces en lerende organisaties | 77 |
| 5.3.1 Het formele leerproces | 77 |
| 5.3.2 Het informele leerproces | 79 |

| | |
|---|-----|
| 5.4 Conclusie | 82 |
| 6. Er zijn geen aanwijzingen voor een gebrek aan concurrentie | 83 |
| 6.1 Geen aanwijzingen voor te beperkte concurrentie | 83 |
| 6.2 Beperkt en afnemend aantal OOB-vergunninghouders | 84 |
| 6.3 Aanwijzing van een accountantsorganisatie door de minister | 89 |
| 6.4 Controle van de publieke sector | 92 |
| 7. Het gaat niet alleen om accountants | 96 |
| 8. Het stelsel van toezicht voldoet niet | 101 |
| 8.1 Het stelsel van toezicht is complex | 101 |
| 8.2 De dubbele petten van NBA en SRA zijn ongewenst | 103 |
| 8.3 De uitoefening van het toezicht door de AFM behoeft aanpassing | 104 |
| 8.4 Een herziening van het stelsel van toezicht is wenselijk | 108 |
| 9. Het accountantsberoep en de accountantscontrole veranderen | 114 |
| 10. Hoe nu verder? | 116 |
| 11. Over het onderzoek van de commissie | 121 |
| 11.1 De onderzoeksopdracht | 121 |
| 11.2 Toetsingskader: LITER-beginselen | 123 |
| 11.2.1 Legaliteit | 124 |
| 11.2.2 Onafhankelijkheid | 124 |
| 11.2.3 Transparantie | 124 |
| 11.2.4 Effectiviteit | 125 |
| 11.2.5 Verantwoordelijkheid | 125 |
| 11.3 Proportionaliteit | 125 |
| 11.4 Uitgangspunten van het onderzoek | 126 |
| Bijlage I Instellingsregeling en Benoemings- en vergoedingenbesluit | 132 |
| Bijlage II Samenstelling van de Commissie toekomst accountancysector | 135 |
| Bijlage III: Bronnen | 137 |
| Bijlage IV: Gesprekspartners | 148 |
| Gesprekspartners in oriënterende gesprekken | 148 |
| Deelnemers aan rondetafelgesprekken | 148 |
| Bijlage V: Overzicht inbreng digitaal loket en reacties op voorlopige bevindingen | 151 |
| Inbreng op digitaal loket | 151 |
| Reacties op voorlopige bevindingen | 152 |
| Bijlage VI: Veelgebruikte afkorting | 154 |

Voorwoord

Dit rapport bevat het advies van de Commissie toekomst accountancysector in opdracht van de minister van Financiën. De commissie stelt een aantal maatregelen voor die de kwaliteit van de wettelijke controles door accountants kunnen verbeteren. Deze kwaliteitsverbetering is hard nodig. De komende jaren zal fors geïnvesteerd moeten worden om het vertrouwen in de controle door de accountant terug te winnen. De voorgestelde maatregelen zijn hiertoe het middel, het is aan de accountants en hun organisaties om deze – onder strakke regie van de overheid en de toezichthouder – uit te voeren. De beroepsgroep zal zèlf – met alle betrokken partijen – de handen ineen moeten slaan en stappen voorwaarts moeten maken. Tijdens de totstandkoming van dit rapport viel het de commissie op dat er op dat terrein nog veel te winnen valt. Er wordt veel over maar weinig met elkaar gepraat. Scherpe opinies en harde standpunten hebben ertoe geleid dat accountants te weinig het gesprek met de buitenwereld zijn aan gegaan. De laatste jaren tekent zich een positiever beeld af, maar men is er nog lang niet.

Met open vizier en volledig transparant, op basis van toetsbare data, zal de accountancysector moeten laten zien welke kwaliteitsslagen zij maakt. Vertrouwen komt niet vanzelf en het behoud ervan is hard werken: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Het aan de accountants toegekende wettelijke monopolie brengt nu eenmaal verplichtingen met zich mee. De maatschappij rekent – terecht - op een zorgvuldige uitoefening van deze publieke taak.

De commissie is zich ervan bewust dat er een luide, maatschappelijke roep is om zeer ingrijpende maatregelen. De voorgestelde maatregelen zijn tot stand gekomen na zorgvuldige, onafhankelijke afweging en een intensieve consultatie met alle betrokken partijen. Binnen de bestaande juridische grenzen en de eisen van proportionaliteit zijn deze maatregelen naar het oordeel van de commissie het maximaal haalbare. Het is en blijft een illusie om te denken dat deze maatregelen alle problemen in de toekomst weg zullen nemen. Daarvoor is de keten, waar accountants deel van uit maken te complex. Incidenten zullen zich altijd blijven voordoen. Ook blijft de afhankelijkheid van de kwaliteit van de interne beheersingssystemen van de gecontroleerde ondernemingen onder alle omstandigheden groot.

In het rapport wordt tevens een indringend zwaar beroep gedaan op de interne en externe toezichthouders. De interne toezichthouders van de grotere accountantsorganisaties, de interne toezichthouders van de gecontroleerde ondernemingen en de publieke toezichthouder AFM. Deze tegendruk zal naar de mening van de commissie altijd nodig blijven in de complexe wereld van financiële controle op ondernemingen.

Om voortgang te maken, adviseert de commissie een onafhankelijke kwartiermaker te benoemen (door de minister van Financiën) die het proces de komende twee jaar zal begeleiden. De kwartiermaker brengt alle betrokken partijen bij elkaar en draagt er zorg voor dat de voorgestelde maatregelen ingevoerd en uitgevoerd worden.

Op deze wijze kan het vertrouwen in de wettelijke controles en de sector als geheel worden hersteld.

Professor Annetje T. Ottow

Voorzitter Commissie toekomst accountancysector

15 januari 2020

Samenvatting

De accountant controleert ten behoeve van het maatschappelijk verkeer de financiële verantwoording van gecontroleerde entiteiten. De accountant voert een publieke taak uit en draagt een publieke verantwoordelijkheid. Dit rechtvaardigt een omvangrijk stelsel van wet- en regelgeving en scherp onafhankelijk publiek toezicht. Het vergt ook dat de accountant zich verantwoordelijk voelt en zich daarnaar gedraagt.

Het vertrouwen in accountants staat al enige tijd onder druk. Om dat vertrouwen te herstellen heeft de minister van Financiën per 1 januari 2019 de Commissie toekomst accountancysector ingesteld. De commissie heeft de opdracht gekregen om, kort gezegd, maatregelen te onderzoeken om de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te verhogen. Dit rapport bevat de weerslag van het onderzoek van de commissie.

De commissie heeft op voorhand geen enkele maatregel uitgesloten. Zij heeft in haar opdracht wel uitdrukkelijk meegekregen om de juridische haalbaarheid en de proportionaliteit van eventuele aanbevelingen in acht te nemen. De commissie acht dit van bijzonder belang. Vergaande maatregelen, zoals een ingreep in de structuur van de accountancysector, vergen dat sprake is van een significant probleem en dat minder vergaande maatregelen niet volstaan. Voorts moet voldoende zicht bestaan op de effectiviteit van voorgenomen maatregelen. Voorstellen die de lat van de proportionaliteit niet halen zijn, hoewel zij wellicht daadkrachtig ogen, niet effectief.

Een juist en integraal beeld van de kwaliteit van wettelijke controles op verschillende niveaus, op basis van eenduidige standaarden (indicatoren) ontbreekt. Bezielt men de resultaten van de beoordelingen door de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers dan is de conclusie dat er sprake is van een structureel probleem; de afgelopen jaren is de kwaliteit van de wettelijke controles onvoldoende verbeterd en een significant deel van de wettelijke controles voldoet nog (steeds) niet aan de geldende standaarden. Er is nog veel werk aan de winkel.

Voor andere niveaus van kwaliteit, zoals het kwaliteitsbeheersingssysteem binnen accountantsorganisaties en relevante factoren voor accountants om 'het goede te doen' is nauwelijks informatie beschikbaar. Dit is niet acceptabel in het licht van het belang van hun publieke taak. Om de kwaliteit van de wettelijke controles beter inzichtelijk te maken en de komende jaren te toetsen dienen op korte termijn Audit Quality Indicators (zogenaamde AQI's) voor alle relevante niveaus te worden vastgesteld. Deze moeten eenduidig zijn, (centraal) publiek beschikbaar en beoordeeld door de toezichthouder.

Er bestaat een kloof tussen wat de samenleving verwacht en wat accountants kunnen en moeten leveren. Dit schaadt het vertrouwen dat in accountants wordt gesteld. Accountants moeten meer doen op financiële fraude en continuïteit. Niet-financiële informatie moet niet volledig worden voorbehouden aan accountants. Accountants moeten bovendien transparant zijn over de mate van zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden.

Er zijn aanwijzingen dat bepaalde kenmerken van de accountancysector (de zogenoemde structuurkenmerken zoals bijvoorbeeld het feit dat een controlerend accountant wordt ingehuurd en betaald door de organisatie die hij controleert) negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van wettelijke controles en er zijn structuurmaatregelen denkbaar die die gevolgen (deels) kunnen mitigeren.

Proportionaliteit en juridische haalbaarheid stellen eisen aan de invoering van mogelijke structuurmaatregelen en er is weinig informatie beschikbaar over de effectiviteit van deze maatregelen. Door meer gebruik te maken van ervaringen uit binnen- en buitenland en op beperkte schaal te experimenteren met een intermediair kan meer kennis over de effectiviteit worden opgedaan, terwijl aan deze eisen wordt voldaan.

De governance en het beloningsmodel van accountantsorganisaties draagt nog niet in alle gevallen bij aan het centraal stellen van een hoge kwaliteit van wettelijke controles. De invoering van een op het structuurregime geïnspireerd regime voor OOB en grote niet-OOB accountantsorganisaties is wenselijk. De raad van commissarissen moet daarbij de opdracht krijgen in het bijzonder acht te slaan op de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie en goedkeuringsrechten bij belangrijke besluiten verkrijgen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van winstuitdeling, bezoldigingsbeleid – waarbij kwaliteit centraal moet staan – en investeringen.

De eerste stappen in een cultuurverandering binnen accountantsorganisaties zijn gezet maar zijn nog onvoldoende duurzaam bestendig. De ingezette cultuurverandering moet onverminderd doorgaan. Een zekere spanning tussen ondernemerschap en het zo goed mogelijk uitvoeren van de publieke taak is onvermijdelijk; het komt erop aan voldoende tegenkracht te organiseren.

Het beroep moet aantrekkelijker worden en dat blijven. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants. Daarbij vormen werkdruk, de *work-life balance* en een cultuur gericht op 'het goede doen' bij een accountantsorganisatie cruciale factoren.

Ten aanzien van de gehele accountancysector zijn er geen indicaties dat het niveau van concurrentie te laag is. Het aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning neemt wel af. Dat is onwenselijk. De verzwaarde eisen voor OOB-accountantsorganisaties moeten niet nodeloos belemmerend zijn voor toetreders. De voordelen van een controle van overheidswege voor publieke instellingen wegen niet op tegen de nadelen daarvan, invoering van een Rijksaccountant ligt daarom niet in de rede.

Een betrouwbare (juiste en volledige) financiële verantwoording is de verantwoordelijkheid van een keten aan actoren. Alle actoren moeten die verantwoordelijkheid nemen en moeten daartoe ook in staat gesteld worden. De verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen moeten meer tot uitdrukking worden gebracht en de communicatie tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden moet worden verbeterd.

Het stelsel van toezicht is ondoorzichtig en complex. De verhouding tussen onafhankelijk toezicht en kwaliteitstoetsing dient te worden aangepast. Het toezicht op de gehele accountancysector moet in het vervolg de jure en de facto worden uitgeoefend door de AFM. In het toezicht moet het stelsel van kwaliteitsbeheersing centraal staan.

Het accountantsberoep zal door technologische ontwikkelingen ingrijpend veranderen. De kwaliteit van controles kan door innovatie, bijvoorbeeld door toepassing van nieuwe technologie, omhoog. Belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht moeten worden weggenomen en in de opleiding moet daaraan voldoende aandacht worden besteed.

Het is van belang om de uitvoering van de door de commissie voorgestelde maatregelen op korte termijn ter hand te nemen. Dit vergt een gecoördineerde inzet van verschillende actoren. Er moet op korte termijn door de minister van Financiën een kwartiermaker worden aangewezen die

verantwoordelijk wordt voor het implementatieproces van de diverse aanbevelingen en die voor zover noodzakelijk voorziet in voldoende 'druk op de ketel'.

Dit is temeer van belang daar de commissie ervan overtuigd is dat er geen *silver bullet* is die alle problemen oplost. De diverse problemen worden geadresseerd door een combinatie van maatregelen.

Het risico bestaat desondanks dat er, ondanks significante verbeteringen in de kwaliteit van de wettelijke controle, maatschappelijke onvrede blijft bestaan en er om die reden steeds nieuwe maatregelen worden genomen in de verwachting (of hoop) dat 'het probleem' dan wel opgelost wordt. Dat kan leiden tot een neerwaartse spiraal. De regels vermenigvuldigen zich en het aanzien van het beroep devalueert, wat weer leidt tot nieuwe problemen. Het is de uitdaging om enerzijds maatregelen te nemen om de kwaliteit duurzaam te verbeteren, maar anderzijds een einde te maken aan deze neerwaartse spiraal. Het helpt daarbij wel als de samenleving zich beseft dat zich onvermijdelijk incidenten zullen voordoen.

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen op korte termijn uniforme Audit Quality Indicators te worden vastgesteld die beoordeeld worden door de toezichthouder. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor de drie niveaus van kwaliteit.

Aanbeveling 2: Accountantsorganisaties dienen aan de hand van deze indicatoren periodiek over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te rapporteren. Deze rapportages worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeengebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.

Aanbeveling 3: Wetenschap, toezichthouders en de accountancysector moeten zich inspannen voor meer (wetenschappelijk) onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse accountancysector, met inbegrip van de factoren die verschillen in kwaliteit verklaren.

Aanbeveling 4: De commissie beveelt aan de effectieve werking van het tuchtrecht nader te onderzoeken.

Aanbeveling 5: De commissie beveelt aan dat in de wettelijke controles meer aandacht dient te zijn voor aspecten van financiële fraude en (dis)continuïteit. Bij de controle van middelgrote en grote entiteiten dient in de verschillende fasen van het controleproces standaard forensische expertise aanwezig te zijn in het controleteam. Ook in de (permanente) educatie dient meer aandacht te zijn voor deze onderwerpen.

Aanbeveling 6: Ten aanzien van de niet-financiële informatie beveelt de commissie aan dat deze niet volledig moet worden voorbehouden aan accountants en dat accountants transparant zijn over de mate van zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden.

Aanbeveling 7: De commissie beveelt nader onderzoek aan naar reeds bestaande, alternatieve structuurmodellen zoals *audit only* en *joint audit*.

Aanbeveling 8: De commissie beveelt analyse van buitenlandse ervaringen met alternatieve structuurmodellen aan.

Aanbeveling 9: De commissie beveelt aan op beperkte schaal te experimenteren met een intermediair.

Aanbeveling 10: De commissie beveelt invoering van een op het structuurregime geïnspireerd regime voor OOB en grote niet-OOB accountantsorganisaties aan. De raad van commissarissen moet daarbij de opdracht krijgen in het bijzonder acht te slaan op de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie en goedkeuringsrechten krijgen voor belangrijke besluiten, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van winstuitdeling, bezoldigingsbeleid – waarbij kwaliteit centraal moet staan – en investeringen.

Aanbeveling 11: De ingezette cultuurverandering moet onverminderd doorgaan. Dit vergt aanpassing van de opleiding tot accountant en van accountantsorganisaties waarbij meer aandacht moet zijn voor *soft skills*, reflectie en intervisie, *werkdruk*, de *work-life balance* en een cultuur gericht op 'het goede doen'. Autonomie en open communicatie moeten in plaats komen van hiërarchie en bureaucratie. Professionele oordeelsvorming moet voldoende ruimte krijgen.

Aanbeveling 12: De commissie beveelt aan het begrip Organisatie van Openbaar belang op basis van heldere criteria beter af te bakenen.

Aanbeveling 13: De commissie beveelt aan te onderzoeken in welke mate in wetgeving- en toezicht onderscheid kan worden gemaakt op klantniveau in plaats van op het niveau van de accountantsorganisatie.

Aanbeveling 14: De commissie adviseert de verlengingsmogelijkheid uit artikel 17, vierde lid, van de auditverordening alsnog op te nemen in de Wta en daarbij aan te sluiten bij in Europa gebruikelijke termijnen.

Aanbeveling 15: De commissie beveelt invoering aan van een bevoegdheid voor de minister van Financiën om – als ultimum remedium - een accountantsorganisatie toe te wijzen aan een controleplichtige entiteit die er ondanks gerede inspanning niet in is geslaagd een accountantsorganisatie te contracteren.

Aanbeveling 16: De commissie beveelt aan de verantwoordelijkheid van de controleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen meer tot uitdrukking te laten brengen. De wijze waarop dient onderwerp zijn van nader onderzoek.

Aanbeveling 17: De commissie beveelt aan de communicatie te verbeteren tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De wijze waarop dient onderwerp te zijn van nader onderzoek.

Aanbeveling 18: De commissie beveelt de uitvoering van het toezicht zo in te richten dat het *de jure* en *de facto* wordt uitgeoefend door de AFM.

Aanbeveling 19: De commissie beveelt aan in de uitvoering van het toezicht de beoordeling van kwaliteitsbeheersingsystemen, naast voldoende aandacht voor compliance en de factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit, centraal te stellen en het bevorderen van kwaliteitsverbetering het doel te laten zijn.

Aanbeveling 20: De commissie beveelt aan bij de toezichthouder een laagdrempelige voorziening in te richten waar accountants en accountantsorganisaties gebreken in de uitvoering van controles door andere accountants of accountantsorganisaties kunnen melden.

Aanbeveling 21: De commissie beveelt aan belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht weg te nemen en om in de opleiding daaraan gepaste aandacht te besteden.

Aanbeveling 22: De commissie beveelt aan een kwartiermaker te benoemen die de voortvarende implementatie van de diverse aanbevelingen waarborgt.

1. De publieke taak van de accountant centraal

De accountant controleert ten behoeve van het maatschappelijk verkeer de financiële verantwoording van gecontroleerde entiteiten. De accountant voert een publieke taak uit en draagt een publieke verantwoordelijkheid. Dit rechtvaardigt een omvangrijk stelsel van wet- en regelgeving en scherp onafhankelijk publiek toezicht. Het vergt ook dat de accountant zich verantwoordelijk voelt en zich daarnaar gedraagt.

1. Centraal in de discussie rondom de kwaliteit van de accountantscontrole staat de publieke taak die accountants hebben. Het gegeven dat accountants én accountantsorganisaties zijn onderworpen aan toezicht van overheidswege en het feit dat hun werkzaamheden worden gereguleerd door een stelsel van wet- en regelgeving impliceert dat met het werk van accountants een publiek of openbaar belang is gemoeid. Immers, waarom zou de overheid zich zo diepgaand bemoeien met de werkzaamheden van een private beroepsbeoefenaar als daarmee geen publiek belang in het geding zou zijn?

2. Wat is precies dat publiek belang? De reeds genoemde Dijker omschreef in 1930 de doelstelling van de accountantscontrole als:

*[.] een certificaat te verkrijgen omtrent de juistheid eener te publiceeren jaarrekening of ander stuk, zulks met het doel om bij anderen het vertrouwen in de juistheid van den inhoud van dit te publiceren stuk te vergroten [.]*¹

Iets recenter is het publiek belang of de publieke taak of functie van de accountant in de memorie van toelichting bij de Wet toezicht accountantsorganisaties als volgt omschreven:

‘Voor het functioneren van de economie is het objectieve oordeel van de accountant en met name de waarde die in het maatschappelijk verkeer daaraan wordt toegekend van groot belang. Zonder voldoende vertrouwen in de verklaringen van een accountant werkt de kapitaalmarkt niet optimaal. Ook in bredere context bestaat dan teveel onzekerheid in het maatschappelijk verkeer over de juistheid van financiële verantwoordingen. Het is van belang dat marktpartijen bij het nemen van financiële, maar ook niet-financiële beslissingen kunnen vertrouwen op het door ondernemingen of instellingen (hierna ook: ondernemingen) gepresenteerde beeld van de (financiële) positie van die onderneming. Financiële verantwoordingen -waarvoor het ondernemingsbestuur primair verantwoordelijk is- vergezeld van een goedkeurende accountantsverklaring vormen een bron van informatie waaraan in het maatschappelijk verkeer een meer dan gemiddelde waarde wordt toegekend. Het publieke belang van de accountant is onmiskenbaar aanwezig als hij verklaringen afgeeft over de getrouwheid van door ondernemingen of instellingen gepresenteerde financiële gegevens. De getrouwheid van door organisaties gepresenteerde financiële gegevens is niet door alle gebruikers eenvoudig of tegen aanvaardbare kosten te controleren. Ten opzichte van personen die direct verantwoordelijk zijn voor een organisatie (zoals bestuurders, commissarissen), hebben andere belanghebbenden een informatieachterstand. De accountantsverklaring kan een verbetering brengen in hun informatiepositie door een redelijke mate van zekerheid over de door de organisatie verstrekte financiële informatie te verstrekken. Waar de kernfunctie van de accountant het toevoegen van zekerheid in het maatschappelijk verkeer is, verliest deze functie haar waarde door het wegvallen van het in de accountantsverklaring gestelde vertrouwen. Dit is een probleem voor de accountant die zelf in diskrediet zal raken, voor het vertrouwen in de beroepsgroep als geheel, maar

¹ Dijker *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 1930, afl. 9, p. 129.

nadrukkelijk ook voor het maatschappelijk verkeer (bedrijfsleven, overheid, financiële markten) ten behoeve waarvan de accountant zijn verklaringen afgeeft. Daarmee is het belang van de publieke functie geduid.²

3. En ook in de rechtspraak is de publieke taak van de accountant en het belang dat met het juist uitvoeren van die taak is gemoeid omschreven. Zo schrijft de Hoge Raad in het arrest over de aansprakelijkheid van de accountant voor de gefailleerde levensverzekeraar Vie d'Or.

'In het maatschappelijk verkeer mogen derden verwachten dat de informatie zoals deze door, veelal wettelijk verplichte, openbaarmaking van de jaarrekening en een goedkeurende verklaring naar buiten komt, naar het onafhankelijk en objectief inzicht van de accountant een getrouw beeld geeft van het vermogen, het resultaat en de solvabiliteit en liquiditeit van de onderneming en dat de jaarrekening voldoet aan de vereisten die wet en (Europese) regelgeving stellen en in overeenstemming is met de normen en standaarden die te dier zake in deze beroepsgroep algemeen worden aanvaard. Ook derden moeten hun gedrag kunnen afstemmen op die informatie en bij het nemen of handhaven van hun (financiële) beslissingen kunnen vertrouwen dat het gepresenteerde beeld niet misleidend is. Aldus dient deze taakuitoefening van de accountant mede een wezenlijk publiek belang.'³

4. Het is aldus de publieke taak én het wettelijk prerogatief – immers: geen ander dan de accountant mag een verplichte wettelijke controle uitvoeren – van de accountant om een oordeel te geven over de door entiteiten opgestelde cijfers.

5. De accountant geeft dit oordeel ten behoeve van 'het maatschappelijk verkeer', met andere woorden ten behoeve van iedereen die een (financiële of andersoortige) relatie onderhoudt met een entiteit. 'Afnemers' van de accountantsverklaring zijn in de eerste plaats vermogensverschaffers, ze willen weten aan wie ze hun gelden toevertrouwen. Voor ondernemingen gaat het bijvoorbeeld om aandeelhouders. Maar ook andere financiers, leveranciers, afnemers, werknemers en andere 'stakeholders' van de entiteit hebben een belang bij de accountantscontrole en de accountantsverklaring. Een accountantscontrole dient hen het vertrouwen te geven dat de cijfers die de entiteit presenteert met een redelijke mate van zekerheid correct zijn.

6. De accountant controleert als gezegd de financiële verantwoording van de entiteit ten behoeve van het maatschappelijk verkeer. Het valt dan op dat de accountant (de controleur) wordt ingehuurd en betaald door de entiteit die aan de controle wordt onderworpen (de controlecliënt) en niet door diegene ten behoeve waarvan de controlewerkzaamheden worden verricht (het maatschappelijk verkeer). Het is niet ondenkbaar dat dit leidt tot een spanning tussen, zoals Oxera schrijft: *'serving the paying client and serving the greater good'*.⁴ Dit vergt dat er waarborgen zijn dat deze spanning geen negatieve gevolgen heeft voor de uitoefening van de publieke taak door accountants.

7. Onafhankelijkheid is een voorwaarde om als controleur een deugdelijke controle te kunnen uitvoeren, immers elke situatie waarbij de controleur een eigen belang heeft bij de uitkomst van de controle moet worden vermeden. Terecht wordt dan ook in wetgeving (bijvoorbeeld in de Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 19) en de beroeps- en gedragsregels van de accountancy aandacht besteed aan die onafhankelijkheid.⁵

² Kamerstukken II 2003/04, 29658, 3, p. 2.

³ Vie d'Or 2006, r.o. 5.4.1.

⁴ Oxera 2018, p4.

⁵ Zie in dat verband ook de uitgebreide Verordening inzake onafhankelijkheid accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en het IESBA Handbook *'International Code of Ethics for Professional Accountants'*.

8. Met zijn kennis van en inzicht in de entiteit heeft de accountant ook een rol gekregen in het stelsel van publiek toezicht op specifieke entiteiten. Zo dient een bank of verzekeraar bepaalde informatie die de entiteit aan de toezichthouder moet verstrekken – de ‘staten’ – door een accountant te laten controleren.⁶ De toezichthouder heeft aldus een deel van zijn toezicht – althans de controle van informatie ten behoeve van zijn toezicht – uitbesteed aan de accountant. De toezichthouder vertrouwt vervolgens, in het licht van die accountantscontrole, op de juistheid van die informatie.

9. Een goede wettelijke controle vergt dat de accountant een goed inzicht heeft in de entiteit, de activiteiten van de entiteit en de (financiële) verhouding met de omgeving, waaronder ook andere entiteiten waarmee de entiteit in een groep is verbonden. In het licht van het feit dat entiteiten in de loop van de tijd onmiskenbaar groter en complexer zijn geworden rijst de vraag welke mate van inzicht van een accountant nog verwacht mag worden. Zijn bepaalde entiteiten in de loop van de tijd niet *too complex to audit* geworden? De commissie merkt daarbij ook op dat de risico-tolerantie van de samenleving in toenemende mate kleiner lijkt te worden. Of de vragen of de accountant nog wel met recht kan verklaren dat de verantwoording van complexe entiteiten metterdaad ‘een getrouw beeld van de werkelijkheid geeft’ en of de samenleving vervolgens bereid is te aanvaarden dat zelfs daarmee geen volledige zekerheid wordt gegeven, bevestigend kunnen worden beantwoord betwijfelt de commissie. Op de vraag wat dan wel van een accountant en de door die accountant uitgevoerde wettelijke controle kan worden verwacht gaat de commissie in hoofdstuk 3 nader in.

10. Voor de hand ligt dat dat naar de mate waarin een entiteit groter en complexer is de gevolgen van fouten in de financiële verantwoording, en dus het publieke belang van de deugdelijke accountantscontrole, eveneens groter zijn. De wetgever heeft daarbij onderkend dat voor bepaalde typen organisaties geldt dat bijzondere eisen aan de governance van die organisatie, de wettelijke controle en de controlerend accountantsorganisaties moeten worden gesteld. Dit zijn de organisaties van openbaar belang (OOB's). Het betreft in de eerste plaats beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars en daarnaast organisaties waarvan de ‘omvang of functie in het maatschappelijk verkeer van zodanige aard is dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring.’⁷ De laatste definitie is de wat wonderlijke omzetting van de groep die in de Europese Auditrichtlijn⁸ wordt aangeduid ‘als ondernemingen die van groot algemeen belang zijn als gevolg van de aard van hun bedrijfsactiviteiten, hun omvang of de grootte van hun personeelsbestand’. Het gaat aldus om entiteiten die een bijzondere positie innemen en waarbij als gevolg daarvan een deugdelijke wettelijke controle van extra belang wordt geacht. Op de definiëring van deze groep zal de commissie in hoofdstuk 6 nog nader ingaan. Thans is van belang vast te stellen dat het (publiek) belang van een deugdelijke wettelijke controle voor deze groep nog groter wordt geacht dan van de overige entiteiten.

11. Indachtig het publiek belang van de accountantscontrole zouden alle entiteiten die op grond van de wet aan een wettelijke controleplicht zijn onderworpen ook daadwerkelijk moeten worden gecontroleerd. Een accountantscontrole behoeft daarbij ook zeker niet per definitie te worden afgesloten met een goedkeurende verklaring. De accountant kan tot een goedkeurende accountantsverklaring komen, maar ook tot een oordeel met beperking, een oordeelonthouding of een afkeurend oordeel. De oorsprong van het accountantsberoep is gelegen in de wens van kapitaalverschaffers om gevrijwaard te blijven van frauduleus handelen van diegene aan wie gelden worden toevertrouwd. Dit is onverminderd relevant en juist ook een entiteit die de zaakjes minder

⁶ Zie onder meer artikel 3:72, zevende lid, van de Wet op het financieel toezicht.

⁷ Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 2.

⁸ Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen.

goed op orde heeft - door onmacht of onwil – moet worden onderworpen aan een accountantscontrole zodat het maatschappelijk verkeer door middel van een accountantsverklaring van die problemen kennis kan nemen. In hoofdstuk 6 zal de commissie verder ingaan op de problemen die bepaalde entiteiten ondervinden om een accountant te vinden.

12. De accountant voert aldus in het publiek belang een cruciale taak, de wettelijke controle, uit. Dit rechtvaardigt een omvangrijk stelsel van wet- en regelgeving en scherp onafhankelijk publiek toezicht. De manier waarop accountants die publieke taak uitvoeren is niettemin al lang onderwerp van discussie. De commissie wees in haar voorlopige bevindingen op een serie artikelen in het Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde (MAB) van de heer R.A. Dijker uit 1929. De discussie is echter in hevigheid toegenomen naar aanleiding van een aantal zeer ernstige incidenten sinds het begin van deze eeuw. Het faillissement van het Amerikaanse Enron en het daaropvolgende falen van Arthur Anderson wordt veelal als startpunt aangeduid. Voor Nederland wordt onder meer gewezen op de incidenten bij Ahold, Ballast Nedam, Imtech, Econcern en Steinhoff. In het Verenigd Koninkrijk zijn Carillion, Patisserie Valerie en Thomas Cook voorbeelden.

13. De vraag hoe te komen tot kwalitatief goede wettelijke controles waarop het maatschappelijk verkeer kan en wil vertrouwen is niet eenvoudig te beantwoorden. Niet voor niets buigen diverse commissies in verschillende landen zich over dit vraagstuk. Zo zijn bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk inmiddels 3 grote onderzoeken uitgevoerd door de mededingstoezichthouder *Competition and Markets Authority* (CMA) naar de marktordening (hierna CMA rapport)⁹, door Sir John Kingman naar het functioneren van de toezichthouder *Financial Reporting Council*¹⁰ (hierna: Kingman rapport) en door Sir Donald Brydon naar de kwaliteit en effectiviteit van audit (hierna: Brydon rapport).¹¹ In Nederland heeft in 2014 een werkgroep van de NBA het rapport 'In het publiek belang' uitgebracht, de Monitoring Commissie Accountancy heeft drie lijvige rapporten gepubliceerd en toezichthouder AFM heeft een aantal onderzoeken en een rapport over de structuur van de sector gepubliceerd.¹²

14. Elk van deze rapporten – de commissie zal verderop in dit rapport op onderdelen nader ingaan - bevat nuttige inzichten, conclusies en aanbevelingen die tot doel hebben de kwaliteit van wettelijke controles op een duurzaam hoog niveau te brengen en te houden.

15. Het risico bestaat desondanks dat er ondanks significante verbeteringen in de kwaliteit van de wettelijke controle, maatschappelijke onvrede blijft bestaan en er om die reden steeds nieuwe maatregelen worden genomen in de verwachting (of hoop) dat 'het probleem' dan wel opgelost wordt. Dat kan leiden tot een neerwaartse spiraal. De regels vermenigvuldigen zich en het aanzien van het beroep devalueert, wat weer leidt tot nieuwe problemen. Het is de uitdaging om enerzijds maatregelen te nemen om de kwaliteit duurzaam te verbeteren, maar anderzijds een einde te maken aan deze neerwaartse spiraal. Het helpt daarbij wel als de samenleving zich beseft dat zich onvermijdelijk incidenten zullen voordoen.

⁹ CMA 2019.

¹⁰ Kingman 2018.

¹¹ Brydon 2019.

¹² Zie MCA 2016, MCA 2018, MCA 2020, AFM 2007, AFM 2010, AFM 2013b, AFM 2014b, AFM 2015c, AFM 2017b, AFM 2019a, AFM 2019c.

2. Een goed beeld van de kwaliteit ontbreekt; er blijft aanleiding voor zorg

Een juist en integraal beeld van de kwaliteit van wettelijke controles op verschillende niveaus, op basis van eenduidige standaarden (indicatoren) ontbreekt. Bezieet men de resultaten van de beoordelingen door de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers dan is de conclusie dat er sprake is van een structureel probleem; de afgelopen jaren is de kwaliteit van de wettelijke controles onvoldoende verbeterd en een significant deel van de wettelijke controles voldoet nog (steeds) niet aan de geldende standaarden. Er is nog veel werk aan de winkel.

Voor andere niveaus van kwaliteit, zoals het kwaliteitsbeheersingssysteem binnen accountantsorganisaties en relevante factoren voor accountants om 'het goede te doen' is nauwelijks informatie beschikbaar. Dit is niet acceptabel in het licht van het belang van hun publieke taak. Om de kwaliteit van de wettelijke controles beter inzichtelijk te maken en de komende jaren te toetsen dienen op korte termijn Audit Quality Indicators (zogenaamde AQI's) voor alle relevante niveaus te worden vastgesteld. Deze moeten eenduidig zijn, (centraal) publiek beschikbaar en gecontroleerd door de toezichthouder.

Goede data zijn schaars

16. De discussie over de kwaliteit van de accountantscontrole in Nederland heeft naar het oordeel van de commissie geleid tot een urgent probleem. Zelfs wanneer er geen sprake is van een kwaliteitsprobleem naar objectieve maatstaven (als de kwaliteit van de accountantscontrole goed zou zijn), dan schaadt het beeld van een kwalitatief gebrekkige controle het publiek belang. Immers, de accountantscontrole vervult dan niet langer op een goede manier haar taak: het creëren van vertrouwen.

17. De negatieve oordelen over de kwaliteit van de accountancysector in Nederland lijken in niet-onbelangrijke mate gebaseerd op meningen en opinies, maar beperkt op recente, onafhankelijk te verifiëren (laat staan openbare) data. De kritische rapporten van de AFM over de kwaliteit van de accountantsorganisaties met een OOB-vergunning – en de daarop gebaseerde handhavingsmaatregelen – zijn gebaseerd op een beperkt aantal controledossiers. Het laatste rapport van de AFM over de Big4 uit 2017 ziet op 32 dossiers uit de periode 2014-2015. Het recente rapport van de AFM over de overige OOB-accountantsorganisaties uit 2019 ziet op 14 dossiers uit de periode 2017-2018.

18. De AFM heeft laatstelijk in 2015 een overzicht van trends in de markt van accountantsorganisaties gepubliceerd.¹³ De Autoriteit Consument en Markt heeft nog nooit een concurrentieanalyse (*market scan*) van deze markt gepubliceerd, alhoewel hiertoe voldoende aanleiding was.

19. Ook bij de beroepsorganisatie van de accountancysector, de NBA, lag slechts beperkt data 'op de plank'. Op verzoek van de commissie is door de NBA gestart met een omvangrijk dataverzamelingsproject. De NBA heeft de – op dat moment – negen accountantsorganisaties met een OOB-vergunning gevraagd om informatie. De factsheet '*Inzicht in de Nederlandse Accountancysector. OOB-segment*' bevat een marktanalyse van Wta-vergunninghouders in het

¹³ AFM 2015b.

algemeen en OOB-vergunninghouders in het bijzonder, een overzicht van de structuren van OOB-vergunninghouders, een overzicht van genomen kwaliteitsmaatregelen en de inrichting van het toezicht en een overzicht van wet- en regelgeving. Deze factsheet is tot stand gekomen op basis van openbare informatie, zoals wet- en regelgeving, jaarverslagen en transparantieverslagen, en informatie uitvragen bij AFM, de raad voor toezicht van de NBA en de OOB vergunninghouders. Naar aanleiding van een eerste versie van deze factsheet heeft de commissie 39 aanvullende vragen gesteld die de NBA in een 19 pagina's tellend antwoorddocument en 30 pagina's tellend addendumrapport heeft beantwoord.

20. Dit gehele proces heeft geleid tot de factsheet zoals de commissie die bij de voorlopige bevindingen heeft gepubliceerd en heeft waardevolle informatie en inzichten opgeleverd. Tegelijkertijd vindt de commissie het feit dat deze data niet reeds beschikbaar waren opmerkelijk voor een beroepsgroep die zelf zo data-gedreven is en waarvan het oordelen op basis van 'harde en controleerbare indicatoren' de kerncompetentie is.

21. De Stuurgroep Publiek Belang stelt in het voorwoord van de factsheet:

'Feiten en data. Het zijn twee van de meerdere bouwstenen voor het werk van de externe accountant: het beoordelen van de getrouwheid van een jaarrekening van een gecontroleerde organisatie.

Gek genoeg zijn de harde feiten en data over de accountancysector zelf publiekelijk maar beperkt bekend. Is er überhaupt sprake van één sector? Wat voor soort organisaties zijn er, hoe zijn ze georganiseerd en hoe groot zijn zij? Hoe werkt een accountantscontrole? En hoe is het toezicht op de sector geregeld? Het zijn maar enkele vragen van stakeholders waar tot op heden geen duidelijk antwoord op kon worden gegeven. Die omissie hebben wij ons aangetrokken.'

Het gebrek aan beschikbare data is iets dat de commissie gedurende haar onderzoek in een vroegtijdig stadium ook richting de NBA heeft opgemerkt. De commissie herkent derhalve bovenstaande opmerking.

22. De commissie meent dat de NBA hiermee een eerste stap heeft gezet in het verzamelen en beschikbaar maken van deze informatie. De commissie constateert tegelijkertijd dat uit de factsheet goed blijkt hoe beperkt de beschikbare informatie is. Regelmatig wordt opgemerkt dat nadere analyses niet konden worden gemaakt omdat informatie tussen kantoren niet vergelijkbaar is, blijkt dat de informatie van een dusdanig algemeen karakter is dat geen conclusies kunnen worden getrokken of dat kantoren hebben geweigerd informatie aan te leveren. De commissie tekent daarbij voorts nog aan dat zij, ook na herhaaldelijk rappelleren, niet altijd antwoord heeft gekregen op gestelde vragen.

23. Het voorgaande verwondert temeer nu de accountancysector al geruime tijd onderwerp van een stevig publieke debat is. Er wordt regelmatig harde kritiek geleverd op de kwaliteit van wettelijke controles en de roep om hard ingrijpen van de zijde van de overheid klinkt steeds luider. Dit terwijl onduidelijk is wat de werkelijke stand van zaken is.

24. Daarbij komt dat door het gebrek aan data wetenschappelijk onderzoek naar de (kwaliteit van de) Nederlandse accountancysector nog in de kinderschoenen staat. Bovendien is de 'geslotenheid' van accountantsorganisaties een beperkende factor waar onderzoekers mee geconfronteerd worden. Dat is jammer. Een volwassen wetenschappelijk onderzoek draagt door kritische reflectie bij aan verbeteringen in de accountancysector en de wijze waarop accountants hun werk doen.

25. De commissie heeft natuurlijk kennis genomen van de activiteiten van de *Foundation for Auditing Research (FAR)* die naar aanleiding van de 53-maatregelen is opgericht.¹⁴ De commissie meent dat de oprichting van de FAR een belangwekkende en positieve stap is voor het initiëren en faciliteren van wetenschappelijk onderzoek naar (de kwaliteit van de) accountancy. Het komt er nu op aan op basis van data en toegang daadwerkelijk wetenschappelijk onderzoek te doen verrichten vanuit verschillende wetenschapsfilosofische paradigma's.

Beter inzicht in kwaliteit is cruciaal

26. Een accountantscontrole is een zogenoemd '*credence good*'. De kwaliteit van een *credence good* is door een afnemer moeilijk te observeren, meetbaar of te vergelijken tussen aanbieders.¹⁵ Als de kwaliteit onvoldoende transparant is, kunnen accountantsorganisaties onvoldoende worden gecorrigeerd als deze tekort schiet.

27. De commissie constateert hier al dat de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole in Nederland ondoorzichtig is. Het is uitermate lastig om voor elk segment van de accountancymarkt een objectief, op feiten gebaseerd kwaliteitsoordeel te geven. Daarbij constateert de commissie dat meer inzicht in de kwaliteit wel degelijk mogelijk is, zoals onder andere blijkt uit de publicaties van toezichthouders uit andere landen, zoals de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), die veel meer informatie bieden over de verscheidenheid aan kwaliteitsaspecten van de accountantscontrole.

28. Beter inzicht in de kwaliteit van de accountantscontrole is cruciaal voor de waarde van die controle. Onduidelijkheid over de kwaliteit van de wettelijke controle maakt dat er een voortdurend risico bestaat op (i) een controle van onvoldoende kwaliteit of (ii) op de perceptie van onvoldoende kwaliteit, hetgeen afbreuk doet aan het vertrouwen dat aan de accountantsverklaring moet worden ontleend.

29. Hierbij is van belang dat het beter inzichtelijk maken van de kwaliteit van wettelijke controles alleen zin heeft als het belang van een hoge kwaliteit door alle partijen (accountantsorganisaties, controlecliënten en gebruikers van de controleverklaring) voldoende serieus genomen wordt. Dit is niet vanzelfsprekend nu uit de enquête van SEO blijkt dat controlecliënten kennelijk in sommige gevallen een goedkeurende accountantsverklaring gelijkstellen aan een kwalitatief goede accountantscontrole.¹⁶ De commissie wijst ook op een recent Amerikaans onderzoek waaruit zou blijken dat accountants die wijzen op materiële zwaktes in de administratie van hun klant worden

¹⁴ Maatregel 5.10 luidt: De accountancysector neemt het initiatief tot het opzetten van een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoeksinstituut. Dit instituut dient onderzoek te doen naar de effecten van accountantscontrole, drivers van (onvoldoende) controlekwaliteit (root-cause analyse), de effecten van (internationaal) genomen maatregelen die de sector betreffen en een rol te spelen bij het verder vormgeven van het beroep van de toekomst. Het initiatief dient opgestart te worden vanuit Nederland, met een bijdrage van de Nederlandse kantoren in financiële middelen, mensen (promovendi), data en toegang tot beroepsbeoefenaren zoals senior partners en bestuurders. Zo snel mogelijk moet verbinding gezocht worden met internationaal vooraanstaande wetenschappers en internationale organisaties van binnen en buiten de sector om te zorgen voor een sterk en relevant instituut. In 2015 dient hiertoe een convenant opgesteld te worden tussen NBA, kantoren en universiteiten en moet vanuit Nederland een internationaal aanbestedingstraject opgestart worden. De sector committeert zich aan de financiering van het instituut en de beschikbaarstelling van de hiervoor genoemde benodigde middelen. De onafhankelijkheid van het instituut dient gewaarborgd te worden in de governance.

¹⁵ AFM 2018b, p.9.

¹⁶ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 73.

gezien als ‘minder aantrekkelijk’ door huidige en potentiële cliënten.¹⁷ Bovendien blijkt uit de geschiedenis dat accountantsorganisaties een kwalitatief goede controle niet altijd laten prevaleren boven commerciële overwegingen.

30. Enkel wanneer het belang van een hoge kwaliteit door alle partijen erkend wordt en de kwaliteit transparant is, kan het risico op ondermaatse kwaliteit geminimaliseerd worden. Kwaliteit dient immers niet in de eerste plaats het gevolg te zijn van druk van toezichthouders, maar van de wens van accountantsorganisaties om hun publieke taak zo goed mogelijk uit te voeren en van druk van alle bij de accountantscontrole betrokken partijen.

2.1 Wat is een kwalitatief goede wettelijke controle?

31. De commissie zal hierna haar bevindingen schetsen ten aanzien van de kwaliteit van de wettelijke controle in Nederland. Alvorens dit te doen, is het echter wenselijk vast te stellen wat een kwalitatief goede wettelijke controle is. Welke maatstaven zijn van toepassing op de beoordeling van een accountantscontrole? Vast staat dat het niet eenvoudig is om de kwaliteit te beoordelen.

32. De accountant beoordeelt (controleert) of de financiële verantwoording van de controlecliënt een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de entiteit. Is dat het geval dan geeft de accountant een goedkeurende verklaring af. Is dat niet het geval dan geeft de accountant een afkeurende verklaring en wanneer de accountant een en ander niet goed kan vaststellen kan de accountant komen tot oordeelonthouding of een verklaring met beperking afgeven.

33. Gebruikers van de accountantsverklaring kunnen lastig beoordelen of de accountant metterdaad die financiële verantwoording op een indringende wijze heeft gecontroleerd. Zoals Stichting EUMedion in haar eerste inbreng op het digitaal loket van de commissie opmerkte:

‘Beleggers kunnen de auditkwaliteit niet direct meten. Beleggers hebben niet de beschikking over de controledossiers, de individuele inspectierapporten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en zijn niet bij de besprekingen tussen de accountant en het bestuur en de raad van commissarissen (RvC) van de beursvennootschap. Beleggers krijgen alleen de ‘uitkomst’ van de audit te zien: de controleverklaring bij de jaarrekening.’¹⁸

En in dezelfde zin de eerste inbreng van de Vereniging voor Effectenbezitters:

‘De kwaliteit van accountantscontroles is voor beleggers moeilijk te meten.’¹⁹

34. Dat ook controlecliënten moeite hebben met het vaststellen van de kwaliteit van de controle van hun jaarcijfers blijkt ook het onderzoek van SEO.²⁰ In dit onderzoek concludeert SEO dat 44 procent van de gecontroleerde organisaties moeite heeft om de kwaliteit van een accountantskantoor voor aanvang van de werkzaamheden vast te stellen. Achteraf kan 31 procent nog steeds niet eenvoudig de kwaliteit vaststellen.²¹

35. Het ligt in de rede te veronderstellen dat wanneer gecontroleerde organisaties al moeite hebben met het vaststellen van de kwaliteit van een accountantsorganisatie en de verrichte diensten dit

¹⁷ Cowle & Rowe, 2019.

¹⁸ Stichting EUMedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 19 april 2019 (10:38), p. 2.

¹⁹ Vereniging voor Effectenbezitters (. . .), 29 april 2019 (08:59), p. 2.

²⁰ SEO Economisch Onderzoek, 2019.

²¹ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 65.

temeer geldt voor andere gebruikers van de accountantsverklaring zoals aandeelhouders. Zij zijn immers niet direct bij de controlewerkzaamheden betrokken en hebben, nog minder dan de gecontroleerde entiteit, inzicht in de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Kortom: Er is sprake van een blinde vlek in de uitvoering van wettelijke controles: het audit proces is deels een black box met als uitkomst een accountantsverklaring.

36. Om handvatten te hebben bij de beoordeling van de controlekwaliteit heeft de commissie onderzoekers Dr. Detzen en Prof. Dr. Gold van de Vrije Universiteit Amsterdam gevraagd een beeld te schetsen van de academische literatuur rondom audit kwaliteit.²² Deze onderzoekers concluderen onder meer dat:

*'Academic conceptualizations of audit quality recognize the multi-faceted nature of auditing, where attention needs to be paid to process, people and motivation, rather than an exclusive outcome-oriented focus on for example adverse outcomes (e.g., restatements, accounting scandals).'*²³

Met andere woorden: voor een beoordeling van de kwaliteit van een wettelijke controle volstaat het niet om enkel te kijken naar de verklaring die is afgegeven.

37. Een andere belangrijke conclusie van de onderzoekers is dat er *'no one superior way to measure and assess [audit quality]'*²⁴ bestaat. Dit plaatst de commissie voor een dilemma. De vraag rijst hoe de commissie een oordeel kan vellen over de kwaliteit van de wettelijke controle indien uit onderzoek dat in haar opdracht is uitgevoerd volgt dat er, kort gezegd, geen eenduidige maatstaf voor kwaliteit voorhanden is.

38. Daar komt bij dat de onderzoekers vaststellen dat *'audit quality means different things to different people'*.²⁵ Afhankelijk van de rol en positie van de betrokkene bestaat er een ander beeld van wanneer sprake is van een kwalitatief hoogwaardige accountantscontrole. Later zal de commissie nog wijzen op de spanning tussen het beoordelingskader dat de AFM hanteert – kort gezegd focus op de volledigheid van het controledossier (de zogenoemde *compliance* kwaliteit) – en de stellingname van controlecliënten en accountantsorganisaties dat dit slechts een partiële maatstaf voor kwaliteit zou zijn en dat excessieve aandacht voor procedurele aspecten zoals het controledossier ten koste zou gaan van de toegevoegde waarde (ook een kwaliteitsaspect) van de controle.

39. De commissie stelt vast dat de kwaliteit van een wettelijke controle moeilijk in harde cijfers is te vangen. *'Process, people and motivation'* zijn in belangrijke mate soft indicatoren die diepgaand kwalitatief onderzoek vergen om tot een oordeel te kunnen komen. Het geheel aan maatregelen om te zorgen voor een goede kwaliteit van een accountantscontrole vormt het kwaliteitsbeheersingssysteem in brede zin. Hiervan maken de direct aan de kwaliteit van een wettelijke controle gerelateerde processtappen deel uit – zoals het intern kwaliteitsonderzoek (IKO), de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) en oorzakenanalyses - maar ook de meer indirecte factoren zoals bijvoorbeeld de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek

²² Detzen & Gold 2019.

²³ Detzen & Gold 2019, p.3.

²⁴ Detzen & Gold 2019, p. 12.

²⁵ Detzen & Gold 2019, p. 3.

40. De commissie meent dat het noodzakelijk is om op 3 niveaus 'de temperatuur op te nemen' teneinde een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van wettelijke controles:

- 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.

41. De commissie merkt daarbij op dat bij het eerste en derde niveau van belang is dat dit zowel ziet op de accountantsorganisatie als op de individuele accountant. Bij het eerste niveau is bij de accountantsorganisatie bijvoorbeeld de samenstelling en inrichting van het controleteam relevant (is voor een specifieke wettelijke controle voldoende capaciteit en noodzakelijke deskundigheid beschikbaar) en voor de individuele accountant de mate waarin de vaktechnische voorschriften zijn toegepast. Bij het derde niveau geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de accountantsorganisatie dat de bestuursstructuur relevant is en ten aanzien van de individuele accountant bijvoorbeeld de mate waarin die er in slaagt het publieke belang van een goede wettelijke controle te laten prevaleren boven een commercieel belang van een afronding van de controle binnen gestelde tijdlijnen en budgetten.

42. De commissie is het met de door De Jong & Laan in reactie op de voorlopige bevindingen opgeworpen stelling eens dat de genoemde niveaus slechts één benadering zijn van de wijze waarop kwaliteit gemeten kan worden. Het in het green paper '*De definitie van Audit Kwaliteit*'²⁶ uit juni 2017 genoemde multi-stakeholder perspectief waar De Jong & Laan op wijst is een andere benadering. De commissie meent, onder verwijzing naar de conclusie van Detzen en Gold dat er geen superieure benadering is, dat beide benaderingen waardevol kunnen zijn. Zij kiest thans voor de bovengenoemde benadering omdat deze naar het oordeel van de commissie goed de gelaagdheid en veelzijdigheid illustreert van het kwaliteitsbegrip.

43. De commissie zal hierna aan de hand van verschillende indicatoren haar indruk geven over de (trend ten aanzien van de) kwaliteit van de wettelijke controle in Nederland. De commissie realiseert zich dat ook deze indicatoren een onvolkomen maatstaf vormen van de kwaliteit. Idealiter zou de commissie op alle bovengenoemde niveaus informatie ter beschikking hebben om 'de stand van de kwaliteit anno nu' vast te stellen, evenals de verwachting hoe de kwaliteit zich zal ontwikkelen. De commissie stelt nu al vast dat ten aanzien van het eerste niveau de signalen zorgwekkend zijn, voor het tweede en derde niveau is onvoldoende informatie beschikbaar.

2.2 Indicatoren voor kwaliteit

2.2.1 De oordelen van de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers

44. Alle accountantsorganisaties met vergunning voor het uitvoeren van een wettelijke controle staan op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) onder toezicht van de AFM. In de praktijk heeft de AFM vrijwel uitsluitend oog voor de OOB-vergunninghouders. De AFM verlaat zich bij het toezicht op accountantsorganisaties zonder OOB-vergunning primair op de uitkomsten van

²⁶ NBA 2017a.

kwaliteitstoetsingen uitgevoerd door NBA en SRA. Deze praktijk is geïnstitutionaliseerd in een tweetal convenanten²⁷ tussen AFM enerzijds en NBA respectievelijk de SRA anderzijds.²⁸

45. De NBA raad voor toezicht beschreef de verhouding tussen AFM enerzijds en NBA anderzijds in 2017 als volgt:

'Het toezicht op accountantsorganisaties wordt sinds de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties in 2006 uitgeoefend door de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Tot 1 januari 2013 hebben de voorgangers van de NBA, het NIVRA en de NOvAA, geen toetsingen verricht in het Wta-domein. Per 1 januari 2013 mag de Raad, met uitsluiting van de leden van de SRA, namens de NBA ook wettelijke controledossiers in het niet-oob-domein toetsen. Hiertoe hebben de NBA en de AFM een convenant afgesloten.

Vanaf januari 2013 steunt de AFM bij haar toezicht op het Wta-domein op het toetsingssysteem van de Raad. De AFM ontvangt per kwartaal een overzicht van de uitkomsten van de toetsingen bij Wta-vergunninghouders die door de Raad zijn uitgevoerd. Indien de Raad bij een Wta-kantoor (niet-oob) tot een eindoordeel 'voldoet niet' komt, informeert de Raad de AFM met een afschrift van de onderliggende stukken.'²⁹

De commissie begrijpt dat de relatie tussen AFM en SRA niet wezenlijk verschilt.

AFM

46. De AFM richt zich bij de beoordeling van wettelijke controles op de vraag of:

'[...] de externe accountant in overeenstemming met de controlestandaarden [voetnoot: De Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS)]. voldoende en geschikte controle-informatie heeft verkregen om zijn oordeel over de jaarrekening te onderbouwen. [Voetnoot: Omdat de kwalificaties 'voldoende' en 'geschikt' met betrekking tot controle-informatie in de meeste gevallen vrijwel onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden maakt de AFM in dit rapport geen onderscheid tussen bevindingen die uitsluitend zien op het niet voldoende zijn van controle-informatie en bevindingen die zien op het niet geschikt zijn daarvan. De AFM hanteert overal de formulering 'geen voldoende en geen geschikte controle-informatie' in haar conclusie dat de kwaliteit van de beoordeelde wettelijke controle als 'onvoldoende' is aangemerkt.] De AFM richt zich in haar onderzoek op materiële onderdelen van de wettelijke controles. Als de externe accountant voor deze materiële onderdelen voldoende en geschikte controle-informatie [voetnoot: Controle-informatie moet 'voldoende' en ook 'geschikt' zijn. Deze beide kwalificaties houden verband met elkaar. Het aspect 'voldoende' is de maatstaf voor de hoeveelheid controle-informatie. Het aspect 'geschikt' is de maatstaf voor de kwaliteit van de controle-informatie. Geschikt wil zeggen dat de controle-informatie relevant en betrouwbaar is, zodat die informatie

²⁷ Staatscourant 2012, 4462; Staatscourant 2012, 18639

²⁸ In de voorlopige bevindingen sprak de commissie meermaals van meerdere toezichthouders AFM, SRA en NBA. Een aantal partijen zoals de SRA, de NBA, dhr. Van Kempen hebben erop gewezen dat er slechts 1 toezichthouder op accountantsorganisaties is. De commissie was en is zich bewust van het feit dat de Wet toezicht accountantsorganisaties de AFM als enige publieke toezichthouder aanwijst. De NBA en de SRA beoordelen de kwaliteit van accountantskantoren ingevolge de toepasselijke beroepsregels waaronder de Verordening op de kwaliteitsbeoordelingen. Dat neemt niet weg dat in de praktijk de aandacht van AFM zich richt op de OOB-accountantsorganisaties en de NBA en de SRA oordelen vellen over de kwaliteit van niet-OOB accountantsorganisaties.

²⁹ Verslag van de werkzaamheden 2017. p.29

een onderbouwing vormt voor het oordeel van de externe accountant.] heeft verkregen dan kwalificeert de AFM de uitvoering van de wettelijke controle als 'voldoende'. [Voetnoot: Dat wil zeggen dat de AFM heeft vastgesteld of de externe accountant NV COS 200 'Algemene doelstellingen van de onafhankelijke accountant, alsmede het uitvoeren van een controle overeenkomstig de Standaarden', paragraaf 17 heeft nageleefd: "Om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen, dient de accountant voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen teneinde het controlerisico naar een aanvaardbaar laag niveau terug te brengen en daarmee de accountant in staat te stellen om redelijke conclusies te trekken, waarop hij zijn oordeel kan baseren."] In de andere gevallen kwalificeert de AFM de uitvoering van de wettelijke controle als 'onvoldoende'. De AFM sluit niet uit dat in onderdelen van de wettelijke controle die de AFM niet heeft beoordeeld ernstige tekortkomingen aanwezig zijn. De AFM geeft daarom met de kwalificatie 'voldoende' geen algeheel oordeel over de onderbouwing van het oordeel van de externe accountant over de jaarrekening als geheel.³⁰

De AFM beoordeelt aldus of het controledossier de afgegeven controleverklaring kan schragen. Op deze benaderingswijze bestaat kritiek omdat dit slechts een partiële maatstaf van kwaliteit zou zijn.

47. De commissie heeft kennisgenomen van de toezichtsaanpak van de Amerikaanse toezichthouder op de accountancysector, de PCAOB. De PCAOB beoordeelt periodiek accountantsorganisaties op tweeërlei wijze. Enerzijds beoordeelt de PCAOB – op min of meer gelijkwaardige wijze als de AFM³¹ – controledossiers. Anderzijds beoordeelt de PCAOB het kwaliteitsbeheersingssysteem. Een dergelijke beoordeling omvat volgens de PCAOB:

'Evaluation of a firm's system of quality control typically includes review of policies, procedures, and practices concerning audit performance, training, compliance with independence requirements; client acceptance and retention, and the establishment of policies and procedures. Other areas reviewed may include the firm's 'tone at the top' as it relates to audit quality; partner management, including evaluation, compensation, admission, and discipline; use of the work performed by foreign affiliates; and the firm's self-monitoring of its practice through the firm's internal inspections and analyses of, and responses to, identified weaknesses.'³²

48. De commissie constateert dat de beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem door de PCAOB zowel het eerdergenoemde tweede alsook het derde niveau van kwaliteit omvat.

49. De commissie acht evenzeer vermeldenswaardig dat de PCAOB een opmerking maakt over de 'extrapolerbaarheid' van de uitkomsten van haar dossierbeoordelingen voor andere audit van de gecontroleerde accountantsorganisatie. De PCAOB zegt daarover:

'A PCAOB inspection report – regardless of whether it identifies a deficiency – does not mean that the firm's unreviewed audit work was, or was not, deficient. Thus, results reported in a PCAOB inspection report should not necessarily be understood to mean that the unreviewed audit work of the firm was deficient.'

Met andere woorden de aan- of afwezigheid van bevindingen bij dossierreviews zegt niet per definitie iets over mogelijke gebreken in dossiers die niet zijn beoordeeld. Alhoewel dit nogal een open deur lijkt, is het niettemin van belang nu eenzelfde opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van de

³⁰ AFM 2019c, p.38.

³¹ Met dien verstande dat er verschillen kunnen bestaan in de toepasselijke standaarden.

³² PCAOB 2012, p. 18.

bevindingen uit dossierreviews van de Nederlandse toezichthouder en toetsers: zij zeggen niet noodzakelijk iets over andere niet-gecontroleerde dossiers.

50. De AFM heeft in 2014 en in 2017 rapporten uitgebracht met bevindingen over de wettelijke controles van de Big4 accountantsorganisaties en in 2019 een rapport over de overige OOB-organisaties. De commissie begrijpt dat de AFM in 2021 met een nieuw rapport over de Big4 zal komen.

51. De AFM heeft in het eerste rapport uit 2014 bij elk van de vier grootste accountantsorganisaties tien wettelijke controles uit de periode 2012/2013 beoordeeld. Het aantal als ‘onvoldoende’ beoordeelde wettelijke controles bedroeg vier bij Deloitte, drie bij EY, zeven bij KPMG en vier bij PwC. In totaal heeft de AFM de kwaliteit van achttien van de veertig (45 procent) beoordeelde wettelijke controles als ‘onvoldoende’ aangemerkt.³³

52. De AFM heeft in het tweede rapport uit 2017 tweeëndertig wettelijke controles van de Big4 accountantsorganisaties beoordeeld. De AFM constateerde dat:

‘[b]ij de Big 4-accountantsorganisaties is in 19 van 32 onderzochte wettelijke controles geen voldoende en geen geschikte controle-informatie verkregen ter onderbouwing van het oordeel in de controleverklaring. [...] De AFM is van oordeel dat de kwaliteit van onderzochte wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties nog steeds niet op orde is.’³⁴

53. De AFM heeft in het recente rapport uit 2019 veertien wettelijke controles van de overige (niet-Big4)-OOB accountantsorganisaties beoordeeld. De AFM constateerde dat:

‘De AFM heeft in haar onderzoek de kwaliteit van veertien wettelijke controles onderzocht en een beeld gekregen van deze onderzochte wettelijke controles. Hiervan heeft de AFM er twee als ‘voldoende’ en twaalf als ‘onvoldoende’ gekwalificeerd.’³⁵

54. De AFM stelt ook vast dat

‘[...] de kwaliteitswaarborgen opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling en het interne kwaliteitsonderzoek de geconstateerde tekortkomingen in de twaalf als ‘onvoldoende’ gekwalificeerde wettelijke controles niet [hebben] voorkomen of gedetecteerd.’³⁶

55. De commissie constateert dat het aantal als onvoldoende beoordeelde dossiers in alle rapporten zeer hoog is. De AFM stelt daarbij vast dat de aard van de meest geconstateerde tekortkomingen (steeds) vergelijkbaar is met eerdere onderzoeken en dat de interne beheersingsmaatregelen kennelijk de tekortkomingen niet hebben voorkomen.

56. Eerder is al opgemerkt dat de benaderingswijze door de AFM van het toezicht op wettelijke controles vanuit de sector wordt bekritiseerd omdat het slechts zou gaan om een partiele benadering van de kwaliteit, namelijk de *compliance*-kwaliteit. De commissie heeft bij de AFM nadere informatie opgevraagd over de aard van de bevindingen en de wijze van beoordelen. De commissie stelt op grond van die informatie vast dat het niet (en zeker niet uitsluitend) gaat om formele of procedurele tekortkomingen.

³³ AFM 2014.

³⁴ AFM 2017b, p. 4.

³⁵ AFM 2019c p.26.

³⁶ AFM 2019c p.26.

57. De MCA merkt hierover in het recente rapport op dat:

‘Vanuit de sector wordt regelmatig gesuggereerd - overigens ook in de richting van door accountants gecontroleerde organisaties - dat toezichthouder AFM vooral op compliance-achtige aspecten zoals documentatieverplichtingen toetst. De reeks aan toezichtrapporten die tot een onvoldoende beoordeling van de AFM hebben geleid, schetsen echter een duidelijk ander beeld: het gaat primair om vaktechnische gebreken.’³⁷

58. De commissie deelt dat oordeel.

59. Het aantal beoordeelde dossiers is daarbij wel beperkt. Het betreft voor de 5 organisaties in het meest recente onderzoek 14 dossiers uit 2 jaren. Er is ook geen sprake van een statistische aselechte en representatieve steekproef. De uitkomsten hebben evident zeggingskracht maar kennen tegelijkertijd beperkingen.³⁸

60. De commissie acht het daarbij tevens van belang in te gaan op de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) van 18 juni 2019³⁹ nu het college in deze uitspraak ingaat op de betekenis van bevindingen van de AFM bij dossierreviews voor de beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie.

61. Kort gezegd had de AFM betoogd dat de aanwezigheid van meerdere, in haar ogen significante, dossierbevindingen als bewijs kan dienen dat de accountantsorganisaties niet aan de zorgplicht (de accountantsorganisatie dient er zorg voor te dragen dat een accountant voldoet aan de toepasselijke wettelijke eisen en controlestandaarden) voldoet en het kwaliteitsbeheersingssysteem onvoldoende functioneert. De rechter oordeelde echter dat:

‘De aard, ernst en hoeveelheid van de tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants zeggen op zichzelf beschouwd onvoldoende over een eigenstandige gedraging van de accountantsorganisatie [...]. Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen, [...], valt er in de meeste gevallen niet aan te ontkomen (enig) onderzoek naar (de opzet en werking van) het stelsel van kwaliteitsbeheersing en/of het kwaliteitsbeleid te doen.’⁴⁰

62. Uit de uitspraak van het CBB volgt aldus dat uit de oordelen van de AFM over individuele dossiers niet één-op-één een oordeel, althans geen rechtens toereikend bewijs, kan worden afgeleid over het functioneren van het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

63. De AFM beperkt zich in haar rapporten over de kwaliteit van wettelijke controles evenwel niet uitsluitend tot de uitkomsten van dossierreviews. De AFM beoordeelde ook, kort gezegd, in 2017 voor alle OOB-accountantsorganisaties het verandertraject om te komen tot een kwaliteitsgerichte cultuur⁴¹ en in 2019 voor de overig OOB-accountantsorganisaties de mate waarin een cultuur van kwaliteit centraal staat (verandertraject), hoe het proces van continue verbetering plaatsvindt

³⁷ MCA 2020, p. 48.

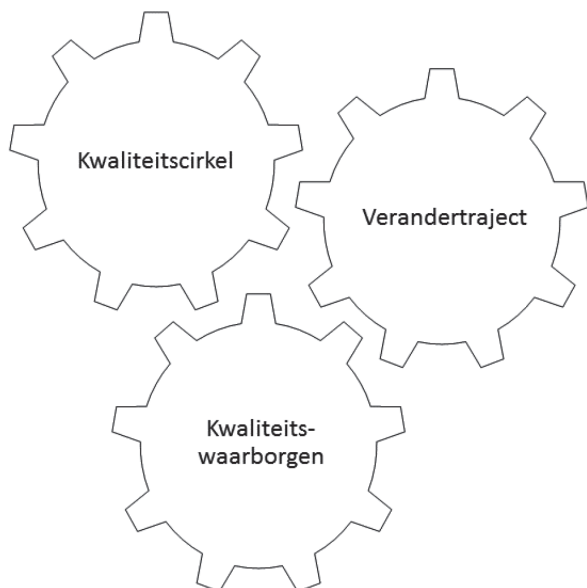
³⁸ Zoals de AFM zelf in haar recente rapport over de overig OOB-organisaties in paragraaf 4.4 ook beschrijft.

³⁹ EY 2019, PwC 2019.

⁴⁰ EY 2019, Inhoudsindicatie; PwC 2019, Inhoudsindicatie.

⁴¹ Persbericht *Kwaliteitsslag OOB-accountantsorganisaties gaat te langzaam*, <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2017/juni/kwaliteitslag-ooob>.

(kwaliteitscirkel) en hoe de kwaliteitswaarborgen zijn verankerd en toegepast.⁴² Dit zijn elementen van het tweede en derde niveau van kwaliteit zoals de commissie die onderscheidt. De AFM heeft dit in haar rapport als volgt weergegeven:



64. De AFM licht de onderdelen als volgt toe:

‘Het onderzoek naar de (onderdelen van de) kwaliteitsslag en de kwaliteit van wettelijke controles is in samenhang uitgevoerd. Het verandertraject heeft immers een positief effect op de kwaliteitswaarborgen en jaagt de continue aandacht voor kwaliteit (op strategisch niveau) aan. De uitvoering van kwaliteitswaarborgen verschaft de accountantsorganisatie relevante (sturings-) informatie. Deze informatie is belangrijke input voor de kwaliteitscirkel en kan leiden tot het nemen van bijvoorbeeld (aanvullende) kwaliteitsmaatregelen op organisatieniveau of op het niveau van wettelijke controles. De kwaliteitswaarborgen hebben vervolgens een positief effect op de uitvoering van controlewerkzaamheden en daarmee op de kwaliteit van wettelijke controles.’⁴³

De AFM beoogt aldus te beoordelen in hoeverre de accountantsorganisaties er in slagen voorwaarden voor een kwalitatief hoogwaardige wettelijke controle te scheppen en mogelijke negatieve invloeden te mitigeren.

65. De AFM concludeerde in 2017 dat de organisaties weliswaar aan het veranderen waren maar dat het verandertraject te langzaam gaat. De AFM stelde het volgende:

‘Nog geen van de onderzochte OOB-accountantsorganisaties voldoet aan alle verwachtingen om de accountantscontrole duurzaam te verbeteren. Deloitte, PwC en KPMG hebben meer bereikt op het gebied van gedrag en cultuur en governance dan Mazars, BDO, EY, Accon en Baker Tilly Berk. Deze laatste groep blijft nog (ver) achter op de meeste onderzochte onderdelen. Er zijn bij hen bijvoorbeeld onvoldoende resultaten geboekt op het sturen op kwaliteit door het bestuur.’

⁴² Persbericht *Grote verschillen in kwaliteitsslag overige OOB-accountantsorganisaties*, <https://www.afm.nl/nl-professionals/nieuws/2019/okt/rapport-kwaliteit-overige-oob-accountants>.

⁴³ AFM2019c, p.9.

Daarnaast schiet het monitoren van de effecten van de ingezette acties te kort. Ook het werken aan een gewenste kwaliteitsgerichte cultuur blijft achter. Verder lopen deze organisaties achter bij het uitvoeren van oorzakenanalyses en het doorslaggevend laten zijn van kwaliteit in het beloningsbeleid van partners. Grant Thornton is niet betrokken in het onderzoek, omdat de AFM heeft geconcludeerd dat zij in opzet van de verbetermaatregelen onvoldoende voortgang had geboekt om onderzoek überhaupt mogelijk te maken.⁴⁴

66. De AFM concludeerde in 2019 dat alle onderzochte partijen – die aan een nader onderzoek werden onderworpen omdat zij in 2017 nog sterk achterliepen – bezig zijn met hun kwaliteitsslag maar dat de resultaten en de voortgang grote verschillen vertoont. De AFM stelde het volgende:

‘De AFM concludeert op basis van haar onderzoek dat de overige OOB-accountantsorganisaties resultaten hebben bereikt in hun kwaliteitsslag. Ze hebben namelijk na het vorige onderzoek van de AFM in 2017 stappen gezet in de kwaliteitsslag. De bereikte resultaten verschillen echter onderling. BDO heeft grote resultaten bereikt in haar kwaliteitsslag en ook Mazars heeft resultaten bereikt. Accon heeft beperkte resultaten bereikt in haar kwaliteitsslag en BT weinig. GT heeft resultaten bereikt op de kwaliteitswaarborgen. De AFM heeft bij GT geen onderzoek gedaan naar de andere onderdelen van de kwaliteitsslag.⁴⁵

67. De commissie merkt wel op dat de AFM in beide rapporten aangeeft dat zij, kort gezegd, niet beoordeelt of het verandertraject toereikend is om de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te waarborgen en dat zij geen integraal onderzoek heeft gedaan naar het stelsel kwaliteitsbeheersing en de vraag of de wettelijke eisen dienaangaande zijn nageleefd.⁴⁶

68. Ten slotte wijst de commissie op de uitkomsten van een recent onderzoek van de AFM naar de kwaliteitsgerichtheid binnen de controleteams van de Big4-accountantsorganisaties.⁴⁷ De AFM heeft hiertoe een *self-assessment* uitgevoerd onder accountants van de vier grote accountantsorganisaties. De AFM constateert hier dat:

‘[E]xterne accountants, de managers en de medewerkers geven in het onderzoek aan veel belang te hechten aan het leveren van kwaliteit. [...] De respondenten geven aan dat de onderzochte accountantsorganisaties in hun ogen goede stappen hebben gezet op het gebied van houding, gedrag en cultuur. De aandacht van de organisatie voor kwaliteitsgerichtheid van de controleteams is volgens de respondenten hoog. [...] Respondenten geven aan dat de ingezette veranderingen bij hun accountantsorganisatie positieve gevolgen hebben voor de kwaliteitsgerichtheid in het controleteam en in de organisatie.⁴⁸

69. De commissie tekent hierbij wel aan dat de AFM niet zelf een oordeel heeft gegeven over de kwaliteitsgerichtheid en dat evenmin uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat een kwaliteitsgerichte cultuur duurzaam in de organisatie is geborgd.

70. Alhoewel de AFM zich bij haar toezicht in beginsel richt op de OOB-accountantsorganisaties publiceert de AFM wel trendanalyses die (mede) betrekking hebben op de niet-OOB-accountantsorganisaties. De AFM heeft in juni 2019 een dergelijke analyse gepubliceerd over (het gebruik van de) kwaliteitswaarborgen zoals de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB), het

⁴⁴ Persbericht *Kwaliteitsslag OOB-accountantsorganisaties gaat te langzaam*, <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2017/juni/kwaliteitsslag-ooob>.

⁴⁵ AFM 2019c.

⁴⁶ AFM2017b, p.66 en AFM 2019c, p.39.

⁴⁷ AFM 2019a.

⁴⁸ AFM 2019a, p. 7.

intern kwaliteitsonderzoek (IKO) en de oorzakenanalyse.⁴⁹ De AFM constateert daarin dat alhoewel de accountantsorganisaties het belang van OKB's, IKO's en oorzakenanalyses erkennen er minder aandacht aan deze maatregelen wordt gegeven. Het relatief aantal uitgevoerde OKB's en IKO's neemt af terwijl het aantal uitgevoerde wettelijke controles door de niet-OOB accountantsorganisaties toeneemt. Dit geeft voor de betreffende segmenten geen positief beeld.

PCAOB

71. In haar meest recente rapport geeft de MCA een overzicht van de controles uitgevoerd door de Amerikaanse toezichthouder PCAOB op Nederlandse Big4 organisaties. De commissie vindt dit overzicht niet zonder zeggingskracht en neemt dat om die reden hier over.⁵⁰

| Nederlandse accountantsorganisatie | Datum rapport | Aantal getoetste dossiers | Aantal dossiers met deficiëncies |
|------------------------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------------|
| EY | 1 mei 2014 | 3 | 1 |
| Deloitte | 10 november 2014 | 3 | 3 |
| PwC | 17 maart 2016 | 3 | 0 |
| BDO | 29 september 2016 | 3 | 3 |
| KPMG | 29 september 2016 | 3 | 1 |
| Deloitte | 28 juli 2016 | 3 | 0 |
| EY | 28 september 2017 | 3 | 3 |
| KPMG | 30 april 2019 | 3 | 3 |
| PwC | 20 juni 2019 | 3 | 0 |
| Totaal | | 27 | 14 |

bron: Spiegel voor de accountancysector

72. Uit het overzicht blijkt dat voor de Jaren 2017-2019 van de 9 getoetste dossiers er 6 niet zonder bevindingen waren. De commissie heeft geen nader onderzoek gedaan naar de aard van de bevindingen maar meent niettemin dat dit geen positief of vertrouwenwekkend beeld schept.

IFIAR

73. De AFM maakt deel uit van de International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR). De leden van IFIAR komen uit 55 landen waaronder landen zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. IFIAR publiceert periodiek de uitkomsten van reviews van deelnemende toezichthouders.

74. De cijfers van IFIAR laten een zeer geleidelijk afnemende lijn van bevindingen zien van 47% van de inspecties in 2014 naar 37% in 2018. Hierbij moet worden aangetekend dat het ook hier gaat om – voor mondiale begrippen - een beperkte dataset.⁵¹

⁴⁹ AFM 2019d.

⁵⁰ MCA 2020, p. 45.

⁵¹ In de voorlopige bevindingen werd gesproken abusievelijk gesproken over 132 inspecties, dit betrof het aantal inspecties van het kwaliteitsbeheersingssysteem waarover IFIAR rapporteerde. Het aantal dossierreviews betrof 921 wettelijke controles van OOB's.

75. De raad voor toezicht van de NBA beoordeelt, kort gezegd, de kwaliteit van de beroepsuitoefening van een accountant. Voor een dergelijke beoordeling wordt ten minste eenmaal in de zes jaar getoetst of het kwaliteitssysteem van een accountantskantoor in opzet en werking voldoet aan de verordeningen en nadere voorschriften die krachtens artikel 19 van de Wet op het accountantsberoep zijn vastgesteld.⁵²

76. Er zijn na een toetsing door de raad voor toezicht drie oordelen mogelijk:

Het stelsel van kwaliteitsbeheersing:

- voldoet in opzet en werking aan hetgeen bepaald is bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep;
- behoeft verbetering en voldoet in opzet en werking op belangrijke onderdelen niet aan hetgeen bepaald is bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep;
- voldoet in opzet en werking niet aan hetgeen bepaald is bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep.

77. De raad voor toezicht van de NBA doet jaarlijks verslag van de werkzaamheden. Uit deze verslagen komt het volgende overzicht. Het betreft een cumulatie van de reguliere toetsingen en hertoetsingen, bij hertoetsingen wordt enkel een *voldoet* of *voldoet niet* oordeel gegeven.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|
| <i>Aantal toetsingen</i> | 83 | 18 | 33 | 6 |
| <i>voldoet</i> | 30 | 9 | 14 | 6 |
| <i>percentage voldoet</i> | 36% | 50% | 42% | 100% |
| <i>voldoet op belangrijke onderdelen nog niet</i> | 45 | 6 | 8 | 0 |
| <i>percentage voldoet op belangrijke onderdelen nog niet</i> | 54% | 33% | 24% | 0% |
| <i>voldoet niet</i> | 8 | 3 | 11 | 0 |
| <i>percentage voldoet niet</i> | 10% | 17% | 33% | 0% |
| bron: verslagen van werkzaamheden NBA Raad voor Toezicht | | | | |

78. De commissie constateert dat ook bij toetsingen van de raad voor toezicht in 2015, 2016 en 2017 een aanzienlijk percentage niet volledig voldeed aan de gestelde eisen aan het kwaliteitsbeheersingssysteem. In 2018 voldeden daarentegen alle getoetste kantoren, waarbij moet worden aangetekend dat door de raad voor toezicht slechts 2 reguliere – en 4 hertoetsingen hebben plaatsgevonden.

79. De commissie merkt ook op dat het aantal accountantsorganisaties met een Wta-vergunning dat onder toezicht staat van de NBA raad voor toezicht afneemt, waarbij anekdotisch bewijs suggereert dat organisaties die ook in de nabije toekomst niet aan de wettelijke eisen zouden kunnen voldoen hun vergunning inleveren. Er zou in die zin sprake zijn van een opschoning. De raad zelf constateerde mede om die reden in 2018 een positieve trend, zij stelt:

⁵² Artikel 3 van de Verordening op de kwaliteitsbeoordeling.

‘Na vijf jaar toetsing van Wta-vergunninghouders komt het streven dat 100% van de Wta-kantoren voldoet aan de vereiste kwaliteit langzaam in zicht. In beginsel zou deze doelstelling met inzet van deze kantoren binnen twee jaar kunnen worden bereikt.’⁵³

De commissie acht dit een positieve ontwikkeling. Maar zij plaatst wel de kanttekening dat de trendanalyse van de AFM een ander beeld laat zien.

SRA reviewcommissie

80. De kwaliteitstoetsingen door de NBA raad voor toezicht worden uitgevoerd op grond van de beroepsregels van de NBA en vinden hun grondslag in de Wet op het accountantsberoep. De raad voor toezicht heeft de SRA, een privaatrechtelijke organisatie, geaccrediteerd om de kwaliteitstoetsingen onder haar leden uit te voeren.⁵⁴ De SRA reviewcommissie voert de kwaliteitstoetsingen uit.

81. In de voorlopige bevindingen had de commissie aangegeven dat de SRA reviewcommissie een van de AFM en NBA raad voor toezicht afwijkende wijze van toetsing hanteerde waarbij de SRA reviewcommissie in eerste instantie zou beoordelen of de self-assessment van een accountantskantoor over de werking van het kwaliteitssysteem adequaat functioneert en dat bij twijfel een dossierreview plaatsvindt. De SRA heeft in reactie op die voorlopige bevindingen aangegeven dat dit onjuist is.⁵⁵

82. De SRA heeft aangegeven dat de periodieke beoordeling van de kwaliteit van accountantskantoren door NBA en SRA in de basis niet verschillen. Zowel bij NBA als bij de SRA vindt periodiek, ten minste 1 maal per 6 jaar, een toetsing plaats waarbij dossiers worden beoordeeld. De beoordeling geschiedt daarbij op een vergelijkbare wijze.

83. De SRA vermeldde in haar reactie op de voorlopige bevindingen:

‘De AFM is de onafhankelijk publiek toezichthouder die rekening houdt met de kwaliteitstoetsingen door andere organisaties. Ten aanzien van die toetsingen concluderen we: AFM, NBA en SRA hanteren dezelfde wettelijk vastgestelde kaders, namelijk bestaande (inter)nationale wet- en regelgeving. Toetsingen van AFM, NBA en SRA richten zich op het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie. AFM, NBA en SRA hanteren daarbij dezelfde stelregel dat de beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem ten minste gebaseerd is op toetsing van een selectie controledossiers. De NBA en SRA hanteren dezelfde vragenlijsten binnen het systeem van kwaliteitsborging. AFM, NBA en SRA hanteren dezelfde wettelijk vastgestelde frequentie in het wettelijke controledomein. Met dit model wordt vermeden dat er een dubbeling van inspecties en toetsingen plaats vindt waardoor minder beslag wordt gelegd op schaars personeel.’

84. De SRA vermeldde in haar reactie eveneens dat de drie actoren verschillende invalshoeken hanteerden:

‘a. De AFM is toezichthouder op ‘slechts’ het wettelijke controledomein, en richt zich bij de uitvoering van de toetsingen in dat domein primair op de accountantsorganisaties die OOB-

⁵³ NBA Raad voor Toezicht 2018, p.6.

⁵⁴ Ook het Instituut Internal Auditors Nederland (IIA) en het Samenwerkingsverband Kwaliteitstoetsingen Overheidsaccountants (KOA) zijn door de Raad geaccrediteerd. Nu deze toetsingen door deze organisaties geen betrekking hebben op wettelijke controles zijn zij buiten beschouwing gelaten.

Zij toetsen de bij hen aangesloten interne en overheidsaccountants.

⁵⁵ SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 03 oktober 2019 (11:54).

opdrachten uitvoeren. Dat betekent in de praktijk dat de AFM eenmaal (in 2013) een themaonderzoek in het nOOB-segment heeft uitgevoerd. [...]

b. De NBA/Raad voor Toezicht en SRA/RC toetsen niet alleen het wettelijke controledomein (nOOB-opdrachten), maar ook de andere domeinen (de 'NBA-domeinen') binnen de accountancywerkzaamheden van een accountantskantoor: vrijwillige controle, samenstellen, beoordelen, overige accountantsopdrachten. Met dit model wordt vermeden dat er een dubbeling van inspecties en toetsingen plaats vindt waardoor minder beslag wordt gelegd op schaars personeel. [...].

c. De SRA toetst/beoordeelt bovendien het hele pakket aan dienstverlening van een SRA-kantoor, waaronder bijvoorbeeld het fiscale (Horizontaal toezicht) en Wwft (BFT)-domein. Maar ook bijvoorbeeld de aanbevelingen uit het rapport *In Publiek belang*; het kan echt beter!, zijn onderdeel van de toetsingen door de Reviewcommissie.

d. De NBA heeft aan haar toetsingsinstrumentarium een zogenaamde voortgezette toetsing toegevoegd: Wanneer de toetsers tekortkomingen signaleert die relatief eenvoudig en binnen 3 maanden kunnen worden hersteld, kan hij zijn advies voor het eindoordeel nog even aanhouden. De getoetste kan dan in deze periode de tekortkomingen herstellen, waarna de toetsing wordt voortgezet en afgerond door de toetsers en een advies voor het eindoordeel wordt gegeven.

e. De SRA heeft aan haar toetsingsinstrumentarium een zogenaamd inventarisatiegesprek toegevoegd: ter vaststelling van het goed functioneren van het kwaliteitssysteem (opzet en bestaan van het stelsel van kwaliteitsbeheersing) worden alle SRA-leden (dus niet alleen kantoren met een Wta-vergunning) periodiek bezocht. Dit extra toegevoegde instrument is vastgelegd in het werkdocument met nadere operationele afspraken tussen AFM en SRA.'

85. De SRA heeft aldus toegelicht dat zij op basis van inventarisatiegesprek beoordeelt of 'de kwaliteitsnorm die het kantoor zichzelf oplegt' aan de maatstaven van de SRA voldoet. De SRA beschreef dit als een 'plus' bovenop de periodieke toetsingen die onderdeel is van haar bredere programma van kwaliteitsbevordering.

86. De SRA reviewcommissie doet eveneens jaarlijks verslag van de uitkomsten van haar onderzoeken. Uit die jaarverslagen komt het volgende overzicht bij toetsingen op het Wta domein. Het betreft een cumulatie van de reguliere toetsingen en hertoetsingen.

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|
| <i>aantal toetsingen</i> | 83 | 54 | 34 |
| <i>voldoet</i> | 57 | 46 | 28 |
| <i>percentage voldoet</i> | 69% | 85% | 82% |
| <i>voldoet op belangrijke onderdelen nog niet</i> | 26 | 7 | 5 |
| <i>percentage voldoet op belangrijke onderdelen nog niet</i> | 31% | 13% | 15% |
| <i>voldoet niet</i> | 0 | 1 | 1 |
| <i>percentage voldoet niet</i> | 0% | 1% | 2% |
| <i>bron: jaarverslagen reviewcommissie SRA.</i> | | | |

87. De commissie constateert dat de uitkomsten van de dossierreviews door de SRA reviewcommissie in 2016 en 2017 een positiever beeld laten zien dan de beoordelingen van de andere twee toezichthouders. In 2018 is de uitkomst percentueel gezien slechter dan bij de raad voor toezicht van de NBA maar dit kan worden verklaard door het lage aantal toetsingen van de NBA raad voor toezicht.

Het percentage kantoren dat volledig voldoet aan de gestelde eisen ligt in 2017 en 2018 boven de 80%. De SRA verklaart het relatief hoge percentage door verwijzing naar het reeds genoemde programma van kwaliteitsbevordering, en het feit dat SRA reviewcommissie al geruime tijd de genoemde systematiek van toetsingen consequent toepast.

88. De commissie tekent nog aan dat organisaties die niet aan de eisen van de SRA willen of kunnen voldoen mogelijk het lidmaatschap van de SRA opzeggen of waarvan het lidmaatschap wordt ontnomen waardoor zij onder toezicht van de raad voor toezicht van de NBA komen. Aldus kent ook de SRA in zekere zin een vorm van 'zelfreiniging' waardoor cijfers van de SRA reviewcommissie feitelijk moeilijk vergelijkbaar zijn met die van de NBA raad voor toezicht.

89. Al met al is het aantal dossiers dat niet voldoet aan de door de toezichthouders en toetsers gestelde normen hoog. De commissie heeft daarbij geen aanleiding om te veronderstellen dat sprake is van adverse selection, met andere woorden dat de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers welbewust dossiers selecteren met een hoger risico op fouten. Op deze mogelijkheid wijst De Jong & Laan in haar reactie op de voorlopige bevindingen.

90. Dat het aantal bevindingen hoog is zou, zo stelt bijvoorbeeld de NBA, ten minste ten dele komen doordat de beoordelingsmaatstaf (wanneer is het goed genoeg) in de afgelopen jaren stelselmatig is opgehoogd. De kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles zou dan geen gelijke tred houden met de steeds hogere eisen. De commissie acht aannemelijk dat onder druk van toezichthouders en de maatschappij de eisen aan de wettelijke controle hoger zijn geworden. Daar was echter, zo meent de commissie, ook alle aanleiding voor. Gelet op het (publieke) belang van een deugdelijke wettelijke controle moeten de kwaliteitseisen aan een dergelijke controle hoog zijn en is het aan accountants en accountantsorganisaties om ervoor zorg te dragen dat aan die eisen metterdaad wordt voldaan. Het feit dat een significant deel van de beoordeelde wettelijke controles niet aan de gestelde eisen voldoet is in het licht van het publiek belang dat met een wettelijke controle is gemoeid niet aanvaardbaar

2.2.2. Tuchtzaken

91. De commissie is er meermaals op gewezen dat in uitspraken van de tuchtrechter een duidelijke indicatie gevonden zou kunnen worden over de (ontoereikende) kwaliteit van wettelijke controles. De commissie gaat om die reden hier, kort, in op het tuchtrecht voor accountants.

92. Ingevolge artikel 42, eerste lid, van de Wet op het Accountantsberoep en artikel 31, eerste lid, van de Wta is elke accountant onderworpen aan tuchtrechtspraak op grond van de Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra). De doelstelling van het tuchtrecht is om een waarborg te bieden dat het accountantsberoep als zodanig op goede wijze wordt uitgeoefend.

93. Anders dan bij bijvoorbeeld notarissen en advocaten, die geacht worden 'enkel' tuchtrechtelijke aansprakelijk te zijn voor beroepsmatig verrichte gedragingen (het optreden als notaris of advocaat) geldt dat accountants ook op gedragingen buiten de uitoefening van hun beroep tuchtrechtelijk kunnen worden aangesproken. Dat kan aan de orde zijn bij gedragingen die van invloed zijn op de uitoefening van het beroep. Zo oordeelde het College van Beroep (CBb) voor het bedrijfsleven dat een accountant kon worden aangesproken op zijn handelen als voorzitter en penningmeester van een commanditaire vennootschap.⁵⁶

⁵⁶ ECLI:NL:CBB:2017:84.

94. De drempel voor het indienen van een tuchtklacht tegen een accountant is relatief laag. De wet bepaalt dat eenieder een klacht kan indienen wegens het vermoeden van enig handelen of nalaten van een accountant in strijd met het bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep of de Wet toezicht accountantsorganisaties bepaalde, en enig ander handelen of nalaten in strijd met het belang van een goede uitoefening van het accountantsberoep. Er geldt aldus geen relativiteitsvereiste in die zin dat het handelen jegens de klager gericht dient te zijn of de klager daarvan schade dient te hebben ondervonden.

95. De Accountantskamer en in hogere instantie het CBb kunnen bij tuchtrechtelijk verwijtbare gedragingen de volgende maatregelen opleggen: een waarschuwing, een berisping, een geldboete tot €8.100, tijdelijke doorhaling voor ten hoogste één jaar van de inschrijving in het accountantsregister en een doorhaling waarbij de tuchtrechter bepaalt binnen welke termijn de betrokken accountant niet opnieuw in het register kan worden ingeschreven. Deze termijn bedraagt maximaal 10 jaar.

96. Het aantal ingediende en gegrond verklaarde tuchtklachten kan aldus een indicator zijn voor de kwaliteit van de werkzaamheden van accountants. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat het tuchtrecht niet is beperkt tot wettelijke controles. Als gezegd vallen alle gedragingen, zelfs buiten de uitoefening van het beroep, in potentie binnen het tuchtrechtelijk domein.

97. Uit cijfers van de Accountantskamer komt het volgende beeld naar voren.

| <i>Tuchtcollege</i> | Aantal ingediende klachten in 2018 | Omvang beroeps-groep in 2018 | Aantal klachten per 1000 beroepsbeoefenaren |
|---|------------------------------------|---|--|
| <i>Accountantskamer</i> | 120 | 21.479 (in 2018) / 8.792 (openbaar accountants) ⁵⁷ | 6 / 14 (indien uitgegaan van openbaar accountants) |
| <i>Tuchtcollege Gezondheidszorg</i> | 1.780 ⁵⁸ | 337.703 ⁵⁹ | 5 |
| <i>Raad van Discipline (advocatuur)</i> | 1.004 ⁶⁰ | 17.784 ⁶¹ | 56 |
| <i>Kamers voor Notariaat</i> | 374 ⁶² | 3.164 ⁶³ | 118 |

98. De commissie stelt vast dat het aantal ingediende klachten relatief beperkt is, in het bijzonder in het licht van het ontbreken van een relativiteitsvereiste. Het aantal gegrond verklaarde klachten is met gemiddeld ongeveer de helft⁶⁴ evenzeer relatief beperkt. Er is daarbij ook geen sprake van een duidelijk herkenbare trend in de tijd.

⁵⁷ <https://www.accountant.nl/feiten-en-cijfers/>.

⁵⁸ <https://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/over-de-tuchtcolleges/jaarcijfers-tuchtcolleges/jaarcijfers-2018/regionale-tuchtcolleges/algemene-cijfers>.

⁵⁹ https://www.bigregister.nl/binaries/bigregister/documenten/publicaties/2017/03/03/herregistratierapport-2018/Herregistratierapport+2018_def.pdf.

⁶⁰ <https://raadvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2019/05/Jaarverslag-tuchtrechtspraak-2018-1.pdf>.

⁶¹ <https://raadvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2019/05/Jaarverslag-tuchtrechtspraak-2018-1.pdf>.

⁶² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarverslag-notariaat-2018.pdf>.

⁶³ <https://www.knb.nl/stream/factsheet-leden-en-medewerkers>.

⁶⁴ NBA 2018c.

99. Hierbij wijst de commissie wel op de conclusie uit een promotieonderzoek van dr. Herregodts, *Gemeenschappelijke normen voor vertrouwensberoepen*, waarin zij concludeert dat:

‘Hoewel het aantal uitspraken dat in de onderzochte periode door de Accountantskamer en het CBb over accountants is geweest aanzienlijk lager ligt dan het aantal uitspraken dat door de tuchtcolleges voor advocaten en artsen is geweest, hebben die laatste meer te kampen met niet-ontvankelijke en (voor zover de tuchtrechter uitspraken met dat dictum kan wijzen) kennelijk ongegronde uitspraken. Dat relativeert het verschil in aantallen uitspraken.’⁶⁵

100. Relevant is voorts dat voor accountants en medici geldt dat zij, anders dan advocaten en notarissen, zijn onderworpen aan een combinatie van publiek toezicht én tuchtrecht. Het is denkbaar dat dit ertoe leidt dat klachten over het optreden van dergelijke beroepsbeoefenaars worden ‘verdeeld’ tussen beide routes. Het is de commissie wel opgevallen dat de AFM vooralsnog zeer beperkt tuchtklachten lijkt aan te brengen.

101. De commissie heeft daarnaast signalen dat dit relatief beperkte aantal klachten mede het gevolg is van onvolkomenheden in de inrichting van het stelsel. Zo komt in de advocatuur een belangrijke rol in het aanbrengen van klachten toe aan de deken van de Orde van Advocaten, het aantal klachten dat door de NBA als beroepsorganisatie van accountants wordt aangebracht is echter beperkt. Een verregaande jurisdisering van de procedure binnen de NBA zou hieraan mede debet zijn.

102. Aan de commissie is ook gesuggereerd dat een significant aantal klachten jegens accountants en accountantsorganisaties in privaatrechtelijke overeenkomsten zouden worden geschikt teneinde formele (tuchtrechtelijke en civiele) procedures te voorkomen. Om dit te verifiëren heeft de commissie bij de Big4 en Next 5 informatie opgevraagd over het aantal en de inhoud van schikkingen die betrekking hadden op de uitvoering van wettelijke controles. De commissie doet over de inhoud van de ontvangen informatie geen mededelingen maar stelt wel vast dat de aangeleverde informatie (waarbij overigens niet alle partijen aan het informatieverzoek hebben voldaan) geen aanleiding lijkt te vormen om te veronderstellen dat het ‘wegschikken’ van conflicten het aantal tuchtklachten of civiele procedures in significante mate neerwaarts beïnvloedt.

103. De commissie meent dat het tuchtrecht, naast het veel prominenter aanwezige publiek toezicht, een belangrijke rol kan spelen in de bevordering van de kwaliteit van het werk van accountants. Zowel in educatieve (welke normen gelden en hoe moeten die worden geïnterpreteerd) als in disciplinerende zin. Dit vergt wel dat vermeende fouten daadwerkelijk ter beoordeling voor de tuchtrechter worden gebracht. De commissie citeert hier opnieuw mw. Herregodts die opmerkt dat:

‘De institutionele klagers moeten hun taak serieus oppakken, wat ook vereist dat zij de zware en principiële zaken ter beoordeling voorleggen aan de tuchtrechters.’⁶⁶

2.2.3 Incidenten

104. De commissie stelt ook vast dat bij de oordeelsvorming over de kwaliteit van wettelijke controles regelmatig wordt gewezen naar incidenten als ‘teken aan de wand’ voor een significant kwaliteitsprobleem. De commissie meent echter dat uit de vaak genoemde incidenten niet één-op-één een structureel probleem kan worden afgeleid. Het zijn echter wel signalen van een mogelijk dieperliggend probleem. De commissie heeft uit een analyse van een aantal min of meer recente incidenten geen eenduidig beeld over tekortkomingen in de wettelijke controle kunnen afleiden.

⁶⁵ Herregodts 2019, p. 578.

⁶⁶ Herregodts 2019, p. 620.

Evenmin heeft de commissie bewijs gezien van de veelgehoorde stelling dat de incidenten evident 'het topje van de ijsberg' zijn. Met andere woorden: bij verschillende incidenten zijn accountants zonder meer tekortgeschoten maar deze incidenten kunnen op zichzelf niet leiden tot een conclusie over structureel falen van accountants.

105. De MCA heeft in haar recente rapport een aantal opmerkingen gemaakt over recente incidenten. Deze gaan niet zozeer over de vraag of incidenten een indicator zijn van een duurzaam tekortschietende kwaliteit van de wettelijke controle, maar veeleer over de gevolgen van incidenten voor het verandertraject van de Nederlandse accountancysector. De MCA merkt in de eerste plaats op dat nieuwe incidenten extra afbreuk doen aan het vertrouwen dat door de maatregelen en het veranderproces binnen de sector na september 2014 is opgebouwd. Ten tweede geeft de reactie van accountant(s)organisaties op incidenten inzicht in de mate van transparantie en het lerend vermogen dat wordt getoond en de vraag of verantwoordelijkheid wordt erkend en genomen voor hetgeen is misgegaan. Ten derde wijst de MCA op de verbondenheid van de grote accountantsorganisaties in een internationaal netwerk waardoor de gevolgen van buitenlandse incidenten, bijvoorbeeld ten aanzien van het vertrouwen in de organisaties, als het ware worden geïmporteerd naar Nederland. Daarbij stelt de MCA kernachtig vast:

*'Kwaliteitsgebreken zijn de oorzaak, incidenten het gevolg.'*⁶⁷

106. De commissie acht dit valide punten.

2.2.4 Interne kwaliteitsoordelen

107. In het kader van hun kwaliteitsborging voeren accountantsorganisaties ook zelf beoordelingen uit van uitgevoerde wettelijke controles. Het betreft dan bijvoorbeeld de reeds genoemde OKB's of andersoortige interne inspecties. Bij iedere OOB-accountantsorganisatie vindt dit jaarlijks gemiddeld bij ongeveer dertig tot veertig opdrachten plaats. Iedere externe accountant wordt tenminste eens per drie jaar gereviewd door dit programma.

108. De NBA heeft op het Dashboard Accountancy de uitkomsten van deze interne inspecties voor de OOB-organisaties over de jaren 2015, 2016 en 2017 weergegeven.⁶⁸

⁶⁷ MCA2020, p.51.

⁶⁸ NBA Dashboard accountancy. <https://www.nba.nl/dashboard/kwaliteit/de-accountantsorganisaties-en-de-beoordeling-van-kwaliteit/>.

Interne inspecties oob-accountantsorganisaties

| Interne inspecties (1) | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|------------------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|
| | totaal | toereikend | totaal | toereikend | totaal | toereikend |
| Big four (2) | 203 | 145 (71%) | 191 | 144 (75%) | 195 | 148 (76%) |
| Next five (3) | 201 | 150 (75%) | 130 | 87 (67%) | 70 | 39 (56%) |
| Totaal | 404 | 295 (73%) | 321 | 231 (72%) | 265 | 187 (71%) |

De weergegeven informatie is op basis van uitvraag bij de oob-accountantsorganisaties. Betreft interne inspecties op wettelijke controles (inclusief oob-controles) en niet-wettelijke controles.

(1) Jaren betreffen de boekjaren waarop de controles betrekking hebben.

(2) Deloitte, EY, KPMG, PwC

(3) accon avm, Baker Tilly, BDO, Grant Thornton, Mazars; de gegevens van een van deze kantoren zijn nog niet beschikbaar.

bron: De accountantsorganisaties en de beoordeling van kwaliteit

109. Op het dashboard worden deze cijfers als volgt geduid:

‘Interne inspecties laten zien dat meer dan 75 procent van de getoetste controles bij big four-kantoren toereikend is. Dit betekent dat nog altijd bijna 25 procent niet voldoet aan de gestelde eisen. Bij de next five-kantoren ligt het percentage toereikende controles op 56 procent. De dalende lijn bij deze kantoren hoeft niet te betekenen dat ook de kwaliteit vermindert. De next five-kantoren geven aan dat ze bezig zijn met een verbeterprogramma en de interne kwaliteitslat hoger zijn gaan leggen, met als gevolg een lager percentage toereikende scores. [...] Uit de tabellen en figuren lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de kwaliteit niet verbeterd is, maar dat ligt genuanceerder. Een beïnvloedende factor is namelijk ook de ontwikkeling van het proces van interne kwaliteitsinspecties en het hoger leggen van de lat.’

110. De commissie stelt vast dat het percentage interne inspecties dat niet toereikend is bevonden aanzienlijk is, zowel bij de Big4 (in 2017 24%, min of meer stabiel in de tijd) als bij de overig- OOB (in 2017 44%, stijgende trend). Dit betekent dat ten minste in bijna een kwart van de onderzochte dossiers niet aan de eigen interne kwaliteitsstandaarden wordt voldaan. Dat deze standaarden in de loop van de tijd zijn verhoogd doet daaraan niet af.⁶⁹

111. De MCA wijst er in haar laatste rapport nog op dat de AFM in de meest recente onderzoeken dossiers heeft beoordeeld die aan de interne kwaliteitsbeheersingsmaatregelen zoals een OKB of IKB zijn onderworpen. Nu de AFM in die dossiers tekortkomingen heeft vastgesteld, betekent dit dat die kwaliteitsbeheersingsmaatregelen onvoldoende hebben gefunctioneerd. Zij hebben immers die tekortkomingen niet voorkomen. Dat impliceert, zoals ook de MCA opmerkt⁷⁰, dat het aantal dossiers

⁶⁹ De commissie heeft de OOB accountantsorganisaties ook zelf gevraagd naar de uitkomsten van de interne beoordelingen. Uit de informatie die de commissie heeft ontvangen komt geen significant ander beeld naar voren dan uit van de cijfers op het dashboard, zij het dat het voor de commissie lastig is gebleken om de uitkomsten van de interne reviews met elkaar te vergelijken nu ook hier geldt dat verschillende kantoren verschillende maatstaven lijken te hanteren.

⁷⁰ MCA 2020, p.46.

dat in interne inspecties als toereikend is aangemerkt naar verwachting nog neerwaarts moet worden bijgesteld om te corrigeren voor onterechte ‘voldoendes’.

112. Op het Dashboard accountancy wordt opgemerkt dat: *‘[h]et uitgangspunt voor de accountantsorganisaties is om op alle controles een toereikende score te behalen. Ook al betekent een niet-toereikende score niet in alle gevallen een foutief oordeel van de accountant, de risico’s daarop nemen wel toe.’* De commissie stelt vast dat die lat door de OOB-accountantsorganisaties nog bij lange na niet is gehaald.

113. De commissie heeft geen vergelijkbaar overzicht van de niet-OOB accountantsorganisaties.

2.2.5 Beoordeling van de kwaliteit door stakeholders

114. Naast de resultaten van de controles door de toezichthouders en de interne inspecties kan de beoordeling van de kwaliteit door stakeholders zoals controlecliënten of beleggers eveneens een indicator van de kwaliteit van de wettelijke controles zijn.

115. De gecontroleerde organisaties zien de accountant aan het werk en kunnen vanuit hun positie een oordeel, zei het subjectief, geven over de kwaliteit van de controlewerkzaamheden. SEO constateert uit de resultaten van een enquête onder gecontroleerde entiteiten:

‘dat organisaties in bijna driekwart van de gevallen enigszins tot zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de wettelijke controles [...] Het deel dat aangeeft tevreden of zeer tevreden te zijn is meer dan vijftig procent. Slechts acht procent is enigszins tot zeer ontevreden over de kwaliteit. [...] Als motivatie voor het tevredenheidscijfer geven respondenten aan dat een wettelijke controle door een accountantskantoor met een onervaren team, zonder kennis van de sector, zonder zicht op de praktijk en met gebrekkige communicatie over het algemeen niet goed scoort. Een vaak genoemde reden voor een hoog tevredenheidscijfer is kennis van de sector waarin de organisatie actief is. Daarnaast worden goede service, goede samenwerking, transparantie, klik met het auditteam, een stabiel auditteam en affiniteit met de processen van de organisatie ook gewaardeerd. [...] Er is nagenoeg geen verschil tussen kleine, middelgrote en grote organisaties met betrekking tot de tevredenheid over de kwaliteit van wettelijke controles. De verschillen tussen Big Four, Next Five en andere accountantsorganisaties zijn niet eenduidig en niet groot [...]. 83 procent van de OOB’s is enigszins tot zeer tevreden over de kwaliteit van de wettelijke controles, wat hoger is dan de groep als geheel [...] Ten slotte zijn provincies en gemeenten in ongeveer even hoge mate tevreden over de kwaliteit als organisaties in andere sectoren. Dit ondanks grotere ervaren beperkingen bij de keuze van accountantsorganisatie [...].’⁷¹

116. Uit deze cijfers blijkt dat controlecliënten over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van ‘hun’ accountantsorganisaties. Er is nagenoeg geen verschil tussen kleine, middelgrote en grote organisaties met betrekking tot de tevredenheid over kwaliteit.

117. Hierbij geldt dat het risico bestaat dat een gecontroleerde organisatie de afgifte van een goedkeurende accountantsverklaring gelijkstelt aan een kwalitatief goede controle. Uit een eveneens door SEO gehouden enquête onder accountantsorganisaties blijkt dat ongeveer een derde van de geënquêteerde accountantsorganisaties het enigszins eens of eens is met de stelling dat volgens de gecontroleerde organisaties een goedkeurende verklaring gelijk staat aan goede kwaliteit. Dit impliceert dat oordelen van gecontroleerde organisaties over de kwaliteit van de wettelijke controle met voorzichtigheid moeten worden bezien.

⁷¹ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 62 - 63.

118. Het ligt in de rede dat dit risico minder groot is bij leden van de raad van commissarissen van een gecontroleerde onderneming. Zij zouden immers als intern toezichthouder meer waarde moeten hechten aan een gedegen accountantscontrole. Dit geldt temeer voor leden en voorzitters van de auditcommissie die dit specifieke onderwerp in portefeuille hebben.

119. In opdracht van de NBA heeft onderzoeksbureau Motivaction een onderzoek gedaan onder de voorzitters van 50 auditcommissies van ondernemingen met een beursnotering aan de AEX of de AMX.⁷² Dit onderzoek diende in kaart te brengen hoe zij aankijken tegen de prestaties die accountants leveren. Motivaction concludeerde op basis van 24 reacties dat deze voorzitters over het algemeen tevreden waren over de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden.

‘Driekwart van de voorzitters vindt dat de kwaliteit van de accountants op de traditionele aandachtgebieden de afgelopen vier jaar is verbeterd.’

en

‘De focus op de juiste aandachtsgebieden in combinatie met goede prestaties is terug te zien in het rapportcijfer: de voorzitters beoordelen de accountants gemiddeld met een 8,1.’⁷³

120. De commissie heeft vergelijkbare signalen van bestuurders van grote beursgenoteerde vennootschappen ontvangen.

121. De AFM heeft in haar reactie op de voorlopige bevindingen aangegeven dat zij:

‘van mening is dat de kwaliteitsbeleving van gecontroleerde geen goede graadmeter is voor de kwaliteit van wettelijke controles, omdat een groot gedeelte van ondernemingen een hoge kwaliteit van wettelijke controles gelijkstelt aan het verkrijgen van een goedkeurende controleverklaring. Daarnaast geldt dat veel gecontroleerde ondernemingen niet voldoende in staat zijn de kwaliteit goed te beoordelen. Ook de kwaliteitsbeleving van auditcommissieleden is geen goede indicator van kwaliteit. Deze beleving is mogelijk gekleurd, omdat auditcommissieleden terughoudend kunnen zijn om zich naar buiten toe negatief uit te spreken over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controle. Auditcommissieleden hebben zelf een rol in de selectie en monitoring van de externe accountant en behartigen tevens de belangen van de onderneming.’⁷⁴

122. De commissie erkent het door de AFM gesignaleerde gegeven dat de kwaliteitsbeoordeling door gecontroleerde ondernemingen en door leden van auditcommissies vanuit een bijzonder perspectief geschiedt en dat beide groepen een belang hebben bij de uitkomst van de accountantscontrole. De commissie meent evenwel dat voor een breed beeld van de (gepercipieerde) kwaliteit van controles ook de kwaliteitsbeleving van deze stakeholders informatief is. Het is één maar niet dé indicator. Daarbij geldt dat de commissie het feit dat gecontroleerde organisaties moeite hebben om de kwaliteit van hun accountant en de door hem of haar uitgevoerde controle te beoordelen een belangrijk gegeven vindt.

⁷² Motivaction 2019.

⁷³ Motivaction 2019, p. 9.

⁷⁴ Autoriteit Financiële Markten (B Delsing), 24 oktober 2019 (17:08), p. 3.

123. De oordelen van stakeholders op meer afstand tot de accountantscontrole⁷⁵ zijn minder positief.

124. Zo stelde EUMedion in haar reactie op het digitaal loket weliswaar de kwaliteit moeilijk te kunnen meten, zij geeft eveneens aan dat

*'er [...] nogal wat signalen [zijn] waaruit volgt dat de kwaliteit van audit veelal tekortschiet.'*⁷⁶

Daarbij wijst EUMedion onder meer op de hierboven reeds genoemde rapporten van de AFM.

125. De Vereniging voor Effectenbezitters merkt in haar reactie op het digitaal loket op dat:

*'Het is [...] essentieel dat hoge, duurzame en consistente kwaliteit van controle gegarandeerd kan worden. De ontegenzeggelijke verbeteringen in de sector ten spijt moeten wij constateren dat het vertrouwen van beleggers in de kwaliteit van het oordeel van controlerende accountants nog onvoldoende is.'*⁷⁷

126. VEB voegde daar in haar reactie op de voorlopige bevindingen nog aan toe dat:

*'Het ontbreken van een meetbaar kwaliteitsoordeel in combinatie met de talloze incidenten zorgen voor onzekerheid bij de gebruikers van de jaarrekening en de samenleving als geheel'*⁷⁸

127. De commissie concludeert dat er een aanzienlijk onderscheid bestaat tussen het oordeel over de kwaliteit van de accountantscontrole van (vertegenwoordigers van) gecontroleerde ondernemingen en beleggers. Voor beide groepen geldt daarbij dat zij aangeven de kwaliteit van een controle moeilijk te kunnen beoordelen, laat staan meten. Gecontroleerde ondernemingen zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de accountantscontrole, beleggers negatiever.

2.2.6 De sector zelf over kwaliteit

128. Het is de commissie gebleken dat de accountancysector zelf, in ieder geval sedert het verschijnen van het rapport 'In het publiek belang' in 2014, steeds sterker de aandacht is gaan richten op verbeteringen van (randvoorwaarden voor het verhogen van) de kwaliteit van de wettelijke

⁷⁵ De VEB heeft in haar reactie op de voorlopige bevindingen bij deze constatering aangegeven dat '[d]eze observatie [...] bevreemding [wekt], omdat dit impliceert dat de kritiek van buitenstaanders gelegen is aan gebrekkige kennis over het controleproces en de oordelen van de accountant. Daarnaast wordt geïmpliceerd dat bijvoorbeeld aandeelhouders (te) ver van de accountant afstaan en zich daarvan geen rekenschap geven. Dit strookt niet met de inspanningen van (vertegenwoordigers van) aandeelhouders die afstand te verkleinen. Aandeelhouders hebben afgelopen jaren blijk gegeven van de behoefte en noodzaak om intensief kennis te nemen van de mening van de accountants en de door hen uitgevoerde controle.' De commissie merkt op dat zij niet heeft beoogd een waardeoordeel te geven over de visie van aandeelhouders op de kwaliteit noch op de inspanningen van aandeelhouders ter zake van betrokkenheid bij de wettelijke controle. De commissie heeft slechts tot uitdrukking gebracht dat aandeelhouders feitelijk niet op dezelfde wijze als de gecontroleerde onderneming en de accountant zijn betrokken bij of inzicht hebben in het proces van de wettelijke controle. Zij kunnen vooraf in algemene zin overleg voeren met accountants(organisaties over in hun ogen belangrijke punten en achteraf kennis te nemen van de uitkomsten van die controle en daarover overleg voeren met de betrokken accountant. Zij kunnen echter niet in detail kennis nemen van de controleactiviteiten en het controledossier en staan daarmee feitelijk op (meer) afstand.

⁷⁶ Stichting EUMedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 19 april 2019 (10:38), p. 3.

⁷⁷ Vereniging voor Effectenbezitters (. . .), 29 april 2019 (08:59), p. 1.

⁷⁸ VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55), p. 2.

controle. Dit lag overigens ook in de rede nu de werkgroep die verantwoordelijk was voor dit rapport onder meer constateerde:

‘dat de hoogconjunctuur waarin veel van de huidige accountants zich professioneel hebben ontwikkeld, gecombineerd met het ontbreken van effectieve correctiemechanismen zoals extern toezicht, heeft geleid tot een geleidelijke verwaarlozing van elementaire vakprincipes. De economische meewind en de omzet- en resultaatstijgingen voor het uitbreken van de crisis resulteerden in een cultuur van genoegzaamheid, waarin maatschappelijke ontwikkelingen eenvoudig konden worden genegeerd of onderschat.’⁷⁹

129. In dit rapport zijn 53 maatregelen voorgesteld die de kwaliteit van wettelijke controles zouden moeten verbeteren. Het betreft onder meer aanbevelingen met betrekking tot de governance en de cultuur binnen accountantsorganisaties.

130. Om inzicht te bieden in de voortgang van de invoering van deze maatregelen voor OOB- en niet-OOB accountantsorganisaties heeft de NBA een monitor ingericht. Op basis van *self-assessments* geven organisaties hier aan hoe ver zij zijn met deze maatregelen. Volgens de monitor nemen vrijwel alle organisaties (99%) deel aan deze monitor en hebben zij gezamenlijk 85% van de maatregelen doorgevoerd.

131. Om de uitvoering en borging van deze 53 maatregelen ook onafhankelijk te monitoren is de Monitoring Commissie Accountancysector (MCA) ingesteld. De MCA heeft inmiddels driemaal (in 2016, 2018 en recent in januari 2020) een rapport uitgebracht met haar oordeel over de uitvoering van de 53-maatregelen en de ontwikkelingen in de sector meer in het algemeen.

132. De MCA maakt in het samenvatting van haar eindrapport ‘Spiegel voor de accountancysector’⁸⁰ de balans op van vijf jaar onderzoek. Zij stelt:

‘dat de accountancysector er nu beter voor staat dan bij de start van de werkzaamheden van de MCA in 2015 [...] De MCA heeft het afgelopen jaar ook vastgesteld, dat de sector als geheel meer dan eerder het geval was in beweging is gekomen en dat het kwaliteitsbewustzijn is verstevigd. Een cultuur- en gedragsverandering wordt gestimuleerd [...] . Een en ander gericht op het leveren van kwaliteit en het meer centraal stellen van het publiek belang. [...]’⁸¹

133. De MCA constateert ook kernachtig dat:

‘De MCA is van mening dat er sprake was en nog steeds is van een structureel probleem binnen de accountancysector. [...]’⁸²

en elders

‘dat er sprake is van een structureel probleem in de accountancysector. Namelijk het bestaan van een prestatiekloof, die is ontstaan door telkens terugkerende vaktechnische kwaliteitsgebreken met incidenten tot gevolg [...]’⁸³

⁷⁹ NBA 2014a, p. 8.

⁸⁰ MCA 2020.

⁸¹ MCA 2020, p.11.

⁸² MCA 2020, p.31.

⁸³ MCA 2020, p.37.

134. Om die reden meent de MCA dat er aanleiding is om een aantal aanbevelingen (door de MCA 'impactvolle ingrepen' genoemd) te doen. De MCA heeft er blijkens deze aanbevelingen onvoldoende vertrouwen in dat voortgaan op de thans ingeslagen weg zal leiden tot een duurzaam geborgde kwaliteit. De MCA onderbouwt de noodzaak voor haar aanbevelingen als volgt:

'Waarom is nu de tijd rijp om tot noodzakelijke en impactvolle ingrepen te komen?

- 1. Kwaliteitsrapporten van de AFM en andere toezichthouders laten over een reeks van jaren zien, dat accountantsorganisaties in Nederland (maar overigens ook wereldwijd) een te hoog aantal kwaliteitsgebreken tonen. Daarnaast leveren de interne inspectierapporten van accountantsorganisaties, ook een te laag percentage voldoende op. De kwaliteitsgebreken vormen een belangrijk onderdeel van de prestatiekloof.*
- 2. Gevolg van die kwaliteitsgebreken zijn verwijtbare want vermijdbare incidenten (in verleden én heden). Deze zijn beeldbepalend en soms zelfs leidend in discussies over de accountancysector. Zij vormen daarmee eveneens een belangrijk onderdeel van de prestatiekloof. De MCA ziet de incidenten voor een groot deel dus als concretisering of manifestatie van de onder 1 genoemde kwaliteitsgebreken. Bij goed functionerende kwaliteitsborgingssystemen binnen accountantsorganisaties, komen (signalen inzake) incidenten eerder naar voren en kan maatschappelijke schade worden beperkt en/of voorkomen.*
- 3. De OOB-vergunninghouders, met name de Big 4 (Deloitte, EY, KPMG en PwC), zijn uitgegroeid tot systeemorganisaties. Dat geeft hen marktmacht en scheidt een afhankelijkheidsrisico. Hetgeen – net als bij de bancaire sector het geval is – een stevige grip van de wetgever en toezichthouder op dit deel van de sector noodzakelijk maakt én rechtvaardigt.*
- 4. De in verband met de noodzakelijke kwaliteitsverbetering getroffen maatregelen en veranderingen, zijn na een proces van vijf jaar nog onvoldoende geborgd en de effecten ervan zijn nog onvoldoende aangetoond. Bovendien ontbreekt (nog steeds) een logisch verband tussen enerzijds de door de sector en accountantsorganisaties getroffen maatregelen en anderzijds de weg te nemen oorzaken en de te bereiken effecten. Voorts zijn de wicked problems (zoals: de structuurmodellen, fraude alsmede marktordening en marktwerking), door de sector nog steeds onvoldoende geadresseerd.*
- 5. De maatregelen die de accountancysector de afgelopen jaren heeft getroffen alsmede het culturen gedragsveranderingsproces, komen in belangrijke mate voort uit druk van buitenaf (extrinsieke motivatie). Het veranderproces vertoont sectorbreed te weinig focus en diepgang, mist snelheid en doortastendheid; bovendien ontbeert het veranderproces een integrale aanpak. De toon aan de top is pas echt geloofwaardig indien deze voortkomt uit intrinsieke motivatie. Een dergelijke toon heeft de MCA de afgelopen vijf jaar, naast diverse positieve uitzonderingen, te vaak niet aangetroffen. De motie-Nijboer (2014), de twee eerdere MCA-rapporten en de instelling van de CTA door Minister Hoekstra, zijn recente voorbeelden van druk van buitenaf waardoor de sector in beweging is gekomen.*
- 6. De maatregelen en veranderingen zijn ingezet door de 'laatste kans' die de politiek de sector in 2014 heeft geboden. Daardoor is er de facto sprake van zelfregulering. Daarmee ontbreekt het dwingende karakter van wet- en regelgeving. Daarin schuilt het risico dat de stappen die de afgelopen jaren voorwaarts zijn gezet, in de toekomst weer (gedeeltelijk) zouden kunnen worden teruggedraaid. Bijvoorbeeld zodra de druk op de sector is verlicht, de financiële resultaten tegenvallen, een recessie intreedt of nieuwe bestuurders aantreden, die (weer) andere aspecten dan kwaliteit en het publiek belang laten prevaleren. Anders gezegd: de maatregelen en veranderingen van de afgelopen periode zijn onvoldoende verankerd en daardoor op belangrijke onderdelen omkeerbaar.*
- 7. De geschiedenis laat zien dat de problemen die zich binnen de accountancysector manifesteren, een sterk repeterend karakter hebben. Bijlage VI bij dit eindrapport bevat een beschrijving van het Amerikaanse Senaatsrapport The Accounting Establishment (1977). In dat rapport komt*

het grootste deel van de problematiek aan de orde, die tijdens de werkzaamheden van de MCA centraal heeft gestaan. Dat is ook het geval voor diverse andere rapporten die in bijlage VI aan de orde komen, waarvan de Engelse Brydon-review (2019) de meeste recente is. Die herhaling van discussie toont zowel de aard van de (wicked) problematiek, als de macht van systeemorganisaties én het gebrek aan doorzettingsmacht van overheden en toezichthouders. Het is daarom tijd het repeterend karakter te beteugelen en in te grijpen, in plaats van te wachten op weer nieuwe commissies die vermoedelijk tot eenzelfde soort probleemanalyse en aanbevelingen gaan komen. In deze wijst de MCA ook op belangrijke overeenkomsten, in zowel de probleemanalyse als de oplossingsrichting, in de onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen rapportages van de CTA en MCA.

8. Kortom: de onacceptabel brede prestatiekloof, tast het maatschappelijk en politiek vertrouwen aan in accountants(organisaties). Dat is zorgwekkend, omdat zij een betekenisvolle rol in het systeem van corporate governance behoren te vervullen: de accountant als betrouwbare speler in het financieel-economisch verkeer, als zekerheidsverschaffer, poortwachter en slot op de deur bij verantwoordingsstukken van derden.⁸⁴

135. De NBA geeft, als voornaamste vertegenwoordiger van de sector, in haar reactie op de voorlopige bevindingen een overzicht van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren:

‘De accountancysector is het afgelopen decennium veelvuldig onderwerp geweest van publiek debat. Tegelijkertijd kenmerkt de sector zich sinds 2014 door een grote veranderdynamiek, zoals tevens weergegeven in de door de NBA bij uw Commissie aangeleverde informatie. De sector heeft een fors aantal verbeterinitiatieven genomen om aan hoge kwaliteitseisen te voldoen. Daarnaast is zowel op nationaal als op Europees niveau nieuwe wet- en regelgeving aangenomen om de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de controle te borgen. Uit gesprekken met kantoren en beroepsorganisaties in het buitenland blijkt dat de lat in Nederland hoog ligt in vergelijking met andere landen.

De externe druk, onder andere van de AFM in haar rol als toezichthouder, stond aan de basis voor dit omvangrijke verandertraject en wij zien dat door borging van alle maatregelen de kwaliteitsgerichte cultuur en het centraal stellen van het publiek belang vorm krijgt. Wij realiseren ons dat, ondanks de intensieve verbetertrajecten van de afgelopen jaren, de accountancysector nog niet is waar zij moet zijn. Tegelijkertijd zien wij dat accountants en kantoren zijn veranderd door meer zichtbaar het publiek belang centraal te stellen. Kwaliteit is leidend in de promotie en beoordeling en beloning van accountants en waar dat nog niet het geval is verwachten wij dat de leiding van het kantoor daarop wordt aangesproken door haar toezichthoudend orgaan (AvA of RvC) of door haar medewerkers. Wij zien een verbeterd stelsel van kwaliteitsbeheersing ter monitoring van de uitvoering van opdrachten en verbeterde interne en externe inspectieresultaten, diepgaande oorzaak analyses, meer training op harde en zachte competenties en gerichte keuzes door kantoren bij de aanvaarding en beëindiging van controleopdrachten. Er worden gemiddeld meer uren per opdracht besteed (57% bij oob-controles en 27% bij niet-oob-controles),² wij zien positieve effecten van de verplichte kantoorroulatie en meer scherpte in controles. Het percentage van de omzet uit overige diensten bij wettelijke niet-oob-controleklanten is gedaald van 29% in 2014 tot 16% in 2018 bij de oob-accountantsorganisaties.³ Het aantal interne consultaties bij kantoren of bij de NBA is toegenomen, er werden door accountants meer meldingen gedaan van ongebruikelijke transacties en wij zien verscherpt intern en extern toezicht. [...]

Wij zien echter ook dat alle maatregelen leiden tot een meer formalistische aanpak en impact hebben op de werkdruk, zoals ook door uw Commissie wordt geconstateerd. Kwaliteit is daarbij

⁸⁴ MCA 2020, p.13/14.

*meer dan ticking the box. Samen met een negatieve beeldvorming leidt dat tot een verminderde aantrekkelijkheid van het beroep. Kwaliteit gaat volgens ons juist ook over de professionele oordeelsvorming van de accountant.*⁸⁵

136. De NBA is, als vertegenwoordiger van de sector, aldus optimistischer van toon. Zij onderstreept de kwaliteitsverbetering en de energie die daarin is gestoken. Zij onderschrijft dat meer nodig is, maar stelt ook dat daaraan hard wordt gewerkt. Dit wordt in de reacties op de voorlopige bevindingen eveneens opgemerkt door diverse andere respondenten uit de sector.⁸⁶

137. Er lijkt, zo concludeert de commissie, binnen de sector en evident bij de OOB-accountantsorganisaties, geen gebrek aan aandacht voor verbetering van de kwaliteit van de controles. Uit de genoemde bronnen doemt het volgende beeld op. Er is veel aandacht voor en activiteit op het terrein van de kwaliteit van wettelijke controles. De sector zelf lijkt niet ontevreden over de richting en het tempo, de onafhankelijke MCA is kritisch en meent dat impactvolle maatregelen nodig zijn om een structureel probleem het hoofd te kunnen bieden.

2.3 Conclusie

138. De commissie heeft hiervoor aan de hand van een aantal indicatoren haar indrukken geschetst van 'de stand van de kwaliteit anno nu' en de verwachtingen die er zijn ten aanzien van de ontwikkeling van de kwaliteit. Dat beeld is onvolledig. Het is noodzakelijk om op 3 niveaus 'de temperatuur op te nemen' teneinde een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van wettelijke controles:

- de uitkomst van het controleproces en de compliance-kwaliteit;
- het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, en;
- de factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit zoals de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van de organisatie en de beloningsstructuur.

139. Ten aanzien van het eerste niveau geldt dat de signalen zorgwekkend zijn. Het aantal bevindingen van de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers is structureel hoog. Een significant percentage van de beoordeelde controledossiers voldoet niet aan de gestelde normen. Dat betekent ook dat, zoals de AFM opmerkt, de kwaliteitswaarborgen de tekortkomingen in de onderzochte wettelijke controles niet hebben voorkomen of gedetecteerd.

140. Ten aanzien van het tweede en derde niveau geldt dat de commissie niet meer dan indrukken kan krijgen. De AFM constateert dat de OOB-accountantsorganisaties weliswaar een kwaliteitsslag maken maar dat de voortgang daarvan verschilt, het is nog niet overal aan de maat. De MCA concludeert in wezen hetzelfde.

141. Al met al ontbreekt een representatief beeld van de kwaliteit, op basis van duidelijke *audit quality indicators*. Dit geldt voor het bovenste segment van de OOB-accountantsorganisaties maar nog meer voor de organisaties in het midden en kleinere segment. Daarover is steeds minder informatie voorhanden. Als gevolg van dit gebrek is de kwaliteit van wettelijke controles niet duurzaam geborgd. Gelet op het publieke belang van een deugdelijke accountantscontrole is dit niet aanvaardbaar.

⁸⁵ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p.2.

⁸⁶ Onder meer KPMG en PwC: KPMG (E. Eeftink), Amstelveen, 31 oktober 2019 (14:30); PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43).

142. De commissie meent dat het cruciaal is dat er snel betere informatie beschikbaar komt over de kwaliteit van de wettelijke controles op alle drie niveaus (compliance kwaliteit, kwaliteitsbeheersingssysteem, onderliggende factoren die van materiële invloed zijn. De commissie doet daarom de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen op korte termijn uniforme Audit Quality Indicators te worden vastgesteld die beoordeeld worden door de toezichthouder. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor de drie niveaus van kwaliteit.

Aanbeveling 2: Accountantsorganisaties dienen aan de hand van deze indicatoren periodiek over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te rapporteren. Deze rapportages worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeengebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.

Aanbeveling 3: Wetenschap, toezichthouders en de accountancysector moeten zich inspannen voor meer (wetenschappelijk) onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse accountancysector, met inbegrip van de factoren die verschillen in kwaliteit verklaren.

143. De commissie meent daarbij dat in de Audit Quality Indicators (AQI's) rekenschap moet worden gegeven van de gelaagdheid van actoren, rollen en verantwoordelijkheden bij een wettelijke controle. De commissie doelt hierbij in ieder geval op de (relatie tussen) de individuele accountant, het controleteam waar de accountant onderdeel van uitmaakt of leiding aan geeft, het organisatieonderdeel waar het controleteam onderdeel van uitmaakt en de accountantsorganisatie waar het organisatieonderdeel deel van uitmaakt.

144. Het is de commissie niet ontgaan dat de aanbeveling om te komen tot AQI's lijkt op maatregel 5.1 van de zogenoemde 53-maatregelen. Daarin is opgenomen dat:

*'Accountantsorganisaties [...] voor een standaardset van kwaliteitsindicatoren, waaronder indicatoren op het gebied van leverage en coaching, in het transparantieverlag of jaarverslag [moeten] rapporteren wat de interne doelstelling of norm is voor de betreffende indicator, wat de werkelijke uitkomst is over het afgelopen jaar en welke acties worden genomen indien het resultaat negatief afwijkt van de doelstelling of norm.'*⁸⁷

145. Daarbij heeft de commissie eveneens vastgesteld dat de MCA in haar voorlaatste rapport constateerde dat ten aanzien van het bestaan van deze maatregel door accountantsorganisaties vooruitgang is geboekt.⁸⁸ De commissie meent evenwel dat de door haar geraadpleegde gepubliceerde kwaliteitsindicatoren, bijvoorbeeld in de transparantieverlagen die OOB-accountantsorganisaties verplicht zijn op te stellen, nog zeer beperkt tegemoetkomen aan de onderliggende wens om objectieve, vergelijkbare en representatieve informatie. De commissie heeft – immers - naar aanleiding van de gepubliceerde informatie geen oordeel kunnen vellen over de kwaliteit en heeft veel moeite moeten doen om data te verzamelen. Een gebrek aan standaardisatie, controle en openbaarmaking lijkt daaraan debet.

146. Het is de commissie evenmin ontgaan dat uit de literatuurreview van het Erasmus Competition and Regulation Institute volgt dat voor de effectiviteit van de invoering AQI's op de kwaliteit niet voldoende empirisch bewijs beschikbaar is om ex ante conclusies te kunnen trekken. De commissie

⁸⁷ NBA 2014a, p. 100.

⁸⁸ MCA 2018, p.25.

herhaalt dat de afwezigheid van voldoende empirisch bewijs niet betekent dat een dergelijke maatregel niet effectief kan zijn. De commissie meent echter dat het van doorslaggevend belang is om een representatief, actueel en volwaardig beeld te krijgen van de kwaliteit op alle drie niveaus teneinde te kunnen beoordelen of andere maatregelen om de kwaliteit te verhogen noodzakelijk zijn. Daarnaast geldt dat meer transparantie een noodzakelijke voorwaarde is voor een betere werking van de markt voor accountantsdiensten hetgeen op zichzelf een prikkel voor een betere kwaliteit oplevert.

147. In de reactie op de voorlopige bevindingen hebben diverse partijen kritische opmerkingen gemaakt over de voorlopige aanbeveling om te komen tot AQI's. De reacties zien, kort gezegd, op 3 thema's:

- a. de vraag of het werk van accountants is te vangen in objectieve criteria op basis waarvan de kwaliteit vast te stellen is;⁸⁹
- b. het risico dat deze indicatoren op zichzelf weer verworden tot afvinklijstjes⁹⁰; en,
- c. het proces van totstandkoming van deze indicatoren.⁹¹

148. In de reacties op de voorlopige bevindingen is de vraag opgeworpen of het werk van accountants zich wel laat vangen in objectieve criteria en indicatoren. Een accountantscontrole is complex, vereist professional judgement en wordt door verschillende stakeholders telkens anders beoordeeld en gewaardeerd.

149. Zoals de heer van der Zanden opmerkt:

*'vraag is of u daarbij de weergave van de kwaliteit van het vrije beroep niet inperkt tot enkele meetbare aspecten zonder recht te doen aan de breedte en complexiteit van de beroepsuitoefening en, zeker voor het accountantsberoep, de grote diversiteit aan belanghebbenden met ieder hun eigen kwaliteitsbeleving. Met een dergelijke meting en rapportering wordt de markt niet van betere maar juist van onvolledige en dus onbetrouwbare informatie voorzien.'*⁹²

150. De commissie onderkent voornoemde, maar meent niettemin dat dat het mogelijk zou moeten zijn een set aan indicatoren samen te stellen die, in samenhang bezien⁹³, de kwaliteit van wettelijke controles, inzichtelijk maken. In de eerste plaats stelt de commissie vast dat, zoals de NBA ook in haar reactie op de voorlopige bevindingen opmerkt, accountantsorganisaties voor hun interne beheersing

⁸⁹ Onder meer dhr. Van der Zanden, dhr. Van Kempen, Confirm Accountants, de Jong & Laan, DRV, de SRA: Prof.dr.mr. / RA P.M. van der Zanden, Asten, 28 oktober 2019 (14:00); Van Kempen CLS BV (A.B.M. van Kempen, CISA), Sint Michielsgestel, 21 oktober 2019 (13:11); Confirm Accountants (Drs J Peters), Randwijk, 31 oktober 2019 (18:26); de Jong & Laan (RR Ogink RA), Vroomshoop, 30 oktober 2019 (20:40); DRV Accountants & Adviseurs (RA M. Bick), Rotterdam, 31 oktober 2019 (20:30); SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15).

⁹⁰ Onder meer dhr. Van der Ven, de Young Profs : TIAS School for Business and Society, Tilburg University (prof. dr. ACN van de Ven), H.I. Ambacht, 27 oktober 2019 (14:53); Young Professionals OOB kantoren (H. Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:14).

⁹¹ Onder meer Mazars, KPMG, dhr. In 't Veld, Deloitte: Mazars Accountants N.V. (Medewerkster Bestuurssecretariaat E.M. van Huissteden), Rotterdam, 31 oktober 2019 (16:33); KPMG (E. Eeftink), Amstelveen, 31 oktober 2019 (14:30); TIAS School for Business and Society, Tilburg University (prof. dr. ACN van de Ven); Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26)); Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34).

⁹² Prof.dr.mr. / RA P.M. van der Zanden, Asten, 28 oktober 2019 (14:00).

⁹³ Zoals de Jong & Laan in de reactie op de voorlopige bevindingen opmerkt zijn verbanden tussen de indicatoren evenzeer van belang: de Jong & Laan (RR Ogink RA), Vroomshoop, 30 oktober 2019 (20:40).

al een veelvoud aan indicatoren hanteren en, voor zover zij daartoe verplicht zijn, daarover rapporteren in hun transparantieverslag.

151. De commissie verwijst vervolgens naar het project Audit Quality Indicators van de PCAOB⁹⁴ waarbij de Amerikaanse toezichthouder 28 potentiële indicatoren identificeert in de categorieën *audit professionals*, *audit process*, *audit results*, het rapport van onder meer de Canadese toezichthouder, de *Canadian Public Accounting Board*, dat ten behoeve van audit commissies circa 20 potentiële indicatoren identificeert⁹⁵ en het rapport van de Wereldbank uit 2018 *Reporting by Audit Oversight Bodies*⁹⁶ dat een overzicht bevat van door diverse toezichthouders geformuleerde en gehanteerde AQI's. De commissie verwijst naar onderstaand overzicht uit dit laatste rapport.⁹⁷

| Indicator | Issuing body | NBA | FAOA | FRC UK ³ | PCAOB | US CAQ | CPAB | CAANZ | ACRA | IOSCO | Total |
|---|--------------|----------------|----------------|---------------------|-------|--------|------|-------|------|-------|-------|
| 1. Training hours per audit personnel | | x | | x | x | x* | x | x* | x | x* | 8 |
| 2. 'Internal engagement quality views' | | x | x ⁴ | x | x | x | | | x | | 6 |
| 3. External inspections | | x | | x | x | x | | | x | x | 6 |
| 4. Number of audit staff per audit partner | | | x | | x | | x | x* | x | | 5 |
| 5. Years of experience | | | | | x | x | x | | x | x | 5 |
| 6. Partner workload | | x ⁵ | | | x | x | x | | x | | 5 |
| 7. Industry expertise of audit personnel | | | | | x | x | x | | x | x | 5 |
| 8. Staff workload | | | | | x | x | x | | | x | 4 |
| 9. Investment in development of new audit methodology and tools | | x | | x | x | | | x | | | 4 |
| 10. Staff turnover | | x | x | | x | | | | x | | 4 |
| 11. Independence | | x | | | x | | | | x | x | 4 |
| 12. Technical resources support | | x | | | x | x | x | | | | 4 |
| 13. Staff satisfaction survey | | x ⁶ | | x | x | | | | | | 3 |
| 14. External investigations | | x | | x | x | | | | | | 3 |
| 15. Tone at the top | | | | | x | x | | | | x | 3 |

bron: *Reporting by Audit Oversight Bodies - Centre for Financial Reporting Reform*

152. De commissie acht in het licht van het voorgaande het opstellen van AQI's voor Nederland aldus zeer wel mogelijk.

153. De commissie erkent dat het risico bestaat dat, eenmaal vastgesteld, AQI's op zichzelf weer verworpen tot een checklist of niet meer een weergave van de situatie maar een driver voor gedrag gaan vormen. Zoals de heer Van der Ven opmerkt dat:

'de focus op indicatoren ten koste kan gaan van het uiteindelijke doel: het verhogen van

⁹⁴ <https://pcaobus.org/EconomicAndRiskAnalysis/ORA/Pages/AQI.aspx>.

⁹⁵ CPAB2018, Audit Quality Indicators Final Report, <http://cpab-crc.ca/Documents/Topics/Audit%20Quality%20Indicators/AQI%20Final%20Report%20EN.pdf>.

⁹⁶ World Bank Group 2018, p. 18 e.v..

⁹⁷ Het overzicht is oorspronkelijk afkomstig van een rapport van Accountancy Europe uit 2016, *Overview of Audit Quality Indicators Initiatives*.

*de kwaliteit. Niet de kwaliteit komt centraal te staan, maar het halen van de indicator.*⁹⁸

154. De commissie meent dat een dergelijk risico op een aantal manieren kan worden beperkt. Zo moet bij de vormgeving van de indicatoren voorkomen worden dat zij uitsluitend een technisch of procedureel karakter hebben zodat daaraan niet uitsluitend op een dergelijke wijze kan worden voldaan. De commissie verwijst daarbij ook naar het tweede en derde niveau waarop de kwaliteit zou moeten worden beoordeeld. Voorts moeten de eisen in regelgeving en toezicht waaraan accountants en accountantsorganisaties dienen te voldoen, niet met deze indicatoren worden gelijkgesteld. Met andere woorden er moet in regelgeving en toezicht ruimte blijven voor meer open normen zoals de beheerste en integere uitoefening van het bedrijf.⁹⁹ Op deze wijze blijven accountantsorganisaties en de toezichthouder uitgedaagd om zich, ook separaat aan deze indicatoren, een oordeel te vormen.

155. Diverse partijen hebben opmerkingen gemaakt over de totstandkoming van de indicatoren. Zo zou bij het formuleren van deze indicatoren een breed en internationaal veld van belanghebbenden moeten worden betrokken¹⁰⁰, en zou er een rol moeten zijn voor de standardsetter (die ook maatschappelijke stakeholders betreft), de toezichthouder en accountantsorganisaties.¹⁰¹ Mazars geeft daarbij de oprichting van een orgaan los van de NBA en de AFM in overweging, met als specifiek doel toezicht te houden op de indicatoren. Ook zou binnen dit orgaan nagedacht kunnen worden over het in samenhang met relevante stakeholders vaststellen van de relevante AQI's.¹⁰²

156. De commissie schetst in hoofdstuk 10 haar visie op het proces van implementatie van de diverse aanbevelingen van dit rapport. De commissie merkt daarbij, zonder af te willen doen aan het belang van een bredere betrokkenheid van stakeholders bij de totstandkoming van de AQI's, nu al op dat zij hecht aan een voortvarende vaststelling van de AQI's. Deze aanbeveling komt voort uit de constatering dat op dit moment de kwaliteit van wettelijke controles in Nederland onvoldoende valt vast te stellen, hetgeen betekent dat niet kan worden uitgesloten dat deze duurzaam onder de maat is. Aan deze situatie moet snel een einde komen. Voorkomen dient te worden dat het proces van vaststelling van de AQI's verzandt in een moeras van onderzoek, (internationaal) overleg, reflectie en heroverweging.

157. De commissie meent ten slotte dat van het tuchtrecht een sterke kwaliteitsbevorderende rol kan uitgaan.

Aanbeveling 4: De commissie beveelt aan de effectieve werking van het tuchtrecht nader te onderzoeken.

⁹⁸ TIAS School for Business and Society, Tilburg University (prof. dr. ACN van de Ven), H.I. Ambacht, 27 oktober 2019 (14:53), p. 2.

⁹⁹ Artikel 21 Wta.

¹⁰⁰ Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34).

¹⁰¹ KPMG (E. Eeftink), Amstelveen, 31 oktober 2019 (14:30).

¹⁰² Mazars Accountants N.V. (Medewerkster Bestuurssecretariaat E.M. van Huissteden), Rotterdam, 31 oktober 2019 (16:33).

3. Er is sprake van een kloof tussen sector en maatschappij

Er bestaat een kloof tussen wat de samenleving verwachten en wat accountants kunnen en moeten leveren. Dit schaadt het vertrouwen dat in accountants wordt gesteld. Accountants moeten meer doen op financiële fraude en continuïteit. Niet-financiële informatie moet niet volledig worden voorbehouden aan accountants. Zij moeten bovendien transparant zijn over de mate van zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden.

158. Het feit dat het toevoegen van zekerheid en daarmee het creëren van vertrouwen het kernelement is van de publieke taak van accountants maakt de huidige discussie rondom de kwaliteit van de accountantscontrole zo precair. Het vertrouwen in accountants en in de kwaliteit van de accountantscontrole lijkt zelf geschaad. Zoals Humphry et al. opmerken:

*'Conceptually, auditing can be said to exist because of a lack of trust between principals and agents. It is a function that is designed to enhance trust between such parties. [...] We trust auditors because we cannot trust others. If we cannot trust auditors, what really is the point and value of audit?'*¹⁰³

159. Bij de beantwoording van de vraag hoe het kan dat het vertrouwen in accountants zo is geschaad, wordt veel gewezen op de zogenoemde verwachtingskloof. In hun inbreng op het digitaal loket is hier onder meer door KPMG¹⁰⁴, PwC¹⁰⁵, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹⁰⁶, dhr. Straathof¹⁰⁷ en de SRA¹⁰⁸ aandacht op gevestigd.

3.1 De verwachtingskloof

160. De verklaring van de accountant verschaft een hogere mate van zekerheid over de getrouwheid van periodieke financiële verantwoordingen. Een goedkeurende accountantsverklaring geeft echter geen volledige zekerheid en sluit niet uit dat er sprake is van onregelmatigheden. Een goedkeurende accountantsverklaring bij een jaarrekening betekent niet per definitie dat het goed gaat met een bedrijf; de situatie dat een onderneming in financiële problemen komt, kort na het verkrijgen van een goedkeurende controleverklaring hoeft niet direct te betekenen dat er onterecht een dergelijke verklaring is afgegeven. Desondanks wordt in het maatschappelijke verkeer aan de accountantsverklaring een grotere mate van zekerheid ontleend dan kan worden gebaseerd op de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Daarnaast verwacht het publiek dat de accountant op meer onderdelen controles uitvoert dan waartoe de accountant op basis van standaarden en regelgeving is verplicht. Het verschil tussen de door het maatschappelijke verkeer uitgesproken verwachting en de daadwerkelijk aan de accountantsverklaring te ontleenen zekerheid is de genoemde verwachtingskloof.

¹⁰³ Humphrey *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2018, afl. 92(1-2), p. 10.

¹⁰⁴ KPMG (Head of Assurance E. Eeftink), Amstelveen, 19 april 2019 (12:31).

¹⁰⁵ PwC (A.H.M. van Gils), Amsterdam, 19 april 2019 (15:57).

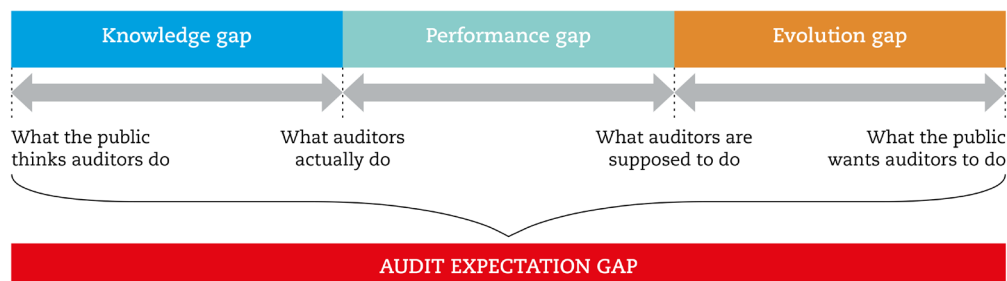
¹⁰⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07).

¹⁰⁷ RA L.N.M. Straathof, Roelofarendsveen, 25 februari 2019 (20:52).

¹⁰⁸ SRA (RA P.C.J. Dinkgreve), Nieuwegein, 17 april 2019 (10:18).

161. De internationale beroepsvereniging van accountants (*Association of Chartered Certified Accountants / ACCA*) heeft recentelijk een studie gepubliceerd over de verwachtingskloof.¹⁰⁹ Hierin wordt naar het oordeel van de commissie inzichtelijk uiteen gezet wat de verwachtingskloof is.

FIGURE 2.1: The audit expectation gap



'While it is common to refer to 'the expectation gap', in truth there are several gaps. We propose dividing the expectation gap into three components as shown in figure 2.1 [...]. ACCA defines the overall audit expectation gap as: the difference between what the public thinks auditors do and what the public wants auditors to do.'

The 'knowledge gap' is the difference between what the public thinks auditors do and what auditors actually do. This recognises that the public can sometimes misunderstand audit: for example, the extent to which auditors are responsible for preventing company failure [...].¹¹⁰

The 'performance gap' focuses on areas where auditors do not do what auditing standards or regulations require. This could be because of insufficient focus on audit quality; the complexity of certain auditing standards; or differences in interpretation of auditing standard or regulatory requirements between practitioners and regulators.

The 'evolution gap' exists in the areas of the audit where there is a need for evolution, taking into consideration the general public's demand, technological advances and how the overall audit process could be enhanced to add more value.¹¹¹

162. Het CMA rapport identificeert categorieën aan argumenten die de verwachtingskloof zouden kunnen verklaren:

- *'Auditors' role and duties versus company directors' roles and duties;*
- *Misunderstanding or lack of clarity about the purpose of an audit*
- *Scope – extent of audit coverage*
- *Scope – the extent to which an audit is supposed to spot fraud*
- *Time; backward-looking and companies' future viability; and,*
- *Form and content of the auditor's output.¹¹²*

Het betreft aldus een brede selectie aan diverse thema's die de kloof verklaren tussen het werk van accountants en de verwachtingen van afnemers over (de inhoud en resultante van) dat werk.

163. De commissie stelt vast dat de accountancysector er kennelijk in al die jaren nog steeds niet in is geslaagd om (i) in de uitvoering van haar werkzaamheden en de door de sector zelf op te stellen

¹⁰⁹ ACCA Global 2019.

¹¹⁰ ACCA Global 2019, p. 9.

¹¹¹ ACCA Global 2019, p. 10.

¹¹² CMA 2019, p. 18.

beroepsregels in voldoende mate aan te sluiten bij gerechtvaardigde verwachtingen over de uitvoering van de controle en (ii) in voldoende mate duidelijk te maken welke verwachtingen ongerechtvaardigd zijn en waarom.

164. Daarbij valt eveneens op dat er kennelijk wel sprake is van een bijna structureel tekort aan vertrouwen in accountants maar dat dit niet gepaard gaat met afnemende verwachtingen. Met langdurig onvoldoende ingeloste verwachtingen ten aanzien van de zekerheid die aan een accountantsverklaring kan worden ontleend zouden die verwachtingen moeten afnemen. Het onverminderd bestaan van de verwachtingskloof spreekt dit echter tegen. Dit sluit ook aan bij hetgeen ACCA onder de *'evolution gap'* verstaat, er komen steeds nieuwe verwachtingen of wensen bij.

165. In hoeverre de accountant er in slaagt door zijn werkzaamheden zekerheid – het 'product' van de accountant – toe te voegen is in overwegende mate afhankelijk van de vraag of hij voldoet aan de verwachtingen van diegene die hij die zekerheid moet geven. Voldoet een accountant niet of niet geheel aan de gestelde verwachtingen dan zal het vertrouwen in die werkzaamheden ook onvolledig zijn en wordt dus het publiek belang geschaad. De vraag is hoe hiermee om te gaan. De gebruiker (afnemer) van een accountantsverklaring ervan proberen te overtuigen dat de verwachtingen (neerwaarts) moeten worden bijgesteld om daarmee het vertrouwen te laten toenemen lijkt nogal een opgave. Nu de verwachtingen kennelijk niet bijgesteld worden, zal om voldoende vertrouwen te scheppen beter voldaan moeten worden aan die verwachtingen.

166. De commissie merkt ook op dat een eenzijdige focus op de verwachtingskloof niet behulpzaam is. Zo kan naar het oordeel van de commissie de accountancysector alleen dan wijzen op ongerechtvaardigde verwachtingen van de zijde van het maatschappelijk verkeer indien de kwaliteit van de wettelijke controle buiten twijfel staat.

3.2 Niet financiële informatie, fraude en continuïteit

167. De commissie heeft gewezen op de kloof die bestaat tussen wat de samenleving verwacht van de wettelijke accountantscontrole en dat wat accountants thans (kunnen en moeten) leveren (de *'evolution gap'* van ACCA). Deze kloof richt zich onder meer op de verwachtingen rondom niet-financiële informatie, fraude en continuïteit.

168. Voor vermogensverschaffers wordt een beoordeling een onderneming op de niet-financiële prestaties steeds belangrijker. Een groot aantal partijen¹¹³ heeft in reactie op de voorlopige bevindingen opmerkingen gemaakt over de aanbeveling dat de controle van niet-financiële informatie niet hoeft te worden voorbehouden aan de accountant.

169. Kort samengevat komen deze reacties er op neer dat de commissie in de voorlopige bevindingen het toenemend belang van verantwoording over niet-financiële informatie en zogenoemde *integrated reporting* onvoldoende onderkent, onvoldoende rekenschap geeft van het feit dat de accountant al

¹¹³ Onder meer dhr. Tsang, dhr. Bekkerin, dhr. Paape, dhr. Gortemaker, Gemeente Den Haag, Eumedion, dhr. In 't Veld, dhr. Veld, de Vereniging voor Effectenbezitters, dhr. Ganga, de SRA, Alfa Accountants: Alfa Accountants en Adviseurs (Fou-Khan Djeh Tsang), Wageningen, 31 oktober 2019 (18:09); Nyenrode Business Universiteit (prof. dr. RA RO CIA L. Paape), Sassenheim, 15 oktober 2019 (18:11); Erasmus Universiteit (prof. RA J.C.A. Gortemaker), Rotterdam, 21 oktober 2019 (10:15); Gemeente Den Haag (RA MPC CPC C.G.A. Slotema), Den Haag, 23 oktober 2019 (15:26); Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31); RA R.F.H. Veld, Eindhoven, 01 november 2019 (10:48); VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55); Drs RA US Ganga, Apeldoorn, 31 oktober 2019 (17:07); SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15).

een (wettelijke) taak heeft ter zake van de controle van bepaalde niet-financiële informatie en dat de mogelijkheid om controles te laten uitvoeren door anderen dan de accountant verschillende negatieve effecten kan hebben zoals bijvoorbeeld een tegenstijdig oordeel van de accountant en de 'alternatieve' controleur.

Zo stelt EUMedion:

'In aanbeveling I spreekt de CTA zich uit tegen een wettelijke rol voor de accountant om niet-financiële informatie te toetsen. Dat kan ook door andere partijen worden gedaan, zo meent de CTA. Deze aanbeveling sluit echter niet goed aan op de wettelijke rol die de accountant nu al heeft bij de inhoud van het bestuursverslag. Sinds boekjaar 2016 moet de accountant niet alleen onderzoek doen naar de jaarrekening, maar ook onderzoeken of er, in het licht van de tijdens de controle verkregen kennis en begrip omtrent de vennootschap en haar omgeving, materiële onjuistheden in het bestuursverslag zitten. Dit oordeel moet ook in de controleverklaring worden opgenomen, onder opgave van de aard van die eventuele materiële onjuistheden. Bovendien bergt dit het risico in zich van tegenstrijdige oordelen, wat alleen maar tot verwarring bij de gebruikers van de niet-financiële informatie zal leiden. Daarbij komt dat niet-financiële informatie, dat veel verder reikt dan de sustainable development goals waarnaar de CTA refereert, voor beleggers steeds belangrijker wordt. Beleggers gebruiken deze informatie om te beoordelen of de vennootschap het vermogen heeft om langetermijnwaarde te creëren. Op haar beurt is deze informatie voor de accountant direct relevant om een oordeel te vellen over de langetermijn continuïteit van de desbetreffende vennootschap. Daarnaast zou het vreemd zijn om van vennootschappen een geïntegreerde visie op de financiële en niet-financiële prestaties te verlangen en om daarover ook geïntegreerd te rapporteren (integrated reporting), terwijl de accountant dit niet zou hoeven te doen. Beleggers verwachten ook van accountants 'geïntegreerd denken' en derhalve een 'geïntegreerde controleverklaring.'¹¹⁴

De NBA merkt op:

'De NBA hecht eraan te benadrukken dat zij ten aanzien van de controle van niet-financiële informatie een belangrijke rol voor de accountant ziet, vooral gezien het groeiende belang van niet-financiële informatie voor de waardebeoordeling van de onderneming en de besluitvorming van investeerders en beleggers. Dit vereist oordeelsvorming door de (controleerend of intern) accountant in het kader van de controle. Daarnaast past het binnen de natuurlijke rol van de accountant als onafhankelijke partij die zekerheid over deze relevante informatie kan verschaffen, o.a. in het kader van de hierboven genoemde continuïteit. Ten slotte willen wij u wijzen op de mogelijke complexiteit en onduidelijkheid wanneer door de accountant gecontroleerde financiële informatie en de door een niet-accountant gecontroleerde niet-financiële informatie in één verantwoordingsdocument samenkomen.'¹¹⁵

En de SRA merkt op:

'In het kader van de noodzakelijke en juiste financiële verantwoording van ondernemingen, het belang dat partijen bij het nemen van financiële en niet-financiële beslissingen kunnen vertrouwen op het gepresenteerde beeld van de (financiële) positie van de ondernemingen, de ketengedachte, en de kennis van en inzichten in de onderneming van de accountant, kunnen wij ons niet vinden in de conclusie van de CTA dat 'niet-financiële informatie (waaronder SDG's) niet onmiddellijk tot de natuurlijke habitat van de controlerende accountant lijken te behoren'. Hiermee gaat de

¹¹⁴ Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31), p. 5 en 6.

¹¹⁵ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 4.

*commissie voorbij aan het verband tussen en de effecten van niet-financiële informatie op financiële informatie, voorbij aan de wijze waarop de toezichthoudende en controlerende rol van de accountant wordt ingevuld in het nOOB/mkb-segment, én voorbij aan innovatie - waarmee de sector tegemoetkomt aan de door de commissie opgevoerde evolution gap.*¹¹⁶

170. De commissie wijst op een kloof die bestaat tussen wat de samenleving verwacht van de wettelijke accountantscontrole en dat wat accountants thans kunnen. Deze kloof richt zich onder meer op de verwachtingen ten aanzien van de controle op niet-financiële informatie. Niet financiële informatie is een breed begrip. Op grond van een Europese richtlijn¹¹⁷ met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie in het bestuursverslag, bevat dit verslag die informatie die noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontwikkeling, de resultaten en de positie van de entiteit die gecontroleerd wordt alsmede van de effecten van haar activiteiten op milieu-, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en de bestrijding van corruptie en omkoping.

171. Elk van deze elementen is op zichzelf, en in het kader van het perspectief op een entiteit evident van groot belang. Niet-financiële informatie – of beter de prestaties van een entiteit op de eerdergenoemde elementen – kan belangrijke inzichten geven over het functioneren van de entiteit nu en in de toekomst. Daarmee is inzicht in de prestaties – en een beoordeling daarvan door een onafhankelijk deskundige - ook voor belanghebbenden bij de entiteit zoals beleggers van belang. De prestaties op deze elementen kunnen op korte of op langere termijn invloed hebben op de financiële prestaties van de entiteit. Niet ten onrechte wordt niet-financiële informatie soms ook aangeduid als *pre-financial information* zoals sommige partijen zoals de NBA in hun reactie op de voorlopige bevindingen aangeven.

172. De commissie is zich ook bewust van het feit dat de accountant in sommige gevallen nu al niet-financiële informatie in de wettelijke controle betreft. De accountant dient in die gevallen te controleren of de entiteit over de vereiste niet-financiële informatie rapporteert in het bestuursverslag en daarbij dient de accountant na te gaan of het bestuursverslag met de jaarrekening verenigbaar is en of het bestuursverslag in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de entiteit en zijn omgeving, materiële onjuistheden bevat.¹¹⁸

173. Samengevat: de commissie ziet het belang van niet-financiële informatie voor stakeholders en de commissie ziet ook dat er een verband is met de financiële verantwoording en de controle van de externe accountant daarop.

174. De commissie ziet ook een taak voor de accountant ten aanzien van de controle van niet-financiële informatie. De commissie meent evenwel dat het bereik daarvan niet ongelimiteerd is. De commissie maakt in dat verband een onderscheid naar de (voorzienbare) gevolgen van de prestaties waarover in de niet-financiële informatie wordt gerapporteerd. Daar waar die prestaties op termijn redelijkerwijs voorzienbare financiële gevolgen kunnen hebben, ligt een beoordeling van die informatie door een accountant in het kader van de wettelijke controle voor de hand. Daar waar de financiële gevolgen verder in de toekomst liggen en meer onzeker is of überhaupt sprake zal zijn van significante financiële gevolgen, is het verband met de wettelijke controle minder evident.

175. Als de commissie het goed ziet, is ook in de Europese regelgeving het bereik van de rapportageplicht ten aanzien van niet-financiële informatie niet ongelimiteerd. Immers de

¹¹⁶ SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15), p. 9.

¹¹⁷ Richtlijn 2014/95/EU.

¹¹⁸ Artikel 2:393 BW.

eerdergenoemde richtlijn spreekt daar van een rapportageplicht indien dit noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontwikkeling, de resultaten en de positie van de entiteit alsmede van de effecten van haar activiteiten.

176. De commissie stelt daarenboven vast dat de ontwikkeling van normen voor de vastlegging van de prestaties en de rapportage daarover nog volop in beweging is. Dat betekent dat controle (of beter: het verlenen van *assurance*) van die rapportages complexer en minder hard is dan het geval is bij financiële informatie. In het licht van de verwachtingskloof vormt dit naar het oordeel van de commissie ook aanleiding tot enige terughoudendheid.

177. Daarenboven is ingevolge de richtlijn enkel de controle op de aanwezigheid van de niet-financiële informatie voorbehouden aan de accountant. De richtlijn laat expliciet ruimte om een beoordeling van de inhoud daarvan ook door een andere onafhankelijke verlener van assurediensten te laten verlenen. Bijvoorbeeld Spanje heeft van deze optie gebruik gemaakt. Bij de omzetting van deze richtlijn in Nederland is daarbij het volgende overwogen:

‘Er is geen gebruik gemaakt van de optie om een andere verlener van assurediensten de verklaring niet-financiële informatie te laten controleren. Zou het aan de onderneming overgelaten worden om een andere dienstverlener in te schakelen, dan is het lastiger om de waarde van de verklaring van die dienstverlener in te schatten en die verklaring te vergelijken met verklaringen bij andere ondernemingen, die wellicht een ander soort dienstverlener hebben ingeschakeld. Bovendien zijn de werkzaamheden van de accountant met de nodige waarborgen omgeven door de regulering van die beroepsgroep van overheidswege, door het toezicht van de AFM en door zelfregulering (toepassing van de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NVCos), die zijn afgeleid van de International Standards on Auditing van de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB)). Ook valt te betwijfelen of het inschakelen van een andere verlener van assurediensten tot lagere kosten zal leiden. De accountant kan op basis van het onderzoek dat hij doet naar de onderneming in het kader van de jaarrekening en de overige onderdelen van het bestuursverslag en op basis van de kennis die hij daaruit heeft verkregen over de onderneming, een oordeel geven over de verklaring niet-financiële informatie. Een andere verlener van assurediensten zal zich doorgaans eerst moeten verdiepen in de onderneming om op hetzelfde kennisniveau als de accountant de verklaring niet-financiële informatie te kunnen beoordelen. Dat zal extra kosten met zich brengen.’¹¹⁹

178. De commissie heeft begrip voor deze redenering maar heeft zich niettemin de vraag gesteld of de controle van niet-financiële informatie per definitie moet worden voorbehouden aan de accountant. De commissie meent van niet. Voor een wettelijk monopolie moeten goede gronden worden aangevoerd. Daar waar het verband met de bestaande wettelijke controle nauw is, hierboven geduid in die zin dat de prestaties van de entiteit op termijn redelijkerwijs voorzienbare financiële gevolgen kunnen hebben, ligt door die samenhang de controle door de accountant voor de hand. Het verband met de genoemde waarborgen (publiek toezicht, zelfregulering met onder meer de NV COS) is daar ook duidelijk.

179. Waar het verband van niet-financiële informatie met, kort gezegd, de financiën van de entiteit minder nauw is, is een wettelijk voorbehoud aan de accountant minder evident. De voornoemde voordelen van een controle door de accountant verliezen daar ook aan kracht. Dat wil overigens niet zeggen dat accountants deze assurance niet zouden mogen verlenen, voor de commissie staat echter niet vast dat accountants deze assurance *als enige* zouden mogen verlenen. Indien de entiteit en belanghebbenden van oordeel zijn dat de accountant gelet op de omstandigheden van het geval de

¹¹⁹ Staatsblad 2017, 100 p. 9.

meest aangewezen persoon is om de controle op niet-financiële informatie te verrichten staat het hen vrij de accountant daartoe opdracht te verlenen. De commissie acht echter zeer wel denkbaar dat in bepaalde omstandigheden andere specialisten ook of beter geëquipeerd zijn om assurance te verlenen op niet-financiële informatie.

180. De commissie citeert hier met instemming de NBA Young Profs die opmerken dat:

‘Wij achten het in de nabije toekomst denkbaar dat een nieuwe beroepsgroep ontstaat die zich toespitst op niet-financiële informatie. Een situatie herkenbaar vanuit het verleden, ten tijde van het ontstaan van de Register EDP-auditors.’¹²⁰

181. In het Brydon rapport wordt dienaangaande opgemerkt dat

‘Without taking sides in the debate around the value of Environmental, Social and Governance (ESG) measures or the way in which they are reported by directors, it is self-evidently desirable that the published data in this area is trustworthy. To achieve such trust, a framework of audit could be established to validate how the relevant data have been developed and the extent to which a professional eye views them as sufficiently fairly stated as to engender trust in the information they communicate. The question then becomes who would provide that professional eye. The answer would be a suitably qualified member of the new corporate auditing profession. The landscape needs to be redefined as it is far from clear that an accountant is best placed to opine on many of the variables involved.’¹²¹

182. De commissie heeft in dit kader ook kennisgenomen van het voorstel in het Brydon rapport om een nieuwe beroepsgroep ‘*corporate auditor*’ te creëren die bestaat uit een veelheid aan specialistische auditors op diverse terreinen. Brydon noemt onder meer *cyber, ESG, mineral reserves, culture* als elementen.¹²² Het herontwerp van het beroep van accountant of auditor gaat het bereik van het onderzoek van de commissie te buiten. De commissie ziet hierin wel een bevestiging van haar conclusie dat niet alle belangwekkende informatie over een entiteit tot de wettelijke controle moet behoren en dat de beoordeling van die informatie niet vanzelfsprekend aan de accountant zoals die thans is opgeleid en functioneert, moet worden voorbehouden.

183. Ten aanzien van de onderwerpen financiële fraude en continuïteit meent de commissie dat deze onderwerpen al behoren tot het traditionele werkveld van accountants¹²³ en de relatie met de financiële verantwoording evident is. De commissie meent daarbij dat deze onderwerpen zich meer op het snijvlak van de prestatie- en de verwachtingenkloof bevinden. Het herkennen van frauderisico’s behoort immers ontegenzeggelijk al tot de huidige werkzaamheden van een controlerend accountant.¹²⁴

¹²⁰ NBA Young Profs (A. Egas), Amsterdam, 31 oktober 2019 (16:03), p. 7.

¹²¹ Brydon 2019, p.31 en 32.

¹²² Brydon 2019, p.28.

¹²³ De commissie verwijst onder meer naar artikel 3:88 van de Wet op het financieel toezicht waarin, kort gezegd, wordt bepaald dat accountants zich moeten richten naar de toezichthouder wanneer zij bij financiële ondernemingen kennis krijgen van ‘elke omstandigheid [die] [...] het voortbestaan van de financiële onderneming bedreigt’.

¹²⁴ De commissie verwijst ook naar het artikel van mr. A.B. Schoonbeek, *Gap analysis: welke bijdrage levert het interim rapport van de CTA aan het fraudedebat?* Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht, 2019 nr. 6.

184. Om de kloof tussen de wensen van de gebruikers en de inhoud van de accountantscontrole te verkleinen moeten de onderwerpen *continuïteit* en *fraude* een grotere en meer herkenbare positie in de accountantscontrole krijgen. Bij de controle van middelgrote en grote rechtspersonen behoort in de verschillende fasen van het controleproces forensische expertise vast onderdeel uit te maken van een controleteam. Deze onderwerpen moeten eveneens een belangrijkere positie in de opleiding en de permanente educatie krijgen. De commissie citeert hier met instemming het Brydon rapport waarin wordt aanbevolen dat:

*'training in both forensic accounting and fraud awareness be parts of the formal qualification and continuous learning process to practice as a financial statements auditor.'*¹²⁵

185. Ook is het de commissie niet ontgaan dat eveneens in de 53-maatregelen al nadrukkelijk wordt ingegaan op het thema fraude. Zo vermeldt aanbeveling 4.4 *'De accountant besteedt in de controle expliciet aandacht aan de voor de onderneming relevante frauderisicofactoren en de risico's op de onder COS 240 vallende vormen van fraude met mogelijk materiële impact op de jaarrekening die hij onderkent en maakt hierover bij aanvang van de controle afspraken over de ten minste uit te voeren werkzaamheden, inventariseert eventuele aanvullende wensen van de rvc en stemt met de rvc het werkprogramma af dat hij uitvoert ten aanzien van die risico's.'*¹²⁶ De commissie wijst evenwel op het feit dat over het belang van het thema *fraude* in de controle nog steeds uitvoerige discussie wordt gevoerd binnen de beroepsgroep en dat van de zijde van gebruikers van de controleverklaring nog steeds wordt opgeroepen tot meer kenbare aandacht voor dit thema in de controle. De commissie meent om die reden dat een aanbeveling in deze lijn in de rede ligt.

186. De commissie heeft ook kennisgenomen van de aanbeveling van de MCA om een, kennelijk langjarige, discussie over de interpretatie van bepaalde vaktechnische voorschriften met betrekking tot fraude en het niet-naleven van wet- en regelgeving te beslechten.¹²⁷ De commissie sluit zich hier graag bij aan met dien verstande dat de uitkomst dient te zijn dat accountants bij de uitvoering van de wettelijke controle meer aandacht hebben voor financiële fraude op een wijze die tegemoetkomt aan de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer.

Aanbeveling 5: De commissie beveelt aan dat in de wettelijke controles meer aandacht dient te zijn voor aspecten van financiële fraude en (dis)continuïteit. Bij de controle van middelgrote en grote entiteiten dient in de verschillende fasen van het controleproces standaard forensische expertise aanwezig te zijn in het controleteam. Ook in de (permanente) educatie dient meer aandacht te zijn voor deze onderwerpen.

Aanbeveling 6: Ten aanzien van de niet-financiële informatie beveelt de commissie aan dat deze niet volledig moet worden voorbehouden aan accountants en dat zij transparant zijn over mate van de zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden.

¹²⁵ Brydon 2019, p.67.

¹²⁶ NBA 2014a, p. 100.

¹²⁷ MCA2020, p.29.

4. Structuur, governance en beloning.

Er zijn aanwijzingen dat bepaalde kenmerken van de accountancysector (de zogenoemde structuurkenmerken zoals bijvoorbeeld het feit dat een controlerend accountant wordt ingehuurd en betaald door de organisatie die hij controleert) negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van wettelijke controles en er zijn structuurmaatregelen denkbaar die die gevolgen (deels) kunnen mitigeren.

Proportionaliteit en juridische haalbaarheid stellen eisen aan de invoering van mogelijke structuurmaatregelen en er is weinig informatie beschikbaar over de effectiviteit van deze maatregelen. Door meer gebruik te maken van ervaringen uit binnen- en buitenland en op beperkte schaal te experimenteren met een intermediair kan meer kennis over de effectiviteit worden opgedaan, terwijl aan deze eisen wordt voldaan.

De governance en het beloningsmodel van accountantsorganisaties draagt nog niet in alle gevallen bij aan het centraal stellen van een hoge kwaliteit van wettelijke controles. De invoering van een op het structuurregime geïnspireerd regime voor OOB en grote niet-OOB accountantsorganisaties is wenselijk. De raad van commissarissen moet daarbij de opdracht krijgen in het bijzonder acht te slaan op de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie en goedkeuringsrechten bij belangrijke besluiten verkrijgen, zoals ten aanzien van winstuitdeling, bezoldigingsbeleid – waarbij kwaliteit centraal moet staan – en investeringen.

4.1 De structuur van de accountancysector

4.1.1 Structuurkenmerken hebben mogelijk negatieve effecten

187. Centraal in de discussie over de accountancysector staan een aantal structuurkenmerken van de sector. Met die kenmerken wordt bedoeld op marktfaalen in de vraagzijde (audit is een ‘credence good’) en aanbodzijde (kenmerken van een oligopolie), de combinatie van audit en advies bij organisaties (bedrijfsmodel), het feit dat accountantsorganisaties worden ingehuurd en betaald door diegene die zij dienen te controleren (verdienmodel) en het feit dat accountantsorganisaties (vormen van) een partnermodel kennen waarbij de accountant-partner gelijktijdig de rollen van beroepsbeoefenaar, aandeelhouder en soms ook bestuurder vervullen (partnermodel).

188. Deze structuurkenmerken, ook wel weeffouten of *wicked problems* genoemd, zouden negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van accountantscontroles, zo is de gedachte. Zo zou de combinatie van audit en advies leiden tot een te commerciële, op omzet gedreven, cultuur en zou het verdienmodel kunnen leiden tot vereenzelviging met de controlecliënten een gebrek aan kritisch vermogen. Om de kwaliteit van wettelijke controles echt duurzaam te verbeteren zou niet kunnen worden ontkomen aan maatregelen die de structuur van de accountancysector veranderen, zogenoemde structuurmaatregelen.¹²⁸ Een aantal partijen¹²⁹ heeft in reactie op de voorlopige

¹²⁸ De commissie zou ‘structuurmaatregelen’ en ‘structurele maatregelen’ willen onderscheiden. Elke maatregel die geen incidenteel maar een langdurig effect sorteert is een structurele maatregel, structuurmaatregelen richten zich echter specifiek op de structuur van de sector.

¹²⁹ Onder meer dhr. Paape, dhr. Van Kempen, de Vereniging voor Effectenbezitters, dhr. Muis, de AFM, de Young Profs van Visser & Visser, de NBA Young Profs, OVRAN, EUmedion: Nyenrode Business Universiteit (prof.

bevindingen van de commissie aangegeven dat zij, samengevat, voor dergelijke maatregelen graag meer aandacht zou willen zien. Zo stelt AFM:

‘Daarom roept de AFM u op ook te kijken naar de conceptuele argumenten voor of tegen een bepaald verwacht effect op de kwaliteit van wettelijke controles van beleidsvoorstellen die raken aan de structuur van de sector en te onderzoeken of er manieren zijn om ervaring op te doen met de (op basis van deze argumenten) kansrijke voorstellen zonder dat dit gepaard gaat met grote risico’s of kosten. Daarbij wijst de AFM als voorbeeld (zonder daar voor- of tegenstander van te zijn) naar de aanbevelingen van de Competition & Markets Authority en Sir John Kingman in het Verenigd Koninkrijk, waar men adviseert ervaring op te doen met een intermediair model, door in enkele gevallen de benoeming (of voordracht voor benoeming) te beleggen bij een onafhankelijke partij. De AFM stelt het op prijs indien u nader in zou kunnen gaan op de in het Verenigd Koninkrijk verrichtte onderzoeken, gemaakte afwegingen en de vraag beantwoordt of de voorstellen die worden gedaan ook in Nederland tot een versterking van de structuur van de sector zouden kunnen leiden.’¹³⁰

En stelde de VEB:

‘VEB mist in het interim-rapport een antwoord op de vraag naar een toekomstperspectief voor de scheiding van controle- en advieswerkzaamheden door accountantsorganisaties. Onderzoek levert blijkbaar geen eenduidige conclusie op. Dat voelt als een gemiste kans. Dit klemt temeer gezien de snelle toename van de adviespraktijk in vergelijking tot de accountantspraktijk. De groeiende onbalans tussen winstgevendheid en risicoprofiel van beide activiteiten van accountantsorganisaties maakt een keuze op dit punt steeds urgenter.’¹³¹

189. In het rapport “Kwetsbaarheden in de structuur van de Accountancysector”¹³² geeft de AFM een overzicht van wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de (gevolgen van de) structuurkenmerken van de accountancysector en organisaties. De AFM analyseert de diverse structuurkenmerken en geeft vervolgens aan (i) hoe sterk naar haar oordeel de aanwijzingen voor marktfalen¹³³ zijn en (ii) hoe sterk de aanwijzingen zijn dat sprake is van een negatieve impact op de controlekwaliteit. De AFM geeft haar conclusies als volgt weer:

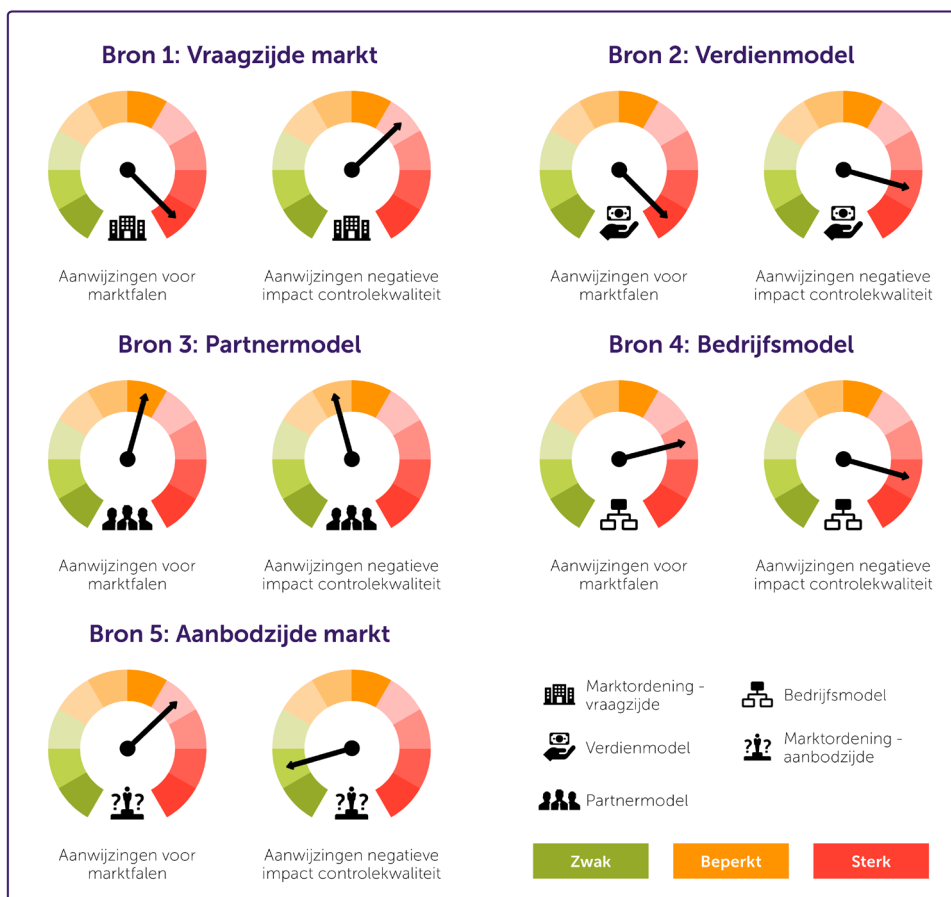
dr. RA RO CIA L. Paape), Sassenheim, 15 oktober 2019 (18:11); Van Kempen CLS BV (A.B.M. van Kempen, CISA), Sint Michielsgestel, 21 oktober 2019 (13:11); VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55); J.W. Muis, Washington DC, 31 oktober 2019 (16:37); Autoriteit Financiële Markten (B Dassing), 24 oktober 2019 (17:08); MSc RA Robert van Beveren, Dordrecht, 30 oktober 2019 (21:30); NBA Young Profs (A. Egas), Amsterdam, 31 oktober 2019 (16:03); OvRAN (C.B.A. Spil), Helvoirt, 31 oktober 2019 (17:24); Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31).

¹³⁰ Autoriteit Financiële Markten (B Dassing), 24 oktober 2019 (17:08), p. 5.

¹³¹ VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55), p. 9.

¹³² AFM 2018b, p 17.

¹³³ De AFM definieert marktfalen als volgt: ‘Van marktfalen is sprake wanneer marktwerking in een sector niet tot uitkomsten leidt die voor de maatschappij als geheel vanuit welvaartspectief wenselijk zijn [...]. Vertaald naar de accountancysector betekent dit dat als gevolg van eventueel marktfalen in de sector, de kwaliteit van de wettelijke controles kan achterblijven ten opzichte van het maatschappelijk wenselijke kwaliteitsniveau, waarmee de accountant en de accountantsorganisatie onvoldoende het publiek belang centraal stelt.’ AFM 2018b, p .17.

























190. De AFM beschrijft eveneens een aantal maatregelen die de bronnen van marktfalen zouden moeten verminderen. Het betreft een aantal maatregelen **binnen de huidige structuur** van de accountancysector:

| Maatregel | Van welke bronnen van marktfalen worden de negatieve effecten verminderd? |
|--|---|
| 1. Versterken governance gecontroleerde bedrijven | Verdienmodel Marktordening-vraagzijde |
| 2. Verbeteren kwaliteit verslaggeving gecontroleerde bedrijven | Vraagzijde |
| 3. Stimuleren focus accountants op kwaliteit | Partnermodel |
| 4. Beleid bestuur OOB-accountants-organisaties in dienst van kwaliteit | Partnermodel |
| 5. Versterken kwaliteitswaarborgen accountantsorganisaties | Bedrijfsmodel Partnermodel |
| 6. Verbreden handhavingbeleid | Vraagzijde |

Marktordening - vraagzijde
Verdienmodel
Partnermodel
Bedrijfsmodel
Marktordening - aanbodzijde

Het betreft ook maatregelen die de **structuur van de accountancysector of accountantsorganisaties veranderen**, de zogenoemde structuurmaatregelen. Hiervoor geldt volgens de AFM dat zij bepaalde bronnen van marktfalen wegnemen.

| Model | Welke bronnen van marktfalen worden weggenomen? | |
|---|---|---|
| 1. Audit only |  Bedrijfsmodel | |
| 2. Intermediair |  Verdienmodel |  Vraagzijde |
| 3. Rijksaccountant |  Aanbodzijde |  Bedrijfsmodel |
| 4. Financial Statement Insurance |  Verdienmodel | |
| 5. Afschaffen wettelijke controle |  Vraagzijde |  Aanbodzijde |
| 6. De gebruiker bepaalt |  Verdienmodel |  Vraagzijde |
| 7. Audit Quality Indicators |  Vraagzijde |  Aanbodzijde |
| 8. Joint Audit |  Vraagzijde |  Aanbodzijde |
| 9. Begrenzen marktaandeel Big 4-accountantsorganisaties |  Aanbodzijde |  Bedrijfsmodel |
| 10. Corporate model |  Partnermodel | |

 Marktordening - vraagzijde
 Verdienmodel
 Partnermodel
 Bedrijfsmodel
 Marktordening - aanbodzijde

191. De AFM identificeert de vraagzijde van de markt als eerste bron van marktfalen. De AFM wijst daarbij op het feit dat gebruikers en de maatschappij in zijn geheel de kwaliteit van accountantsorganisaties niet goed kunnen monitoren, beoordelen en vergelijken, hetgeen er toe leidt dat zij niet in staat zijn hen te disciplineren als de kwaliteit onvoldoende is. De AFM vindt zeer sterke aanwijzingen voor marktfalen en sterke aanwijzingen dat er een negatieve impact is op de controlekwaliteit. De commissie sluit zich hier, indachtig haar aanbevelingen ter zake van de AQL's volledig bij aan.

192. De commissie stelt met de AFM vast dat er aanwijzingen zijn dat naast de vraagzijde ook andere structuurkenmerken van de accountancysector negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van wettelijke controles. De commissie stelt eveneens met de AFM vast dat er maatregelen denkbaar zijn die die gevolgen kunnen mitigeren. Deze aanwijzingen vinden hun grondslag in de theoretische wetenschappelijke literatuur.

4.1.2 Proportionaliteit en effectiviteit van structuurmaatregelen

193. De commissie meent echter niet dat er uitsluitend daarmee ook voldoende grond is om de maatregelen te nemen en de structuur van de accountancysector op onderdelen aan te passen. Daarvoor is meer nodig; al is het maar om te kunnen voldoen aan de (in de opdracht aan de commissie uitdrukkelijk opgelegde) eisen van proportionaliteit en juridische haalbaarheid.

194. Daarvoor is naar het oordeel van de commissie nodig dat wordt vastgesteld dat sprake is van een duurzaam tekortschietende kwaliteit van wettelijke controles én dat dat tekortschieten ook is gerelateerd aan (of sterker: *in de realiteit wordt veroorzaakt door*) de gewraakte structuurkenmerken. Met andere woorden: vastgesteld dient te worden dat er een probleem is, dat dat probleem wordt veroorzaakt door de structuur van de sector of accountantsorganisaties en dat een aanpassing van die structuur een oplossing vormt voor dat probleem. Immers uit de genoemde literatuur volgt 'slechts' dat in theorie de genoemde structuurkenmerken leiden tot marktfalen en een risico op verslechtering van de kwaliteit van wettelijke controles.

195. De commissie tekent daarbij aan dat de AFM wijst op ten minste 4 bronnen waarvoor beperkte of sterke theoretische aanwijzingen bestaan dat zij een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van wettelijke controles. De door de AFM geformuleerde maatregelen richten zich daarbij tot ten hoogste 2 van die bronnen. Indien wordt gekozen voor slechts één of enkele maatregelen is het dan

noodzakelijk na te gaan welk marktfalen resteert en in hoeverre het slechts ten dele adresseren van het probleem proportioneel is in relatie tot de genomen maatregel.

196. Voorts geldt dat ook eventuele nevengevolgen in aanmerking dienen te worden genomen bij een mogelijke keuze. De AFM stelt hierover zelf:

*'[b]ij geen van de modellen met zekerheid worden gesteld dat ze leiden tot hoge en duurzaam geborgde kwaliteit van wettelijke controles, mede omdat ze mogelijk risico's van nieuw marktfalen of overheidsfalen introduceren.'*¹³⁴

197. Indachtig het voorgaande heeft de commissie aanleiding gezien na te gaan wat de effectiviteit van bepaalde structuurmaatregelen, waaronder de door de AFM geanalyseerde maatregelen, op de kwaliteit van wettelijke controles zou kunnen zijn. Als mogelijke maatregelen een bewezen positief effect hebben op de kwaliteit van controles kan dat op zichzelf al aanleiding zijn deze maatregel te overwegen. Vervolgens zal daarbij nog wel de proportionaliteit en de juridische haalbaarheid dienen te worden beoordeeld.

198. De commissie heeft daarbij gemeend dat empirisch onderzoek (met bewijsvoering uit de praktijk) de voorkeur geniet. Uit onderzoek blijkt dat theoretisch verwachte effecten zich in de praktijk niet altijd daadwerkelijk voordoen. De commissie heeft door het Erasmus Competition and Regulation Institute laten onderzoeken voor welke maatregelen empirisch bewijs beschikbaar is. Daarbij is onder andere gekeken naar de maatregelen die genoemd worden in het rapport van de AFM 'Kwetsbaarheden in structuur accountancysector' en de andere maatregelen die in de onderzoeksopdracht van de commissie zijn opgenomen.

199. Uit deze literatuurreview blijkt dat alleen naar de effectiviteit van de volgende maatregelen *voldoende* empirisch onderzoek is uitgevoerd om wetenschappelijk verantwoorde conclusies over de te verwachten effectiviteit te kunnen trekken:

- **Audit only.** Het effect van audit only op de kwaliteit van accountantscontrole is onduidelijk. Er worden zowel positieve als negatieve effecten gevonden en er zijn ook studies die geen effect vinden.
- **Joint audit.** Het effect van een joint audit op de kwaliteit van accountantscontrole is onduidelijk. Er worden zowel positieve als negatieve effecten gevonden en er zijn ook studies die geen effect vinden.
- **Verplichte kantoor- en partnerroulatie.** Het effect van verplichte roulatie op de kwaliteit van accountantscontrole is onduidelijk. Er worden zowel positieve als negatieve effecten gevonden en er zijn ook studies die geen effect vinden.

200. De commissie stelt vast dat naar de effectiviteit van bovengenoemde remedies wel voldoende onderzoek is gedaan maar dat de uitkomsten daarvan niet eenduidig laten zien dat deze maatregelen effectief zijn.

201. Er is volgens het Erasmus Competition and Regulation Institute *enig* empirisch onderzoek gedaan naar:

- **Verstevigen governance gecontroleerde ondernemingen.** De studies vinden een significant positief effect van onafhankelijke governance structuren van de gecontroleerde entiteit op de auditkwaliteit.

¹³⁴ AFM 2018b, p 14.

- **Verbeteren kwaliteit verslaggeving gecontroleerde ondernemingen.** Er is enig bewijs dat de inrichting en positionering van de bedrijfsonderdelen verantwoordelijk voor verslaggeving en risicobeheersing van belang zijn voor de kwaliteit van de controle.
- **Stimuleren focus accountants op kwaliteit.** Er is enig bewijs dat beloning en winstdeling die al dan niet afhankelijk zijn van kwaliteit invloed hebben op de kwaliteit van de controle.
- **Versterken kwaliteitswaarborgen van de accountantsorganisaties.** Ten aanzien van het effect van de publicatie van transparantieverslagen geldt dat geen positief effect wordt gevonden.
- **Verbreden handhavingsbeleid van toezichthouders.** In de meeste studies wordt een significant positief effect gevonden.
- **Begrenzen marktaandeel Big4-accountantsorganisaties.** De literatuur is onduidelijk. Er zijn geen directe studies naar de impact van het marktaandeelplafond. Wel zijn er studies die dit op indirecte wijze, bijvoorbeeld via de invloed van bedrijfsgrootte, de concentratie of de marktaandeeldynamiek onderzoeken. Maar de conclusies zijn onduidelijk omdat soms positieve en soms negatieve effecten worden gevonden.

202. De commissie stelt vast dat naar de effectiviteit van bovengenoemde remedies enig empirisch wetenschappelijk onderzoek is verricht. De uitkomsten verschillen echter. Zo lijken maatregelen die de governance (*checks and balances*) van gecontroleerde ondernemingen versterken effectief. Het verbreden van het handhavingsbeleid van de toezichthouder lijkt evenzeer effectief. Hetzelfde geldt voor maatregelen ter zake van beloning die de focus van accountants op kwaliteit stimuleren. De effectiviteit van een begrenzing van het marktaandeel van de Big4-accountantsorganisaties is onduidelijk.

203. Er is volgens de Erasmus Competition and Regulation Institute onvoldoende empirisch onderzoek verricht naar de volgende maatregelen om op grond van dit onderzoek conclusies te kunnen trekken over de te verwachten effectiviteit:

- **Beleid bestuur OOB-accountantsorganisaties in dienst van kwaliteit.**
- **Intermediair model**
- **Rijksaccountant.**
- **Financial Statement insurance.**
- **Afschaffen van de wettelijke controle.**
- **De gebruiker bepaalt.**
- **Audit Quality Indicators.**
- **Corporate model.**
- **Verbeteren educatie accountantsopleiding.**

204. De commissie constateert dat voor deze maatregelen geldt dat op basis van de empirische literatuur geen uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit. Het feit dat een aantal van deze maatregelen zoals bijvoorbeeld de financial statement insurance en het corporate model niet in de praktijk zijn gebracht en er dus geen empirisch onderzoek naar kan worden gedaan, vormt een belangrijke verklaring voor de afwezigheid van onderzoeksresultaten.

205. De commissie maakt bij het voorgaande de opmerking dat voor de maatregelen uit de tweede (enig empirisch onderzoek) en derde (onvoldoende empirisch onderzoek) categorie niet op voorhand kan worden geconcludeerd dat deze *niet* effectief zullen zijn. Er kan echter bij de beoordeling van de verwachte effectiviteit op dit moment echter niet alleen worden gesteund op empirisch wetenschappelijk onderzoek.

206. De commissie hecht er daarbij aan op te merken dat zij op voorhand geen maatregelen heeft uitgesloten. Ook het feit dat maatregelen niet bewezen effectief zijn, is in zichzelf geen reden geweest om maatregelen niet te overwegen. Wel is noodzakelijk dat enig zicht bestaat op de verwachte effectiviteit. Daarbij moeten er gegronde redenen bestaan om een niet-bewezen effectieve maatregel te overwegen. Het feit dat een dergelijke maatregel de enige voor de hand liggende remedie voor een geconstateerd probleem zou zijn, kan een dergelijke gegronde reden zijn. De proportionaliteitseis verlangt wel dat de eisen aan de bewijsvoering toenemen naarmate de maatregel ingrijpender is.

207. Schematisch zien de uitkomsten van de literatuurreview er als volgt uit:

| | <i>Empirische bevindingen</i> | <i>Enige empirische bevindingen</i> | <i>Onvoldoende empirische bevindingen</i> | <i>Geen empirische bevindingen</i> |
|---|-------------------------------|-------------------------------------|---|------------------------------------|
| <i>Optie 1: Verstevigen governance gecontroleerde ondernemingen</i> | | | | |
| <i>Optie 2: Verbeteren kwaliteit verslaggeving gecontroleerde ondernemingen</i> | | | | |
| <i>Optie 3: Stimuleren focus accountants op kwaliteit</i> | | | | |
| <i>Optie 4: Beleid bestuur OOB-accountantsorganisaties in dienst van kwaliteit</i> | | | | |
| <i>Optie 5: Versterken kwaliteitswaarborgen van de accountantsorganisaties</i> | | | | |
| <i>Optie 6: Verbreden handhavingsbeleid</i> | | | | |
| <i>Optie 7: Audit only</i> | | | | |
| <i>Optie 8: Intermediair</i> | | | | |
| <i>Optie 9: Rijksaccountant</i> | | | | |
| <i>Optie 10: Financial Statement Insurance</i> | | | | |
| <i>Optie 11: Afschaffen van de wettelijke controle/ Verlaging drempel wettelijke controle</i> | | | | |
| <i>Optie 12: De gebruiker bepaalt</i> | | | | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| Optie 13: Audit Quality Indicators | | | | |
| Optie 14: Joint Audit | | | | |
| Optie 15: Begrenzen marktaandeel Big 4-accountantsorganisaties | | | | |
| Optie 16: Corporate model | | | | |
| Optie 17: Afschaffen verplichte kantoor-/partnerrotatie | | | | |
| Optie 18: Verbetering educatie accountantsopleiding | | | | |

4.1.3 Leren uit binnen- en buitenland en experiment met intermediair

208. De commissie heeft hierboven aangegeven dat voor (veelal ingrijpende) structuurmaatregelen het van belang is inzicht te hebben in de effectiviteit. Kort gezegd is een sprong in het diepe met grote gevolgen voor de sector, bedrijven en individuen alleen gerechtvaardigd indien in voldoende mate vast staat dat het probleem een dergelijke interventie rechtvaardigt.

209. De commissie stelt vast dat op dit moment nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van informatie over de effecten van alternatieve structuurmodellen op de kwaliteit van wettelijke controles in Nederland. De commissie stelt vast dat in Nederland nu al sprake is van wettelijke controles door accountantsorganisaties die enkel een *audit only* praktijk voeren of accountantscontroles waarbij sprake is van een *joint audit*.¹³⁵ De commissie meent dat het in de eerste plaats van belang is om structureel te onderzoeken in welke mate de kwaliteit van wettelijke controles in deze gevallen afwijkt van andere controles. De commissie brengt het voorgaande nadrukkelijk in verband met haar aanbeveling om – op korte termijn – de zogenoemde Audit Quality Indicators vast te stellen als beoordelingskader voor de genoemde effecten. Op deze wijze kan relevante informatie worden vergaard die betrekking heeft op de Nederlandse markt.

Aanbeveling 7: De commissie beveelt nader onderzoek aan naar reeds bestaande, alternatieve structuurmodellen zoals *audit only* en *joint audit* aan.

210. De commissie meent vervolgens dat ook ervaringen uit het buitenland met bestaande (bijvoorbeeld de Franse *joint audit*) of toekomstige (bijvoorbeeld de Britse voorstellen ter zake van *joint audit*, *operational split*) alternatieve modellen voor de Nederlandse situatie relevant zijn. Het is aldus in de tweede plaats van belang deze ervaringen te verzamelen en te analyseren teneinde ook voor Nederland conclusies te kunnen trekken over de verwachte effectiviteit. Daartoe zou de toezichthouder intensief moeten samenwerken met lokale toezichthouders, zoals de Britse

¹³⁵ Als de commissie het goed ziet worden bijvoorbeeld de financial statements van Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. sinds boekjaar 2005/06 geaudit doormiddel van een joint audit.

toezichthouder de Financial Reporting Council (FRC) en de Franse toezichthouder Haut Conseil du Commissariat aux Comptes op de accountancysector.

Aanbeveling 8: De commissie beveelt analyse van buitenlandse ervaringen met alternatieve structuurmodellen aan.

211. Het feit dat een aantal van deze maatregelen, zoals bijvoorbeeld de financial statement Insurance, de intermediair of het corporate model niet in de praktijk zijn gebracht en er dus geen empirisch onderzoek naar kan worden gedaan, vormt een belangrijke – zo niet de belangrijkste – verklaring voor de afwezigheid van empirisch bewijs. De commissie onderkent daarbij dat de drempel voor het overwegen van maatregelen waarbij de uitkomsten van empirisch onderzoek niet eenduidig zijn of die nog niet zijn getest hoog, wellicht te hoog, ligt. Indien na de eerste twee hierboven genoemde acties (evaluatie bestaande alternatieve modellen, analyse buitenlandse ervaring) behoefte bestaat aan meer informatie over alternatieve modellen, ziet de commissie in het op beperkte schaal experimenteren met een bepaalde structuuraanpassing een mogelijkheid om deze ‘catch-22’ te doorbreken. Reacties van bijvoorbeeld de AFM en Flynth op de voorlopige bevindingen wijzen eveneens op de mogelijkheid van experimenten en ook de MCA adviseert in haar recente rapport experimenten te doen met onder meer *joint audit*, een *intermediair* en een *Rijksaccountant*.¹³⁶

212. De commissie meent dat een experiment waarbij de gerechtvaardigde belangen van betrokkenen (te) zeer worden geschaad niet mogelijk is. Daarmee komen *niet* alle veel genoemde structuurmaatregelen voor een dergelijk experiment in aanmerking. Daaraan staat de proportionaliteitseis eenvoudigweg in de weg. Experimenten met alle mogelijke alternatieven (hetgeen de MCA in haar recente rapport lijkt te bepleiten) zou volgens de commissie een te vergaande maatregel zijn, met hoge kosten en ingrijpende consequenties voor betrokken marktpartijen. Het kan tot onnodige concurrentievervalsing leiden, zonder dat vast staat dat er een positief effect op de kwaliteit is. De commissie ziet wel mogelijkheden om te experimenteren met maatregelen die geen of slechts een beperkte inbreuk maken op de gerechtvaardigde belangen van betrokkenen.

213. De commissie meent dat een experiment met een intermediair - bijvoorbeeld in de publieke sector -, waar de NBA Young Profs in hun reactie op de voorlopige bevindingen voor pleiten, hiervoor in aanmerking kan komen. Een experiment met heldere criteria op basis waarvan de gevolgen voor de kwaliteit en een impact assessment kunnen worden vastgesteld, zal naar verwachting waardevolle informatie opleveren.

Aanbeveling 9: De commissie beveelt aan op beperkte schaal te experimenteren met een intermediair.

214. De commissie is zich zeer bewust van het feit dat een experiment met een intermediair geen sinecure is. De commissie wees ten aanzien van het intermediair-model in haar voorlopige bevindingen al op vragen ten aanzien van de financiering en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen controlecliënt, intermediair en accountant. Dit vergt een niet te onderschatten voorbereiding, een deugdelijke monitoring en een tijdpad dat recht doet aan de wens om de kwaliteit aan de hand van de AQI's te kunnen beoordelen. Tegelijkertijd is de commissie thans van oordeel dat het feit ‘dat het ingewikkeld is’ niet in de weg mag staan aan deze route.

¹³⁶ MCA2020, p. 26.

215. De commissie meent er ook voor de overheid een duidelijk belang is gemoeid met de uitvoering van bovengenoemde acties. Dat impliceert dat de overheid ook een verantwoordelijkheid draagt om de uitvoering van de acties, waaronder de experimenten, mogelijk te maken. Zo kan de commissie zich voorstellen dat de overheid bijdraagt aan de financiering. Tegelijkertijd meent de commissie dat ook de sector zelf hier een duidelijke verantwoordelijkheid draagt.

216. De commissie heeft kennisgenomen van de aanbevelingen in het CMA-rapport en van de MCA om, kort gezegd, over te gaan tot een economische splitsing (*ring fencing*) tussen de audit- en advies onderdelen van grote organisaties. In het CMA rapport wordt aanbevolen:

*'No profit sharing between the audit practice and the non-audit practice, with audit partner remuneration linked to the profits of the audit practice only.'*¹³⁷

en de MCA beveelt aan om *ring fencing* te introduceren. Zij omschrijft dit als volgt:

*'Ring fencing zorgt ervoor dat de opbrengsten uit de accountantsentiteit, in de toekomst louter worden verdeeld onder de partners die werkzaam zijn binnen die entiteit.'*¹³⁸

en verklaart de wenselijkheid van een dergelijke maatregel als volgt:

*'Het tussen partners verdelen van het resultaat (profit pooling) dat is behaald door de controletak en door de andere geledingen binnen multidisciplinaire organisaties, kan binnen de partnerstructuur van dergelijke organisaties tot discussies leiden over resultaatverdeling, de per tak te behalen marges of het plegen van investeringen. Discussies die tot ongewenste uitkomsten kunnen leiden, althans een uitkomst waarbij de belangen van de controletak en de adviestak niet gelijk opgaan.'*¹³⁹

217. De commissie heeft aanleiding gezien de maatregel van *ring fencing* nader te bezien.

218. De commissie stelt vast dat de maatregel ingrijpende financiële consequenties heeft voor partners die thans inkomen genieten uit beide onderdelen van een organisatie. Voorts geldt dat de maatregel meebrengt dat voor auditpartners in het vervolg een verbod moet gelden om op enigerlei wijze werkzaam te zijn bij, of via aandeelhouderschap deel te nemen in de 'adviespoot'. Ook moeten regels worden gesteld ter zake van de financiële stromen tussen de diverse onderdelen om overheveling van winsten, bijvoorbeeld via merkrechten, gebruiksrechten van intellectueel eigendom of anderszins, te voorkomen. Immers, anders kan de *ring fence* via deze route worden ontweken.

219. De commissie meent dat dit een vergaande maatregel betreft waarvan de proportionaliteit en de juridische haalbaarheid nadrukkelijk dient te worden beoordeeld alvorens de maatregel voor te stellen. Overigens wijst ook de MCA op mogelijke juridische complicaties.¹⁴⁰

220. De commissie heeft om die reden haar juridisch adviseur gevraagd deze maatregel te toetsen. De conclusie luidt dat er twijfel bestaat of deze maatregel de toets van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en van het in het Europees Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie beschermde vrij verkeer van vestiging kan doorstaan.

¹³⁷ CMA 2019, p. 187.

¹³⁸ MCA 2020, p. 152.

¹³⁹ MCA 2020, p. 152.

¹⁴⁰ MCA 2020, p. 156.

221. Dit betekent dat de invoering van een dergelijke maatregel weliswaar aantrekkelijk oogt maar serieuze juridische risico's met zich brengt. Deze risico's kunnen mogelijk worden gemitigeerd door bijvoorbeeld een zeer lange overgangstermijn te hanteren of van overheidswege financiële compensatie beschikbaar te stellen, maar de commissie meent dat in het eerste geval dit weinig helpt om het kwaliteitsprobleem snel op te lossen en dat van het tweede een volstrekt verkeerd signaal zou uitgaan. De commissie meent dat zij met haar diverse aanbevelingen een samenhangend pakket aan maatregelen presenteert om de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te verhogen. De commissie ziet in het licht van het voorgaande dus af van een aanbeveling om tot *ring fencing* over te gaan.

222. De commissie heeft eerder opgemerkt dat borgen van duurzame kwaliteit cruciaal is. Daarbij kan naar het oordeel van de commissie behulpzaam zijn wanneer de discussie over het structuurvraagstuk recht wordt gedaan. Zij meent aldus dat er aanleiding is om een stap verder te gaan om te voorkomen dat het structuurvraagstuk 'boven de markt blijft hangen'.

4.2 Governance en beloning

223. De commissie heeft hierboven gewezen op de drie niveaus van kwaliteit die zij onderscheidt. Het derde niveau betrof factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit zoals de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek. Ten aanzien van de laatste twee elementen geldt dat de inrichting van de organisatie en de prikkels die uitgaan van het bezoldigingsmodel moeten zorgen voor een natuurlijk drang om de, in het licht van de publieke taak, 'goede' keuzes te maken. Dit geldt voor individuele accountants bij de uitvoering van wettelijke controles maar ook voor bestuurders bijvoorbeeld bij besluiten die de inrichting van het kwaliteitsbeheersingsmodel, de beloning of het aanwenden van winsten betreffen.

224. De commissie heeft anekdotisch bewijs dat de governance en het beloningsmodel van accountantsorganisaties nog niet in alle gevallen bijdraagt aan een wenselijke uitkomst; te weten dat een hoge kwaliteit van wettelijke controles centraal staat.

225. De commissie heeft vastgesteld dat accountantsorganisaties (ook in relatie tot hun internationale netwerk, daar waar aanwezig) niet uitblinken in transparante juridische en vennootschappelijke structuren. Netwerk- en groepsstructuren zijn vaak complex en eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen ondoorzichtig. Kort gezegd: wie uiteindelijk bij een accountantsorganisatie aan de touwtjes trekt, is lastig te achterhalen. Dat maakt onder meer dat niet valt vast te stellen of wordt voldaan aan maatregel 3.7 van de 53-maatregelen; te weten: *'De eigendomsverhoudingen en kapitaalstructuur van de accountantsorganisatie mogen niet leiden tot een eenzijdige focus op winst en geen belemmering vormen voor een op kwaliteit gerichte cultuur en personeelsbeleid.'*¹⁴¹

226. Het publiek belang van een degelijke wettelijke accountantscontrole schept naar het oordeel van de commissie een grote verantwoordelijkheid voor de (uiteindelijk) beleidsbepalers van een accountantsorganisatie. Het bestuur van een accountantsorganisatie dient zich te richten naar het (lange termijn) belang van de onderneming met inachtneming van de belangen van de andere stakeholders. Een hoge kwaliteit van de wettelijke controle dient daarvan evident onderdeel uit te maken.

¹⁴¹ NBA 2014a, p. 98.

227. In reactie op de voorlopige bevindingen hebben diverse partijen¹⁴² gewezen op de (wettelijke) maatregelen die in het recente verleden zijn genomen met betrekking tot de governance van accountantsorganisaties in het algemeen en OOB-organisaties in het bijzonder. Zo moet het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie (de vergunninghoudende entiteit, niet het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel) in meerderheid worden bepaald (worden bestuurd) door, kort gezegd, een accountantsorganisatie of accountants. Een dagelijks beleidsbepaler van een accountantsorganisatie moet daarnaast deskundig zijn ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Zo merkt PwC op:

‘De Wta bevat eisen ten aanzien van de (rechts)personen die stemrechten houden in de accountantsorganisatie. In de afgelopen jaren zijn daarnaast o.a. governance-gerelateerde maatregelen doorgevoerd met het doel kwaliteit te waarborgen en te verhogen, zoals bijvoorbeeld de introductie van de geschiktheidstoetsing voor beleidsbepalers van een OOB-accountantsorganisatie en de instelling van raden van commissarissen bij accountantsorganisaties met een OOB-vergunning.’¹⁴³

De heer In 't Veld merkte op:

‘Ten aanzien van de door Uw Commissie gedane aanbeveling dat de meerderheid van het orgaan dat het beleid van de accountantsorganisatie (uiteindelijk) bepaalt moet bestaan uit accountants, is de vraag hoe die aanbeveling zich verhoudt met de reeds bestaande verplichting dat het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie in meerderheid wordt bepaald door een accountantsorganisatie, auditkantoor of natuurlijke personen die voldaan aan specifieke vakbekwaamheidseisen voor accountants of daaraan gelijkwaardige eisen. Bovendien geldt ook thans al dat dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie deskundig moeten zijn ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Voor dagelijks beleidsbepalers van OOB-accountantsorganisaties geldt dat zij door de AFM geschikt moeten zijn bevonden in verband met de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Indien de OOB-accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, dienen bovendien ook de dagelijks beleidsbepalers van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie door de AFM geschikt te worden bevonden. Het is ons niet duidelijk in welk opzicht deze aanbeveling van Uw Commissie iets toevoegt aan de huidige situatie.’¹⁴⁴

228. De commissie is zich bewust van het wettelijke regime ter zake van, kort gezegd, de governance van accountantsorganisaties. Een accountantsorganisatie met een vergunning voor de controle van OOB's dient te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken (veelal een Raad van Commissarissen) en de bestuurders naast betrouwbaar en deskundig ook 'geschikt' zijn. Dit wordt door de AFM beoordeeld. Indien de OOB-accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, dienen ook de dagelijks beleidsbepalers van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie door de AFM geschikt te worden bevonden. Voorts mogen de bestuurders van een accountantsorganisatie met een OOB-vergunning geen andere activiteiten uitoefenen dan

¹⁴² Onder meer dhr. In 't Veld, Deloitte, PwC, EY, KPMG, NBA, Alfa Accountants: Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26); Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34); PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43); EY Nederland (Jaap Schuler), Rotterdam, 31 oktober 2019 (09:42); KPMG (E. Eeftink), Amstelveen, 31 oktober 2019 (14:30); NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); Alfa Accountants en Adviseurs (Fou-Khan Djeh Tsang), Wageningen, 31 oktober 2019 (18:09).

¹⁴³ PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43), p. 6.

¹⁴⁴ Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26), p. 12.

het besturen van de organisatie tenzij zij hiervoor vooraf verlof hebben gekregen van het toezichthoudend orgaan. Met andere woorden het besturen van een accountantsorganisatie met een OOB-vergunning dient in beginsel een fulltime functie te zijn; bestuurders mogen bijvoorbeeld niet tevens optreden als extern accountant van een door die accountantsorganisatie gecontroleerde entiteit.

229. Ook ten aanzien van het bezoldigingsbeleid kent de wet een aantal relevante voorschriften. Een accountantsorganisatie dient te beschikken over een passend beloningsbeleid dat voldoende prestatieprikkels bevat om de kwaliteit van wettelijke controles te verzekeren. De hoogte van de inkomsten, die de accountant of de accountantsorganisatie ontleent aan het verstrekken van niet aan de controle gerelateerde dienstverlening aan een specifieke gecontroleerde entiteit, vormt geen onderdeel van de prestatiebeoordeling en de beloning van personen die betrokken zijn bij of invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de wettelijke controle bij die entiteit. Het beloningsbeleid moet op zichzelf weer deel uitmaken van het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Bij een accountantsorganisatie met een OOB-vergunning dient de bezoldiging van de dagelijks beleidsbepalers (de bestuurders) te worden vastgesteld door het toezichthoudend orgaan. De commissie heeft ten slotte ook kennis genomen van het feit dat in de 53-maatregelen een aantal maatregelen gewijd zijn aan het bezoldigingsbeleid binnen accountantsorganisaties.¹⁴⁵

230. De reeds genomen wettelijke maatregelen hebben zonder meer bijgedragen aan een betere (lees: meer op kwaliteit gerichte) governance en beloningsstructuur bij accountantsorganisaties. Ook constateert de commissie dat er accountantsorganisaties zijn die een governance en beloningsmodel hebben dat in theorie en praktijk kwaliteit centraal stelt. De commissie ziet echter tegelijkertijd nog verschillen in de wijze waarop de voornoemde regels bij accountantsorganisaties zijn geïmplementeerd. Voorts stelt de commissie op basis van anekdotisch bewijs vast dat alhoewel op papier de governance en de beloningsstructuur keurig voldoen aan de daaraan gestelde eisen, een en ander niet leidt tot de gewenste uitkomst. Zo heeft de commissie vernomen dat er in specifieke gevallen noodzakelijke langetermijninvesteringen in kwaliteitsverbetering zijn uitgesteld ten behoeve van een korte termijn financieel belang van partners.

231. In reactie op de voorlopige bevindingen van de commissie heeft Confirm accountants nog het volgende opgemerkt:

*'Aanpassingen in beloningssystematiek grijpen rechtstreeks in op belangen van individuen maar ook op de rentabiliteit van de accountantsorganisatie. Het is een goede zaak wanneer ongewenste financiële prikkels worden geëlimineerd, maar dat kan en mag er niet tot leiden dat alle commerciële impulsen worden onderdrukt. Deze zijn immers ook van belang om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren en de continuïteit van de organisatie op langere termijn te borgen. Wij bevelen dan ook aan dat nader onderzoek plaatsvindt hoe een betere (lees: maatschappelijk acceptabele) balans tussen kwaliteit, commercie en beloningsstructuur kan worden aangebracht, dan dat een volstrekt verbod zou worden opgelegd.'*¹⁴⁶

232. De commissie ziet het belang van een zekere rentabiliteit van de accountantsorganisatie. Tegelijkertijd ziet de commissie niet dat een beloningssystematiek die kwaliteit als dominant criterium centraal stelt per definitie tegenstrijdig zou zijn met de wens om, kort gezegd, een winstgevende onderneming te zijn. In de eerste plaats is zeer wel denkbaar, en naar het oordeel van de commissie ook zeer wenselijk, dat accountantsorganisaties (veel meer) gaan concurreren op kwaliteit. Voorts geldt dat wanneer een kwalitatief hoogwaardige controle de rentabiliteit van de

¹⁴⁵ Meer in het bijzonder de maatregelen 3.1, 3.3, 3.5 – 3.8.

¹⁴⁶ Confirm Accountants (Drs J Peters), Randwijk, 31 oktober 2019 (18:26), p. 5.

accountantsorganisatie te zeer onder druk zet er één voor de hand liggende oplossing is: de prijs voor de wettelijke controle moet dan omhoog.

233. De commissie stelt vast dat bij de eisen die de wet stelt aan de governance van accountantsorganisaties een aantal, naar het oordeel van de commissie cruciale, eisen is verbonden aan het hebben van een OOB-vergunning. Zo zijn de eisen ter zake van, kort gezegd, (i) het hebben van een raad van commissarissen, die (ii) de bezoldiging van de bestuurders vaststelt, waarbij (iii) de bestuurders en commissarissen door de AFM 'geschikt' moeten zijn bevonden en die (iv) *fulltime* bestuurders moeten zijn, beperkt tot OOB-vergunninghouders.

234. De commissie begrijpt dat deze verzwaarde governance eisen voorkomen uit het grotere publieke belang dat aan de wettelijke controle van een OOB (organisatie van *openbaar belang*) wordt gehecht. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat er in Nederland een substantieel aantal publieke en private entiteiten actief is dat het belang van een 'gemiddelde MKB-onderneming' aanzienlijk overstijgt maar niet als OOB wordt aangemerkt. Zo is er een aantal grote (soms zeer grote) ondernemingen actief die niet of niet langer beursgenoteerd is en daarom niet onder het criterium van de OOB vallen. Hetzelfde geldt voor grote publieke instellingen zoals gemeenten, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen. Zij kunnen en worden in de praktijk ook door niet-OOB-accountantsorganisaties gecontroleerd. De wettelijke controle van deze ondernemingen is van niet onaanzienlijk publiek belang. De vraag rijst vervolgens waarom de governance van de accountantsorganisaties die deze ondernemingen controleren niet wordt onderworpen aan de bovengenoemde – uitermate verstandige – eisen die aan OOB-accountantsorganisaties worden gesteld.

235. De commissie merkt op dat in het commune vennootschapsrecht (boek 2 van het burgerlijk wetboek) belangrijke eisen aan de governance van vennootschappen naast aan de rechtsvorm ook aan de omvang zijn gerelateerd. Zo kent boek 2 voor vennootschappen, die een bepaalde omvang hebben bereikt, het zogenoemde structuurregime. Dit regime stelt een raad van commissarissen verplicht waaraan tevens een versterkte positie is toegekend. De Wet toezicht accountantsorganisaties kent evenwel slechts 2 categorieën organisaties die bovendien niet zijn gerelateerd aan omvang. In theorie zou een zeer kleine accountantsorganisatie met een OOB-vergunning worden onderworpen aan het uitgebreide governance regime terwijl een zeer grote accountantsorganisatie zonder OOB-vergunning met aanmerkelijk beperktere eisen wordt geconfronteerd. Dit geldt temeer wanneer deze organisatie zich weet te onttrekken aan de reeds genoemde eisen van het commune vennootschapsrecht.

236. De commissie zal hieronder (in hoofdstuk 6) nog een aantal opmerkingen maken over de afname van het aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning, ook in het licht van de eisen aan de bestuursvoering voor OOB's, én over de afbakening van de groep OOB's. De commissie merkt hier op dat zij van oordeel is dat het in de rede ligt om ook voor grotere accountantsorganisaties zonder een OOB-vergunning ten behoeve van de kwaliteit nadere eisen te verbinden aan de governance.

237. De commissie ziet nadrukkelijk meerwaarde in het in de Wet toezicht accountantsorganisaties invoeren van een op het structuurregime geïnspireerd regime voor grote accountantsorganisaties met een vergunning van de AFM. Dit betekent de instelling van een raad van commissarissen waaraan belangrijke bevoegdheden ter zake van benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen, alsmede goedkeuringsrechten voor ingrijpende (bestuurs)besluiten worden toegekend. Het is voor de commissie evident dat het verplichten en versterken van een onafhankelijk intern toezichthoudend orgaan, zoals een raad van commissarissen, bijdraagt aan de noodzakelijke balans tussen het commercieel belang van de onderneming en het financieel belang van de partnership enerzijds en het maatschappelijk belang van een kwalitatief hoogwaardige wettelijke controle anderzijds.

238. De commissie is zich bewust van het feit dat alle OOB-organisaties en een aantal niet-OOB organisaties al beschikt over een raad van commissarissen en bepaalde organisaties¹⁴⁷ ook al een vorm van het structuurregime hebben geïmplementeerd. De commissie meent daarbij dat de verdeling tussen kleine, middelgrote en grote organisaties uit titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet één op één kan worden toegepast. De commissie stelt zich voor dat criteria worden gesteld voor inrichting van een dergelijke op het structuurregime geïnspireerd regime op grond waarvan ten minste de 20 grootste accountantsorganisaties hieraan worden onderworpen.

239. De commissie heeft, zoals hierboven reeds is opgemerkt, anekdotisch bewijs dat uitsluitend het instellen van een raad van commissarissen – waartoe OOB-accountantsorganisaties reeds verplicht zijn – niet in alle gevallen volstaat. De commissie meent in dat licht dat het wenselijk is dat een aantal besluiten dat niet per definitie aan goedkeuring van de raad van commissarissen is onderworpen, zoals het doen van een winstuitkering, investeringen of het bezoldigingsbeleid van de partners, wel aan een dergelijke goedkeuringsvereiste wordt onderworpen. De gedachte van de wetgever bij het reguliere structuurregime en de goedkeuringsbesluiten ex. artikel 2:164/2:274 BW is dat door de aldaar genoemde (bestuurs)besluiten onder controle van de raad van commissarissen te brengen, dit grotere waarborgen schept voor een evenwichtige belangenafweging. De commissie acht dit voor dit type besluiten evenzeer van groot belang.

240. De commissie meent daarenboven dat het wenselijk is de raad van commissarissen specifiek mee te geven bij de uitoefening van hun taak, de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountant en accountantsorganisatie in acht te nemen. Dit geldt benevens de reguliere taakopdracht om zich bij de vervulling van zijn taak te richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de vennootschap betrokkenen af te wegen.

241. De reeds geldende governance eisen voor OOB-organisaties worden aldus aangevuld met een bijzondere taakomschrijving en goedkeuringsrechten voor de raad van commissarissen én dit aangevulde regime wordt uitgebreid naar grote niet-OOB organisaties. De geschiktheidstoetsing door de AFM maakt hiervan deel uit.

242. De commissie heeft juridisch advies ingewonnen over de mogelijkheid om nadere voorschriften te verbinden aan de vennootschappelijke inrichting van grote accountantsorganisaties, of zij nu een OOB-vergunning hebben of niet. Uit dat juridische advies, dat de commissie bij haar eindrapport openbaar maakt, blijkt dat het invoeren van een dergelijk regime voor ondernemingen met een Nederlandse vergunning niet op onoverkomelijke bezwaren stuit.

243. In het advies wordt er wel gewezen op de mogelijkheid dat dergelijke eisen worden ontweken door gebruik te maken van een vergunning in een andere lidstaat van de Europese Unie om vervolgens in Nederland wettelijke controles te gaan verrichten. De commissie acht echter de kans dat Nederlandse accountantsorganisaties zich moedwillig zouden gaan onttrekken aan de bestaande en nieuwe governance-eisen én het AFM-toezicht niet groot.

244. De commissie had in haar voorlopige bevindingen een aantal aanbevelingen gericht op de samenstelling en de exclusieve bevoegdheden van het bestuur van accountantsorganisaties. Zo overwoog de commissie aan te bevelen de meerderheid van het Nederlandse orgaan dat besluiten die direct of indirect raken aan de door de accountantsorganisatie te leveren kwaliteit, voorbehouden dienen te zijn aan de raad van bestuur van de organisatie en dat het orgaan dat het beleid van een

¹⁴⁷ Onder meer KPMG N.V., Flynth Holding N.V., Alfa Top-holding B.V.

accountantsorganisatie uiteindelijk bepaalt moet bestaan uit controlerende accountants. De commissie ziet thans van deze aanbevelingen af. Zij heeft zich zoals hierboven is toegelicht laten inspireren door een reeds bestaande wettelijke regeling waarbij de rol en positie van de raad van commissarissen van groter belang wordt geacht.

Aanbeveling 10: De commissie beveelt invoering van een op het structuurregime geïnspireerd regime voor OOB en grote niet-OOB accountantsorganisaties aan. De raad van commissarissen moet daarbij de opdracht krijgen in het bijzonder acht te slaan op de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie en goedkeuringsrechten krijgen voor belangrijke besluiten, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van winstuitdeling, bezoldigingsbeleid – waarbij kwaliteit centraal moet staan – en investeringen.

4.3 Internationale context

245. In de instellingsregeling is de commissie gevraagd bij het onderzoek nadrukkelijk aandacht te besteden aan de internationale context van de accountancysector, waaronder de marktstructuur. Thans zal de commissie aandacht besteden aan het internationale karakter van netwerken en allianties van accountantsorganisaties en grote controlecliënten.

246. De Nederlandse accountantsorganisaties met een OOB-vergunning (EY, PwC, KPMG, Deloitte, Mazars en BDO) maken allen deel uit van een internationaal netwerk. Deze netwerken opereren veelal mondiaal onder een gemeenschappelijke merknaam en met een uniforme huisstijl.

247. In vrijwel alle gevallen bestaat het netwerk uit de diverse aangesloten nationale accountants- en adviesorganisaties – die veelal in nationale groepen zijn verbonden - en boven-nationale¹⁴⁸ organisaties waaraan bepaalde taken en bevoegdheden zijn toebedeeld. Deze organisatie bedient meestal zelf geen klanten maar is onder meer verantwoordelijk voor de wereldwijde positionering van het merk, de strategie en de vaststelling en handhaving van gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden.

248. De wijze waarop de relatie tussen de diverse netwerkorganisaties is vormgegeven verschilt. De diverse netwerken benadrukken allen dat de verschillende nationale organisaties elkaar niet in of buiten rechte kunnen binden en dat zij elk afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van werkzaamheden voor klanten. De mate van integratie van de nationale organisaties in het regionale en mondiale netwerk lijkt op het oog wel te verschillen. Zo benadrukt EY een wereldwijd opererende netwerkorganisatie [...] te zijn. *'we zijn geen verzameling van nationale praktijken.'*, zo stelt EY in het jaarverslag.¹⁴⁹ PwC daarentegen lijkt veeleer de afstand tussen de diverse netwerkonderdelen te benadrukken:

*'The PwC network, therefore, is not an international partnership and the member firms do not constitute any form of legal partnership or group of companies, except in a very limited number of cases that have been agreed for specific purposes.'*¹⁵⁰

249. Voor het onderzoek van de commissie is vooral van belang in hoeverre het feit dat Nederlandse accountantsorganisaties deel uitmaken van een internationaal netwerk een beperking inhoudt van de mogelijkheden om bijzondere eisen aan de organisatie op te leggen. Met andere woorden: betekent

¹⁴⁸ Het betreft hier geen internationale – of supranationale organisatie maar een normale vennootschap bijvoorbeeld gevestigd in het Verenigd Koninkrijk (o.m. Deloitte, PwC) of Zwitserland (KPMG).

¹⁴⁹ Jaarverslag EY Nederland 2017/2018.

¹⁵⁰ PwC annual report 2017/2018.

het lidmaatschap van internationaal netwerk dat bepaalde maatregelen (*remedies*) die beogen de kwaliteit van de Nederlandse accountantsorganisaties te verhogen niet of minder in de rede liggen?

250. De commissie merkt daarbij overigens vooraleerst op dat de wijze waarop een onderneming haar bedrijfsvoering heeft georganiseerd of de wijze waarop een groep ondernemingen de onderlinge verhoudingen heeft vormgegeven geen beletsel zouden mogen vormen voor maatregelen die de overheid zou willen nemen teneinde een publiek belang te dienen.

251. De commissie stelt vast dat de diverse internationale netwerken adviesdiensten en wettelijke controles uitvoeren in een veelheid aan landen waarbij een grote diversiteit aan wettelijke eisen aan accountantsorganisaties wordt gesteld. De commissie leidt hieruit af dat verschillen in nationale wettelijke eisen op zichzelf kennelijk geen bezwaar vormen voor deelname van organisaties aan een internationaal netwerk. De commissie wijst hier ook op de treffende passage in het jaarverslag van Deloitte waarin over de deelnemende organisaties in het Deloitte netwerk (DTTL; Deloitte Touch Tohmatsu Limited) wordt opgemerkt:

*'Each DTTL member firm is structured differently in accordance with national laws, regulations, customary practice, and other factors, and may secure the provision of professional services in its territory through subsidiaries, affiliates, and/or other entities.'*¹⁵¹

252. Verder stelt de commissie vast dat nu al in de Nederlandse en Europese wetgeving eisen zijn opgenomen die repercussies hebben voor andere onderdelen van een netwerk dan enkel de Nederlandse vergunninghoudende accountantsorganisatie. Zo geldt het verbod om zogenoemde *non-audit services* te verlenen aan OOB-controlecliënten voor alle netwerkonderdelen binnen de Europese Unie en worden zelfs regels gesteld bij dienstverrichting die de grenzen van de Unie overschrijdt.¹⁵² Ook worden nu al regels gesteld over het stemrecht (juridisch eigendom) van accountantsorganisaties dat, kort gezegd, alleen bij accountants(organisaties) mag berusten en verplicht de Nederlandse wet OOB-accountantsorganisaties tot het instellen van een raad van commissarissen.

253. Met andere woorden, de marktstructuur met grote internationale netwerken van accountantsorganisaties en multidisciplinaire organisaties is op zichzelf geen beletsel voor wettelijke eisen (voorschriften en beperkingen) aan dienstverlening door accountantsorganisaties en gelieerde adviesorganisaties.

254. Bij een nog verdergaande interventie, zoals bijvoorbeeld een harde *audit-only*, kan dit anders zijn. Wanneer bij wet zou worden voorgeschreven dat accountantsorganisaties niet financieel of organisatorisch in een groep verbonden mogen zijn met ondernemingen die andere diensten verlenen lijkt de bestaande netwerkstructuur niet, althans niet op de huidige wijze, houdbaar. Nu de commissie een dergelijke route niet overweegt wordt hierop niet nader ingegaan.

¹⁵¹ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/about-deloitte/deloitte-nl-integrated-annual-report-2018-2019.pdf>.

¹⁵² Verordening (EU) nr. 537/2014, artikel 5.

5. Gedrag en cultuur

De eerste stappen in een cultuurverandering binnen accountantsorganisaties zijn gezet maar zijn nog onvoldoende duurzaam bestendig. De ingezette cultuurverandering moet onverminderd doorgaan. Een zekere spanning tussen ondernemerschap en het zo goed mogelijk uitvoeren van de publieke taak is onvermijdelijk; het komt erop aan voldoende tegenkracht te organiseren.

Het beroep moet aantrekkelijker worden en dat blijven. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants, daarbij vormen werkdruk, de work-life balance en een cultuur gericht op 'het goede doen' bij een accountantsorganisatie cruciale factoren.

5.1 Inleiding

255. De sociale en organisatorische context (de cultuur) waarin accountants werkzaam zijn heeft een grote invloed op hun werk en daarmee op de kwaliteit van hun werk. Zo stelt de IAASB dat cultuur:

*'has an important influence on the values, ethics and attitudes of audit partners and other members of the engagement team because the environment in which the engagement team works can materially affect the mindset of partners and staff, and consequently the way they discharge their responsibilities.'*¹⁵³

256. De cultuur binnen accountantsorganisaties doet er dus toe. De commissie schaaft gedrag en cultuur onder het derde niveau van de door haar onderscheiden niveaus van kwaliteit.

257. De commissie constateert ook dat het voor betrokken partijen (bestuurders, interne en externe toezichthouders) niet eenvoudig is om inzicht te krijgen in de cultuur van een organisatie en de onderliggende drivers van die cultuur. Een meer traditionele benadering vanuit de veronderstellingen dat de cultuur van een organisatie kan worden gemeten ('meten is weten'), dat deze maakbaar is en vanuit de top van de organisatie kan worden opgelegd volstaat niet.

258. Een multidisciplinaire benadering is noodzakelijk waarbij (individuele) interviews, waarnemingen en reflectie belangrijke bronnen zijn. Bovendien zal hierbij rekenschap moeten worden gegeven van machtsverhoudingen en deelbelangen ('vested interests') binnen de organisatie. Bij wijze van voorbeeld: een groepsinterview van junior en senior medewerkers vormt een minder veilige omgeving om uitdagingen zoals ervaren druk op de werkvloer bespreekbaar te maken. Ongefilterde informatie en nuance is essentieel om de cultuur te kunnen begrijpen.

259. De commissie merkt verder op dat 'cultuur' een veelomvattend begrip is, waaronder verschillende thema's geschaard worden. Een valkuil hierbij is dat cultuur gebruikt wordt als een inhoudsloos containerbegrip waaronder vervolgens een groot aantal andere op zichzelf ook weer relatief vage termen geschaard worden zoals: 'tone at the top', 'voorbeeldgedrag' en 'leiderschap'. Bovendien bestaat dé cultuur van een (accountants)organisatie niet. Er is sprake van verschillende culturen op verschillende onderdelen zoals vestigingen, afdelingen en dergelijke. Elke organisatorische eenheid kent zijn eigen ongeschreven regels en de manier waarop er (samen)gewerkt wordt, kan sterk verschillen.

¹⁵³ IAASB, 'A Framework for Audit Quality: Key Elements that Create an Environment for Audit Quality', 2014.

260. Juist omdat een concrete invulling van cultuur lastig is, hecht de commissie eraan om een en ander, gefundeerd in wetenschappelijke literatuur, zo concreet mogelijk te maken. De commissie gebruikt daartoe de definitie van Schein¹⁵⁴ en de bijbehorende niveaus in organisaties. Kort gezegd: cultuur is de aanpassing aan iets dat door de meeste anderen binnen de groep als normaal wordt beschouwd ook al kun je daar als individu bedenkingen bij hebben.¹⁵⁵

261. Om de cultuur van een organisatie te kunnen begrijpen worden door Schein verschillende niveaus onderscheiden. Binnen deze niveaus kan de analogie gemaakt worden met de top van de ijsberg (de waarneembare verschijnselen) en alles wat daaronder zit (de onderliggende en onbewuste aannames). In onderstaande tabel wordt dit uiteengezet:

| <i>Onderdeel cultuur</i> | Omschrijving | Centrale vraag |
|--|--|--|
| <i>Waarneembare verschijnselen</i> | Alles wat iemand die de organisatie binnengaat observeert (huisvesting, wijze van communiceren, kleden) en hoe de organisatie zich naar buiten toe presenteert (bijvoorbeeld via verslagen, persberichten en bedrijfspresentaties). | Wat zie je? |
| <i>Beleden, veronderstelde waarden</i> | De betekenis en waarde die door leden van de organisatie wordt gegeven aan de waarneembare verschijnselen. Centrale vraag hierbij is hoe door leden van de organisatie invulling wordt gegeven aan dat wat vanuit de organisatie wordt uitgedragen en belangrijk is. | Wat is de betekenis? |
| <i>Onderliggende en onbewuste aannames</i> | Percepties, beelden en denkprocessen die gevoelens en gedrag bepalen van leden van de groep. Dit wordt binnen organisaties voor waar aangenomen en hier worden geen vragen bij gesteld. Dit is zo vanzelfsprekend voor leden van de organisatie dat dit gedrag (veelal) niet bewust vertoond wordt. Dit maakt het ook zo moeilijk om grip op te krijgen. | Wat zijn de dingen die nu eenmaal zo gaan, omdat ze zo gaan? |

¹⁵⁴ Schein 1990.

¹⁵⁵ Schein 1990 omschrijft cultuur als (a) een patroon van basiswaarden, (b) uitgevonden, ontdekt of ontwikkeld door een bepaalde groep, (c) terwijl deze leerde omgaan met de problemen van externe aanpassing en interne integratie, (d) dit patroon werkte goed genoeg om als geldig te worden beschouwd, (e) daarom wordt dit aan nieuwe leden van de groep geleerd als (f) de correcte manier van waarnemen, denken en voelen in relatie tot die problemen.

262. Als buitenstaander is het lastig om vat te krijgen op de cultuur van een organisatie omdat niet alle kenmerken van de cultuur eenvoudig kunnen worden geduid. Om dit te kunnen doen moet je spreken met leden van de organisatie die dat wel zouden kunnen. Echter, zij hebben na verloop van tijd zich de cultuur eigen gemaakt, bepaalde kenmerken van die cultuur zijn daarmee voor hen zo vanzelfsprekend geworden dat zij hier geen vragen meer bij stellen of die zelfs niet meer als cultuurkenmerken worden herkend. De manier van werken en de onderliggende waarden zijn geïncorporeerd.

5.2 Bevindingen over de cultuur van accountantsorganisaties

263. De commissie heeft hierboven uiteengezet dat de cultuur binnen een accountantsorganisatie een potentieel grote invloed heeft op kwaliteit van (individuele) wettelijke controles. De commissie zal thans ingaan op haar conclusies ten aanzien van de cultuur bij Nederlandse accountantsorganisaties. De commissie brengt daarbij een onderscheid aan tussen: de ingezette cultuurverandering en de duurzame borging van de veranderde cultuur.

5.2.1 Accountantsorganisaties werken aan een cultuurverandering

264. De werkgroep die verantwoordelijk was voor het rapport 'In het publiek belang' waarin de zogenoemde 53-maatregelen waren opgenomen concludeerde dat commerciële belangen de overhand hebben gehad boven elementaire vakprincipes:

'De economische meewind en de omzet-en resultaatstijgingen voor het uitbreken van de crisis resulteerden in een cultuur van genoegzaamheid, waarin maatschappelijke ontwikkelingen eenvoudigweg konden worden genegeerd of onderschat'¹⁵⁶

265. Bij de presentatie van de 53 maatregelen heeft vervolgens de sector opgeroepen tot een gedrags- en cultuurverandering. Om het risico op herhaling te mitigeren zijn een aantal maatregelen voorgesteld om binnen accountantsorganisaties een meer op kwaliteit gerichte cultuur te creëren. Die maatregelen zagen onder meer op de governance van de organisatie en het beoordelings- en beloningsbeleid.

266. In de eerste onderzoeken naar de implementatie van de maatregelen gericht op cultuur van de AFM in 2015¹⁵⁷ en 2017¹⁵⁸ en van de MCA in 2016¹⁵⁹ is, logischerwijs, met name aandacht geweest voor de waarneembare verschijnselen van cultuur (het eerste niveau van Schein) en het proces van cultuurverandering. AFM en MCA concludeerden, kort gezegd, dat accountantsorganisaties voortvarend aan de slag zijn gegaan met veranderingen maar worstelen met de aanpak.

267. Latere onderzoeken onder meer van NBA Young Profs en de Universiteit Nyenrode uit 2018¹⁶⁰, de MCA uit 2018¹⁶¹, de AFM uit 2019¹⁶² en opnieuw de MCA in 2020 hebben gekeken naar de beelden, veronderstelde waarde' (het tweede niveau van Schein) in de cultuur binnen accountantsorganisaties. Een belangrijke overeenkomst in de uitkomsten van deze onderzoeken is dat

¹⁵⁶ NBA 2014a, p. 8.

¹⁵⁷ AFM 2015c.

¹⁵⁸ AFM 2017b.

¹⁵⁹ MCA 2016.

¹⁶⁰ De Vries & Herrijgers 2018.

¹⁶¹ MCA 2018.

¹⁶² AFM 2019a.

er binnen accountantsorganisaties voldoende aandacht is voor de kwaliteit binnen de accountantsorganisaties. Tegelijkertijd bestaat er een sterke budget-en tijdsdruk, een hoge werkdruk, is er een sterke focus op compliance en bestaat er een cultuur van angst voor een review.

268. Als gevolg van de (vormgeving) van de eigen beroepsregelgeving, de gestandaardiseerde toepassing hiervan bij controles en versterkt door de wijze waarop de toezichthouder hier invulling aan heeft gegeven (de zogenaamde *compliance* kwaliteit: kort gezegd de vraag of het controledossier de conclusies van de accountant in de accountantsverklaring kan schragen) hebben accountantsorganisaties het 'compliant zijn van het dossier' overgenomen als belangrijke interne beoordelingsmaatstaf. Met andere woorden: een goede controle is ook volgens accountantsorganisaties een controle die resulteert in een AFM-proof controledossier.

269. Een kwaliteitsgerichte cultuur krijgt zo een andere connotatie dan bedoeld door de werkgroep die de cultuurverandering initieerde. De sterke aandacht voor het verhogen van die compliance kwaliteit kan, zo meent de commissie, op zichzelf weer leiden tot verstarring of zelfs een angstcultuur. Dit kan er vervolgens op zichzelf weer toe leiden dat de nieuwe generatie accountants gevormd wordt door een nadruk op compliance en het afvinken van checklists.

270. De commissie interpreteert tegen deze achtergrond de uitkomsten van het onderzoek '*De bijdrage van houding, gedrag en cultuur aan de kwaliteitsgerichtheid van het controleteam*' van de AFM uit 2019 waarin op basis van een zelfevaluatie door de grote kantoren gekeken is hoe de kwaliteitsgerichtheid van de cultuur is. Niettemin blijkt uit dit en de andere genoemde onderzoeken dat de accountantskantoren actief bezig zijn met een cultuurverandering.

271. Tegelijkertijd wil de commissie daarbij de volgende kanttekeningen plaatsen over de richting van de cultuurverandering en de duurzame borging. De commissie heeft de indruk gekregen dat een kwaliteitsgerichtheid als onderdeel van de cultuurverandering vooralsnog gestimuleerd wordt door te appelleren aan de extrinsieke motivatie van medewerkers en partners (bijvoorbeeld door te werken met bonussen en malussen; *the carrot and the stick*). Niet vast staat of kwaliteitsgerichtheid (om hiermee het publiek belang te dienen) ook daadwerkelijk intrinsiek gedragen zal worden (niveau 3 volgens Schein). Daarnaast is de commissie geweest op het risico dat door de enge focus op *compliance* kwaliteit (nieuwe) accountants onvoldoende oog hebben voor dat wat er daadwerkelijk bij hun cliënt speelt. Zij lopen het gevaar de risico's die hieruit voortvloeien voor de bedrijfsvoering en financiële verantwoording te missen. Met andere woorden: het volgende incident ligt op de loer, waarbij er weliswaar een perfect controledossier is (alle '*vinke* zijn gezet' in de ogen van de toezichthouder), maar de accountant heeft gemist wat er werkelijk speelt.

272. De commissie constateert dat er meer aandacht bestaat voor kwaliteit, dat dit een prominentere rol heeft gekregen in de uitingen van accountantsorganisaties (het eerste niveau) en dat het kwaliteitsbewustzijn steeds meer onderdeel uitmaakt van de waarden van medewerkers en partners (het tweede niveau).

273. De commissie concludeert in het licht van het voorgaande dat er metterdaad wordt gewerkt aan een cultuurverandering en dat die ook op het eerste en tweede niveau zichtbaar is. De commissie stelt ook vast dat er verschillende beelden bestaan over de richting van de cultuurverandering.

5.2.2 De cultuurverandering is nog niet duurzaam geborgd

274. De commissie benadrukt dat een cultuurverandering een organisch en zeker niet eenvoudig proces is, het vraagt tijd voor inbedding en borging. Simpel gezegd: het kost tijd voordat een nieuwe

manier van werken en 'denken' een vanzelfsprekendheid is geworden. Het is daarom überhaupt nog te vroeg om te kunnen vaststellen dat de cultuurverandering duurzaam geborgd is.

275. De commissie deelt daarbij overigens de opmerking van dhr. In 't Veld in de reactie op de voorlopige bevindingen dat aanpassing van wet- en regelgeving niet het meest voor de hand liggende instrument is om een cultuurverandering te borgen.¹⁶³

276. De commissie heeft zich in dat licht afgevraagd hoe de inbreng, bijvoorbeeld tijdens het rondetafelgesprek dat de commissie ook over dit onderwerp heeft georganiseerd, dat 'de cultuur is veranderd' te moeten wegen. De commissie acht waarschijnlijk dat hiermee vooral uitdrukking wordt gegeven aan de verander- (en veranderde) dynamiek binnen accountantsorganisaties. Dat de aandacht voor kwaliteit is toegenomen staat vast, dat dit is ingebed tot op het derde niveau van Schein en dat de cultuur daarmee duurzaam is veranderd acht de commissie op dit moment onwaarschijnlijk.

277. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een Nederlandse studie waarbij gekeken is naar nieuwkomers in het accountantsberoep. Reden om te kijken naar nieuwe toetreders zoals trainees is enerzijds dat een organisatiecultuur bestendig wordt door de socialisatie (simpel gezegd: de opname van nieuwe leden) van nieuwe leden en anderzijds omdat nieuwe leden een frisse blik hebben en zich verbazen over 'de dingen die gaan omdat ze altijd zo gaan'. Trainees leren in hun eerste jaar de onderliggende veronderstellingen (het derde niveau) van de cultuur: de ongeschreven regels. Uit deze studie bleek dat de 'uitkomst' van de socialisatie (welke veronderstellingen hebben de trainees overgenomen) in de jaren 2012-2017 nauwelijks zijn veranderd ten opzichte van de uitkomsten van eerder onderzoek uit de jaren '90. Trainees leren snel om 'gehoorzaam' te zijn en hun superieuren te volgen, en ondanks dat het publiek belang en kwaliteit meer als waarde genoemd worden lijkt een commerciële oriëntatie nog steeds het socialisatieproces te domineren.¹⁶⁴

278. De commissie acht onwaarschijnlijk dat de uitkomsten nu zodanig anders zouden zijn dat kan worden geconcludeerd dat de cultuurverandering duurzaam is verankerd op het derde (onbewuste) niveau. Alleen wanneer de nieuwe cultuur op dat derde niveau is verankerd, bestaat niet langer het risico dat de verandering (onbewust) wordt 'teruggedraaid' wanneer er geen externe druk meer op de sector wordt uitgeoefend om te veranderen.

279. De commissie verwijst in dit verband ook naar het meest recente rapport van de MCA waarin wordt opgemerkt dat sprake is een verschil tussen de 'top' en de 'werkvloer'. De MCA beschrijft dit als een verschil tussen *the tone at the top* en *the smell of the place*, dat onder meer een gevolg is van het feit dat accountantsorganisaties *'organisaties [zijn] die veelal worden gekenmerkt door een technocratische omgeving met een ingeslepen traditionele cultuur, met kenmerken zoals bureaucratie en een sterke hiërarchie'*¹⁶⁵ en dat gedrag van partners weerbarstig is en lastig te veranderen. De MCA schrijft:

'Hoewel de MCA in de accountancysector vooruitgang waarneemt en met name bij de jongere garde de wil ziet om het anders te doen (minder commercieel, minder geld gedreven, meer op kwaliteit gericht, publiek belang centraal), constateert zij ook tot op het hoogste partner- en soms ook nog op bestuursniveau uitingen van veranderweerstand. Door diverse gesprekspartners, zowel op bestuursniveau als onder Young Profs, is gewezen op het heden nog steeds bestaan van een

¹⁶³ Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26), p. 9 e.v..

¹⁶⁴ De Vries, Blomme en De Loo, 2018 p.38.

¹⁶⁵ MCA 2020, p. 83.

*moeilijk te doorbreken leemlaag van senior-managers en partners die niet mee willen of kunnen met de noodzakelijke veranderingen.*¹⁶⁶

280. De commissie is van oordeel dat de eerste stappen in een cultuurverandering binnen accountantsorganisaties gezet zijn. Deze stappen komen naar voren in de waarden van de cultuur, maar zijn nog onvoldoende duurzaam bestendigd in de onderliggende aannames van de cultuur. Uit de reacties op de voorlopige bevindingen van de commissie blijkt dat deze conclusie zowel binnen als buiten de sector wordt (h)erkend.¹⁶⁷

5.3 Borging van de cultuurverandering; leerproces en lerende organisaties

281. De commissie concludeert dat een cultuurverandering nog onvoldoende is geborgd. Een belangrijke vraag is dan hoe te komen tot die, in de ogen van de commissie noodzakelijke, borging. De commissie merkte al eerder op dat (uitsluitend) vertrouwen op het adagium 'meten is weten' voor dit onderdeel van een cultuurverandering niet volstaat. Bovendien benadrukt de commissie, onder verwijzing naar de reactie op de voorlopige bevindingen van dhr. Graamans¹⁶⁸, dat het bij cultuur ook gaat om de onderlinge afstemming tussen mensen; elk lid van de organisatie heeft hierin een actieve rol en doet mee: van jongste assistent tot en met de meest ervaren partner.

282. De commissie zal hieronder ingaan op het leerproces dat naar haar oordeel cruciaal is bij een duurzame borging van de cultuurverandering. Zij merkt daarbij op dat zij van oordeel is dat de meeste energie moet worden gericht op de groep nieuwe toetreders tot het accountantsberoep. Daar hoeft de cultuur immers niet te worden veranderd, het goede moet 'slechts' worden verankerd.

283. De commissie ziet in dat verband een positieve ontwikkeling in de aandacht voor jonge professionals. De diverse Young Boards (zowel de NBA Young Profs als de Young professional boards van accountantsorganisaties) kunnen bijdragen aan contact tussen de werkvloer en de top (zowel van accountantsorganisaties als van de beroepsorganisatie) en kunnen er voor zorgen dat *at the top the smell of the place* ook wordt ervaren.

284. De commissie tekent daarbij wel aan dat de sterk hiërarchische opbouw van een accountantsorganisatie een open en eerlijke gedachteswisseling tussen Young Profs en bestuurders kan bemoeilijken. Hierdoor ontstaat het risico dat de echte *smell of the place* de top niet bereikt. Het is aan alle leidinggevendenden binnen accountantsorganisaties zich hiervan bewust te zijn en dit te adresseren.

5.3.1 Het formele leerproces

285. Om de wettelijk beschermde titel accountant te verkrijgen moet een geformaliseerd opleidingstraject doorlopen worden. Die opleiding is een combinatie van een universitaire deeltijdstudie en een praktijkopleiding bij een accountantsorganisatie. Gedurende hun opleidingsperiode leren aankomend accountants zowel het vaktechnische 'ambacht' (het formele

¹⁶⁶ MCA 2020, p. 19.

¹⁶⁷ De commissie wijst op de reactie op de voorlopige bevindingen van de NBA, Deloitte, dhr. Graamans, de VEB, de AFM, de NBA Young Profs, PWC, de SRA, Dhr. In 't Veld en de Young Profs van de OOB-accountantsorganisaties: NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34); Vrije Universiteit Amsterdam (drs. E.P. Graamans), Amsterdam, 10 oktober 2019 (18:22); Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26); Young Professionals OOB kantoren (H. Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:14).

¹⁶⁸ Vrije Universiteit Amsterdam (drs. E.P. Graamans), Amsterdam, 10 oktober 2019 (18:22).

leerproces) als de binnen de accountancysector algemeen aanvaarde manier van 'denken en doen' (het informele leerproces).

286. De Wet op het accountantsberoep stelt regels over de opleiding tot accountant. De wet bepaalt dat de opleiding bestaat uit een studie-deel en een praktijkopleiding. Deze wet bepaalt ook dat de Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA) met inachtneming van de wettelijke eisen de eindtermen (wat moet een accountant kunnen en weten aan het eind van de opleiding?) van de opleiding vaststelt. De CEA heeft met ingang van 1 september 2019 de eindtermen voor de accountantsopleiding laatstelijk beperkt herzien.¹⁶⁹

287. In 2016 heeft de CEA de laatste grote herziening van de eindtermen doorgevoerd. In deze herziene eindtermen werd meer aandacht verlangd voor gedragsonderwerpen zoals beroepsethiek. De CEA zelf schreef:

*'De nieuwe eindtermen vragen in het bijzonder aandacht voor gedragsaspecten in de opleiding, de maatschappelijke relevantie en rol van de accountant en IT-ontwikkelingen. Extra aandacht voor gedragsaspecten komt o.m. tot uitdrukking in de eindtermen van het nieuwe vakgebied 'Gedrag, Ethiek en Besluitvorming', dat toekomstige accountants inzicht verschaft in de beginselen en theorieën met betrekking tot (professioneel) gedrag.'*¹⁷⁰

288. De commissie acht het van belang dat accountants worden opgeleid om zowel op een vaktechnisch correcte wijze een wettelijke controle uit te voeren als om de juiste keuzes in het licht van hun publieke taak en verantwoordelijkheid te maken. De versterkte aandacht voor gedragsonderwerpen en ethiek is in dat kader terecht.

289. De commissie heeft niettemin signalen dat in de kern de opleiding (nog steeds) te technocratisch is. Er is nog steeds onvoldoende aandacht voor zogenoemde 'soft skills', die handvatten moeten bieden om, veelal in grote, hiërarchische accountantsorganisaties, in lastige situaties een juiste keuze te maken. Een keuze die zo nodig het publieke algemeen belang boven het private commercieel belang van cliënt en accountantsorganisatie stelt. Bovendien is de opleiding sterk gericht op de specifieke context van het werken als controlerend accountant in een accountantsorganisatie, zogezegd de 'eigen bubbel'.

290. Uit onderzoek blijkt ook dat de aandacht van accountants in opleiding gedurende de opleiding met name is gericht op het snel halen van 'het papiertje' in plaats van het vergaren van kennis als studiedoel.¹⁷¹ Bovendien blijkt uit onderzoek van de NBA Young Professionals/ Nyenrode¹⁷² dat voor veel accountants in opleiding geldt dat het voltooien van de opleiding - en daarmee het verwerven van de titel van registeraccountant - aanleiding is om het openbaar accountantsberoep te verlaten. De meerderheid geeft aan het openbaar accountantsberoep zelfs al binnen twee jaar te willen verlaten.

291. De commissie stelt ook vast dat accountants in opleiding in veel gevallen onvoldoende mogelijkheden ervaren om de opleiding voldoende aandacht te geven en noodgedwongen hun werkzaamheden bij de accountantsorganisatie voorrang geven boven de studie. De relatief beperkte tijd die accountants in opleiding besteden aan hun studie, blijkt onder meer uit het reeds eerder genoemde onderzoek van de NBA Young Professionals/ en Nyenrode.¹⁷³ Accountants in opleiding

¹⁶⁹ Staatscourant nr. 2019, 15460

¹⁷⁰ CEA 2015.

¹⁷¹ De Vries, Blomme en De Loo, 2018 p.38.

¹⁷² De Vries & Herrijgers 2018.

¹⁷³ De Vries & Herrijgers 2018, p.16.

besteden gemiddeld 7 uur in de week aan studie (inclusief voorbereiding en het volgen van colleges) en tussen de 53 (*busy season*) en 42 (normaal seizoen) uur in de week aan werkzaamheden voor hun accountantsorganisaties. De accountantsopleidingen gaan echter uit van een studiebelasting van circa 20 uur per week.

292. Het ‘normaal’ voor aankomende accountants die een duaal (scholing en praktijkonderwijs) *opleidingstraject* volgen, zijn aldus werkweken van gemiddeld minimaal 50 uur waarbij de studie een volstrekt ondergeschikte positie inneemt ten opzichte van de werkzaamheden bij de accountantsorganisatie. Accountants in opleiding zijn de nieuwe generatie. Voor een daadwerkelijke borging van de cultuurverandering is van evident belang dat zij in hun opleiding handvatten meekrijgen om in de rest van hun werkzame leven als accountant de juiste keuzes te maken in het publiek belang. Daar hoort ook bij dat zij in de gelegenheid worden gesteld om de tijd en aandacht te geven die een opleiding tot accountant vereist en verdiend.¹⁷⁴

5.3.2 Het informele leerproces

293. Naast het formele leerproces doorlopen aankomend accountants, net als andere nieuwe toetreders tot een beroepsgroep, ook een informeel leerproces waarin zij de binnen die beroepsgroep of organisatie algemeen aanvaarde manier van ‘denken en doen’ leren. Daarbij geldt dat aanpassing aan een organisatiecultuur een belangrijke voorwaarde is om binnen die organisatie succesvol te kunnen zijn (en voor aankomend accountants om de opleiding te voltooien). Dit blijkt ook uit het onderzoek van de VU waarbij geconstateerd wordt dat een dergelijk aanpassingsproces op accountantsorganisaties en accountants van toepassing is:

[.] the firms weave “a web of control” around organizational members, which professionals comply with, as they want to gain status and recognition and thus readably adapt to the rules of the game [i.e. essentially entail compliance with firm values].¹⁷⁵

294. Binnen accountantsorganisaties worden (nieuwe) accountants geconfronteerd met enerzijds een commerciële prikkel – accountantsorganisaties zijn immers private op winst gerichte ondernemingen – en anderzijds met de druk om te werken in het brede publieke belang. Binnen accountantsorganisaties kan een commerciële cultuur (en daarbij behorende ethos) op gespannen voet staan met de professionele waarden (en ethos) die primair zijn gericht op de uitoefening van de publieke taak in het maatschappelijk belang.¹⁷⁶

295. De ‘business’-kant komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in uitvoerige tijdsplanning en budgettering en omvangrijke managementrapportages en is ingebed in het management control systeem van accountantsorganisaties. De institutionele druk die hieruit voortvloeit wordt (zichtbaar en onzichtbaar) opgelegd aan medewerkers en partners, zowel op individueel niveau als op het team- en opdracht- niveau.

296. De ‘publieke’ kant, volgt uit de publieke taak van de accountant. Bestendig in het wettelijk monopolie van accountants, worden zij geacht integer, deskundig en onafhankelijk te handelen in het publiek belang. Accountants hebben daarmee een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit vergt een cultuur (ondersteund door de accountantsorganisaties en de

¹⁷⁴ Dit geldt nog onverminderd hetgeen de commissie elders opmerkt over de noodzaak in de opleiding voldoende aandacht te besteden aan de opbouw van kennis ter zake van fraude, discontinuïteit en innovatie.

¹⁷⁵ Detzen & Gold, p. 15.

¹⁷⁶ Zie de inbreng in het digitaal loket van prof.dr. A.F.M. Brenninkmeijer: : Europese Rekenkamer / Universiteit Utrecht (Prof. Dr. A.F.M. Brenninkmeijer), Luxemburg / Utrecht, 10 maart 2019 (11:09).

beroepsorganisatie) waarin accountants hun beoordelingsvermogen en ruimte (in benodigde tijd, maar ook professionele vrijheid) kunnen gebruiken om dat te doen wat nodig is.

297. De commissie stelt vast dat de twee 'pijlers' (business en publieke taak) spanning kunnen opleveren bij het denken over en het maken van keuzes bij een controle. Deze spanning is ook zichtbaar in de discussies binnen de beroepsgroep over standaardisatie van de controle en de verhouding tot de professionele autonomie die past bij het vakmanschap van accountants. Uit het onderzoek van de VU¹⁷⁷ blijkt dat er al enkele decennia gediscussieerd wordt over de verhouding tussen standaardisatie van de accountantscontrole aan de hand van voorgeschreven controlestappen (w.o. ook de '*international standards of auditing*' ISA's) en de ruimte voor 'vrije' professionele oordeelsvorming.

298. De commissie heeft eerder geconcludeerd dat er metterdaad wordt gewerkt aan een cultuurverandering waarbij de balans tussen de twee pijlers moet verschuiven, en dat die ook op het eerste en tweede niveau van Schein zichtbaar is. Dit heeft een positieve invloed op het informele leerproces van nieuwe accountants. Zij worden immers in uitingen en waarden geconfronteerd met de veranderde cultuur waarbij kwaliteitsgerichtheid en de publieke taak meer centraal staat.

299. Tegelijkertijd is sprake van het reeds genoemde verschil tussen *the tone at the top* en *the smell of the place*. Ingesleten patronen zijn niet eenvoudig te veranderen. De commissie meent dat een sleutelwoord in dit verband diversiteit is. Zij is van oordeel dat, kort gezegd, de accountancysector een relatief conservatieve en op behoud van de status quo gerichte beroepsgroep lijkt. De MCA concludeert in het recente rapport dat bij veel accountantsorganisaties

*'onvoldoende sprake is van een ontwikkeling naar een adaptieve en op leren gerichte cultuur.'*¹⁷⁸

Dit is niet behulpzaam wanneer onderliggende en onbewust aannames moeten veranderen.

300. De commissie plaatst daarbij wel de kanttekening dat een zekere spanning tussen, kort gezegd, ondernemerschap en het zo goed mogelijk uitvoeren van de publieke taak onvermijdbaar is. Accountantsorganisaties zijn en blijven private, op winst gerichte ondernemingen. Dat betekent dat er te alle tijden druk zal bestaan om commerciële doelen te behalen, soms ten koste van het zo goed mogelijk uitvoeren van de publieke taak. Zelfs verregaande interventies zoals het invoeren van een *audit only* model nemen die bedrijfsmatige logica niet volledig weg. Het is nu van belang de balans tussen ondernemerschap en het publiek belang nog verder te verschuiven, en vervolgens te bewaren en bewaken. Toezicht, governance, beroepsregels en beroepsethiek zullen voldoende tegendruk moeten (blijven) bieden tegen een hernieuwde dominantie van ondernemerschap.

301. Het is voor de accountancysector moeilijk gebleken om van binnenuit te veranderen. Heikele vraagstukken worden pas na stevige druk van buitenaf geagendeerd. De sterk hiërarchische structuur van (met name grote) accountantsorganisaties versterkt eenvormigheid. De samenstelling van de groep is hierdoor weinig divers. Vernieuwende denkers, andersdenkenden met een kritische blik, en initiatieven (zoals Tuacc) van binnenuit krijgen moeilijk voet aan de grond. De commissie meent dat dit enigszins verwonderlijk is voor een beroepsgroep die het moet hebben van een professioneel-kritische blik. Terloops werd in het literatuuronderzoek van de VU¹⁷⁹ daarbij nog opgemerkt dat de typische professional in de meeste gevallen een mannelijke, blanke accountant is. Het is volgens de onderzoekers ondanks inspanningen in diversiteitsprogramma's moeilijk voor vrouwen en etnische

¹⁷⁷ Detzen & Gold, p. 13.

¹⁷⁸ MCA 2020, p.20.

¹⁷⁹ Detzen & Gold, p. 37-38.

minderheden om op te klimmen tot partner.¹⁸⁰ Ook de commissie heeft in haar contacten met de sector hoofdzakelijk gesproken met mannelijke, blanke accountants, slechts een zeer kleine minderheid is vrouw of komt uit een etnische minderheid. Dit duidt erop dat ook in Nederland vrouwen en etnische minderheden ondervertegenwoordigd zijn.

302. De commissie verwijst ook naar de reactie van de Young Profs van OOB-organisaties op de voorlopige bevindingen:

‘Wij realiseren ons dat de sector vooruitgang boekt op het gebied van diversiteit in de jongere lagen van de organisatie. In de toplagen van de organisatie valt echter winst te behalen.’¹⁸¹

en ook PwC onderschrijft deze analyse:

‘Wij onderkennen het belang en de noodzaak van een grotere diversiteit aan collega’s op alle vlakken (bijvoorbeeld geslacht, afkomst en opleiding). Niet alleen voor de kwaliteit van ons werk, maar ook voor het – in alle lagen - worden van een betere organisatie. Ten aanzien van diversiteit boeken we vooruitgang, maar nog niet met de snelheid die we zouden willen.’¹⁸²

303. Om *the smell of the place* duurzaam te veranderen is naar het oordeel van de commissie van groot belang de relatieve eenvormigheid van de sector te veranderen. De commissie wijst in dit verband met instemming op de aanbeveling van de MCA ten aanzien van de veranderaanpak van accountantsorganisaties:

‘Veranderaanpak niet te veel baseren op vragenlijsten en zelfevaluaties; meer buitenstaanders, diversiteit en inclusiviteit zijn voor de veranderaanpak van belang.’¹⁸³

304. Voor een geslaagde cultuurverandering waarbij diversiteit en inclusiviteit gerealiseerd worden is het bieden van een aantrekkelijke werkomgeving cruciaal. De commissie stelt vast dat daarvoor bij accountantsorganisaties steeds meer aandacht is. De commissie stelt tegelijkertijd vast dat dit nog niet altijd tot de gewenste resultaten leidt. In het recente rapport van de MCA wordt ingegaan op voorlopige bevindingen van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar werkomstandigheden in (onder meer) de accountancysector. Zo zou blijken het rapport van de MCA de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder meer concluderen:

- *‘dat de helft van de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties niet beschikt over een getoetste risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) ten aanzien van psychosociale arbeidsbelasting (PSA, waaronder werkdruk) en arbeids(markt)discriminatie (AD);*
- *dat bij bijna 80% van de geïnspecteerde accountantsorganisaties (van klein tot groot) de aandacht voor werkdruk niet in orde is;*
- *dat de helft van de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties te weinig maatregelen heeft getroffen om ongewenst gedrag te voorkomen;*

¹⁸⁰ De commissie wijst op recent onderzoek onder accountants van Spaanse beursgenoteerde ondernemingen dat suggereert dat vrouwelijke accountants een betere kwaliteit leveren dan hun mannelijke collega’s. Garcia-Blandon e.a. *Journal of Business Research*, afl. 96, p. 238-249.

¹⁸¹ Young Professionals OOB kantoren (H. Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:14), p. 2.

¹⁸² PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43), p. 2.

¹⁸³ MCA 2020, p.29.

- *dat binnen de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties is sprake van verzuiling tussen organisatie, leidinggevend en werknemers. Het gebrek aan aansluiting tussen de drie domeinen, remt adequate preventie van PSA en AD.*¹⁸⁴

305. De commissie vindt dit uitermate zorgelijk. Daarbij tekent de commissie ook aan dat werkdruk op verschillende manieren een niet onbelangrijk effect heeft op de kwaliteit van wettelijke controles. Alhoewel kan worden betoogd dat naar mate meer uren aan een wettelijke controle worden besteed de kwaliteit van die controle toeneemt. Een (te) hoge werkdruk leidt daarentegen tot vermoeidheid en daarmee tot een verlies aan scherpzinnigheid en mogelijk motivatie. Dit heeft vervolgens waarschijnlijk een (sterk) negatief effect op de kwaliteit van de controle.

306. De accountants en met name de jonge professionals vormen het kapitaal van een accountantsorganisatie van nu en voor de toekomst. Het beroep moet aantrekkelijker worden en dat blijven. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants, daarbij vormen werkdruk, de *work-life balance* en een cultuur gericht op 'het goede doen' bij een accountantsorganisatie cruciale factoren.

5.4 Conclusie

307. De commissie heeft geconcludeerd dat de eerste stappen in een cultuurverandering binnen accountantsorganisaties gezet zijn. Deze stappen komen naar voren in de waarden van de cultuur, maar zijn nog onvoldoende duurzaam bestendigd in de onderliggende aannames van de cultuur. Een zekere spanning tussen ondernemerschap en het zo goed mogelijk uitvoeren van de publieke taak is onvermijdelijk; het komt erop aan voldoende tegenkracht te organiseren.

308. De commissie heeft gewezen op een aantal elementen van accountantsorganisaties die (nog) niet behulpzaam zijn om een cultuurverandering duurzaam te verankeren. Accountantsorganisaties zijn nog technocratisch (de *hard skills* voeren de boventoon boven de *soft skills*), eenvormig, hiërarchisch en compliance voert de boventoon.

309. De commissie herhaalt hier dat accountantsorganisaties veranderen, dat daarin veel energie wordt gestoken en dat een dergelijk proces lastig is en tijd vergt. Niettemin meent de commissie dat op een aantal belangrijke punten meer gedaan kan worden.

310. Dit begint bij de opleiding voor aankomend accountants, zowel voor wat betreft de inhoud als de tijd en aandacht die aan die opleiding kan en moet worden gegeven. Daarnaast geldt voor accountantsorganisaties dat zij zich nu, nog meer dan in het verleden, bewust moeten zijn van de remmende factoren voor een duurzame borging van de cultuurverandering.

Aanbeveling 11: De ingezette cultuurverandering moet onverminderd doorgaan. Dit vergt aanpassing van de opleiding tot accountant en van accountantsorganisaties waarbij meer aandacht moet zijn voor *soft skills*, reflectie en intervisie, werkdruk, de *work-life balance* en een cultuur gericht op 'het goede doen'. Autonomie en open communicatie moeten in plaats komen van hiërarchie en bureaucratie. Professionele oordeelsvorming moet voldoende ruimte krijgen.

¹⁸⁴ MCA 2020, p. 166.

6. Er zijn geen aanwijzingen voor een gebrek aan concurrentie

Ten aanzien van de gehele accountancysector zijn er geen indicaties dat het niveau van concurrentie te laag is. Het aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning neemt af. Dat is onwenselijk. De verzwaarde eisen voor OOB-accountantsorganisaties moeten niet nodeloos belemmerend zijn voor toetreders. De voordelen van een controle van overheidswege voor publieke instellingen wegen niet op tegen de nadelen daarvan, invoering van een Rijksaccountant ligt daarom niet in de rede.

6.1 Geen aanwijzingen voor te beperkte concurrentie

311. Voor ondernemingen boven de zogenoemde controlegrens maar ook voor publieke rechtspersonen (bijvoorbeeld gemeenten ex artikel 213, tweede lid, Gemeentewet) geldt dat zij verplicht zijn hun financiële verantwoording door een accountant te laten controleren. Dit vergt dat deze partijen in staat zijn een accountantsorganisaties te vinden die hun financiële verantwoording kan en wil controleren. Idealiter kunnen deze partijen kiezen uit een aantal aanbieders waarbij een selectie kan plaatsvinden op basis van criteria als kwaliteit en prijs. Dit is niet vanzelfsprekend.

312. Ten aanzien van de gehele accountancysector¹⁸⁵ zijn er geen indicaties dat het niveau van concurrentie te laag is. Uit analyses van SEO¹⁸⁶ blijkt dat zestig procent van de respondenten in de bedrijven enquête heeft aangegeven dat de organisatie sinds 2014 ten minste één keer de accountantscontrole heeft aanbesteed en dat jaarlijks ruim een derde van de organisaties de accountantscontrole aanbesteedt. Aanbestedingen leiden in ongeveer zeventig procent van de gevallen tot een wisseling van accountantskantoor. Dit duidt eerder op concurrentie dan op marktmacht, aldus SEO.

313. SEO concludeert dat er weliswaar aanwijzingen zijn voor beperkte keuzemogelijkheden op deelsegmenten van de markt voor wettelijke controles. Deze vertalen zich echter niet in een evenredige ontevredenheid bij de gecontroleerde organisaties over kwaliteitsaspecten van diezelfde wettelijke controles. De gehouden enquête onder gecontroleerde organisaties geeft geen aanleiding om te denken dat marktmacht op zichzelf leidt tot een te lage kwaliteit of te hoge prijs van wettelijke controles voor de gecontroleerde organisaties. Wel geeft de enquête aan dat kwaliteit niet makkelijk kan worden vastgesteld hetgeen, zoals hierboven reeds is opgemerkt, aanleiding kan vormen voor marktfalen.

314. De commissie heeft kennisgenomen van suggesties om eventuele aanbodbeperkingen van accountants(organisaties) te adresseren door de ondergrens voor het uitvoeren van wettelijke controles te verhogen. Zo stellen de Young Profs van de OOB-kantoren:

‘Wij zijn van mening dat als gevolg van de huidige controlegrenzen, ondernemingen worden gecontroleerd waarbij de relevantie van deze controles voor het maatschappelijk verkeer beperkt is. [...] Zo stellen wij ons voor dat het verminderen van het aantal te controleren bedrijven leidt tot een verlaging van onze werkdruk en een verhoging van de capaciteit voor de resterende klanten, zonder dat dit onzekerheid voor het maatschappelijk verkeer oplevert.’¹⁸⁷

¹⁸⁵ De commissie gaat hieronder nader in op de beschikbaarheid van accountantsorganisaties voor OOB's.

¹⁸⁶ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 42.

¹⁸⁷ Young Professionals OOB kantoren (H. Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:14), p. 3 en 4.

315. Een dergelijke mogelijkheid is ook opgenomen in de 53-maatregelen.¹⁸⁸ In de eerste plaats merkt de commissie daarover op dat dit aanpassing van Europese regelgeving vergt nu de controlegrens volgt uit de Europese richtlijn inzake de jaarrekening en Nederland al volledig gebruikt heeft gemaakt van de mogelijkheid de ondergrens te verhogen.¹⁸⁹ De commissie zou evenwel kunnen adviseren op Europees niveau een verdere verhoging te agenderen. De commissie ziet hiertoe geen aanleiding. In de eerste plaats heeft de commissie geen aanwijzingen dat bij de kleinste controleplichtige ondernemingen een gebrek aan concurrentie en aanbod van accountantsdiensten bestaat. Daarnaast geldt dat voor de kleinere ondernemingen de accountant naast de wettelijke controle veelal eveneens adviesdiensten verricht. De controle vormt dan een beperkt onderdeel van de dienstverlening aan kleinere ondernemingen. Daarbij acht de commissie het denkbaar dat het afzien van de wettelijke controle leidt tot een grotere tijdsbesteding voor dezelfde advisering. Informatie die is vergaard bij de uitvoering van een controle kan dan niet langer worden gebruikt bij de advisering. Het is aldus de vraag in hoeverre het afschaffen van de controleplicht leidt tot een grote capaciteitsverhoging voor nog wel controleplichtige ondernemingen.

316. De commissie heeft kennisgenomen van aanbeveling van de MCA om een 'vlieguren criterium' te introduceren.¹⁹⁰ Een (niet-OOB) accountantsorganisatie zou in beginsel ten minste 10 wettelijke controles per jaar dienen uit te voeren om een vergunning te kunnen behouden. De MCA verklaart een dergelijke eis, kort gezegd, uit hoofde van de benodigde investeringen voor een deugdelijk kwaliteitsbeheersysteem. Met minder dan 10 controles zouden dergelijke investeringen niet (kunnen) renderen, hetgeen ertoe zou leiden van de investeringen wordt afgezien. Dit leidt vervolgens tot (een risico op) een te lage kwaliteit.

317. De commissie meent dat voor een wettelijk criterium geen noodzaak bestaat. Immers, het is aan de toezichthouder om te controleren dat elke accountantsorganisatie beschikt over een kwaliteitsbeheersingssysteem dat aan de gestelde wettelijke eisen voldoet. Deze eisen zijn weliswaar proportioneel (naar de mate de accountantsorganisatie groter is zullen in de praktijk de eisen aan het kwaliteitsbeheersingssysteem toenemen; temeer indien de organisatie beschikt over een OOB-vergunning), maar er geldt wel een ondergrens. Indien kantoren met weinig controles niet aan die ondergrens voor het kwaliteitsbeheersingssysteem voldoen, zal onvermijdelijk een *shake-out* plaatsvinden. Partijen staken ofwel vrijwillig de controle-activiteiten of de AFM trekt de vergunning voor het uitvoeren van wettelijke controles in. Dit vereist overigens wel dat de AFM haar toezichttaak ook ten aanzien van (zeer) kleine accountantsorganisaties metterdaad uitvoert.

318. De commissie meent tegelijkertijd dat indien kantoren met een zeer beperkt aantal controles er toch in slagen een voldoende kwaliteitsbeheersingssysteem te realiseren, hen het uitvoeren van wettelijke controles niet per definitie onmogelijk moet worden gemaakt. Op hen rust echter wel een substantiële bewijsplicht.

6.2 Beperkt en afnemend aantal OOB-vergunninghouders

319. De commissie stelt vast dat er nog slechts een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning actief is op de Nederlandse markt. Tot voor kort waren er nog 9 maar momenteel

¹⁸⁸ Maatregel 4.8 luidt: *'De beroepsgroep (NBA) levert een actieve bijdrage aan onderzoek naar de mogelijkheid om de grenzen voor de wettelijk verplichte controle te verhogen en zo de accountant uit te dagen zijn relevantie voor stakeholders te blijven bewijzen. Als onderdeel hiervan doet de beroepsgroep onderzoek naar de wenselijkheid om voor een bepaalde groep ondernemingen andere vormen van zekerheid mogelijk te maken.'*

¹⁸⁹ Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen.

¹⁹⁰ MCA2020, p. 25.

slechts nog 6. Het OOB segment wordt gedomineerd door de Big4. Er is aldus sprake van een zeer aanzienlijk concentratie van de markt. Het aantal OOB-vergunninghouders dat mogelijk in concurrentie treedt om een opdracht is bovendien beperkt door de verplichte periodieke kantoorrotatie en de wijze waarop die in Nederland is geïmplementeerd (te weten: door aan te sluiten bij de Europese verordening¹⁹¹ met 10 jaar en te kiezen voor de lidstaatoptie om geen mogelijkheid tot verlenging toe te staan) en het verbod om advies en controle te doen bij dezelfde OOB-klant. De concentratie creëert het risico dat partijen misbruik van hun positie kunnen maken.

320. In zijn algemeenheid geldt dat marktomstandigheden waarbij sprake is van een beperkt en afnemend aantal spelers en de vraag inelastisch is (marktpartijen kunnen niet afzien van de afname van controlediensten, ze zijn immers bij wet verplicht om een accountantscontrole te laten uitvoeren), risico's opleveren voor de kwaliteit.

321. Stibbe onderzocht in opdracht van de Big4- de concurrentie bij wettelijke OOB controles.¹⁹² Stibbe concludeert dat er een relatief hoge mate van concurrentie is bij aanbesteding, vaak dienen meerdere accountantsorganisaties een offerte in. Na het verlenen van het contract is er echter maar beperkte concurrentie. Overeenkomsten worden in het algemeen niet voor het verstrijken van de contractperiode (maximaal 10 jaar) opgebroken. Ook SEO concludeert niet dat in het specifieke segment van OOB-accountantsorganisaties sprake is van onvoldoende concurrentie.

322. Op voorhand kan niet worden uitgesloten worden dat er nog eens een faillissement plaatsvindt van een van de Big4 bedrijven. Met de verplichte kantoorrotatie en het verbod op combinatie van advies en controle bij dezelfde klant, rijst de vraag of dan nog sprake is van voldoende concurrentie. Dit zou er toe kunnen leiden dat het toezicht minder effectief wordt als handhavend optreden afgewogen zou moeten worden tegen het risico van het 'omvallen' van een van de spelers. Het is dit risico dat in het CMA-rapport aanleiding geweest is een aantal maatregelen voor te stellen die zogenoemde *challenger firms* in staat moeten stellen de concurrentie met de Big4 aan te gaan.¹⁹³

323. De MCA heeft in het eindrapport de Big4 getypeerd als systeemorganisaties. Dit zou impliceren dat deze organisaties (net als systeembanken) in beginsel *too big to fail* zijn; een faillissement zou onaanvaardbare gevolgen hebben voor de economie en maatschappij. De MCA beveelt mede om deze reden aan dat deze organisaties een buffervermogen zouden moeten aanhouden.¹⁹⁴ De commissie is terughoudend met het toekennen van een zodanige status aan accountantsorganisaties. De commissie erkent dat het grote en belangrijke organisaties zijn waarbij een faillissement potentieel grote gevolgen heeft. De vraag of die gevolgen per definitie onaanvaardbaar zijn en dus koste-wat-het-kost voorkomen dienen te worden – hetgeen de implicatie van een 'systeemorganisatie' is - moet volgens de commissie echter ontkennend worden beantwoord. Ook een Big4 accountantsorganisatie in Nederland moet failliet kunnen gaan.

324. Daarbij acht de commissie het nagenoeg ondenkbaar dat de internationale netwerkorganisatie van een Big4 zou accepteren dat deze niet in Nederland aanwezig zou zijn. Zolang op internationaal niveau de Big4 financieel afdoende weerbaar zijn, resulteert een faillissement van een Nederlandse Big4 accountantsorganisatie (als het netwerk dat al zou laten gebeuren) dan ook niet in het definitief wegvallen van een van de Big4 kantoren in Nederland. Alleen wanneer een van de Big4 ook internationaal in zwaar weer zou terecht komen, zoals in het verleden Arthur Anderson, zouden

¹⁹¹ Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang.

¹⁹² Stibbe 2019.

¹⁹³ CMA 2019.

¹⁹⁴ MCA 2020, p. 160.

metterdaad slechts drie spelers overblijven. Hiertegen helpt evenwel een nationaal buffervermogen niet.

325. De commissie heeft sterke aanwijzingen dat het geringe (en afnemende) aantal OOB-vergunninghouders veroorzaakt wordt door de combinatie van een toenemende regel- en toezichtsdruk enerzijds en gebrekkige verdien capaciteit van nieuwe toetreders op de specifieke deelmarkt van OOB-controles ('ze komen er niet tussen') anderzijds. Met andere woorden: een OOB-vergunning kost challengers veel en levert nauwelijks iets op.

326. Ten aanzien van de beschikbaarheid van accountantsorganisaties met een OOB-vergunning meent de commissie dat een aantal maatregelen kunnen worden overwogen die betrekking hebben op de omvang van het OOB-segment, de eisen aan OOB-accountantsorganisaties en de concurrentie tussen OOB-accountantsorganisaties. De commissie is zich bewust van het feit dat een aantal van deze maatregelen wijziging van de Auditrichtlijn of Auditverordening vergen. Een voorstel voor een dergelijke maatregel dient in een dergelijk geval te worden gelezen als een voorstel om daarover op Europees niveau het gesprek aan te gaan.

327. De commissie meent in de eerste plaats dat een heldere definiëring van de criteria van 'openbaar belang' bij de OOB's wenselijk is. Mede indachtig de recente discussie over het 'tot OOB-verheffen' van woningbouwcorporaties met een bepaald aantal wooneenheden, meent de commissie dat een dergelijke heldere definiëring vooralsnog ontbreekt.

328. In reactie op de voorlopige bevindingen hebben een aantal partijen¹⁹⁵ zich uitgesproken over de aanbeveling om het criterium 'openbaar belang' nader af te bakenen. De commissie had in haar voorlopige bevindingen opgemerkt dat het oogmerk zou moeten zijn het aantal OOB's tot een minimum te beperken in het licht van het beperkte aantal beschikbare accountantsorganisaties met een vergunning voor de controle van OOB's. Hierover is in diverse reacties, kort gezegd, opgemerkt dat de OOB-status niet gedictieerd zou moeten worden vanuit een beperkte beschikbaarheid van OOB-accountantsorganisaties. De commissie deelt bij nader inzien die visie.

329. Mazars merkt terecht op dat:

'[d]e definitie moet worden bepaald en vastgesteld op basis van het toegerekende openbaar belang aan organisaties en de afweging of een verzaamd controleregime in dit kader passend is ten opzichte van de daartoe benodigde extra inspanningen en kosten.'

De commissie deelt dat oordeel en meent dat een heldere definiëring van openbaar belang er toe kan leiden dat bepaalde organisaties niet langer als OOB worden aangemerkt maar evenzeer dat organisaties die thans geen OOB zijn dat wel worden.

Aanbeveling 12: De commissie beveelt aan het begrip Organisatie van Openbaar belang op basis van heldere criteria beter af te bakenen.

330. De commissie meent tevens dat er aanleiding is om te bezien of er maatregelen mogelijk zijn die de toetreding van accountantsorganisaties tot de groep OOB-vergunninghouders vergemakkelijken.

¹⁹⁵ Dhr. Muis, dhr. Paape, de Young Profs van Visser & Visser, Confirm, de NBA en Mazars: J.W. Muis, Washington DC, 31 oktober 2019 (16:37); Nyenrode Business Universiteit (prof. dr. RA RO CIA L. Paape), Sassenheim, 15 oktober 2019 (18:11); MSc RA Robert van Beveren, Dordrecht, 30 oktober 2019 (21:30); Confirm Accountants (Drs J Peters), Randwijk, 31 oktober 2019 (18:26) NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); Mazars Accountants N.V. (Medewerkster Bestuurssecretariaat E.M. van Huissteden), Rotterdam, 31 oktober 2019 (16:33).

De commissie heeft signalen dat meer partijen interesse zouden hebben in een OOB-vergunning op het moment dat de aanvullende lasten van een OOB-vergunning beperkt zouden kunnen worden. Indachtig de constatering dat bepaalde¹⁹⁶ challengers in de wetgevings- en toezichtslast aanleiding zien om hun OOB-vergunning in te leveren dan wel afzien van het aanvragen van een OOB-vergunning meent de commissie dat er aanleiding is om nader te bezien in hoeverre een meer proportionele toepassing van het wettelijke kader en het toezicht mogelijk is.

331. Zo dient te worden bezien in hoeverre het mogelijk is om bij individuele accountantsorganisaties de wettelijke eisen en de intensiteit van het toezicht te differentiëren naar type klant (OOB of niet-OOB). Eisen die specifiek gelden voor de controle van OOB-klanten zouden niet per definitie behoeven te gelden voor de controles die de organisatie uitvoert bij niet-OOB's. De commissie meent dat in ieder geval onderzocht kan worden in hoeverre differentiatie bij de ingevolge artikel 22 Wta gestelde voorwaarden aan het stelsel van kwaliteitsbeheersing mogelijk zijn.

332. De commissie merkt daarbij nog op dat zij in hoofdstuk 4 aanbeveelt de eisen aan de governance van grote niet-OOB organisaties aan te scherpen. Hiermee wordt de 'wetgevingslast' voor dit type organisaties verzwaart. Dit lijkt ogenschijnlijk in tegenspraak met de wens om de wetgevings- en toezichtslast voor *challengers* nu juist te verlichten. De commissie meent echter dat dit niet het geval is. De commissie heeft met een verlichting van de genoemde last het oog op de aanvullende last van een OOB-vergunning. De aanbevelingen leiden ertoe dat het onderscheid tussen een OOB-vergunning en een reguliere Wta vergunning voor grote accountantsorganisaties op dit punt wordt verkleind. Immers de stap om de governance zodanig in te richten dat deze voldoet aan de eisen die aan een OOB-organisatie worden gesteld wordt kleiner nu ook grote niet-OOB-organisaties bijvoorbeeld dienen te beschikken over een onafhankelijk toezichthoudend orgaan. Daarbij geldt dat de eisen aan de inrichting van de governance in beginsel niet kunnen worden gedifferentieerd naar type klant.

333. Een aantal partijen¹⁹⁷ heeft in reactie op de voorlopige bevindingen opmerkingen gemaakt over de voorgestelde differentiatie tussen OOB- en niet-OOB controle in de toepasselijke eisen en het toezicht. Die opmerkingen gaan enerzijds over een ongewenste vermeende verlaging van de standaarden en anderzijds over operationele belemmeringen. Zo stelt EUMedion:

*'De stakeholders van een vennootschap - of die nu groot of klein is - moeten ervan kunnen uitgaan dat de kwaliteit van de controle van hoog niveau is en dat de uitkomst van de werkzaamheden onbetwist is. Dat verdraagt zich niet met een differentiatie van controleregime/auditstandaarden.'*¹⁹⁸

PwC merkte op dat:

*'Wij voorzien uitvoeringsproblemen bij een dergelijk onderscheid binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij het inrichten van ons kwaliteitsmanagementsysteem. Ook zien we het risico van een ongewenst gepercipieerd kwaliteitsverschil binnen dezelfde accountantsorganisatie. Daarnaast zien we voordelen in de praktijk van de wisselwerking ten aanzien van het werken op zowel organisaties met als zonder OOB-status.'*¹⁹⁹

¹⁹⁶ En zeker niet alle grote accountantsorganisaties zoals de Jong & Laan terecht opmerkt: opmerkt: de Jong & Laan (RR Ogink RA), Vroomshoop, 30 oktober 2019 (20:40).

¹⁹⁷ Onder meer EUMedion, de NBA, de SRA, Flynth, de VEB: Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31); NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15); Flynth Adviseurs en Accountants (RA M. Blöte), Arnhem, 31 oktober 2019 (14:06); VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55).

¹⁹⁸ Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31), p. 7.

¹⁹⁹ PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43), p. 7.

En de SRA stelde:

*'[dat] [...] het in de praktijk ingewikkeld [blijkt] om binnen één accountantsorganisatie verschillende niveaus van kwaliteitsbeheersing te hanteren. Kantoren zullen hiervoor niet kiezen, en onzes inziens zal de (al bestaande) mogelijkheid niet leiden tot meer vergunninghouders in het OOB-segment.'*²⁰⁰

334. De commissie deelt het standpunt vertolkt door EUmedion dat voor alle wettelijke controles geldt dat zij van hoge kwaliteit moeten zijn. Tegelijkertijd volgt een zeker onderscheid reeds uit het feit dat door de wetgever is gekozen voor een bijzonder regime voor de controle van organisaties van openbaar belang. Er is dus ook nu al sprake van een differentiatie van het controleregime, bijvoorbeeld waar het gaat om aanvullende kwaliteitswaarborgen zoals de IKB en OKB.

335. Gelet op het beperkt en afnemend aantal accountantsorganisaties met een vergunning voor de controle van OOB's is het naar het oordeel van de commissie van belang de op onderdelen (terecht) verzwaarde eisen voor OOB's niet nodeloos belemmerend te laten zijn voor toetreders. De commissie begrijpt van betrokken marktpartijen dat zij mogelijkheden zien om onderdelen (*business units*) van hun organisatie zo in te richten dat zij kunnen voldoen aan de toepasselijke eisen voor bijvoorbeeld het kwaliteitsbeheersingssysteem voor de controle van OOB's terwijl andere onderdelen, die wettelijke controles verrichten in het niet-OOB domein, worden onderworpen aan een beperkter kwaliteitsbeheersingssysteem. De commissie begrijpt dat dit wel aanpassing van bepaalde wettelijke voorschriften (die zich immers te alle tijden tot de volledige organisatie richten) en de uitvoering van het toezicht vergt. Het lijkt de commissie verstandig dit nader te onderzoeken. De commissie zou, onder meer in reactie op de inbreng van PwC, een dergelijke operationele splitsing zeker niet verplicht willen stellen, maar marktpartijen die daarin mogelijkheden zien om enkel voor een beperkt deel van hun controles te voldoen aan de OOB-eisen daartoe in staat te stellen.

336. De commissie heeft kennisgenomen van de aanbeveling van de MCA om voor challengers een ingroeimodel te hanteren waarbij geleidelijk aan alle eisen voor een OOB-vergunning wordt voldaan. De commissie stelt vast dat ook de MCA zoekt naar manieren om het aantal OOB-vergunninghouders te laten toenemen. De commissie aarzelt evenwel bij de aanbeveling van de MCA nu dit zou betekenen dat een nieuwe toetreders gedurende enige tijd controles uitvoert bij een of meerdere OOB's zonder dat daarbij aan de (alle) wettelijke eisen voor OOB-accountantsorganisaties wordt voldaan. Dit is een kenmerkend onderscheid van de aanbeveling van de commissie.

Aanbeveling 13: De commissie beveelt aan te onderzoeken in welke mate in wetgeving- en toezicht onderscheid kan worden gemaakt op klantniveau in plaats van op het niveau van de accountantsorganisatie.

337. Nederland heeft ervoor gekozen bij de roulatietermijn uit het Europees kader geen verlenging toe te staan. Dit beperkt onder de huidige marktomstandigheden het aantal potentiële aanbieders. Daarbij staat de effectiviteit van de verplichte kantoorroolatie niet vast.

Aanbeveling 14: De commissie adviseert de verlengingsmogelijkheid uit artikel 17, vierde lid, van de auditverordening alsnog op te nemen in de Wta en daarbij aan te sluiten bij in Europa gebruikelijke termijnen.

²⁰⁰ SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15), p. 13.

338. De commissie overwoog in haar voorlopige bevindingen tevens de aanbeveling om op Europees niveau het schrappen van de verplichte periodieke kantoorroulatie te agenderen. Bij nader inzien, en gelet op de reacties van diverse partijen²⁰¹ dienaangaande, ziet de commissie daar thans vanaf. Weliswaar gaat van de verplichte roulatie een concurrentiebeperkend effect uit en volgt uit onderzoek niet dat de roulatie een positief effect sorteert op de kwaliteit, uit de reacties blijkt dat vrijwel alle respondenten wijzen op de positieve consequenties van een 'frisse blik' en de risico's van een zeer langjarige verbintenis tussen accountantsorganisatie en gecontroleerde onderneming.

339. De commissie overwoog in haar voorlopige bevindingen ten slotte nog de aanbeveling om nader te onderzoeken in hoeverre de beperkingen aan de uitvoering van wettelijke controles door accountantsorganisaties met zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie kunnen worden opgeheven. Bij nader inzien ziet de commissie thans geen onevenredige beperkingen aan auditkantoren uit andere lidstaten.

6.3 Aanwijzing van een accountantsorganisatie door de minister

340. In reactie op de voorlopige bevindingen heeft een aantal partijen²⁰² uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor het probleem dat beursgenoteerde ondernemingen er in bepaalde gevallen in het geheel niet in slagen om een accountantsorganisatie te contracteren. VEUO merkt hierover op:

*'[b]ij ons is bekend dat een aantal OOB's steeds meer moeite heeft om een accountant te engageren. Dat is reden voor grote zorg ook bij een aantal van de leden van de VEUO. Met name kleine(re) beursondernemingen worden met dit probleem geconfronteerd. [...] Zo is een aspect dat hieraan bijdraagt het feit dat het aantal OOB's door de wetgever steeds verder wordt uitgebreid doordat de wettelijke omschrijving steeds verder wordt verruimd. Daarmee wordt het tekort slechts nijpend. Een tweede aspect is dat door de steeds scherpere regelgeving die geldt voor accountants en de wijze waarop het toezicht daarop, bijvoorbeeld door de AFM, wordt uitgeoefend steeds minder accountantsorganisaties geïnteresseerd zijn in het OOB bestand en accountantsorganisaties daadwerkelijk hun OOB vergunning inleveren.'*²⁰³

341. De commissie is van oordeel dat de situatie waarbij instellingen er niet in slagen een partij voor hun controleopdracht te contracteren onwenselijk is. Om die reden beveelt de commissie aan om de meest betrokken minister een aanwijzingsbevoegdheid te geven waarbij een accountantsorganisatie aan een controlecliënt wordt toegewezen als zij er zelf niet in slaagt een accountant te contracteren. Naar analogie van de wijze waarop de deken van de orde van advocaten aan een betrokkene een advocaat kan toewijzen kan de minister een accountantsorganisatie opdragen de wettelijke controle uit te voeren. De commissie meent wel dat van een aanwijzing alleen dan sprake kan zijn indien de te controleren onderneming er al het redelijk aan gedaan heeft om een accountant te contracteren zoals het beschikbaar stellen van een redelijk honorarium en de bereidwilligheid tonen om redelijke aanpassingen te doen aan de interne beheersing.

²⁰¹ Onder meer EUMedion, de NBA, de VEB, dhr. Muis: Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31); NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55); J.W. Muis, Washington DC, 31 oktober 2019 (16:37).

²⁰² VEUO, MKB Nedsense, Value8, Vereniging Midcap NL, Euronext IEX group: VEUO (Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen) (Mw. mr. M.S.M. Grondhuis), Amsterdam, 01 november 2019 (16:02); MKB Nedsense NV (PPF de Vries), Bussum, 01 november 2019 (23:11); Value8 NV (PPF de Vries), Bussum, 01 november 2019 (23:17); Vereniging MidcapNL (GP Hettinga), Amsterdam, 01 november 2019 (23:20) Euronext (D. van der Stam), Amsterdam, 01 november 2019 (10:23).

²⁰³ VEUO (Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen) (Mw. mr. M.S.M. Grondhuis), Amsterdam, 01 november 2019 (16:02), p. 11.

342. Een groot aantal partijen²⁰⁴ heeft in reactie op de voorlopige bevindingen opmerkingen gemaakt over deze aanbeveling. In de reacties wordt vooraleerst gewezen op het feit dat er vaak goede redenen zijn voor accountants om een entiteit als cliënt te weigeren.

343. De Novaa merkte op dat:

[er] zou meer moeten worden stilgestaan bij de oorzaak van het niet kunnen contracteren van een accountant. Het dwingend aanwijzen van een accountant die verplicht wordt te controleren is in strijd met het recht van vrij ondernemen binnen de accountantssector.²⁰⁵

344. PwC merkte in dezelfde zin op dat:

'U stelt dat het voor sommige organisaties lastig kan zijn een accountant te vinden. Uw constatering herkennen wij in delen van de markt. Tegelijkertijd zien wij in onze praktijk in voorkomende gevallen dat het niet kunnen vinden van een accountant ook kwaliteitsaspecten kent. Indien wij merken of verwachten dat gecontroleerde organisaties niet kunnen of willen voldoen aan de randvoorwaarden van een kwalitatief goede controle (zoals integere bedrijfsvoering, willen voldoen aan geldende wet- en regelgeving, tijdige oplevering van de voor de controle benodigde informatie en samenwerking tussen de gecontroleerde organisatie en het controleteam gebaseerd op respect voor elkaars verantwoordelijkheden) aanvaarden wij de controleopdracht niet.'²⁰⁶

De VEB merkte op dat:

'Dat die ondernemingen geen accountant kunnen vinden zegt ook iets over de onderneming zelf. Blijkbaar zijn er – naast mogelijke belangenconflicten – ook andere redenen waarom accountantsorganisaties bepaalde cliënten niet accepteren. Dit is op zichzelf een belangrijk signaal voor beleggers.'²⁰⁷

En EUmedion stelt dat:

²⁰⁴ Onder meer prof. Paape, dhr. Van Kempen, Gemeente Den Haag, de VEB, Mazars, de NBA, de Novaa, De Jong en Laan, Flynth, dhr. Veld, Confirm, de VNG, PwC, EUmedion, Deloitte, SRA: Nyenrode Business Universiteit (prof. dr. RA RO CIA L. Paape), Sassenheim, 15 oktober 2019 (18:11); Van Kempen CLS BV (A.B.M. van Kempen, CISA), Sint Michielsgestel, 21 oktober 2019 (13:11); Gemeente Den Haag (RA MPC CPC C.G.A. Slotema), Den Haag, 23 oktober 2019 (15:26); VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55); Mazars Accountants N.V. (Medewerkster Bestuurssecretariaat E.M. van Huissteden), Rotterdam, 31 oktober 2019 (16:33); NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); Novaa (AA RA M Moling), Den Haag, 30 oktober 2019 (13:17); de Jong & Laan (RR Ogink RA), Vroomshoop, 30 oktober 2019 (20:40); Flynth Adviseurs en Accountants (RA M. Blöte), Arnhem, 31 oktober 2019 (14:06); RA R.F.H. Veld, Eindhoven, 01 november 2019 (10:48); Confirm Accountants (Drs J Peters), Randwijk, 31 oktober 2019 (18:26); Vereniging van Nederlandse Gemeenten ((...) VNG), Den Haag, 01 november 2019 (13:48); PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43); Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31); Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34); SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 03 oktober 2019 (11:54).

²⁰⁵ Novaa (AA RA M Moling), Den Haag, 30 oktober 2019 (13:17), p. 1.

²⁰⁶ PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43), p.3.

²⁰⁷ VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55), p. 6.

[.] van een steeds kritischer acceptatiebeleid van de OOB-kantoren een positieve en reinigende werking [kan] uitgaan op met name de 'onderkant' van de beurs (in termen van een integer bestuur, een professionele raad van commissarissen en een goede interne beheersing).²⁰⁸

345. De commissie onderkent dat de onmogelijkheid om een accountant te contracteren het gevolg kan zijn van een ernstig gebrekkige interne beheersing van de entiteit. Bij opdrachtaanvaarding door accountants(organisaties) geldt immers dat voldaan moet worden aan bepaalde randvoorwaarden uit NV COS 210, kort gezegd, dat er gewerkt wordt met een aanvaardbaar stelsel voor het opstellen van financiële overzichten en dat het management zijn verantwoordelijkheid erkent en begrijpt voor (i) het opstellen van de financiële overzichten in overeenstemming met het stelsel, (ii) een adequate interne beheersing en (iii) de mogelijkheid voor de accountant om een deugdelijke controle te kunnen uitoefenen.

346. Het is de commissie bekend dat sinds enige tijd het standpunt opgeld doet dat 'bedrijven een accountant moeten verdienen in plaats van krijgen'. Dit geldt overigens niet alleen bij accountants maar is breed van toepassing binnen de financiële sector en zakelijke dienstverlening. In de accountancysector geldt daarbij dat ingevolge de Wta een accountantsorganisatie moet voorzien in een bedrijfsvoering die een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf waarborgt, waarbij een van de criteria is dat cliënt relaties die het vertrouwen kunnen schaden moeten worden tegengegaan. Bij (potentiële) cliënten met een hoger risicoprofiel loopt ook de accountantsorganisatie een groter risico, bijvoorbeeld op reputatieschade door aansprakelijkstelling of interventies van de toezichthouder. Nu dit op zichzelf weer kan leiden tot het schaden van het maatschappelijk vertrouwen in accountants, is het te begrijpen als dergelijke cliënten met een zeer hoog risicoprofiel geweigerd worden.

347. De commissie constateert echter dat er een zekere spanning bestaat tussen enerzijds de (niet onterechte) druk vanuit regelgeving (zowel in wetgeving als in de beroepsregels) om de huidige en toekomstige controlecliënten kritisch tegen het licht te houden en anderzijds het publiek belang van een hoogwaardige accountantscontrole van alle ondernemingen.

348. De commissie is van oordeel dat uit de publieke taak van de accountant (een wettelijk prerogatief) een verantwoordelijkheid volgt, juist ten aanzien van ondernemingen die een hoog risicoprofiel hebben. Sterker nog, de accountant is juist uitgevonden om ondernemingen met een hoog risicoprofiel te controleren. De commissie wijst er daarbij ook op dat een accountantscontrole niet per definitie behoeft te worden afgesloten met een goedkeurende verklaring.²⁰⁹ De accountant kan nadat hij zijn oordeel heeft gevormd met inachtneming van de bepalingen uit de NV COS²¹⁰ inderdaad tot een goedkeurende accountantsverklaring komen, maar ook tot een oordeel met beperking, een oordeelonthouding of een afkeurend oordeel²¹¹. Een uitkomst van een controle - anders dan een 'schone' goedkeurende accountantsverklaring- dient naar het oordeel van de commissie bij uitstek het publiek belang, het maatschappelijk verkeer kan immers kennisnemen van het professioneel oordeel van de accountant over de financiële verantwoording van een onderneming in plaats van dat de onderneming 'slechts' kenbaar maakt dat zij geen accountant heeft kunnen contracteren.

²⁰⁸ Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31), p.5.

²⁰⁹ Gebaseerd op de uitkomsten van het SEO-onderzoek merkt de commissie hier op dat er een mismatch lijkt te zijn met de perceptie van klanten (de accountant doet zijn werk goed als er een goedkeurende verklaring komt).

²¹⁰ NV COS 700 (2019) alinea 10-15 'het vormen van een oordeel over de financiële overzichten'.

²¹¹ Zie NV COS 705 (2019): Aanpassingen van het oordeel in de controleverklaring van de onafhankelijke accountant.

349. De commissie meent dat, indachtig het publiek belang van de accountantscontrole, alle ondernemingen die op grond van de wet aan een wettelijke controleplicht zijn onderworpen ook daadwerkelijk moeten worden gecontroleerd. Ook als het een onderneming betreft die de zaakjes minder goed op orde heeft. Sterker: juist een onderneming die de zaakjes minder goed op orde heeft, moet worden onderworpen aan een accountantscontrole. De commissie ziet hier ook een belangrijk onderscheid tussen de wettelijke *controletaak* van een accountant en de activiteiten van bijvoorbeeld banken, trustkantoren en andere dienstverleners waar ken-uw-cliënt en compliance de maatschappelijke aandacht heeft. De commissie meent nadrukkelijk dat hier voor accountantsorganisaties ook een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van hun publieke taak ligt.

350. De commissie begrijpt dat er voor accountantsorganisaties risico's verbonden kunnen zijn aan de controle van een organisatie met een hoger risicoprofiel. Dat geldt echter voor alle controles, ook bij ondernemingen die – op het oog – een veel lager risicoprofiel hebben. Het feit dat er wellicht hogere risico's zijn verbonden aan de controle van een onderneming met een hoog risicoprofiel is naar het oordeel van de commissie geen voldoende reden om te accepteren dat een dergelijke onderneming niet aan de wettelijke controle wordt onderworpen. De commissie ziet een aanwijzing van een accountant ook niet als uitdrukking van een *controlerecht* maar als het effectueren van de *controleplicht*.

351. Daarbij geldt dat de accountant enkel verantwoordelijk kan worden gehouden voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden. Hij wordt niet medeverantwoordelijk voor bijvoorbeeld de interne beheersing van de onderneming.²¹² Die controlewerkzaamheden leiden vervolgens tot een bepaald oordeel: de jaarrekening geeft een getrouw beeld, de jaarrekening geeft geen (volledig) getrouw beeld of de accountant kan een en ander onvoldoende vaststellen. In het geval van een onderneming met een hoog risicoprofiel zal een accountantsverklaring met beperking, een afkeurende accountantsverklaring of een accountantsverklaring met oordeelonthouding wellicht eerder aan de orde zijn dan bij een onderneming die de zaakjes netjes op orde heeft. Tegelijkertijd is het bij uitstek in het publiek belang dat een dergelijk oordeel door de accountant wordt geveld.

352. De commissie merkt ten slotte op dat zij vanzelfsprekend niet beoogt om controlecliënten die weigeren een redelijke prijs te betalen voor een wettelijke controle 'een handje te helpen' door accountants te dwingen tegen een onredelijk tarief een opdracht bij deze cliënt te aanvaarden. Een goede controle kost geld. Bij het invoeren van een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid dient te worden verzekerd dat een redelijk tarief wordt betaald.

Aanbeveling 15: De commissie beveelt invoering aan van een bevoegdheid voor de minister van Financiën om – als ultimatum remedium - een accountantsorganisatie toe te wijzen aan een controleplichtige entiteit die er ondanks gerede inspanning niet in is geslaagd een accountantsorganisatie te contracteren.

6.4 Controle van de publieke sector

353. In haar opdracht heeft de commissie uitdrukkelijk het verzoek gekregen na te gaan in hoeverre een controle op publieke instellingen van overheidswege wenselijk zou kunnen zijn. Naar het oordeel van de commissie liggen hieraan twee redenen ten grondslag; in de eerste plaats de mogelijke veronderstelling dat de controle op publieke instellingen wezenlijk verschilt van een controle van

²¹² Zoals ook blijkt uit de uitwerking van de Standaarden (2019, bv NV COS 210 en 580), de verantwoordelijkheid voor de interne beheersing blijft bij het management van de gecontroleerde onderneming liggen.

ondernemingen in het private domein en in de tweede plaats het gegeven dat publieke instellingen zoals gemeenten en provincies (steeds meer) moeite lijken te hebben met het vinden van een geschikte accountant om de wettelijke controle uit te voeren.

354. Anders dan bij de centrale overheid wordt de accountantscontrole bij decentrale overheden en andere (semi-)publieke instellingen in beginsel uitgeoefend door de private accountantsorganisaties. Wel bestaat voor gemeenten en provincies de mogelijkheid om de controle te laten uitoefenen door de zogenoemde gemeentelijke- of provinciale accountantsdiensten onder toezicht van een lokale rekenkamer. Thans hebben uitsluitend Amsterdam en Den Haag hiervoor gekozen.

355. De commissie erkent ten volle het grote financiële én maatschappelijke belang van de (verscheidenheid aan) taken die de diverse publieke- en semipublieke instellingen uitoefenen. Daarbij geldt dat door diverse decentralisaties de omvang van de taken die worden uitgeoefend door publieke instellingen anders dan de rijksoverheid de afgelopen jaren zeker niet is afgenomen. Het belang van een toereikende accountantscontrole op de inning en besteding van publiek geld staat daarbij buiten kijf.

356. Publieke instellingen worden daarbij onderworpen aan een aanzienlijk aantal bijzondere regels en voorschriften. In de reacties op het digitaal loket en de voorlopige bevindingen is onder meer gewezen op de Wet normering topinkomens²¹³ en de rechtmatigheidscontrole²¹⁴ als bijzonderheden. Overigens vergt dit ook bijzondere aandacht van de toezichthouder voor 'onervaren' partijen die tot de markt van wettelijke controles van deze instellingen toetreden.

357. Het is de commissie gebleken dat in het bijzonder in het publieke domein instellingen (niet-zijnde OOB's) een gebrek aan keuze ervaren wanneer zij de opdracht voor de wettelijke jaarrekeningcontrole aanbesteden.²¹⁵ In uitzonderlijke gevallen lijkt er voor dergelijke instellingen een probleem te ontstaan bij het aanbesteden van een wettelijke controle. Dit lijkt het gevolg enerzijds van de bijzonderheid van publieke instellingen waarnaar hiervoor werd verwezen en anderzijds van de beperkte commerciële aantrekkelijkheid van de controle op dit type instellingen.

358. Zoals IPO in reactie op het digitaal loket opmerkte:

*'Het is een bekend beeld dat in geval van tenders door provincies voor de uitvoering van wettelijke controles maar een beperkt aantal accountancy-kantoren reageren. Het lijkt dat een beperkt aantal accountancykantoren beschikt over de juiste kennis en/of voldoende aantal personen die over de juiste kennis beschikken. Bij navraag blijkt bijvoorbeeld dat accountancykantoren het uitvoeren van wettelijke controles bij provincies commercieel onvoldoende interessant blijken te vinden, zodat investeren in de kennis over overheidsfinanciën te weinig plaatsvindt.'*²¹⁶

VNG stelde:

'De capaciteit van accountskantoren is beperkt door de krapte op de arbeidsmarkt, algehele werkdruk in de sector en de toegenomen werkzaamheden door het verscherpt toezicht (het op orde krijgen van de controledossiers). Een bijkomend gevolg is dat het bedrag dat gemeenten aan een accountant besteden fors is gestegen. [...] Door de afweging van het gemeentelijk risicoprofiel (gemeenten hebben een grote diversiteit aan taken) en de winstmarge, is de gemeentelijke markt

²¹³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07).

²¹⁴ Interprovinciaal Overleg IPO (. . .), 26 april 2019 (15:18).

²¹⁵ Zie onder meer het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek naar de markt voor accountancydiensten in Nederland: SEO Economisch Onderzoek 2019.

²¹⁶ Interprovinciaal Overleg IPO (. . .), 26 april 2019 (15:18), p 2.

*voor een aantal kantoren minder aantrekkelijk geworden. Sinds een aantal jaren trekken de grotere accountantskantoren zich terug van een belangrijk deel van de gemeentelijke markt. Gelukkig zijn er wel nieuwe toetreders. Dit zorgt echter ook voor pluriformiteit. [...] De gemeentelijke context zorgt ervoor dat van een goed functionerende markt voor veel gemeenten als klant niet altijd sprake is. Er is namelijk geen of slechts één inschrijver bij de aanbestedingsprocedure. Aan de andere kant staan echter ook veel gemeenten voor wie het huidige stelsel wel functioneert.*²¹⁷

359. De vraag rijst vervolgens of het voorgaand aanleiding geeft om op publieke instellingen een controle van overheidswege te introduceren. Een dergelijke controle geldt daarbij in aanvulling op de mogelijkheid van een – in zekere zin al publieke – controle van gemeenten en provincies door gemeentelijke en provinciale accountantsdiensten. De commissie leidt uit de inbreng van VNG en IPO op het digitaal loket af dat door beide koepels nog mogelijkheden worden gezien om eventueel in samenwerking tussen diverse decentrale overheden meer van deze mogelijkheid gebruik te maken. De commissie stelt ook vast dat door VNG is aangegeven dat er sprake is van nieuwe private toetreders, hetgeen leidt tot meer diversiteit.

360. VNG heeft in reactie op de voorlopige bevindingen weliswaar aangegeven een 3^e alternatief (naast de private controle en de controle door gemeentelijke accountantsdiensten) te willen onderzoeken, IPO heeft een controle van overheidswege gemotiveerd afgewezen. IPO stelde:

*‘Groot nadeel is echter dat vanwege de monopolypositie in deze organisatie minder leereffect zal worden ondervonden van andere bedrijven en instellingen. Innovatie en professionaliteit gedijt beter in een private en concurrerende markt. Zorgen zijn er dan over de borging van de noodzakelijke kwaliteit, de doorloopsnelheid van controles, minder klantvriendelijkheid, mindere kwaliteit voor de natuurlijke adviesfunctie, gebrek aan marktwerking (lees: gebrek aan positieve stimulans in voortdurende verbetering van de dienstverlening). Bovendien zullen naar verwachting de controlekosten hierdoor in een monopolistische situatie bepaald niet lager worden. Ook het periodiek wisselen van accountant kan leiden tot een kwaliteitsverbetering van de organisatie, doordat door de verschillende accountants toch verschillende accenten worden gelegd. Hoofdzaak blijft dat bij de verantwoording er een wettelijke onafhankelijke controle op de verantwoording van GS aan PS wordt geleverd.’*²¹⁸

De commissie deelt de bovengenoemde zorgpunten van IPO.

361. De door IPO genoemde voordelen van een controle van overheidswege, ‘dat de controlerende accountant de bijzonderheden van de decentrale overheden beter kent en herkent [en] dat door de controle publiek te beleggen de externe accountant wel weer meer in de adviesrol kan gaan betekenen’, kunnen naar het oordeel van de commissie evenzeer worden gerealiseerd door meer gebruik te maken van de al genoemde mogelijkheid om de accountantscontrole intern te organiseren, mogelijk in samenwerking met andere decentrale overheden. Daarbij tekent de commissie aan dat ‘publieke instellingen’ een veelheid aan organisaties omvat met een grote diversiteit aan taken; hieronder vallen immers alle grote domeinen zoals zorg (*cure* en *care*), onderwijs, sociale zekerheid en openbaar bestuur.

362. De commissie merkt op dat het voor publieke instellingen mogelijk aantrekkelijk kan zijn om de controle te beleggen bij een overheidsaccountant, bijvoorbeeld vanwege de afwezigheid van een winstoogmerk. De commissie ziet echter overwegende bezwaren ten aanzien van het in concurrentie treden van een publieke aanbieder met private partijen (markt-en-overheid problematiek) indien de keuze voor de overheidsaccountant optioneel wordt. Voor een verplicht gebruik van een

²¹⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07), p. 2.

²¹⁸ Interprovinciaal Overleg IPO (. . .), 26 april 2019 (15:18), p. 4.

overheidsaccountant ziet de commissie aanleiding noch breed draagvlak. Ten slotte meent de commissie dat met een aanwijzingsbevoegdheid van de meest betrokken minister het probleem dat een publieke instelling in het geheel geen accountant bereid vindt om de controle uit te oefenen is geadresseerd.

363. De commissie acht het wel denkbaar om in de uitvoering van haar aanbeveling om te experimenteren met een intermediair voor de benoeming en betaling van een accountantsorganisatie de publieke sector hierbij te betrekken. De MCA wijst in dat verband op de mogelijkheid dat

*'op deelgebieden binnen en buiten de overheid een proef met het intermediairmodel [zou] kunnen worden uitgevoerd. Het uitkiezen van een accountant zou dan op centraal overheidsniveau kunnen worden belegd en op bepaalde overheidsinstanties (bijvoorbeeld provincies of een daartoe geselecteerde groep gemeentes) kunnen worden toegepast.'*²¹⁹

en op ervaringen dienaangaande in het Verenigd Koninkrijk:

de Public Sector Audit Appointments Limited (PSAA, zie www.psaa.co.uk). Deze entiteit is verantwoordelijk voor:

*'- appointing auditors to local public bodies, including councils, police and crime commissioners, chief constables, fire and rescue authorities and other relevant principal local government bodies;
- setting scales of fees, and charging fees, for the audit of accounts of relevant bodies;
- overseeing the delivery by its appointed auditors of consistent, high-quality and effective external audit services to opted-in bodies; and
- ensuring effective management of contracts with audit firms for the delivery of external audit services to opted-in bodies.'*

De PSAA heeft een forse kostenreductie voor de overheid teweeg gebracht (www.local.gov.uk):

*'PSAA has agreed an overall reduction in fees of 23 per cent for 2018/19 and is expecting to be able to maintain fees at this reduced level for at least three years and perhaps five years. Alongside this reduction in fees PSAA is ensuring the quality of audit provision is maintained, with a greater weighting given to audit quality in the procurement exercise and stronger arrangements for monitoring the quality of audits.'*²²⁰

364. De commissie meent dat het in de rede ligt de ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk nauwgezet te analyseren en zo nodig ook in Nederland een vergelijkbaar experiment te initiëren.

²¹⁹ MCA 2020, p.112.

²²⁰ MCA 2020, p. 113.

7. Het gaat niet alleen om accountants

Een juiste financiële verantwoording is de verantwoordelijkheid van een keten aan actoren. Alle actoren moeten die verantwoordelijk nemen en moeten daartoe ook in staat gesteld worden. De verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen moet meer tot uitdrukking worden gebracht en de communicatie tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden moet worden verbeterd.

365. De commissie meent dat het debat over de kwaliteit van het werk van de accountant zich niet alleen op de accountancysector zelf dient te richten. Dit zou een te beperkte kijk op de werkelijkheid betekenen. De accountant is voor zijn werk ook afhankelijk van de kwaliteit(systemen) bij de betreffende entiteiten, de interne auditfunctie, (wanneer aanwezig) de rol van de auditcommissie en de raad van commissarissen, en de aandeelhouders. Dus naast de accountant, dienen ook de ondernemingen zelf, de raad van commissarissen en de aandeelhouders hun verantwoordelijkheid te nemen en toe te zien op de kwaliteit van de cijfers en de bevindingen hierover. Slechts de vinger wijzen naar de accountant en de toezichthouder doet geen recht aan alle schakels van de keten en ieders verantwoordelijkheid daarbij.

366. De commissie citeert hier met instemming het Brydon rapport waarin wordt opgemerkt:

*'Audit interacts with many participants – management, non-executive directors, standards setters, regulators, users of accounts (shareholders and others) – who all need to play their part to create a fully functioning environment. One weak link can undermine all the others.'*²²¹

367. De commissie zal hieronder een aantal opmerkingen maken over de verantwoordelijkheid van een private vennootschap en diens vennootschappelijke organen voor de financiële verantwoording en de controle van de accountant daarop. De commissie merkt echter nu al op dat dit *mutatis mutandis* ook geldt voor publieke instellingen. Ook daar dient de instelling, of het nu een decentrale overheid, een zorginstelling, een woningbouwcorporatie of een onderwijsinstelling is, ervoor zorg te dragen dat de eigen financiële beheersing en verantwoording op orde is. Er dient ook bij deze instellingen gepaste aandacht te zijn voor een goede interne audit- en controlefunctie.

368. Hierboven is reeds opgemerkt dat het centrale element in de uitvoering van de publieke taak door de accountant het 'toevoegen van zekerheid' en daarmee het bieden van vertrouwen is. Door het afgegeven van een accountantsverklaring maakt de accountant dat 'buitenstaanders' kunnen vertrouwen op de juistheid van de financiële verantwoording van de onderneming, een financiële verantwoording die die buitenstaanders niet zelf voldoende kunnen controleren. Het is daarbij wel van belang te markeren dat de eerstverantwoordelijke voor de juistheid van de inhoud van de jaarstukken de onderneming zelf is. Die verantwoordelijkheid verschuift door de accountantscontrole niet naar de accountant. Net zomin als een toezichthouder verantwoordelijk is voor het functioneren van een onder toezicht gestelde onderneming is de accountant verantwoordelijk voor hetgeen de gecontroleerde in de jaarstukken opneemt. De accountant is (uitsluitend) verantwoordelijk voor zijn controle. Door een deugdelijke controle voegt de accountant zekerheid toe aan de financiële verantwoording.

369. Om de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de financiële verantwoording metterdaad te kunnen effectueren is het van belang dat een onderneming daarvoor de noodzakelijke voorwaarden

²²¹ Brydon 2019, p.18.

schept. Uit het onderzoek van het Erasmus Competition and Regulation Institute blijkt dat het verstevigen van de governance van gecontroleerde ondernemingen en maatregelen ter zake van de inrichting en positionering van de bedrijfsonderdelen verantwoordelijk voor verslaggeving en risicobeheersing een positieve invloed hebben op de verslaggeving en daarmee op de kwaliteit van de controle.

370. Zoals de VEB²²² en het Instituut van Internal Auditors²²³ (IIA) in reactie op de voorlopige bevindingen opmerken komt daarbij een belangrijke rol toe aan de interne auditfunctie van ondernemingen. De interne auditfunctie kan, zoals het IIA opmerkt, een organisatie helpen haar doelstellingen te realiseren door op basis van een systematische en gedisciplineerde aanpak de effectiviteit van de processen van governance, risicomangement en beheersing te evalueren en te verbeteren. Een krachtige interne auditfunctie, waarbij ook serieus naar onwelgevallige boodschappen wordt geluisterd, is een essentiële schakel in de eerder genoemde keten.

371. De commissie onderkent dat maatregelen die zich richten op de interne beheersing bij gecontroleerde entiteiten niet voor alle ondernemingen zijn weggelegd. In het MKB segment zijn de mogelijkheden hiervoor naar zijn aard beperkt. Hetgeen de commissie in het navolgende opmerkt is dan ook vooral van toepassing op grote ondernemingen.²²⁴ De commissie meent evenwel dat ook in het MKB segment het van belang is dat entiteiten, binnen de grenzen van de proportionaliteit, maatregelen nemen die een kwalitatief hoogwaardige verslaggeving en deugdelijke wettelijke controle bevorderen.

372. In de Verenigde Staten is vooral naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Enron uitdrukkelijk aandacht geweest voor de rol van de onderneming zelf. Zo dient het bestuur van de vennootschap op grond van de Sarbanes-Oxley Act een zogenoemde *in control statement* af te geven waarmee het, kort gezegd, verklaart dat de interne beheersing en procedures ten aanzien van de financiële verslaggeving op orde zijn. De accountant controleert de juistheid van deze verklaring. De commissie merkt ook op dat zowel het Kingman rapport als het Brydon rapport adviseren een op het Amerikaanse voorbeeld geïnspireerde verklaring voor het Verenigd Koninkrijk te onderzoeken.

373. In de Nederlandse Corporate Governance Code (NCGC) is in principe 1.4²²⁵ de verantwoordelijkheid van het bestuur van de onderneming de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen tot uitdrukking gebracht. De commissie heeft zich afgevraagd of een 'hardere' norm wenselijk is en de NCGC de juiste plek is om een dergelijk voorschrift onder te brengen.

374. De commissie had in haar voorlopige bevindingen opgemerkt dat zij ook voor Nederland meerwaarde ziet in een *in control statement* van het bestuur, te controleren door de accountant. Diverse partijen²²⁶ hebben daarop in hun inbreng op de voorlopige bevindingen gereageerd. In die

²²² VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55), p. 3 en 4.

²²³ IIA Nederland (J.L. Heijmel), Amsterdam, 31 oktober 2019 (13:08), p. 1.

²²⁴ De commissie hanteert de indeling van omvang uit hoofdstuk 11 van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

²²⁵ Principe 1.4 luidt: Het bestuur legt verantwoording af over de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.

²²⁶ Onder meer de Confirm, VEB, EUmedion, VNO-NCW, VEUO, NBA, PwC, EY, Young Profs Visser&Visser, dhr. Paape, dhr. Van de Ven, dhr. In 't Veld, Deloitte, SRA, de Young Profs van de OOB-kantoren en de NBA Young Profs: Confirm Accountants (Drs J Peters), Randwijk, 31 oktober 2019 (18:26); VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55); Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31); VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 01 november 2019 (09:55); VEUO (Vereniging Effecten Uitgevende

reacties valt op dat waar beleggers (vertegenwoordigd door VEB en EUmedion) deze aanbeveling steunen, de vertegenwoordigers van de gecontroleerde ondernemingen (VNO-NCW en VEUO) kritisch zijn. Ook vanuit de wetenschap (onder meer prof. Paape en prof. Van de Ven) bestaat kritiek ten aanzien van de vraag wat de inhoud en betekenis van een dergelijke verklaring zou moeten zijn. Diverse accountantsorganisaties zijn gematigd positief maar werpen wel de vraag op naar de proportionaliteit, met name voor kleinere ondernemingen (onder meer Mazars, De Jong & Laan, de NBA, de Young Profs van de OOB's).

375. De commissie merkt hierover het volgende op. Er lijkt geen discussie te bestaan over de verantwoordelijkheid van de onderneming in het algemeen en het bestuur in het bijzonder voor de interne (financiële) beheersing en de verslaggeving. Het gegeven dat deze verantwoordelijkheid ook geëxpliciteerd kan worden staat evenmin breed ter discussie. De NCGC kent al een norm ter zake van de verantwoording door het bestuur over de risicobeheersings- en controlesystemen. Op grond van de wet zijn het bestuur en de raad van commissarissen verantwoordelijk voor de jaarrekening en het bestuursverslag, hetgeen ten minste ten dele de weerslag vormt van de werking van de genoemde systemen.

376. De vraag die rest is aldus of er voor Nederland aanleiding is om een scherpere norm te stellen in die zin dat het bestuur moet verklaren en onderbouwen dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de onderneming naar behoren hebben gefunctioneerd en of een dergelijke verklaring door de accountant moet worden gecontroleerd.

377. De commissie meent dat hier voldoende aanleiding voor is, maar dat uitwerking hiervan nog wel nader onderzoek vergt. Hierbij dient aandacht te zijn voor de mogelijkheid om een dergelijke verklaring te operationaliseren (het bestuur moet in staat zijn een dergelijke verklaring gefundeerd af te geven), de mogelijkheid voor de accountant om een dergelijke verklaring te controleren (er moeten geen onrechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van de inhoud van de controle worden geschapen) en de proportionaliteit (niet voor alle ondernemingen ligt een dergelijke eis voor de hand). De commissie brengt daarbij wel in herinnering dat de diverse incidenten die aanleiding zijn geweest voor een kritische beschouwing van wet- en regelgeving voor accountants vooraleerst de betreffende ondernemingen te verwijten waren. Een kritische beschouwing van de wijze waarop die verantwoordelijkheid in de wet tot uitdrukking wordt gebracht ligt daarmee in de rede. De commissie deelt om die reden ook niet de conclusie van VEUO dat:

*'Het al of niet beoogde gevolg zal zijn dat de verantwoordelijkheid die berust bij de accountant juist vermindert [sic] en wordt verlegd naar bestuurders en commissarissen van ondernemingen. De idee was echter nu juist dat de kwaliteit van de controle zou toenemen. Het voorgaande draagt daar niet aan bij, maar doet daaraan veeleer afbreuk.'*²²⁷

Ondernemingen) (Mw. mr. M.S.M. Grondhuis), Amsterdam, 01 november 2019 (16:02); NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54); PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43); EY Nederland (Jaap Schuler), Rotterdam, 31 oktober 2019 (09:42); MSc RA Robert van Beveren, Dordrecht, 30 oktober 2019 (21:30); Nyenrode Business Universiteit (prof. dr. RA RO CIA L. Paape), Sassenheim, 15 oktober 2019 (18:11); TIAS School for Business and Society, Tilburg University (prof. dr. ACN van de Ven), H.I. Ambacht, 27 oktober 2019 (14:53); Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26); Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34); SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15); Young Professionals OOB kantoren (H. Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:14); NBA Young Profs (A. Egas), Amsterdam, 31 oktober 2019 (16:03).
²²⁷ VEUO (Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen) (Mw. mr. M.S.M. Grondhuis), Amsterdam, 01 november 2019 (16:02), p. 5.

Aanbeveling 16: De commissie beveelt aan de verantwoordelijkheid van de controleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen meer tot uitdrukking te laten brengen. De wijze waarop dient onderwerp zijn van nader onderzoek.

378. De commissie heeft kennis genomen van het feit dat in het CMA rapport is geadviseerd om auditcommissies onder toezicht te plaatsen.²²⁸ Kort gezegd adviseert de CMA:

- *‘The regulator should have the power and a requirement to mandate minimum standards for both the appointment and oversight of auditors.*
- *The regulator should have the powers and a requirement to monitor compliance with these standards, including the ability to require information and / or reports from Audit Committees, as well as placing an observer on a Committee if necessary.*
- *The regulator should take remedial action where necessary, by for example issuing public reprimands, or making direct statements to shareholders in circumstances where it is unsatisfied with Audit Committees.’*

379. De commissie is ook niet ontgaan dat in Nederland vergelijkbare oproepen worden gedaan.²²⁹

380. De commissie is terughoudend. Het is de accountant die op grond van zijn publieke, wettelijke taak onder toezicht staat. Een verbreding van dat publiek toezicht naar andere bij de uitvoering van die taak betrokken partijen die niet een dergelijke publieke taak uitoefenen, ligt niet in de rede. De commissie beveelt evenwel bij haar analyse over het toezicht hierna aan om de communicatie tussen de extern publieke toezichthouder en de interne toezichthouder belast met de accountantscontrole te verbeteren.

381. De commissie heeft vastgesteld dat de communicatie tussen accountant en andere stakeholders bij de onderneming, in het bijzonder de aandeelhouders, in de loop van de tijd is toegenomen. Zo is de accountant aanwezig bij de algemene vergadering van aandeelhouders en kan deze over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening worden bevraagd door de algemene vergadering. Ook is meer aandacht gekomen voor de verantwoording door de onderneming over de wijze waarop de accountant is aangezocht en de werkzaamheden die de accountant in het kader van de controle heeft verricht. De commissie meent dat deze communicatie tussen stakeholders en accountant en tussen onderneming en stakeholders over de accountant gestimuleerd moet worden.

382. In de voorlopige bevindingen had de commissie aanbevolen dat in de communicatie tussen accountant, raad van commissarissen en aandeelhouders meer inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de aansturing van de externe accountant bijvoorbeeld door de raad van commissarissen heeft plaatsgevonden, onder meer door het daartoe strekkend verslag van de auditcommissie ter adviserende stemming voor te laten leggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders.

383. Hierop hebben een aantal partijen gereageerd. Ook in deze reacties valt op dat waar beleggers (vertegenwoordigd door VEB en EUMedion) deze aanbeveling steunen, de vertegenwoordigers van de gecontroleerde ondernemingen (VNO-NCW en VEUO) opnieuw kritisch zijn. Als de commissie het goed ziet dan delen deze partijen de aanbeveling om de communicatie tussen accountant, toezichthoudend orgaan en beleggers te stimuleren. Door VNO-NCW en VEUO wordt wel in het bijzonder gewezen op de mogelijkheid die de commissie zag om een daartoe strekkend verslag van de

²²⁸ CMA 2019.

²²⁹ Zie onder meer het opinie artikel van de directeur van de Vereniging van Effectenbezitters. Paul Koster, *De toekomst is belangrijker dan het verleden*. <https://www.accountant.nl/opinie/2019/8/de-toekomst-is-belangrijker-dan-het-verleden/>, 2019.

auditcommissie ter adviserende stemming aan de algemene vergadering te laten voorleggen. Zij wijzen er, overigens net als onder meer dhr. In 't Veld en de heer Muis, op dat de auditcommissie zelf geen vennootschappelijk orgaan is en vooralsnog geen wettelijke verplichting heeft ten behoeve van de AvA zelf een verslag op te stellen.²³⁰ Ten slotte wijzen zij er op dat een adviserende stemming over een dergelijk verslag, kort gezegd, zowel in Nederland als in Europees verband een vreemde eend in de bijt zou zijn. Zo stelt VNO-NCW:

'Voor zover VNO-NCW bekend komt het ter adviserende stemming voorleggen van een verslag van de audit commissie in Europees of internationaal verband niet voor en zou leiden tot een wezenlijk afwijkende situatie in Nederland. Het zou de auditcommissie een zelfstandige status geven die deze in het Nederlandse wettelijk systeem helemaal niet heeft en ernstig afbreuk doen aan de rol van de auditcommissie als voorbereider van discussies in de volledige raad van commissarissen (waarvan het slechts een subcommissie is).'²³¹

EUmedion merkt daarentegen op:

'Bovendien laten de ervaringen met de adviserende AVA-stemmingen over het remuneratierapport van beursondernemingen in het buitenland zien dat de kwaliteit en de informatiewaarde van deze rapporten mede hierdoor zijn toegenomen en dat over het bezoldigingsbeleid en de uitkomsten daarvan uitgebreide dialogen plaatsvinden die de leden van remuneratiecommissies 'scherp' houden. Verwacht mag worden dat soortgelijke effecten zichtbaar zullen worden als het verslag van de auditcommissie ter stemming aan de algemene vergadering wordt voorgelegd.'²³²

384. In het Brydon rapport wordt overigens een adviserende stemming aanbevolen ten aanzien van een door de auditcommissie op te stellen *three-year rolling Audit and Assurance Policy*.²³³

385. De commissie is zich vanzelfsprekend bewust geweest van het feit dat de auditcommissie geen vennootschappelijk orgaan is maar 'hangt onder' de raad van commissarissen. De commissie is zich ook bewust geweest van het feit dat adviserende stemmingen een relatief nieuw fenomeen zijn en ten aanzien van een verslag van de auditcommissie in Europees verband een noviteit zouden zijn.

386. De commissie merkt op dat zij de vormgeving van een en ander laat aan betrokken partijen, mits een en ander resulteert in een verbetering van de communicatie tussen onderneming en aandeelhouders ten aanzien van de werkzaamheden van de accountant. De commissie meent daarbij overigens wel dat het Brydon rapport dienaangaande een aantal zinnige aanbevelingen bevat. Van belang is een open communicatie tussen de auditcommissie (althans de raad van commissarissen) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. Dit maakt het beter mogelijk dat alle spelers in de keten hun verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kunnen nemen.

Aanbeveling 17: De commissie beveelt aan de communicatie te verbeteren tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De wijze waarop dient onderwerp te zijn van nader onderzoek.

²³⁰ Waarbij principe 1.5.3 van de NCGC wel ziet op een verslag van de auditcommissie aan de raad van commissarissen.

²³¹ VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 01 november 2019 (09:55), p. 4.

²³² Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31), p. 4.

²³³ Brydon 2019, p. 54.

8. Het stelsel van toezicht voldoet niet

Het stelsel van toezicht is ondoorzichtig en complex. De verhouding tussen onafhankelijk toezicht en kwaliteitstoetsing dient te worden aangepast. Het toezicht op de gehele accountancysector moet in het vervolg de jure en de facto worden uitgeoefend door de AFM. In het toezicht moet het stelsel van kwaliteitsbeheersing centraal staan.

8.1 Het stelsel van toezicht is complex

387. De minister van Financiën is (systeem)verantwoordelijk voor het stelsel van toezicht op de accountancysector. Op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties is de AFM aangewezen als toezichthouder op alle vergunning houdende accountantsorganisaties. In de praktijk heeft de AFM vrijwel uitsluitend oog voor de accountantsorganisaties met een OOB-vergunning. De AFM verlaat zich bij het toezicht op niet-OOB accountantsorganisaties primair op de uitkomsten van kwaliteitstoetsingen uitgevoerd door de raad voor toezicht van de NBA en de reviewcommissie van de SRA. Deze praktijk is geïnstitutionaliseerd in een tweetal convenanten tussen AFM enerzijds en NBA respectievelijk de SRA anderzijds.

388. Het doorgronden van het gehele arrangement en de actoren die hierbij een rol hebben, vond de commissie geen sinecure. Er is naar het oordeel van de commissie sprake van een complexe mengeling van interne toetsing door de beroepsgroep (NBA, SRA maar ook KOA) en publiek toezicht (AFM), met een niet altijd even duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

389. De wens om de lasten te beperken, de bestaande praktijk te eerbiedigen en de eigen verantwoordelijkheid van sectororganisaties recht te doen zonder af te doen aan de verantwoordelijkheid van de AFM als dé toezichthouder op accountantsorganisaties vormt de achtergrond (en daarmee de verklaring) voor de inrichting van het stelsel. Tegelijkertijd leidt deze wens ertoe dat het stelsel complex is en het risico bestaat dat het normenkader – dat in beginsel voor alle organisaties gelijk is – niet altijd eenduidig wordt toegepast. Hiervan lijkt metterdaad sprake, zoals ook door diverse partijen in reactie op de voorlopige bevindingen is bevestigd.²³⁴

390. De NBA vermeldt dienaangaande in haar reactie op de voorlopige bevindingen

*'[er is] sprake van organisaties met een uiteenlopende status (publiekrechtelijk, privaat), van wie de besluiten tot verschillende rechtsgevolgen kunnen leiden. Ook de werkafspraken hebben op sommige punten ongewenste neveneffecten. Zo wordt een niet-ooB-opdracht bij een oob-vergunninghouder anders geëvalueerd dan een vergelijkbare opdracht bij een niet-ooB-vergunninghouder. Op zich verklaarbaar vanuit het principe van proportionaliteit; wij constateren echter dat de huidige toepassing invloed kan hebben op de beslissing van een kantoor om een oob-vergunning in te leveren of aan te vragen, met vervolgens een onbedoeld effect op de marktverhoudingen.'*²³⁵

²³⁴ Zij wijst Mazars op een 'bekend verschil in diepgang', en dhr. Kortekaas op '[h]et feit dat sprake is van andere invalshoeken en stijlen welke gehanteerd worden door de AFM, Raad voor Toezicht en SRA [...] voor accountants verwarrend [is]': Mazars Accountants N.V. (Medewerkster Bestuurssecretariaat E.M. van Huissteden), Rotterdam, 31 oktober 2019 (16:33), p. 5; AvanTime Compliance Consultants B.V. (drs. A.J.H.R. Kortekaas RA), Wateringen, 29 oktober 2019 (21:15), p. 2.

²³⁵ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 12.

391. Het feit dat de AFM geen toezicht houdt op werkzaamheden van accountantsorganisaties anders dan de wettelijke controle (bijvoorbeeld samenstelopdrachten) en de toetsing op de naleving van de daarop betrekking hebbende standaarden ook bij accountantsorganisaties met een OOB-vergunning wordt uitgeoefend door de NBA maakt het stelsel nog ondoorzichtiger.

392. De grondslag voor deze werkverdeling tussen de AFM enerzijds en de NBA en de SRA anderzijds is gelegen in de Wta, meer in het bijzonder artikel 48 Wta. In de toelichting bij de vijfde nota van wijziging van het wetsvoorstel is daarover opgenomen dat:

‘Zoals in onder meer de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven, zal de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) voor haar toezicht steunen op in de markt en de zelfregulering aanwezige organisaties die systemen van kwaliteitsbeheersing beoordelen op hun werking. Dit geldt in meerdere mate voor het toezicht op accountantsorganisaties die geen organisaties van openbaar belang controleren. De beoordeling van systemen van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties wordt onder meer gedaan door het College Toetsing Kwaliteit van het NIVRA en de Raad van Toezicht van de NOvAA of andere organen of organisaties die door het NIVRA en de NOvAA worden aangewezen. Ook organisaties zoals de SRA (de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten) leveren bijdragen aan de beoordeling van de werking van kwaliteitsbeheersingsystemen. Overigens geldt voor dergelijke organisaties dat gelijke maatstaven zullen worden aangelegd als de maatstaven die worden gehanteerd voor het NIVRA en de NOvAA wil men op gelijke voet door de AFM worden behandeld. Voldoende afstand tot de beoordeelde of te beoordelen accountantsorganisatie zal daarbij een van de te wegen factoren zijn.

De AFM maakt gebruik van de uitkomsten van de beoordelingen. Tegelijkertijd wordt gegeven de verantwoordelijkheid van de publiek onafhankelijk toezichthouder niet uitgesloten dat de AFM zelf de beoordeling of onderdelen daarvan ter hand neemt. Met de voorgestelde bepaling wordt nadrukkelijker het systeem van de wet weergegeven. Daarin leveren de beroepsorganisaties, en in meer algemene zin de zelfregulering, een bijdrage aan de waarborging van adequate stelsels van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties. Dit doet recht aan het vermogen van de sector zelf regels te stellen en de naleving daarvan te beoordelen. Het is ook in lijn met de doelstelling geen onnodige administratieve lasten te veroorzaken en waar mogelijk te beperken. Ten slotte worden het NIVRA en de NOvAA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie een geëigende plaats gegeven binnen de borging van de accountantsfunctie in het maatschappelijk verkeer.

Artikel 43b is zodanig vormgegeven dat de AFM bij het toezicht op de naleving van de wet door accountantsorganisaties rekening houdt met de uitkomsten van de beoordeling van de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van die betreffende accountantsorganisaties door andere organisaties, waaronder het NIVRA en de NOvAA. De mate waarin en de wijze waarop de Autoriteit Financiële Markten rekening houdt met deze uitkomsten, kan per organisatie verschillen.’²³⁶

393. Zowel NBA als SRA hebben benadrukt dat het stelsel is ingericht conform de wet. De NBA merkt op dat:

‘De NBA is van mening dat het huidige stelsel weliswaar ondoorzichtig is maar conform de wet is ingericht. De drie partijen hanteren daarbij een gemeenschappelijk normenkader gebaseerd op

²³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 658, nr. 55 2.

*(inter)nationale wet- en regelgeving (Wta, Bta, ISQC1, NVKS, NV COS) en een daarop geënte methodologie die onderling is afgestemd.*²³⁷

En de SRA merkt op dat:

*‘De Wta wordt in de praktijk exact uitgevoerd zoals bedoeld en beschreven.’*²³⁸

394. De commissie stelt niet dat het stelsel in de praktijk in strijd zou zijn met de wet. De commissie concludeert wel dat het stelsel van toezicht op accountantsorganisaties ondoorzichtig en complex is. Dit doet afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht.

8.2 De dubbele petten van NBA en SRA zijn ongewenst

395. Alhoewel de AFM exclusief bevoegd is als toezichthouder vervullen NBA en SRA een belangrijke rol in de uitvoering van het toezicht. Immers zowel op grond van de wet (uitvoering van artikel 48 Wta) als in de praktijk is de focus van het toezicht verdeeld tussen AFM en NBA, onderscheidenlijk SRA.

396. De NBA is als openbaar lichaam en beroepsorganisatie de vereniging voor accountants die een wettelijke taak heeft zorg te dragen voor de kwaliteit van alle werkzaamheden die accountants uitvoeren, een belangenvereniging die opkomt voor de belangen van accountants en accountantsorganisaties en een partij in het institutioneel kader van onafhankelijk publiek toezicht.

397. Deze verschillende rollen leveren spanning op. De zoektocht naar compromissen van een belangenbehartiger verhoudt zich niet vanzelfsprekend met een rol in het stelsel van toezicht. Het risico van vereenzelviging met de onder toezicht gestelde en als gevolg daarvan terughoudendheid bij het nemen van harde maatregelen (*supervisory forbearance*) geldt nog sterker dan bij een onafhankelijke toezichthouder. Het reputatierisico van een interventie (hetgeen kan leiden tot een verslechtering in de perceptie van de sector waarop wordt toegezien) raakt, anders dan bij een onafhankelijk toezichthouder, tevens direct de belangenbehartiger.

398. De commissie is zich bewust van het feit dat de NBA de uitvoering van toetsingen, en daarmee de ‘input’ voor het toezicht van de AFM, op afstand heeft geplaatst bij de onafhankelijke raad voor toezicht. De commissie trekt die onafhankelijke inbedding niet in twijfel, zij plaatst evenwel een fundamentele kanttekening bij de inrichting van het stelsel.

399. De commissie meent dat het voorgaande evenzeer geldt voor de SRA. De SRA is belangenbehartiger voor de bij haar aangesloten leden. Zij verleent die leden – tegen betaling – allerhande diensten maar is ook actor in het stelsel van toezicht. De SRA heeft daarenboven geen wettelijke grondslag of wettelijke taak maar is een vereniging waaraan ingevolge artikel 48 Wta, de accreditatie door de raad voor toezicht en het convenant met AFM een rol in het stelsel van toezicht is toegekend. De commissie hecht eraan te benadrukken dat de SRA in absolute aantallen die rol vervult ten aanzien van het grootste aantal vergunninghoudende accountantsorganisaties in Nederland. De AFM houdt in de praktijk toezicht op slechts de, thans zes, OOB-organisaties. De NBA beoordeelt circa 90 organisaties. De overige circa 200 accountantsorganisaties met een Wta-vergunning worden getoetst door de SRA. Dit zijn ook grotere organisaties zoals De Jong & Laan (nr. 11 in de lijst met grootste accountantsorganisaties²³⁹) en ABAB (nr. 12 in diezelfde lijst).

²³⁷ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 12.

²³⁸ SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15), p. 18.

²³⁹ NBA 2018c.

400. Ook de SRA heeft de reviewcommissie op afstand geplaatst. De commissie trekt de onafhankelijke inbedding van de reviewcommissie niet in twijfel. De commissie handhaaft evenwel haar kanttekening bij de vormgeving van het stelsel.

401. De commissie voegt daaraan nog het volgende toe. Gelet op het feit dat het vertrouwen in accountants herstel behoeft, is van belang dat geen enkele twijfel kan bestaan over de effectiviteit van het toezicht op alle accountantsorganisaties. De NBA merkte op dat:

*'de maatschappelijke legitimatie van het toezicht niet alleen vereist dat het stelsel volgens de wet is ingericht, maar ook dat het transparant en eenduidig is, en goed uitlegbaar voor buitenstaanders. De schijn van dubbele petten dient uiteraard te worden vermeden.'*²⁴⁰

De commissie sluit zich hierbij aan.

402. De commissie heeft kennisgenomen van het feit dat de MCA een aantal meer fundamentele opmerkingen maakt over de inrichting van de NBA. De MCA noemt deze *false by design*²⁴¹ en concludeert dat de Big4 een te grote invloed en ongezonde invloed hebben. De inrichting en het functioneren van de NBA in den brede gaan het bereik van de opdracht van de commissie te buiten. Zij merkt echter wel op dat in reactie op de voorlopige bevindingen vergelijkbare opmerkingen zijn gemaakt.²⁴² Er is dus wel alle aanleiding voor de NBA dit signaal serieus te nemen.

8.3 De uitoefening van het toezicht door de AFM behoeft aanpassing

403. De commissie stelt voorop dat de AFM een kentering heeft weten te bewerkstelligen in de accountancysector. De AFM is zonder twijfel medeverantwoordelijk voor de gerealiseerde kwaliteitsslag. De commissie concludeert dat zonder externe druk, onder meer van de AFM, de sector onvoldoende initiatief nam.

404. Accountants(organisaties) hebben de wijze van uitvoering van hun werkzaamheden meer en meer ingericht naar de eisen die de toezichthouder daaraan stelt. Zoals al eerder opgemerkt richt de AFM zich bij de beoordeling van de kwaliteit van individuele wettelijke controles op de vraag of

*'een controleverklaring gefundeerd is afgegeven, dat wil zeggen op basis van voldoende en geschikte controle-informatie.'*²⁴³

405. De beoordeling van die impact is daarbij niet altijd positief. Zo wordt gesteld dat

*'de ervaring is dat de strengere Nederlandse eisen er onder meer toe hebben geleid dat accountants onmiskenbaar formalistischer zijn geworden, waardoor de relatie met ondernemingen stroever is geworden'*²⁴⁴

406. Volgens sommigen verklaart de stijl van toezicht van de AFM de meer formalistische opstelling van de accountant en gaat dit ten koste van de toegevoegde waarde van de accountantscontrole. Zo

²⁴⁰ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 12.

²⁴¹ MCA 2020, p. 138.

²⁴² HALDT consult B.V. (A.J. Aikema), Elst Gld, 28 oktober 2019 (14:08), p. 1.

²⁴³ Autoriteit Financiële Markten (dhr. B. Dessing), 23 april 2019 (14:07), p. 2.

²⁴⁴ VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 18 april 2019 (11:48), p. 3.

verklaart de VNG de door haar gesignaleerde ontwikkeling van de nadruk op het op orde krijgen van controledossiers en verdere juridisering van de accountancysector deels vanuit het door de AFM gehanteerde toezichtskader. Zo stelt VNG in haar inbreng op het digitaal loket:

‘De invulling van het AFM toezicht is hierin cruciaal. Waar deze zich nu focust op de volledigheid van de controledossiers (rule-based) is voor gemeenten de meerwaarde van een AFM controle met focus op de vakinhoudelijke afwegingen en beslissingen door de controlerende accountant (principle-based) relevanter.’²⁴⁵

407. Overigens heeft onder meer EUmedion aangegeven dat de AFM zich juist richt op:

‘de belangrijkste elementen van de controlewerkzaamheden en heeft via haar rapporten over de kwaliteit van de wettelijke controles door de OOB-accountantskantoren laten zien dat het professioneel-kritisch vermogen van verschillende accountants onvoldoende was. De openbare rapporten met de toezichtsbevindingen van de AFM onderstrepen ook dat het gaat om materiële tekortkomingen in de controledossiers.’²⁴⁶

408. Ook PwC merkt in haar reactie op dat zij:

‘in de afgelopen jaren een goede stimulans van de AFM [ervoeren] op het verder verbeteren van juist dat kwaliteitsbeheersingssysteem, met de kwaliteitsgerichte cultuur als specifiek onderdeel daarvan.’²⁴⁷

409. Het toezicht door de AFM kenmerkt zich voorts door een belangrijke rol voor ‘informeel toezicht’, en een meer beleidsmatige benadering. Het aantal formele handhavingsmaatregelen zoals bijvoorbeeld aanwijzingen, boetes of tuchtklachten is gering. Het onderstaande overzicht van handhavingsmaatregelen van de AFM is naar het oordeel van de commissie in dat verband illustratief. De AFM maakt beperkt gebruik van haar handhavingsbevoegdheden en voor de hoogte van de boetes rijst de vraag of deze in voldoende mate ‘bijten’.

Aantal formele en informele maatregelen

| | Aantal boetes | Aantal LoD's | Informele maatregelen (normoverdracht en waarschuwing) | Tuchtklachten ingediend |
|---------------|---------------|--------------|--|-------------------------|
| 2009 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 2010 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| 2011 | 4 | 0 | 4 | 2 |
| 2012 | 1 | 0 | 10 | 2 |
| 2013 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 2014 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2015 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| 2016 | 4 | 0 | 1 | 0 |
| 2017 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| 2018 | 2 | 0 | 3 | 4 |
| Totaal | 12 | 1 | 34 | 12 |

²⁴⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07), p. 3.

²⁴⁶ EUmedion reactie op voorlopige bevindingen.

²⁴⁷ PwC reactie op voorlopige bevindingen, p.4.

Aantal boetes en boetebedragen

| | Big4 | oOOB | nOOB | Aantal boetes | Totaalbedrag |
|---------------|-----------|----------|----------|---------------|--------------------|
| 2011 | 4 | 0 | 0 | 4 | € 1.153.510 |
| 2012 | 1 | 0 | 0 | 1 | € 54.450 |
| 2013 | 0 | 0 | 0 | 0 | € 0 |
| 2014 | 0 | 0 | 1 | 1 | € 3.880 |
| 2015 | 0 | 0 | 0 | 0 | € 0 |
| 2016 | 4 | 0 | 0 | 4 | € 6.130.000 |
| 2017 | 0 | 0 | 0 | 0 | € 0 |
| 2018 | 1 | 1 | 0 | 2 | € 1.065.000 |
| Totaal | 10 | 1 | 1 | 12 | € 8.406.840 |

410. De AFM heeft in reactie op de voorlopige bevindingen aangegeven dat zij zich niet herkent in het geschetste beeld van een eenzijdige focus op 'compliance-kwaliteit' dat door sommige stakeholders wordt geschetst. In haar reactie op de voorlopige bevindingen stelde de AFM hierover:

'De AFM besteedt in haar toezichtaanpak aandacht aan zowel de kwaliteit van wettelijke controles, als elementen uit het kwaliteitsbeheersingssysteem en de borging van de verandering die accountantsorganisaties doorgaan (waaronder gedrag- en cultuurelementen). Zo geeft de AFM invulling aan het belang van de door u geformuleerde drie kwaliteitsniveaus. De AFM erkent dat dit niet altijd het geval is geweest. In de eerste jaren van het toezicht heeft de aandacht met name gelegen op de gerealiseerde kwaliteit om een beeld te kunnen krijgen van de robuustheid van de kwaliteitsbeheersingssystemen. De aandacht voor deze systemen is de afgelopen jaren toegenomen. De AFM neemt sinds 2015 ook de verandering die accountantsorganisaties doorgaan in onder meer gedrag en cultuur mee in haar toezichtaanpak.

Het stimuleren van kwaliteitsverbetering tracht de AFM op verschillende manieren vorm te geven. Ten eerste probeert de AFM bij te dragen aan het publieke debat door onderzoek uit te voeren naar factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van wettelijke controles en door good practices te identificeren. Ten tweede gaat de AFM doorlopend de dialoog aan met het Bestuur en de Raad van Commissarissen van OOB-accountantsorganisaties, de NBA en de SRA om te spreken over onder meer de kwaliteitsgerichte cultuur, het 'in control' zijn over kwaliteit, en dilemma's die daar bij worden ervaren. Ten derde kan de AFM informele en formele maatregelen opleggen, waar een kwaliteitsstimulerend effect van uit kan gaan. De effectiviteit van toezicht staat wel onder druk, nu de AFM niet meer direct jegens accountantsorganisaties kan handhaven op basis van materiële gebreken in wettelijke controles. De AFM pleit daarom voor maatregelen die het toezichtinstrumentarium versterken. Tot slot maakt de AFM gebruik van haar signaalfunctie richting beleidsmakers, wanneer de AFM op basis van haar expertise en onafhankelijke rol, meent dat een beleidsverandering overweging verdient.'

411. De commissie heeft hiervoor reeds opgemerkt dat de AFM, naast de dossiercontroles, eveneens pogt te beoordelen in hoeverre de accountantsorganisaties er in slagen voorwaarden voor een kwalitatief hoogwaardige wettelijke controle te scheppen en mogelijke negatieve invloeden te mitigeren. De commissie ziet in de reactie van de AFM wel een bevestiging van haar constatering dat het toezicht zich kenmerkt door een voorname rol voor 'informeel toezicht', en een beleidsmatige benadering. De commissie kan niet uitsluiten dat dit mede het gevolg is van het feit dat het de AFM ontbreekt aan capaciteit om formele handhavingsbesluiten te nemen.

412. De AFM beschikt voor het toezicht op accountantsorganisaties over weinig mensen en middelen, zoals blijkt uit onderstaand overzicht.²⁴⁸

| | <i>Fte's</i> |
|--|--------------|
| <i>Toezicht op accountantsorganisaties</i> | 36 |
| <i>Toezicht op financiële verslaggeving</i> | 12 |
| <i>Totaal fte's afdeling Kwaliteit Accountantscontrole & Verslaggeving</i> | 48 |

Zij dient de hele sector te overzien, maar dat is vrijwel een onmogelijke opgave met de huidige financiële middelen. De AFM legt de focus op de Big4 kantoren (en incidenteel op de overig-OOB), maar voor het grootste deel verlaat zij zich (op basis van de convenanten) op de NBA en de SRA.

413. Nu de markt een kwalitatief goede accountantscontrole niet 'vanzelf' afdwingt, is goed toezicht essentieel. Daarbij geldt dat de toezichthouder in staat gesteld moet worden om zijn toezicht metterdaad uit te voeren. Dit lijkt in het verleden onvoldoende te zijn gebeurd.

414. De commissie heeft hierboven reeds opgemerkt dat effectief toezicht zich kenmerkt door een goede balans tussen de inzet van informele en formele instrumenten en dat de gehanteerde stijl evenzeer van groot belang is. De commissie is van oordeel dat ook bij de AFM die balans nu niet optimaal is. De AFM beoordeelt te weinig controledossiers, controleert met te grote tussenpozen en handhaaft onvoldoende gericht op bevindingen. De AFM heeft voor de Big4, die bijna alle OOB controles uitvoeren, voor het laatst in 2016 een dossierreview gedaan en pas in 2021 is zij voornemens dit opnieuw te doen. Bovendien wordt per kantoor naar een beperkt aantal dossiers gekeken waardoor niet vast te stellen is of de uitkomsten representatief zijn voor de organisaties of de sector als geheel.²⁴⁹

415. De commissie heeft ook signalen dat keuzes in het toezicht leiden tot minder ruimte voor technologische ontwikkeling. In toenemende mate zijn er mogelijkheden om het controleproces effectiever en efficiënter te maken, bijvoorbeeld door 100%-controles uit te voeren, met behulp van technologie zoals *data analytics*, *machine learning* en *artificial intelligence*. De ontwikkeling hiervan wordt echter geremd omdat controlestandaarden hier niet op toegesneden zijn en dossiervorming nog ingewikkeld blijkt. De commissie sluit niet uit dat dit eveneens gevolgen heeft voor het innovatief vermogen, de investeringsbereidheid van accountantsorganisaties of aanleiding geeft voor de strategische overwegingen om dergelijke investeringen te doen in de adviesorganisatie in plaats van bij de gereguleerde auditororganisatie.

416. De AFM heeft in haar communicatie lang een confronterende 'harde' toonzetting gehanteerd. Naar het oordeel van de commissie is dit effectief geweest in het genereren van druk zodat de sector serieus werk heeft gemaakt van een verbetering van de kwaliteit. Zij meent echter evenzeer dat een te lange voortzetting van deze toon het vertrouwen in de accountantscontrole kan schaden. Een toezichthouder dient open te staan voor ontwikkelingen ten goede en dient te communiceren op een wijze die in het belang is van het toezicht (het publiek belang).

417. De commissie verwijst daarbij ook naar hetgeen ACCA schrijft in het kader van de *performance gap*, namelijk dat deze mede het gevolg kan zijn van

²⁴⁸ Jaarrekening AFM 2017, de commissie begrijpt dat het aantal Fte voor 2018 en 2019 nagenoeg gelijk is.

²⁴⁹ Hetgeen de AFM in haar rapporten ook zelf erkent.

*'differences in interpretation of auditing standard or regulatory requirements between practitioners and regulators.'*²⁵⁰

Bij een verschil van mening over de uitleg van toepasselijke regels, ongeacht of het beroepsregels zoals standaarden of wettelijke regels betreft, zou vooraleerst een dialoog moeten plaatshebben tussen de verschillende partijen met als doel om overeenstemming over een redelijke uitleg te bereiken. Dit geldt temeer indien het verschil van mening raakt aan de (ruimte voor) professionele oordeelsvorming. De commissie heeft diverse signalen ontvangen dat een dergelijk dialoog nu onvoldoende plaatsvindt.

418. De AFM merkt over de toonzetting in haar reactie op de voorlopige bevindingen op

*'dat een toezichthouder altijd moet laveren tussen enerzijds het stimuleren en motiveren van de sector om kwaliteit te leveren, en anderzijds duidelijk te maken welke tekortkomingen er zijn. Deze kunnen betrekking hebben op de zachte kant, bijvoorbeeld het al dan niet aanwezig zijn van een kwaliteitsgerichte cultuur, als ook op de harde kant, waar het gaat om de naleving van wet- en regelgeving omtrent de kwaliteit van de wettelijke controles.'*²⁵¹

419. De commissie deelt dit oordeel maar meent evenwel dat de AFM in haar communicatie de confronterende toonzetting te lang heeft doorgezet, ondanks het feit dat de sector wel aanzienlijke maatregelen heeft genomen om de kwaliteit te verbeteren en er aanwijzingen zijn dat dit ook, zij het langzaam, tot verbetering leidt.

420. De commissie ziet dat de AFM aanpassingen in haar toezicht overweegt. Dit betreft zowel de focus van haar toezicht – van dossierbeoordeling naar een meer integrale beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem, mede naar aanleiding van de genoemde uitspraak van het CBB – als de toonzetting. Dat is positief en de commissie meent dat er alle aanleiding is om een dergelijke aanpassing ook snel door te voeren.

8.4 Een herziening van het stelsel van toezicht is wenselijk

421. De commissie meent dat de wijze waarop het stelsel van toezicht thans functioneert niet voldoet. De structuur is ondoorzichtig, het is lastig om de maatstaven en uitkomsten van de beoordeling door de diverse actoren met elkaar te vergelijken en er bestaat te veel discussie over de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend.

422. Naast de beoordeling van de (volledigheid) van controledossiers zou de inrichting van het systeem van kwaliteitsborging in den brede van de accountantsorganisatie een centraal onderdeel van het toezicht moeten omvatten. Dit omvat ook het al eerder genoemde derde niveau van kwaliteit. De commissie ziet in de Wta ook handvatten²⁵² om dit element meer centraal te stellen.

423. Om de effectiviteit van het toezicht sterk te vergroten, stelt de commissie een herziening van (de uitvoering van) het stelsel van toezicht voor. Het toezicht op de gehele accountancysector wordt in het vervolg *de jure* en *de facto* uitgeoefend door de AFM. De verplichting ex. artikel 48 Wta voor de AFM om bij uitvoering van het toezicht op de naleving van deze wet rekening te houden met de uitkomsten van de beoordeling van de werking van door accountantsorganisaties gehanteerde stelsels van kwaliteitsbeheersing door NBA en SRA dient te vervallen.

²⁵⁰ ACCA 2019, p.10.

²⁵¹ Autoriteit Financiële Markten (B Delsing), 24 oktober 2019 (17:08), p. 2.

²⁵² Onder meer het bepaalde bij of krachtens de artikelen 18, 18a, 18b, 21 Wta.

Aanbeveling 18: De commissie beveelt de uitvoering van het toezicht zo in te richten dat het *de jure* en *de facto* wordt uitgeoefend door de AFM.

424. De commissie adviseert nadrukkelijk niet, zoals de VEB veronderstelt, een nieuwe toezichthouder voor alle accountantsorganisaties. De commissie ziet weliswaar voordelen in een toezichthouder die zich volledig kan richten op 1 type onder-toezicht-gestelde onderneming, zodat dienaangaande geen afweging op basis van schaarse middelen behoeft te worden gedaan maar meent dat het introduceren van een nieuwe toezichthouder op de accountancysector gepaard gaat met onevenredige transactiekosten en tijdsverlies. De commissie kan zich wel voorstellen dat de AFM het toezicht op accountantsorganisaties een meer prominente en onafhankelijke positie geeft binnen de organisatie. De wijze waarop binnen de Nederlandsche Bank de diverse taken als monetaire autoriteit, toezichthouder en resolutieautoriteit worden onderscheiden, of de wijze waarop in het verleden bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit de Energiekamer was gepositioneerd kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

425. De commissie meent dat de taakverdeling zoals verwoord in de toelichting bij de invoering van artikel 48 dat *‘gegeven de verantwoordelijkheid van de publiek onafhankelijk toezichthouder niet uitgesloten [wordt] dat de AFM zelf de beoordeling of onderdelen daarvan ter hand neemt’* dient te worden vervangen door het uitgangspunt dat de AFM in beginsel altijd zelf de beoordeling of onderdelen daarvan ter hand neemt. Immers; het ook in de praktijk eigenstandig toezien op de naleving van wet- en regelgeving door de enige bij wet aangewezen toezichthouder dient de hoofdregel en niet de uitzondering te zijn.

426. De AFM kan daarbij vanzelfsprekend nog steeds gebruik maken van de beoordeling van systemen van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties door NBA en SRA. Zij is daartoe echter niet gehouden en mag ook niet uitsluitend daarop afgaan. Het is denkbaar dat de AFM beleid formuleert op grond waarvan zij, na een risicobeoordeling, er voor kiest om voor bepaalde groepen accountantsorganisaties in meer of mindere mate gebruik te maken van de resultaten van de beoordeling van NBA en SRA. Dit kan een overmatige toezichtsdruk bij kleinere organisaties beperken. Een dergelijke keuze vormt echter een uitdrukking van de (volledige) beleidsvrijheid van de AFM en zou ook niet moeten worden geïnstitutionaliseerd in nieuwe convenanten.

427. In de reacties op de voorlopige bevindingen hebben een aantal partijen opmerkingen gemaakt over de voorgestelde herziening van de uitvoering van het toezicht. Een aantal partijen wijst daarbij op de verschillen tussen de diverse segmenten.

428. VNO-NCW merkt op dat:

‘Gezien de diversiteit van de verschillende sectoren (OOB, niet-beursgenoteerde ondernemingen, MKB) waarin accountants actief zijn, roept dit de vraag op of uitoefening van toezicht toegesneden op de verschillende sectoren (OOB, niet-beursgenoteerde ondernemingen, MKB) georganiseerd conform de huidige praktijk niet nog steeds de voorkeur verdient boven toezicht vanuit één grote en inherent bureaucratische toezichthouder en alsdan bijvoorbeeld wellicht alleen herijking van de bestaande praktijk en convenanten aan de orde zou zijn.’²⁵³

429. De Novaa merkt op:

²⁵³ VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 01 november 2019 (09:55), p. 5.

‘Onder punt 15. beveelt u aan dat de toekomstige toezichtstructuur zal bestaan uit één onafhankelijke toezichthouder. Dat juichen wij toe. Wij zien echter in de uitvoering de nodige risico’s op het gebied van kennis ten aanzien van het niet-oob-segment en de mogelijke interpretatie van uitkomsten bij toetsingen.’²⁵⁴

430. De Gemeente Den Haag merkt op:

‘Met belangstelling lazen wij uw aanbeveling voor het oprichten van één toezichthouder. Wij zijn daar niet op tegen, maar vragen aandacht voor de eigenheid van de publieke sector en dan met name voor de controlerende accountants daarin. Wij vermoeden dat dit voor meer sectoren binnen de accountancy zal gelden. [...] Tegelijkertijd biedt één 'toezichthoudersfabriek' weer andere uitdagingen, zoals bijvoorbeeld de reorganisatie en het versterken van de Inspectie Leefomgeving en Transport met 150 inspecteurs. Voorkomen moet worden dat accountants die de sector niet kennen toezicht houden, dat de toezichthouders alleen toetsers/toezichthouders zijn zonder voldoende (recente) controle-ervaring en dat er een te grote schaalgrootte binnen de toezichthouder ontstaat.’²⁵⁵

431. Diverse partijen hebben ook, naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie om tot aanpassing van het stelsel van toezicht over te gaan, suggesties gedaan voor wijziging. Zo merkt de SRA op:

‘Mogelijke denkrichtingen kunnen daarbij zijn:

- 1. Een convenant tussen enerzijds toezichthouder en anderzijds een nieuw te creëren onafhankelijk orgaan (vallend onder de PBO) dat de kwaliteitstoetsingen gaat aansturen. SRA en NBA zouden daarin kunnen participeren.*
- 2. Een stelsel van accreditatie met meerdere partijen waarin de AFM eisen aan de kwaliteitstoetsingen stelt om de accreditatie uit te voeren: Toezicht op maat zoals hierboven geschreven.*

Wij bevelen in ieder geval nadrukkelijk aan het huidige stelsel als startpunt te nemen, niet alleen omdat onzes inziens het kind met het badwater wordt weggegooid maar ook vanwege mogelijke effecten op beeldvorming en perceptie bij stakeholders.’²⁵⁶

432. De NBA merkt op dat:

‘Een verdere vereenvoudiging van het huidige proces kan worden gerealiseerd door de convenanten, die SRA en NBA momenteel ieder afzonderlijk met de AFM hebben afgesloten, te beëindigen. De NBA creëert vervolgens een nieuw onafhankelijk orgaan dat verantwoordelijk wordt voor een eenduidige uitvoering van de kwaliteitsbeoordelingen op basis van verordening. In het orgaan kunnen meerdere instanties (SRA, KOA, IIA) participeren.’²⁵⁷

433. De commissie merkt hierover het volgende op.

434. De commissie meent in de eerste plaats dat de aanpassing van de uitvoering van het toezicht zoals thans voorgesteld beter aansluit bij het stelsel van de wet waarin – zoals door een groot aantal

²⁵⁴ Novaa (AA RA M Moling), Den Haag, 30 oktober 2019 (13:17), p. 2.

²⁵⁵ Gemeente Den Haag (RA MPC CPC C.G.A. Slotema), Den Haag, 23 oktober 2019 (15:26), p. 3.

²⁵⁶ SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15), p. 17.

²⁵⁷ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 12.

partijen is benadrukt – de AFM de enig toezichthouder is. De commissie meent dat het feit dat de accountancysector een divers karakter heeft en bijvoorbeeld bestaat uit hele grote Big4 OOB-accountancyorganisaties en zoals Eumedion beschrijft ‘de accountant van ‘de slager om de hoek’ niet zou mogen betekenen dat dé toezichthouder zich voor het toezicht op een groeiend (het aantal OOB-accountantsorganisaties neemt immers af) aantal organisaties verlaat op andere partijen. Als de AFM nu specifieke kennis ontbeert voor het toezicht op niet-OOB organisaties dan dient de AFM die te verwerven.

435. In de tweede plaats is de commissie van oordeel dat het metterdaad uitoefenen van het toezicht op de gehele accountancysector geen sprake behoeft te zijn (zou mogen zijn) van een verwatering van het toezicht op de OOB-accountantsorganisaties zoals Eumedion suggereert. Immers een risico-georiënteerde benadering van het toezicht, waarbij de toezichtintensiteit het hoogst is daar waar de risico's of de negatieve gevolgen van fouten het grootst zijn, zal zonder twijfel ertoe leiden dat de AFM bijzondere aandacht houdt voor de OOB-accountantsorganisaties.

436. De commissie velt geen oordeel over de suggesties van NBA of SRA voor mogelijke aanpassingen aan het stelsel. De commissie meent uitsluitend dat de uitkomst van aanpassingen dient te zijn dat de AFM het toezicht op de gehele accountancysector *de jure* en *de facto* uitoefent.

437. De commissie tekent daarbij aan dat de commissie zich niet uitlaat over de wijze waarop de sectororganisaties NBA, SRA maar bijvoorbeeld ook KOA de kwaliteitstoetsingen uitvoeren. De commissie ziet zonder meer het belang van periodieke toetsing van de kwaliteit van alle werkzaamheden die accountants uitvoeren. De commissie vindt ook dat daar waar NBA en SRA aangeven zich in te zetten voor verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles die organisaties daar vooral mee moeten doorgaan. Het toezicht op de naleving van hetgeen bij of krachtens de Wta is bepaald staat daar echter los van. De commissie sluit zich aldus aan bij hetgeen de NBA opmerkt over ‘een scherper onderscheid tussen de domeinen van toezicht en kwaliteitsbeoordeling.’²⁵⁸

438. De commissie stelt vast dat de MCA tot een vergelijkbare aanbeveling komt maar tevens – indien uitvoering van deze aanbeveling niet mogelijk blijkt – een aantal alternatieven voorstelt. De commissie begrijpt dat de MCA eveneens een voorkeur heeft voor het ook in de praktijk uitsluitend bij de AFM beleggen van het toezicht. De commissie ziet echter geen reden waarom deze aanbeveling niet *kan* worden uitgevoerd. Dat partijen daartoe mogelijk niet genegen zijn is iets anders, maar naar de mening van de commissie niet van doorslaggevend belang.

439. De commissie heeft ook kennisgenomen van de aanbeveling van de MCA om de interval voor de beoordeling door de AFM van dossiers van OOB-organisaties respectievelijk niet-OOB organisaties te verkorten tot 1 respectievelijk 3 jaar. Dit sluit goed aan bij de constatering van de commissie dat de AFM nu met te grote tussenpozen controleert.

440. Het doel van het toezicht zou, naast de enge handhaving van de toepasselijke wettelijke eisen, het bevorderen van kwaliteitsverbetering van de wettelijke controle moeten zijn. De toezichthouder zou daar samen met de accountantsorganisaties werk van moeten maken. Dit vraagt een positief-kritische, op lerend vermogen gebaseerde houding. Wanneer kantoren onvoldoende meewerken, treedt zij wel streng op.

Aanbeveling 19: De commissie beveelt aan in de uitvoering van het toezicht de beoordeling van kwaliteitsbeheersingsystemen, naast voldoende aandacht voor compliance en factoren die van

²⁵⁸ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 12.

materiële invloed zijn op de kwaliteit, centraal te stellen en het bevorderen van kwaliteitsverbetering het doel te laten zijn.

441. De commissie acht het wenselijk dat de toezichthouder aan de interne toezichthouders van controlecliënten (bijvoorbeeld de audit commissies) inzichtelijk maakt hoe kan worden omgegaan met bevindingen van de toezichthouder op de externe accountant. Daarin wordt onder meer toegelicht dat tekortkomingen op individuele dossiers niet noodzakelijkerwijs geëxtrapoleerd kunnen worden naar alle wettelijke controles van de desbetreffende accountantsorganisatie maar wel een begin kunnen of moeten zijn voor een gesprek of, en zo ja, hoe de kwaliteit van de controle verbeterd moet worden.

442. De commissie had in de voorlopige bevindingen opgenomen dat het wenselijk zou zijn wanneer er bij de toezichthouder een meldpunt komt waarbij accountantskantoren terecht kunnen als zij controledossiers overnemen van collega kantoren die volgens hen grote kwalitatieve tekortkomingen hebben.

443. Een aantal partijen hebben op deze aanbeveling gereageerd en daarbij onder meer gewezen op het collegiaal overleg bij de overdracht van een opdracht. Zo merkt de NBA op:

‘De NBA is hier niet van overtuigd en vreest dat dit een prikkel zou kunnen zijn voor voorgangers om dossiers niet langer te delen. In dit kader hecht ik eraan u te informeren over het feit dat het NBA-bestuur n.a.v. het NBA-actieplan MKB heeft besloten om het zogenoemde collegiaal overleg opnieuw verplicht te stellen. Dit verplichte collegiaal overleg houdt in dat voordat een accountant een controleopdracht accepteert, deze bij de vorige accountant navraagt of er aanleiding is om de opdracht niet te accepteren. Dit voorstel is recent geconsulteerd en de NBA zal het verplicht collegiaal overleg per 1 januari 2020 invoeren.’²⁵⁹

PwC merkte op:

‘Collegiaal overleg is een grondbeginsel van het accountantsberoep. Een dergelijk meldpunt past naar onze mening niet binnen een cultuur van wederzijds vertrouwen. Naar onze mening biedt de huidige regelgeving voor accountantsorganisaties en individuele beroepsbeoefenaars voldoende waarborgen.’²⁶⁰

444. De commissie stelt vast dat het collegiaal overleg een ander oogmerk heeft dan dat de commissie beoogde. Het collegiaal overleg is volgens het ‘Consultatiedocument Wijzigingen VGBA en ViO en herinvoering collegiaal overleg’ bedoeld om te voorkomen dat cliënten waarvan een accountant om integriteitsredenen afscheid heeft genomen, eenvoudig weer diensten kunnen afnemen bij een andere accountant. Dit overleg gaat aldus over eventuele problemen bij een gecontroleerde onderneming terwijl de commissie het oog heeft op gebreken in de controleactiviteiten van de ‘uitgaande’ accountant waarmee de ‘inkomende’ accountant wordt geconfronteerd. De commissie heeft anekdotisch bewijs van serieuze gebreken waarbij voor de inkomende accountant een duidelijk handelingsperspectief (wat te doen) ontbrak. Het inrichten van een laagdrempelige voorziening bij de toezichthouder is dan een voor de hand liggend instrument.

445. Het feit dat wordt aangegeven dat dit kan *‘leiden tot minder constructieve samenwerking/informatieverschaffing vanuit de voorgaande accountant’²⁶¹* en *‘dit een prikkel zou*

²⁵⁹ NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 13.

²⁶⁰ PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43), p. 8.

²⁶¹ MSc RA Robert van Beveren, Dordrecht, 30 oktober 2019 (21:30), p. 2.

*kunnen zijn voor voorgangers om dossiers niet langer te delen*²⁶² verwondert de commissie enigszins, kennelijk bestaat er een gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit van het eigen werk. De commissie meent daarbij dat 'wederzijds vertrouwen' niet in de weg zou moeten staan aan het doen van meldingen daar waar evident ondermaats werk is geleverd. Het is nadrukkelijk in het belang van de gehele beroepsgroep en haar lerend vermogen dat grove fouten niet worden weggemoffeld of binnenskamers worden gehouden.

Aanbeveling 20: De commissie beveelt aan bij de toezichthouder een laagdrempelige voorziening in te richten waar accountants en accountantsorganisaties gebreken in de uitvoering van controles door andere accountants of accountantsorganisaties kunnen melden.

²⁶² NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54), p. 13.

9. Het accountantsberoep en de accountantscontrole veranderen

Het accountantsberoep zal door technologische ontwikkelingen ingrijpend veranderen. De kwaliteit van controles kan door innovatie, bijvoorbeeld door toepassing van nieuwe technologie, omhoog. Belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht moeten worden weggenomen en in de opleiding moet daaraan voldoende aandacht worden besteed.

446. Bij het beantwoorden van de vraag hoe de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam kan worden verbeterd, met andere woorden 'hoe kan worden gewaarborgd dat de accountant in de toekomst doet wat hij of zij moet doen', is niet onbelangrijk hoe de toekomst van de wettelijke controle en het accountantsberoep er uit ziet. Het voorstellen van ingrijpende maatregelen met een ingroeietermijn die cruciale ontwikkelingen in de sector overstijgt, is mogelijk weinig effectief of zelfs contraproductief.

447. Nu vergt de beantwoording van de vraag hoe de toekomst van de wettelijke controle en het accountantsberoep er uit ziet een glazen bol waarover de commissie niet beschikt. Met andere woorden: er kan weinig met zekerheid worden gezegd over de mate waarin het accountantsberoep zal veranderen en in welke richting die veranderingen zich zullen bewegen.

448. Dat neemt niet weg dat breed wordt gesteld dat zich belangrijke veranderingen zullen voordoen. Digitalisering, robotisering of breder: technologische ontwikkelingen zullen naar verwachting een niet onbelangrijke impact hebben op accountants en hun werk. Met bijvoorbeeld *machine learning*, *artificial intelligence* en *data analytics* zouden controlewerkzaamheden sneller, effectiever en met 'minder handjes' kunnen worden uitgevoerd. Verregaande automatisering en digitalisering van de financiële stromen bij een controlecliënt zouden de controle eenvoudiger en effectiever maken; waarom steekproefsgewijs de bonnetjes controleren wanneer ze allemaal digitaal beschikbaar en gevalideerd zijn?

449. Hoe groot de invloed van deze ontwikkelingen precies zal zijn op de accountancy is moeilijk te zeggen maar er zijn signalen dat de impact nauwelijks overschat kan worden. In een rapport van het World Economic Forum (WEF) uit 2018 *The Future of Jobs* worden 'accountants and auditors' geschaard in een select lijstje aan beroepen die overbodig (*redundant*)²⁶³ zouden worden. In een veel geciteerde studie van de Oxford University uit 2013 *The future of employment. How susceptible are jobs to computerisation?*²⁶⁴ wordt de waarschijnlijkheid dat de functie van accountant door een computer kan worden uitgevoerd ('*computarisable*' is) geschat op 0.94 op een schaal van 0-1, hetgeen overeen komt met plaats 589 van 702²⁶⁴. McKinsey&Company ten slotte schat in het onderzoek *Where machines could replace humans—and where they can't (yet)* dat ten minste 86% van het werk van een accountant kan worden geautomatiseerd²⁶⁵.

450. Het voorgaande wekt de suggestie dat de dagen van de accountant zijn geteld. Dat komt de commissie als niet waarschijnlijk voor. De studies laten wel zien dat de accountancysector mogelijk ingrijpend zal veranderen. De kans is aanwezig dat er in de toekomst minder behoefte zal zijn aan omvangrijke controleteams bestaande uit accountants met oplopende ervaring in het beroep. Het is zeer wel denkbaar dat samenstelling van die controleteams zal veranderen. Illustratief is in dat verband het feit dat in het genoemde rapport van het WEF als nieuwe opkomende beroepen een hele lijst aan IT-gedreven beroepen wordt genoemd. De kans is groot dat specialisten als *Big Data*

²⁶³ World Economic Forum 2019, p. 9.

²⁶⁴ Frey & Osborne 2013, p.69.

²⁶⁵ Chui e.a. *McKinsey Quarterly* 2016.

Specialists, Data Analysts of Information Security Analysts een belangrijkere rol krijgen in een controleteam ten koste van de meer traditionele financieel specialist.

451. Er zal, zo meent de commissie, voor de afzienbare toekomst een rol blijven voor een accountant die door zijn controlewerkzaamheden zekerheid toevoegt aan de financiële verantwoording van een onderneming. Er zal ontegenzeggelijk wel andere kennis en vaardigheden van die accountant worden verlangd, minder de financieel specialist en meer de projectmanager met een financiële achtergrond die specialisten uit verschillende andere disciplines (IT maar mogelijk ook organisatiepsychologen, gedragsdeskundigen en dergelijke) coördineert om te komen tot een oordeel over de risico's van de onderneming en de vraag of de opgemaakte stukken van de onderneming een getrouw beeld geven van die onderneming en de risico's die die onderneming loopt. Om in de toekomst die rol te kunnen vervullen wordt veel gevraagd van de sector, van de opleiders van de nieuwe generatie tot de ervaren rotten in het vak.

452. Of de werkzaamheden van de accountant over 20 jaar nog als sluitstuk een accountantsverklaring bij de jaarrekening hebben, daarover is de commissie minder zeker. Al is het maar omdat de vraag rijst waarom een onderneming slechts eenmaal per jaar een financiële verantwoording zou presenteren wanneer die, zo schat de commissie in, tegen die tijd op elk moment van het jaar met een druk op de knop kan worden gegenereerd.

453. De commissie constateert dat technologische ontwikkelingen onvoldoende van de grond komen. Dit heeft verschillende redenen. De commissie wijst onder meer op het feit dat controlestandaarden niet altijd lijken aan te sluiten bij de technologische mogelijkheden en dat in de opleiding en permanente educatie meer aandacht kan worden geschonken aan de mogelijkheden van nieuwe technologieën. De commissie is ervan overtuigd geraakt dat technologische mogelijkheden een grote bijdrage kunnen leveren aan een effectievere en efficiëntere – dus een kwalitatief hoogwaardigere – accountantscontrole. De commissie stelt vast dat specialisten op dit terrein zoals NOREA dit in reactie op de voorlopige bevindingen hebben onderschreven.

Aanbeveling 21: De commissie beveelt aan belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht weg te nemen en om in de opleiding daaraan gepaste aandacht te besteden.

10. Hoe nu verder?

Het is van belang om de uitvoering van de door de commissie voorgestelde maatregelen op korte termijn ter hand te nemen. Dit vergt een gecoördineerde inzet van verschillende actoren. Er moet op korte termijn door de minister van Financiën een kwartiermaker worden aangewezen die verantwoordelijk wordt voor het implementatieproces van de diverse aanbevelingen en die voor zover noodzakelijk voorziet in voldoende 'druk op de ketel'.

454. De commissie doet thans een aantal aanbevelingen die, tezamen, beogen de kwaliteit van wettelijke controles te verhogen en, op dat hogere niveau, duurzaam te waarborgen. Zij maakt dat hieronder schematisch als volgt inzichtelijk:

| # | Aanbeveling | Doel | Gericht op | Betrokken partijen |
|---|--|--|------------|--|
| Inzichtelijk maken kwaliteit | | | | |
| 1 | opstellen van Audit Quality Indicators op drie niveaus van kwaliteit | beter inzichtelijk maken van de kwaliteit van wettelijke controles | vraagzijde | initiatief door kwartiermaker, uitvoering door accountancysector, toezichthouder en wetenschap |
| 2 | openbaarmaking Audit Quality Indicators door accountantsorganisaties op één openbaar toegankelijke locatie, beoordeling hiervan door de AFM | beter inzichtelijk maken van de kwaliteit van wettelijke controles | vraagzijde | accountantsorganisaties |
| 3 | wetenschap, toezichthouders en de accountancysector moeten zich inspannen voor meer (wetenschappelijk) onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse accountancysector, met inbegrip van de factoren die verschillen in kwaliteit verklaren | beter inzichtelijk maken van de kwaliteit van wettelijke controles | vraagzijde | wetenschap, toezichthouders en accountancysector |
| Bevorderen en bewaken kwaliteit beroepsuitoefening | | | | |
| 4 | onderzoek de effectieve werking van het tuchtrecht | tuchtrecht een effectievere prikkel voor kwaliteit laten zijn | | initiatief door kwartiermaker, uitvoering door wetenschap |
| Maatschappelijke rol en verwachtingen | | | | |
| 5 | meer aandacht voor aspecten van financiële fraude en (dis)continuïteit. Bij de controle van middelgrote en grote entiteiten dient in de verschillende fasen van het | verminderen verwachtingenkloof | vraagzijde | accountancysector, standard setter en regelgever |

| | | | | |
|-------------------------------|---|---|---|--|
| | controleproces standaard forensische expertise aanwezig te zijn in het controleteam. Ook in de (permanente) educatie dient meer aandacht te zijn voor deze onderwerpen | | | |
| 6 | niet-financiële informatie hoeft niet volledig te worden voorbehouden aan accountants, accountants moeten transparant zijn over de mate van zekerheid die aan een onderzoek naar niet-financiële informatie ontleend kan worden | verminderen verwachtingenkloof | vraagzijde | accountancysector, regelgever |
| Structuurmaatregelen | | | | |
| 7 | nader onderzoek naar reeds bestaande, alternatieve structuurmodellen zoals audit only en joint audit aan | vergaren van kennis over de effecten op de kwaliteit van controles van reeds bestaande alternatieve structuurmodellen zoals audit only of joint audit | bedrijfsmodel (audit only), vraagzijde (joint audit), aanbodzijde (joint audit) | initiatief bij kwartiermaker, uit te voeren door wetenschap, toezichthouder en accountancysector |
| 8 | analyse van buitenlandse ervaringen met alternatieve structuurmodellen aan | vergaren van kennis over de effecten op de kwaliteit van controles van reeds bestaande alternatieve structuurmodellen zoals audit only of joint audit | bedrijfsmodel (audit only) vraagzijde (joint audit) aanbodzijde (joint audit) | initiatief bij kwartiermaker, uit te voeren door wetenschap, toezichthouder en accountancysector |
| 9 | op beperkte schaal van experimenteren met een intermediair | vergaren van kennis over de effecten op de kwaliteit van controles van het nog niet bestaande alternatieve structuurmodel intermediair | verdienmodel vraagzijde | initiatief bij kwartiermaker, uit te voeren door wetenschap, toezichthouder en accountancysector |
| Governance en beloning | | | | |
| 10 | de reeds geldende governance eisen voor OOB-organisaties en grote niet-OOB organisaties aanvullen met een op het structuurregime geïnspireerd regime. Invoering van een | de governance van grote OOB en niet-OOB accountantsorganisaties meer ten dienste stellen van kwaliteit | partnermodel | regelgever |

| | | | | |
|--|--|---|-------------------|--|
| | bijzondere taakomschrijving, inachtneming van de publieke taak en verantwoordelijkheid van de accountant en accountantsorganisatie, en i goedgekeuringsrechten ten aanzien van winstuitdeling, bezoldigingsbeleid en investeringen voor de raad van commissarissen | | | |
| Cultuur | | | | |
| 11 | de ingezette cultuurverandering moet onverminderd doorgaan. Dit vergt aanpassing van de opleiding tot accountant en van accountantsorganisaties waarbij meer aandacht moet zijn voor soft skills, reflectie en intervisie. Autonomie en open communicatie moet in plaats van komen van hiërarchie en bureaucratie. Professionele oordeelsvorming moet voldoende ruimte krijgen | gedrag van accountants en cultuur van accountantsorganisaties meer richten op de publieke taak en de kwaliteit van wettelijke controles | gedrag en cultuur | Accountantsorganisaties , opleiders, beoordeling door toezichthouder |
| Beschikbaarheid accountantsorganisaties | | | | |
| 12 | betere afbakening van het begrip Organisatie van Openbaar belang | zorgen dat helder is wat de criteria zijn waardoor entiteit OOB wordt | aanbodzijde | regelgever |
| 13 | onderzoeken in welke mate in wetgeving- en toezicht onderscheid kan worden gemaakt op klantniveau in plaats van op het niveau van de accountantsorganisatie | aantal OOB-vergunninghouders laten toenemen | aanbodzijde | initiatief door kwartiermaker. accountancysector, toezichthouder en regelgever |
| 14 | verlengingsmogelijkheid uit artikel 17, vierde lid, van de auditverordening alsnog opnemen in de Wta en daarbij aan te sluiten bij in Europa gebruikelijke termijnen | aantal partijen dat in competitie treedt om een controle-opdracht voor OOB's laten toenemen | aanbodzijde | regelgever |
| 15 | invoering van een bevoegdheid voor de minister van Financiën om – als ultimum remedium - een accountantsorganisatie toe te | voorkomen dat partijen in het geheel geen accountant kunnen contracteren | aanbodzijde | regelgever |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| | wijzen aan een controleplichtige entiteit die er ondanks gerede inspanning niet in is geslaagd een accountantsorganisatie te contracteren. | | | |
| Governance gecontroleerde entiteiten | | | | |
| 16 | de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen meer tot uitdrukking brengen. De wijze waarop dient onderwerp zijn van nader onderzoek | verantwoordelijkheid voor interne controle nadrukkelijker bij entiteit beleggen | | regelgever |
| 17 | de communicatie verbeteren tussen de raad van commissarissen en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De wijze waarop dient onderwerp te zijn van nader onderzoek | stakeholders bij entiteit beter in staat stellen hun verantwoordelijkheid te nemen | | initiatief bij kwartiermaker, met medewerking van accountancysector, corporate governance stakeholders |
| Toezicht | | | | |
| 18 | uitvoering van het toezicht zo inrichten dat het de jure en de facto wordt uitgeoefend door de AFM. | effectiever toezicht | | regelgever, toezichthouder |
| 19 | in de uitvoering van het toezicht de beoordeling van kwaliteitsbeheersingsystemen , naast voldoende aandacht voor compliance en de factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit, centraal stellen en het bevorderen van kwaliteitsverbetering het doel te laten zijn. | effectiever toezicht | | toezichthouder |
| 20 | bij de toezichthouder een laagdrempelige voorziening inrichten waar accountants en accountantsorganisaties gebreken in de uitvoering van controles door andere accountants of accountantsorganisaties kunnen melden | stimuleren zelfreinigend gedrag accountancysector, effectiever toezicht | | toezichthouder |

| Innovatie | | | | |
|---------------------------------|---|--|--|--|
| 21 | belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht wegnemen en in de opleiding daaraan gepaste aandacht te besteden | stimuleren innovatie in wettelijke controles | | regelgever, standard setter, opleiders |
| Bewaken voortgang implementatie | | | | |
| 22 | benoemen van een kwartiermaker die de voortvarende implementatie van de aanbevelingen waarborgt. | effectieve implementatie van aanbevelingen | | minister van Financiën |

455. De commissie meent dat het belangrijk is dat snel na het uitbrengen van dit rapport concrete stappen worden gezet, zodat zo spoedig mogelijk verdere verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Voorkomen moet worden dat uitvoering van de aanbevelingen verzandt in een goedbedoeld 'moeras' van verder onderzoek, overleg, reflectie en heroverweging.

456. Hiertoe is het noodzakelijk dat er regie wordt gevoerd en wordt voorkomen dat betrokken partijen 'op elkaar gaan zitten wachten'. Diverse acties dienen in parallel geïnitieerd en uitgevoerd te worden. Dit vergt coördinatie tussen de diverse betrokken partijen en afstemming van de diverse maatregelen. Bovendien zal gedurende dit proces mogelijk nog aanvullend onderzoek nodig zijn en dienen de getroffen maatregelen te worden geëvalueerd.

457. De commissie heeft kennisgenomen van de aanbeveling van de MCA om een permanente monitoringscommissie te installeren die verantwoordelijk is voor, kort gezegd, de monitoring van de ontwikkelingen in de sector. In reactie op de voorlopige bevindingen heeft onder meer VNG de suggestie van een onafhankelijke regievoerder geopperd.

458. De commissie stelt inderdaad voor de minister van Financiën een kwartiermaker te laten benoemen, die regie op het proces gaat voeren en in samenwerking met de betrokken partijen de nodige acties initieert en laat uitvoeren. De kwartiermaker is een onafhankelijk persoon met gezag, die in opdracht van de minister optreedt. De kwartiermaker krijgt een organisatiestructuur die hem/haar ondersteunt en bij voorkeur geschiedt de aanstelling voor een periode van ten minste twee jaar.

Aanbeveling 22: De commissie beveelt aan een kwartiermaker te benoemen die de voortvarende implementatie van de diverse aanbevelingen waarborgt.

11. Over het onderzoek van de commissie

459. De commissie presenteert thans haar eindrapport. In dit hoofdstuk legt de commissie verantwoording af over de wijze waarop zij haar onderzoek tot nu toe heeft uitgevoerd. Het beschrijft de onderzoeksopdracht, de centrale onderzoeksvragen, de onderzoeksmethodiek en de uitgangspunten (*fact-based, transparant, onafhankelijk*) die de commissie bij de uitvoering van het onderzoek heeft gehanteerd.

11.1 De onderzoeksopdracht

460. Op 1 januari 2019 is door de minister van Financiën de Commissie toekomst accountancysector ingesteld.²⁶⁶ De commissie bestond uit mw. prof. mr. A.T. Ottow (voorzitter), dhr. prof. dr. E. Dijkgraaf en mw. drs. M.E. de Vries RA. Secretaris van de commissie was dhr. mr. drs. T.W.M. van der Sanden. Zij zijn benoemd bij besluit van de minister van Financiën.²⁶⁷ De commissie is voorts ondersteund door mw. mr. drs. P. Sierveld en dhr. mr. N. Chenevert.

461. De opdracht aan de commissie zoals die in de instellingsregeling is geformuleerd, vormde de kern van het onderzoek van de commissie. Volgens die regeling (artikel 3, eerste lid) heeft de commissie tot taak:

‘Onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden, welke beleids- of wetswijzigingen daarvoor wenselijk zijn en of die wijzigingen juridisch haalbaar zijn.’

462. De genoemde beleids- of wetswijzigingen ter verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles vallen in twee categorieën uiteen:

- a. wijzigingen die kunnen worden gerealiseerd binnen de huidige structuur van de accountancysector, en
- b. wijzigingen van de structuur van de accountancysector die in het maatschappelijk debat reeds zijn geagendeerd.

De laatste categorie omvat onder meer de afzondering van de wettelijke controlepraktijk (het audit only-model), de controle van publieke instellingen²⁶⁸ van overheidswege en het beleggen van de benoeming en betaling van de externe accountant bij een onafhankelijke derde partij (het intermediair-model).

463. De commissie is gevraagd om in ieder geval deze mogelijke beleids- of wetswijzigingen in haar advies te betrekken. In de instellingsregeling is de commissie daarbij wel expliciet de ruimte gelaten ook andere structurele oplossingen te onderzoeken die de kwaliteit van de wettelijke controles verbeteren²⁶⁹. De commissie is er daarbij vanuit gegaan dat er ten aanzien van het bereik van haar onderzoek ‘geen taboes’ bestonden. Zo heeft zij bijvoorbeeld gemeend ook het toezicht op accountantsorganisaties in haar onderzoek te moeten betrekken. De commissie heeft daarbij onder meer overwogen dat het toezicht een belangrijke invloed heeft op de manier waarop accountants met de kwaliteit van de controle omgaan.

²⁶⁶ Staatscourant 2019 nr. 105.

²⁶⁷ Staatscourant 2019 nr. 4162.

²⁶⁸ Deze oplossing richt zich aldus tot de wettelijke controle op publieke instellingen zoals gemeenten.

²⁶⁹ Toelichting bij de instellingsregeling, vierde alinea.

464. De commissie is vervolgens in artikel 3, derde lid, van de instellingsregeling verzocht een viertal thema's bij haar advisering te betrekken:

- (i) Het betreft in de eerste plaats de bevindingen van de AFM uit het rapport uit 2018 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector'. In dat rapport concludeert de AFM onder meer dat er aanwijzingen zijn dat in de huidige structuur van de sector meerdere bronnen van marktfalen besloten liggen die een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controles die door accountants worden verricht.
- (ii) Het betreft in de tweede plaats de internationale context van de accountancysector, waaronder de marktstructuur en het Europese juridische kader. In dit verband is de commissie ook gevraagd om te kijken naar de haalbaarheid van eventuele beleids- of wetwijzigingen op nationaal of op Europees niveau.
- (iii) In de derde plaats dient de commissie ook de effecten, zowel positief als negatief, van eventuele beleids- of wetwijzigingen te onderzoeken. Bij neveneffecten kan blijkens de toelichting bijvoorbeeld worden gedacht aan het veroorzaken van nieuwe vormen van marktfalen of mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van accountants, zowel in de private als de publieke sector.
- (iv) Ten vierde is de commissie gevraagd om de proportionaliteit van eventuele beleids- of wetwijzigingen voor de accountancysector en voor controlecliënten mee te wegen.

465. De opdracht aan de commissie is gericht op maatregelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle. Een accountant kan ook werkzaamheden verrichten zonder dat daaraan een wettelijke accountantscontroleverplichting ten grondslag ligt. De samenstelpraktijk is hiervan een duidelijk voorbeeld maar ook het leveren van *assurance*. De waarborging van de kwaliteit van dit type werkzaamheden valt buiten het bereik van de onderzoeksopdracht van de commissie

466. In reactie op de voorlopige bevindingen van de commissie hebben verschillende partijen²⁷⁰ aangegeven dat de commissie in die voorlopige bevindingen ten onrechte geen aandacht besteedt aan de 'niet-wettelijke controle gerelateerde' werkzaamheden van accountants. Zo wordt door de Jong & Laan aangegeven dat de accountant ook daar een cruciale publieke taak verricht en dat bij alle werkzaamheden van accountants de kwaliteit goed zou moeten zijn.

467. Accountants voeren naast wettelijke controles tal van 'niet-controle gerelateerde' werkzaamheden uit waarvan het belang volgens de commissie niet moet worden onderschat en waarbij vertrouwen evident een rol speelt. Bij al deze werkzaamheden is het van belang dat accountants kwaliteit leveren. De vraag hoe deze te waarborgen behoort echter niet tot de opdracht die de commissie van de minister heeft gekregen. Dit is aan de accountancysector zelf, tezamen met alle relevante bij die werkzaamheden betrokken belanghebbenden.

468. De wijze waarop andere dienstverlening door accountants (de kwaliteit van) wettelijke controles beïnvloedt, vormt wel onderdeel van de opdracht van de commissie. Zo is het effect van het

²⁷⁰ Onder meer de SRA, de Jong & Laan, dhr. van Kempen, dhr. Kortekaas, de KOA: SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15); de Jong & Laan (RA RR Ogink), Vroomshoop, 22 april 2019 (17:09); Van Kempen CLS BV (A.B.M. van Kempen, CISA), Sint Michielsgestel, 21 oktober 2019 (13:11); AvanTime Compliance Consultants B.V. (drs. A.J.H.R. Kortekaas RA), Wateringen, 29 oktober 2019 (21:15); Kwaliteitstoets Overheidsauditors (KOA) (RA A Berg), Den Haag, 31 oktober 2019 (08:35).

aanbieden van controlediensten en andere dienstverlening (non audit services) door accountantsorganisaties, in het licht van de beoordeling van het audit-only model, uiteraard wel onderwerp van het onderzoek van de commissie.

469. Deze opdracht aan de commissie omvat zowel de controle op OOB's die wordt uitgevoerd door de grote accountantsorganisaties met een zogenoemde OOB-vergunning (ex artikel 6, tweede lid, van de Wet toezicht accountantsorganisatie) als de wettelijke controle op niet-OOB's die ook door kleinere accountantskantoren wordt uitgevoerd. Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben 3 accountantsorganisaties aangegeven niet langer wettelijke controles bij OOB's te willen uitvoeren en hun OOB-vergunning 'in te leveren'.²⁷¹ Als gevolg hiervan resteren thans 6 accountantsorganisaties met een OOB-vergunning (Ernst & Young Nederland, KPMG N.V., PricewaterhouseCoopers B.V., Deloitte Accountants B.V., BDO Audit & Assurance B.V. en Mazars Accountants N.V.) op de Nederlandse markt.

470. Het feit dat het aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning afneemt, kan een negatieve invloed hebben op de aanbodzijde van de markt. De commissie heeft in deze ontwikkeling aanleiding gezien om ook aandacht te schenken aan de beschikbaarheid van accountantsorganisaties voor OOB-controlecliënten.

471. De commissie heeft in haar plan van aanpak gesteld dat het onderzoek van de commissie in wezen is gericht op beantwoording van de vraag *'hoe kan beter worden geborgd dat de accountant op een adequate wijze doet -volgens de eigen standaarden van de beroepsgroep- wat op grond van zijn publieke taak van hem wordt verlangd' (de zogenoemde prestatiekloof)?*²⁷². De vraag of de accountant meer zou moeten doen dan thans op grond van de publieke taak wordt vereist (de zogenoemde verwachtingskloof) of de vraag of de (publieke) taak van de accountant zou moeten worden uitgebreid, vormt niet de kern van het onderzoek van de commissie, aldus het plan van aanpak.

472. De commissie heeft, mede naar aanleiding van de reacties in de Tweede Kamer op de instelling van de commissie, de reacties van partijen op het door de commissie ingestelde digitaal loket en de voorlopige bevindingen, gereflecteerd op de verwachtingskloof. Dat neemt niet weg dat de commissie de prestatiekloof steeds als centraal onderzoeksthema heeft beschouwd.

11.2 Toetsingskader: LITER-beginselen

473. De commissie heeft vastgesteld dat er een samenstel van actoren bestaat die de kwaliteit van de accountantscontrole bepalen. Daarbij hebben verschillende actoren een separate rol en verantwoordelijkheid. De uiteindelijke kwaliteit van de financiële verantwoording van de onderneming en de controle van de accountant daarop is afhankelijk van de wijze waarop elk van deze verschillende rollen wordt ingevuld.

474. Centraal in dit rapport staat de rol van de accountant en de accountantsorganisatie: op welke wijze vervullen zij hun wettelijke taak bij de accountantscontrole? Daarbij is de kwaliteit van de wettelijke controle niet alleen afhankelijk van het optreden van de accountant, maar is de kwaliteit mede afhankelijk van de kwaliteit van de interne systemen van de betrokken onderneming of (publieke) instelling en de wijze waarop auditcommissies hun taak uitvoeren (in het geval van het bestaan van intern toezicht door een raad van commissarissen of een raad van toezicht) en wat de rol van aandeelhouders is.

²⁷¹ Het betrof Grant Thornton, Accom AVM en Baker Tilly.

²⁷² Plan van Aanpak onderzoek Commissie Toekomst Accountancysector, p. 3.

475. Ook de positie van de toezichthouder is hierbij van belang. Op welke wijze wordt het toezicht door de AFM uitgeoefend?

476. Al deze posities binnen de gehele keten van onderneming – bestuur, raad van commissarissen/raad van toezicht (waaronder de auditcommissie) – aandeelhouders – accountant – accountantsorganisatie – NBA – AFM dienen naar het oordeel van de commissie te worden bezien, waarbij in het onderhavige rapport de nadruk ligt op de externe accountants en de accountantsorganisaties. Centraal staat daarbij de uitoefening van hun wettelijke, publieke taak. Deze publieke taak vormt het uitgangspunt van de toetsing in dit rapport.

477. Voor de beoordeling van ieders rol heeft de commissie het toetsingskader van LITER gehanteerd. Om te beoordelen of de accountant, de accountantsorganisaties, de beroepsorganisatie en de publieke toezichthouder de aan hem opgelegde taken zorgvuldig uitoefent, is in het boek *'Market & Competition Agencies. Good Agency principles'* een toetsingskader ontwikkeld op basis van 5 beginselen.²⁷³ Deze beginselen worden tezamen aan de hand van een acroniem de 'LITER principles' genoemd: L (*Legality*), I (*Independence*), T (*Transparency*), E (*Effectiveness*), R (*Responsibility*).

478. In dit boek zijn de beginselen van legaliteit, onafhankelijkheid, transparantie, effectiviteit en verantwoordelijkheid gedestilleerd voor de toetsing van goed toezichthouderschap. Naast de toetsing van het optreden door een publieke toezichthouder, kunnen deze LITER beginselen naar het oordeel van de commissie tevens van dienst zijn bij de toetsing van de uitoefening van andere publieke taken met een maatschappelijk belang, zoals hier het geval is bij accountants, accountsorganisaties en de NBA, als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, en de AFM, als de publieke toezichthouder.

479. Deze beginselen zijn in dit rapport mede als toetsingskader gebruikt en kunnen als volgt worden samengevat.

11.2.1 Legaliteit

480. De accountant en de toezichthouder dienen te handelen vanuit een wettelijke taak en de daarbij behorende bevoegdheden (het legaliteitsbeginsel). De doelstellingen van de wet zijn daarbij van belang en kunnen dienen als middel tot uitleg van de wettelijke normen en de taken. Deze wettelijke (publieke) taak neemt de commissie als uitgangspunt bij de evaluatie van de accountancysector.

11.2.2 Onafhankelijkheid

481. Onafhankelijkheid geldt als een belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering van de wettelijke/publieke taken. Dit dient zowel de jure als de facto te worden beoordeeld. Onafhankelijkheid betekent onpartijdigheid en integriteit. Onafhankelijkheid impliceert tevens de aanwezigheid van voldoende vakkennis en sectorspecifieke expertise: de professionele beoordeling dient gebaseerd te zijn op voldoende deskundigheid (objectieve, verifieerbare informatie).

11.2.3 Transparantie

482. Transparantie vormt het derde LITER-beginsel. Transparantie over het optreden vergroot de legitimiteit. Duidelijkheid over de regels en de toepassing daarvan kan bijdragen aan het vergroten van spontane naleving (compliance). Uitleg over de gevolgde processen en procedures en de daarbij

²⁷³ Ottow 2015.

gemaakte keuzes vergroot de transparantie en daarmee de controleerbaarheid. De publieke taak maakt dat openbaarheid en het afleggen van verantwoording voorop dienen te staan.

11.2.4 Effectiviteit

483. De wettelijke controle en het toezicht dienen effectief te zijn: de doelstellingen van de regulering worden verwezenlijkt, binnen de marges van het wettelijk kader en met de beschikbare middelen. De toegekende middelen en capaciteit spelen bij publiek toezicht een belangrijke rol. De roep om meer toezicht gaat niet altijd gepaard gegaan met meer mensen en middelen en de toezichthouder heeft dan ook keuzes te maken (prioritering). Daarbij dienen wel de belangrijkste risico's te worden geïdentificeerd en effectieve instrumenten te worden ingezet om problemen in de sector op te lossen.

11.2.5 Verantwoordelijkheid

484. Een toezichthouder is verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de opgelegde taken. Daarbij dient hij niet alleen repressief op te treden (handhaving), maar ook in te zetten op preventie en compliance. Daarbij kan worden samengewerkt met de betrokken sector of onder toezicht gestelde ondernemingen (gedeelde verantwoordelijkheid). In sommige gevallen kunnen problemen in de sector door co-regulering of zelfregulering worden aangepakt. Deze aanpak bevordert dat ondernemingen zelf hun verantwoordelijkheid nemen en zelf maatregelen nemen tegen het ontstaan van risico's. Dit vergt evenwel medewerking van de sector.

485. Op onderdelen worden de hierboven genoemde principes hierna nader uitgewerkt.

11.3 Proportionaliteit

486. De commissie is zich bewust is geweest van het feit dat conclusies of mogelijk aan te bevelen remedies zeer ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor accountantsorganisaties. Terecht is de commissie dan ook in de instellingsregeling meegegeven aandacht te hebben voor de proportionaliteit van nieuwe maatregelen. De commissie ziet aanleiding kort nader in te gaan op de wijze waarop zij de proportionaliteit van mogelijke interventies heeft beoordeeld.

487. Aan de verwijzing naar de proportionaliteit in de instellingsregeling lag ongetwijfeld de gerechtvaardigde veronderstelling ten grondslag dat bepaalde remedies een inbreuk kunnen maken op de belangen van de accountancysector of controlecliënten. Zo heeft bijvoorbeeld de invoering van een controle op publieke instellingen van overheidswege tot gevolg dat de bestaande partijen deze activiteiten niet meer kunnen uitvoeren en kan het beleggen van de benoeming van de externe accountant bij een onafhankelijke derde partij aanvullende kosten met zich brengen voor de controlecliënten.

488. Proportionaliteit is een niet onbelangrijke toetssteen van overheidsingrijpen. Zo is de proportionaliteitseis een van de criteria bij de beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten en vormt het een voorwaarde voor de verenigbaarheid van nationale wetgeving met bepaalde Europese en internationale regels.

489. In het kader van de proportionaliteit wijst de toelichting bij de instellingsregeling op het effect van een beoogde kwaliteitsverhoging op de kosten van de jaarrekeningcontrole en op de administratieve lasten. Dit is een beperkte uitleg van het begrip proportionaliteit. Het suggereert dat een beoogde maatregel proportioneel is indien de kosten daarvan 'wel meevallen'. De

proportionaliteit van de maatregel moet naar het oordeel van de commissie worden beoordeeld in de verhouding tussen (de omvang van) het probleem en de voorgestelde oplossing (de evenredigheid) en in de mogelijkheid om met minder vergaande oplossingen te volstaan (noodzaak). Hier komt bij dat in enige mate zekerheid moet bestaan dat de voorgestelde maatregel inderdaad een oplossing vormt voor het probleem en niet op zichzelf weer onevenredige negatieve gevolgen heeft.

490. Ten aanzien van de evenredigheid geldt dat de ernst van het probleem in verhouding moet staan tot de 'ingrijpendheid' van de voorgestelde oplossing (of meer precies: tot de mate waarin de ingreep inbreuk maakt op de belangen van betrokkenen). Met andere woorden: een verregaande ingreep vergt een groot probleem.

491. In de tweede plaats geldt dat een maatregel die een verregaande inbreuk maakt op de belangen van betrokkenen noodzakelijk moet zijn omdat maatregelen die een minder vergaande inbreuk maken niet volstaan. Met andere woorden een zware maatregel is alleen dan proportioneel indien een lichtere maatregel niet voldoende is.

492. De beoordeling van de proportionaliteit (zowel de evenredigheid als de noodzaak) van een maatregel vergt ook dat voldoende zicht bestaat op de effecten van de maatregel. Er moeten sterke aanwijzingen zijn dat de voorgestelde maatregel het probleem ook zal oplossen anders kan niet worden beoordeeld of de maatregel noodzakelijk en evenredig is. Daarnaast moet ook met voldoende zekerheid kunnen worden gesteld dat de maatregel geen significante negatieve neveneffecten heeft; er moet geen nieuw probleem worden gecreëerd.

493. Al het voorgaande vergt dat de commissie in haar onderzoek:

- de omvang en ernst van het probleem vaststelt; wat was de stand van de kwaliteit anno nu en wat valt te verwachten voor de ontwikkeling van de kwaliteit?
- de verhouding van voorgestelde maatregelen tot het probleem beoordeelt en,
- inzicht verkrijgt in de effecten van de voorgestelde maatregelen; lossen ze het probleem op en wat zijn de neveneffecten?

11.4 Uitgangspunten van het onderzoek

494. De commissie heeft in de eerste fase van haar onderzoek vastgesteld dat:

- (i) het beschikbare feitenmateriaal over (de kwaliteit van) de accountancysector beperkt was;
- (ii) de diverse oordelen over de kwaliteit van accountancysector grotendeel gebaseerd waren op meningen; en,
- (iii) er sprake was van een nogal 'verhitte' relatie tussen de sector en de toezichthouder waarbij beide 'kampen' bevreesd waren voor overmatige beïnvloeding van de commissie door de andere zijde.

De commissie heeft hierin aanleiding gezien om een aantal expliciete uitgangspunten of 'waarden' te formuleren voor de uitvoering van haar onderzoek, te weten 'fact-based', 'transparant' en 'onafhankelijk'.

495. De commissie heeft het in de eerste plaats essentieel geacht om haar bevindingen te baseren op feiten en niet op opinies. Zoals reeds is opgemerkt heeft de commissie geconstateerd dat het beschikbare feitenmateriaal bij aanvang van het onderzoek beperkt was. De commissie heeft om die reden zelf veel werk moeten verzetten om de juiste gegevens te verzamelen.

496. De commissie heeft bij de publicatie van haar plan van aanpak eenieder uitgenodigd via een loket op internet schriftelijk inbreng te leveren. Het loket was opengesteld via www.internetconsultatie.nl/commissietoekomstaccountancysector voor de periode van 25 februari 2019 tot en met 22 april 2019. De commissie heeft 47 openbare reacties ontvangen. Een overzicht is opgenomen in de bijlagen.

497. De commissie heeft gedurende het onderzoek bijna 40 gesprekken gevoerd met institutionele partijen, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en deskundigen. De commissie heeft onder meer gesproken met:

- Vertegenwoordigers van aandeelhouders (VEB, Eumedion);
- Vertegenwoordigers van gecontroleerde ondernemingen (VEUO, VNO/NCW);
- Vertegenwoordigers van accountants en accountantsorganisaties (NBA, SRA, OPAK, Young Profs);
- Accountantstoezichthouders AFM en PCAOB (laatstgenoemde via videoverbinding);
- Mededingingstoezichthouders CMA (in Londen) en ACM;
- Kwaliteitstoetsers raad voor toezicht en reviewcommissie SRA;
- Vertegenwoordigers van publieke instellingen (VNG, IPO, Gemeente Utrecht)
- Opleiders van accountants (CEA, PWA);
- Deskundige partijen (MCA, Monitoring Commissie Corporate Governance Code, Algemene Rekenkamer, ADR).

Met een aantal partijen zoals de AFM, de NBA, de SRA en de MCA is meerdere malen gesproken. Deze gesprekken hadden een informeel karakter en hiervan is geen formeel verslag gemaakt. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van alle partijen waarmee de commissie heeft gesproken.

498. De commissie heeft in de loop van haar onderzoek tweemaal specifieke vragen gesteld aan de OOB-accountantsorganisaties. In maart heeft de commissie via de NBA vragen gesteld over de beloningsmethodiek en schikkingen. Deze vragen zijn hieronder opgenomen.

Eerste vragenset OOB-accountantsorganisaties:

- De commissie zou graag inzicht verkrijgen in de door accountantsorganisaties na 2014 getroffen schikkingen ter afdoening van geschillen die betrekking hebben op de uitvoering van werkzaamheden door de organisaties. De commissie verzoekt in dit kader om informatie betreffende de aard van de door de accountantsorganisatie aangenomen/uitgevoerde opdracht (bijvoorbeeld controle van de jaarrekening, belastingadvies), de aard het geschil (waarover ging het, hierbij volstaat een algemene beschrijving), de wijze van afdoening (welke vorm had de schikking) en de 'tegenpartij' bij de schikking. Ten aanzien van de 'tegenpartij' volstaat een omschrijving van de tegenpartij, bijvoorbeeld 'controleclient actief in sector X' of 'aandeelhouder'.

- De commissie zou graag een beschrijving ontvangen van de wijze waarop 'profit pooling' werkt op geconsolideerd niveau (controle en advies samen). De commissie zou daarbij onder meer inzicht willen verkrijgen in de in de vraag hoe de beloning van auditpartners en medewerkers die uitsluitend of in meerderheid auditdiensten verlenen wordt beïnvloed door resultaten van de verlening van non-audit diensten door de accountantsorganisatie of andere onderdelen van het netwerk/de groep. De commissie zou graag inzicht krijgen in de wijze waarop de bezoldiging wordt berekend/verrekend en welke deel van de beloning in meer of mindere mate onafhankelijk is van de prestatie (financieel en kwaliteit) van de auditdienstverlening alsmede welke grondslagen voor de beloning worden gehanteerd. Daarenboven zou de commissie graag een antwoord krijgen op de volgende specifieke vragen:

Over de boekjaren 2014- meest recente beschikbare gegevens:

1. Hoe wordt partnerbeloning (voor zowel equity als managing partners in zowel de controle als adviespraktijk) gedefinieerd en uit welke componenten bestaat het?
2. Waarop zijn de individuele componenten gebaseerd?
3. Over welk resultaat (geconsolideerd – controle – advies, cq van welke juridische entiteit) wordt de variabele beloning / winstdeling van equity partners bepaald?

graag aansluitend / herleidbaar op de jaarrekening en/of transparantieverlag

4. Over welk resultaat (geconsolideerd – controle – advies, cq van welke juridische entiteit) wordt de variabele beloning / winstdeling van managing partners bepaald?

graag aansluitend / herleidbaar op de jaarrekening en/of transparantieverlag

5. Is er een onderscheid / verschil in de grondslag van de variabele beloning / winstdeling tussen equity partners verbonden aan de controlepraktijk en degenen verbonden aan de adviespraktijk? Ja / Nee

a. Zo ja, wat?

6. Is er een onderscheid / verschil in de grondslag van de variabele beloning / winstdeling tussen managing partners verbonden aan de controlepraktijk en degenen verbonden aan de adviespraktijk? Ja / Nee

a. Zo ja, wat?

499. Naar aanleiding van een gesprek met OPAK (het vertegenwoordigend orgaan van de OOB-kantoren binnen de NBA) heeft de commissie verzocht om nadere informatie. De commissie heeft verzocht om:

- (i) inzicht in de resultaten van de interne kwaliteitsbeoordelingen (OKB)
- (ii) de instellingspecifieke AFM rapporten

500. De commissie heeft in beide gevallen van de meeste – dus niet van alle – partijen informatie ontvangen. De commissie vindt het teleurstellend dat er een partij is geweest die ondanks herhaaldelijk rappelleren in het geheel niet heeft gereageerd op de door de commissie gestelde vragen.

501. De commissie heeft naar aanleiding van gesprekken met toezichthouder AFM een aantal keer nadere informatieverzoeken gedaan aan de AFM. De commissie heeft onder meer (maar niet uitsluitend) informatie opgevraagd over:

- (i) De toezichtaanpak, bevoegdheden en het toezicht- en handhavingsbeleid van de AFM;
- (ii) Onderzoeksmethodiek kwaliteit van wettelijke controles
- (iii) Publicatie van onderzoeksuitkomsten
- (iv) Inzicht in handhavingsmaatregelen
- (v) Toelichting op de uitspraken Rechtbank inzake de zorgplicht ex artikel 14 Wta
- (vi) Impact technologie en digitalisering op de wettelijke controle
- (vii) Marktinformatie
- (viii) Overzicht incidenten
- (ix) Informele beïnvloeding
- (x) Scheiding controle- en overige diensten
- (xi) Toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties met behulp van convenantpartners
- (xii) Onderzoeksmethodiek onderzoek overige OOB-accountantsorganisaties 2018-2019
- (xiii) Capaciteit Wta toezicht

502. De commissie heeft van de AFM telkens binnen korte tijd een uitvoerige reactie ontvangen. De commissie spreekt hierbij haar dank uit richting de AFM voor de bijdrage die zij hiermee aan het onderzoek heeft geleverd.

503. In mei 2019 heeft de commissie van de NBA het reeds genoemd factsheet *'Inzicht in de Nederlandse Accountancysector. OOB-segment'* ontvangen. Dit factsheet bevat een marktanalyse van Wta-vergunninghouders in het algemeen en OOB-vergunninghouders in het bijzonder, een overzicht van de structuren van OOB-vergunninghouders, een overzicht van genomen kwaliteitsmaatregelen en de inrichting van het toezicht en een overzicht van wet- en regelgeving. Deze factsheet is tot stand gekomen op basis van openbare informatie, zoals wet- en regelgeving, jaarverslagen en transparantieverslagen, en informatie uitvragen bij AFM, de raad voor toezicht van de NBA en de OOB vergunninghouders.

504. Naar aanleiding van een eerste versie van deze factsheet heeft de commissie 39 aanvullende vragen gesteld. Dit vragen betroffen verzoeken om nadere toelichting, duiding van de gepresenteerde informatie en verzoeken om nadere informatie. De NBA heeft die verzoeken in een 19 pagina's tellend antwoorddocument en 30 pagina's tellend addendumrapport beantwoord. De commissie

heeft het aangepaste en aangevulde factsheet openbaar gemaakt bij haar voorlopige bevindingen. De commissie spreekt thans ook jegens de NBA haar dank uit voor de bijdrage aan het onderzoek.

505. De commissie heeft in de tweede fase van haar onderzoek rondetafelgesprekken georganiseerd met (nationale en internationale) deskundigen en stakeholders. De commissie heeft eerst een zestal rondetafelgesprekken gevoerd over de onderwerpen 'Publieke taak', 'Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties', 'Kwaliteit niet-OOB accountantsorganisaties', 'Controle van publieke instellingen', 'Toezicht' en 'Cultuur'. Tevens heeft de commissie een afzonderlijk rondetafelgesprek gevoerd met Young Profs van een aantal accountantsorganisaties en de beroepsorganisatie. Aan deze gesprekken, die elk circa anderhalf duurden, hebben in totaal 66 personen deelgenomen. De deelnemers aan deze gesprekken zijn opgenomen in de bijlage.

506. Voorts heeft de commissie aanleiding gezien een vijftal externe partijen een deelonderzoek te laten verrichten. Het betreft:

1. Een onderzoek door SEO Economisch Onderzoek naar de markt voor accountantsdiensten in Nederland;
2. Een literatuurstudie door het Erasmus Competition and Regulation Institute naar kwaliteitsverbeterende maatregelen in de accountancysector;
3. Een onderzoek door het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht naar de acties en invloed van Big4 accountants bij de standaardisatie van accounting en audit;
4. Een literatuurstudie door de Vrije Universiteit Amsterdam naar aspecten van audit kwaliteit.
5. Een analyse van governancemaatregelen door het kantoor van de Landsadvocaat.

De commissie heeft onderzoeksrapporten 1 tot en met 4 als bijlage bij haar interim rapport gevoegd. De commissie voegt de juridische opinie (5) als bijlage bij haar eindrapport.

507. De commissie heeft vervolgens voor een periode van 1 oktober 2019 tot en met 1 november 2019 haar voorlopige bevindingen voor commentaar op www.internetconsultatie.nl/voorlopigebevindingencta geplaatst. De commissie beoogde daarmee partijen te laten reflecteren op de voorlopige bevindingen en deze, bij voorkeur aan de hand van feitenmateriaal, van commentaar te voorzien. De commissie heeft specifiek de volgende vragen gesteld:

- Deelt u de hoofdconclusies van de CTA? Zo nee, waarom niet?
- Bent u het eens met de aanbevelingen van de CTA? Zo nee, waarom niet?
- Mist u onderwerpen in het interim rapport van de CTA? Zo ja, welke?

De commissie heeft in reactie op de voorlopige bevindingen 57 openbare reacties ontvangen. Een overzicht is opgenomen in de bijlagen.

508. De commissie is met de reacties op haar voorlopige bevindingen als volgt omgegaan. Daar waar de reacties zagen op feitelijke onjuistheden, heeft zij die onjuistheden hersteld zonder specifiek naar een reactie te verwijzen. Daar waar de reacties zagen op voorlopige conclusies en aanbevelingen heeft de commissie – zonder daarbij volledigheid te willen betrachten – wel onder verwijzing aanpassingen gedaan of een reactie gegeven. De commissie geeft met het al dan niet verwijzen naar specifieke inbreng geen waardeoordeel over die inbreng. De commissie is alle partijen die de moeite hebben genomen een reactie te geven daarvoor dankbaar.

509. Teneinde recht te kunnen doen aan de inbreng op de voorlopige bevindingen heeft de commissie de in november 2019 minister gevraagd haar uitstel te verlenen voor de opleverdatum tot 1 februari 2020.

510. De commissie heeft in de laatste fase van haar onderzoek aanleiding gezien haar bevindingen kritisch te laten bekijken door een drietal onafhankelijke deskundigen. Deze deskundigen hebben op verzoek van de commissie het rapport gelezen en van hun commentaar voorzien. Zij hebben dus in zekere zin opgetreden als klankbordgroep. Het betrof prof. dr. Langendijk, prof. dr. Van Sinderen en prof. dr. De Loo. De commissie is hen zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek en hun waardevolle opmerkingen bij het conceptrapport.

511. Het onderzoek van de commissie heeft gedurende langere tijd parallel gelopen met de laatste fase van het onderzoek van de Monitoring Commissie Accountancy. De commissie heeft ook een aantal maal met de MCA gesproken en heeft in de loop van december ter kennisneming een conceptversie van het eindrapport ontvangen. De commissie heeft het eindrapport van de MCA met veel waardering en belangstelling gelezen. Zij hecht er wel aan op te merken dat beide onderzoeken volledig onafhankelijk van elkaar en met respect voor de verschillende posities zijn uitgevoerd. De commissie gaat op een aantal aanbevelingen van de MCA uitdrukkelijk in. Daar waar de commissie dat niet doet houdt dat geen impliciete afwijzing en geen impliciete steun in.

512. De commissie heeft in de loop van haar onderzoek van diverse partijen gevraagd of ongevraagd informatie ontvangen. De commissie maakt niet alles wat zij heeft ontvangen actief openbaar nu de commissie ook informatie heeft ontvangen waarvan de verzender heeft aangegeven dat deze vertrouwelijk ter beschikking is gesteld of die bedrijfsvertrouwelijke – of concurrentiegevoelige informatie bevat. De commissie maakt een aantal rapporten waarnaar zij uitdrukkelijk in dit rapport verwijst, wel zelf openbaar. Het archief van de commissie wordt bij beëindiging van het onderzoek, conform de daarvoor geldende bepalingen, overgedragen aan het ministerie van Financiën.

513. De commissie heeft ten slotte haar onafhankelijkheid hoog in het vaandel gehad. Ingevolge artikel 5 van de instellingsregeling droeg de minister van Financiën zorg voor het secretariaat. De secretaris is benoemd door de minister en werkzaam bij het ministerie. Het secretariaat heeft de commissie ondersteund in de praktische en inhoudelijke uitvoering van haar taak. De commissie acht zich echter volstrekt onafhankelijk van het ministerie en legt enkel door middel van het eindrapport verantwoording af. De commissie heeft voorts bij haar opdracht meegekregen de bevindingen van de AFM in het rapport 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector' in haar onderzoek te betrekken. De commissie heeft dat rapport in haar onderzoek betrokken maar zich niet op voorhand gebonden geacht aan de inhoud en de conclusies van de AFM. De commissie heeft haar eigen onderzoek verricht.



Regeling van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2018, 2018-0000224375, directie Financiële Markten, houdende de instelling van een commissie in verband met de advisering over een duurzame verbetering van wettelijke controles door accountants (Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector)

De Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:
commissie: commissie, genoemd in artikel 2;
Minister: Minister van Financiën.

Artikel 2

Er is een Commissie toekomst accountancysector.

Artikel 3

1. De commissie krijgt tot taak onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden, welke beleids- of wetswijzigingen daarvoor wenselijk zijn en of die wijzigingen juridisch haalbaar zijn.
2. De beleids- of wetswijzigingen waarover de commissie adviseert, omvatten:
 - a. de mogelijkheden tot optimalisatie van de huidige structuur van de accountancysector;
 - b. wijzigingen van de structuur van de accountancysector die in het maatschappelijk debat reeds zijn geagendeerd, waaronder afzondering van de wettelijke controlepraktijk, controle van publieke instellingen van overheidswege en het beleggen van de benoeming van de externe accountant bij een onafhankelijke derde partij.
3. De commissie betreft bij haar advisering ten minste:
 - a. de bevindingen van de Autoriteit Financiële Markten, opgenomen in het rapport 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector';
 - b. de internationale context van de accountancysector, waaronder de marktstructuur en het Europese juridische kader en de vraag of eventuele beleids- of wetswijzigingen binnen dit kader op nationaal dan wel op Europees niveau juridisch haalbaar zijn;
 - c. de positieve en negatieve effecten van eventuele beleids- of wetswijzigingen; en
 - d. de proportionaliteit van de maatregelen voor de accountancysector en de publieke en private controlecliënten.

Artikel 4

De commissie bestaat uit ten hoogste vijf leden, onder wie de voorzitter, die bij besluit van de Minister worden benoemd.

Artikel 5

1. De Minister draagt zorg voor het secretariaat van de commissie.
2. De Minister draagt, na overleg met de commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.



Artikel 6

De commissie brengt uiterlijk 31 december 2019 haar advies uit.

Artikel 7

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of zoveel eerder als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie Financiële Markten van het Ministerie van Financiën.

Artikel 8

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2019. Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2018, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 januari 2019.
2. Deze regeling vervalt met ingang van 1 april 2020.

Artikel 9

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



Besluit van de Minister van Financiën van 21 januari 2019, 2018-0000226276, directie Financiële Markten, tot benoeming en vergoeding van de voorzitter en de leden van de Commissie toekomst accountancysector (Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie toekomst accountancysector)

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

Gelet op artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges, en artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

BESLUIT:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

commissie: Commissie toekomst accountancysector, genoemd in artikel 2 van de Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector.

Artikel 2

1. Tot voorzitter van de commissie wordt benoemd prof. mr. A.T. Ottow, hoogleraar Economisch publiekrecht aan de Universiteit Utrecht.
2. Tot leden van de commissie worden benoemd:
 - a. prof. dr. E. Dijkgraaf, hoogleraar Empirische economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam;
 - b. drs. M.E. de Vries RA, assistant professor Accounting, Auditing en Control aan de Nyenrode Business Universiteit.

Artikel 3

1. De voorzitter en de leden ontvangen, voor zover artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies niet van toepassing is, een vaste vergoeding per maand.
2. Voor de vergoeding van de voorzitter wordt de arbeidsduurfactor vastgesteld op 0,4 en de toepasselijke salarisschaal op schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
3. Voor de vergoeding van de leden wordt de arbeidsduurfactor vastgesteld op 0,3 en de toepasselijke salarisschaal op schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot het tijdstip waarop de Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector in werking is getreden.
2. Dit besluit vervalt met ingang van het tijdstip waarop de Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector vervalt.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie toekomst accountancysector.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*

Bijlage II Samenstelling van de Commissie toekomst accountancysector

De Commissie toekomst accountancysector bestaat uit prof. dr. A.T. (Annetje) Ottow (voorzitter), prof. dr. E. (Elbert) Dijkgraaf en drs. M.E. (Marlies) de Vries RA. Secretaris is mr. drs. T.W.M. (Thomas) van der Sanden.

prof. dr. Annetje Ottow

Professor Annetje Ottow is sinds 1 januari 2018 Vice voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht. Zij is tevens hoogleraar economisch publiekrecht aan deze universiteit. Haar specialismes zijn toezicht(houders), marktordening, mededinging en Europa. Tot 1 januari 2018 was ze decaan van de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht. Mevrouw Ottow studeerde rechten aan de Universiteit Leiden en behaalde een Master of Laws aan het Queen Mary College in Londen. Zij is gepromoveerd aan de Universiteit van Amsterdam. In haar onderzoek combineert Ottow haar academische deskundigheid met haar praktijkervaring. Naast haar werk aan de Universiteit Utrecht is zij onder meer voorzitter van de Raad van Advies Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, lid van de Raad van Toezicht van het Juridisch Loket, Commissaris bij DPG Media Nederland (voorheen De Persgroep) Eerder was zij non-executive director van de Britse mededingings- en consumentenautoriteit, de Competition and Markets Authority (CMA) en lid van het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).

Voor haar wetenschappelijke carrière was Ottow jarenlang advocaat (Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Brussel).

prof. dr. Elbert Dijkgraaf

De heer Elbert Dijkgraaf studeerde economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij promoveerde daar in 2004 en werd in 2009 hoogleraar aan de Erasmus School of Economics. Hij bekleedt daar de leerstoel Empirische Economie van de Publieke Sector. Inhoudelijk concentreert hij zich op de evaluatie van overheidsbeleid ten aanzien van milieubeleid, marktwerking en regulering. Van 2005 tot 2010 was hij tevens adjunct-directeur van SEOR, een onderzoeksbureau dat onderdeel is van de Erasmus Universiteit.

In 2010 ging hij de Tweede Kamer in voor de SGP. Tot 2018 was hij woordvoerder voor de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Infrastructuur en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Defensie, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw. Vanaf 2018 combineert hij zijn functie als hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam met een eigen adviesbureau (Dijkgraaf Strategisch Advies). Van daaruit doet hij onderzoeken voor opdrachtgevers, bekleedt hij toezichtfuncties, was hij voorzitter van de commissie Aanpak Leerlingdaling Voortgezet Onderwijs, neemt hij deel aan het adviescollege Stikstofproblematiek en adviseert hij overheden, bedrijven en instellingen.

drs. Marlies de Vries RA

Mevrouw Marlies de Vries studeerde accountancy aan Nyenrode Business Universiteit. In 2005 behaalde zij haar mastertitel en in 2006 heeft zij de postdoctorale opleiding tot registeraccountant afgerond. Van 1997-2011 werkte zij bij PricewaterhouseCoopers N.V., waarbij zij zowel ervaring opdeed binnen de nationale praktijk als op internationaal niveau.

Sinds 2011 is zij verbonden aan Nyenrode Business Universiteit. Op dit moment is zij directeur van de controllersopleidingen van deze universiteit. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor 1 van de kernvakgebieden van de accountants- en controllersopleiding nl Bestuurlijke Informatieverzorging (accounting information systems – risk, control and behaviour). Ook is zij actief binnen de executive programma's van Nyenrode en de NBA als expert op het gebied van governance, gedrag en cultuur.

Zij doet onderzoek naar gedrag en cultuur, met specifieke aandacht voor identiteitsontwikkeling, socialisatieprocessen en organisatiecultuur binnen professies. Hierbij heeft zij speciale aandacht voor jonge professionals (millenials en generatie Z).

mr. drs. Thomas van der Sanden

De heer Thomas van der Sanden studeerde rechten en Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is als coördinerend beleidsmedewerker werkzaam bij de Directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën

Hij was eerder als wetgevingsadviseur werkzaam bij de directie Advisering van de Raad van State en trad op als onderzoeker bij de commissie van onderzoek DSB Bank (2009-2010), de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (2010-2012) en de Evaluatiecommissie nationalisatie SNS REAAL (2013 – 2014).

Bijlage III: Bronnen

- **ACCA Global 2019**
ACCA Global, *Closing the expectation gap in audit*, 2019.
- **Accountancy Europe 2017**
Accountancy Europe, *Definition of Public Interest Entities in Europe. State of play after the implementation of the 2014 Audit Reform*, 2017.
- **Accountancy Europe 2019**
Accountancy Europe, *Audit Exemption thresholds in Europe. 2019 update. Survey results*, Accountancy Europe 2019.
- **AFM 2007**
AFM, *Evaluatie eerste 89 uitgevoerde onderzoeken ter plaatse bij niet-OOB vergunningaanvragers*, 2007.
- **AFM 2009**
AFM, *Rapport algemene bevindingen kredietcrisisonderzoek*, 2009.
- **AFM 2010**
AFM, *Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking*, 2010.
- **AFM 2011**
AFM, *Prikkels voor kwaliteit accountantscontrole. Een verkenning*, 2011.
- **AFM 2012**
AFM, *Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar wettelijke controles bij woningcorporaties*, 2012.
- **AFM 2013a**
AFM, *Naleving overgangsregeling scheiding controle en advies*, 2013.
- **AFM 2013b**
AFM, *Themaonderzoek niet-OOB-accountantsorganisaties. Deel 1: NBA-kantoren*, 2013.
- **AFM 2014b**
AFM, *Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties*, 2014.
- **AFM 2015a**
AFM, *Jaarverslag 2014*, 2015.
- **AFM 2015b**
AFM, *Sector in beeld Marktanalyse accountantsorganisaties 2010 – 2014*, 2015.
- **AFM 2015c**
AFM, *Dashboard 2015 Verander en Verbetermaatregelen OOB accountantsorganisaties*, 2015.
- **AFM 2015d**
AFM, *Rapport Auditcommissies. Verkenning naar kritisch vermogen auditcommissies bij verslaggeving en accountantscontrole*, 2015.
- **AFM 2016**
AFM, *Jaarverslag 2015*, 2016.
- **AFM 2017a**
AFM, *Jaarverslag 2016*, 2017.
- **AFM 2017b**
AFM, *Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht. Uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de OOB-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties*, 2017.

- **AFM 2018a**
AFM, *Jaarverslag 2017*, 2018.
- **AFM 2018b**
AFM, *Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector*, 2018.
- **AFM 2018c**
AFM, *In balans – Deel A*
- **AFM 2019a**
AFM, *De bijdrage van houding, gedrag en cultuur aan de kwaliteitsgerichtheid van het controleteam. Handvatten voor accountantsorganisaties gebaseerd op onderzoek bij de Big 4-accountantsorganisaties*, 2019.
- **AFM 2019b**
AFM, *Jaarverslag 2018*, 2019.
- **AFM 2019c**
AFM, *Trendanalyse kwaliteitswaarborgen bij niet-OOB-accountantsorganisaties. Rapport*, 2019.
- **AFM 2019d**
AFM, *Trendanalyse kwaliteitswaarborgen bij niet-OOB-accountantsorganisaties. Rapport*, 2019.
- **Aobdia *Journal of Accounting and Economics* 2019, afl. 67(1), p. 144-174**
D. Aobdia, 'Do practitioner assessments agree with academic proxies for audit quality? Evidence from PCAOB and internal inspections', *Journal of Accounting and Economics*, afl. 67(1), p. 144-174.
- **Asser/Maeijer, Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II* 2009**
G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme (m.m.v. R.G.J. Nowak), Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Vertegenwoordiging en rechtspersoon. Deel II. De rechtspersoon, Deventer: Kluwer 2009.
- **Association of Chartered Certified Accountants 2019**
Association of Chartered Certified Accountants, *Closing the exaptation gap in audit*, 2019.
- **Beckman en Marseille 2013**
H. Beckman en E.A. Marseille, *Hoofdpijnen van het jaarrekeningenrecht in Nederland*, 2013.
- **Van Beek e.a. 2016**
D. van Beek, K.H. Boonzaaijer, R.J. de Doelder, E.V.A. Eijkelenboom, J.B.S. Hijink & L. in 't Veld, *Accountantstoezicht, rechtsbescherming en de ontwikkeling van beroepsnormen*, Den Haag: Boom Juridisch, 2016.
- **Bik *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* afl. 91(9), p. 258-261**
O.P.G. Bik, 'The future of audit quality – A multi-stakeholder perspective', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 91(9), p. 258-261.
- **Bik en Hooghiemstra *Auditing: A Journal of Practice & Theory***
O.P.G. Bik, R.B.H. Hooghiemstra, 'Cultural differences in auditors' compliance with audit firm policy on fraud risk assessments procedures', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*.
- **Garcia-Blandon e.a. *Journal of Business Research* afl. 96, p. 238-249**
J. Garcia-Blandon, J.M.A. Bosch, D. Ravenda, 'Is there a gender effect on the quality of audit services?', *Journal of Business Research*, afl. 96, p. 238-249
- **Boot en Wallage *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2015, afl. 89(3), p. 92-101**
A.W.A. Boot en Ph. Wallage, 'Governance van accountantsorganisaties', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2015, afl. 89(3), p. 92-101.
- **Brenninkmeijer e.a. *De Januskop van de rechtmatigheid van het bestuur*, afl. 94(33), p.2426**
A. Brenninkmeijer, J.V.D. Bij, M.D. Bree, G. Budding, G. van Dijk, P. Hofstra, P.V.D. Zanden,

- De Januskop van de rechtmatigheid van het bestuur. *Nederlands Juristenblad*, afl. 94(33), p. 2426.
- **Brouwer e.a. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2016, afl. 90(12), p. 594-609**
A.J. Brouwer, P.W.A. Eimers en H.P.A.J. Langendijk, 'De kernpunten uit de uitgebreide controleverklaring in relatie tot de risico's in het bestuursverslag en de schattingen en oordelen in de toelichting.', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 90(12), p. 594-609.
 - **Brink e.a. *Auditing*. 2013 afl. 32(3), p. 87-104**
A.G. Brink, D. Lowe, L.M. Victoravich, 'The effect of evidence strength and internal rewards on intentions to report fraud in the dodd-frank regulatory environment', *Auditing*. 2013, afl. 32(3), p. 87-104.
 - **Brink en Gao *Journal of Accounting* afl. 38, p. 1-13**
A.G. Brink en L. Gao, 'Whistleblowing studies in accounting research: A review of experimental studies on the determinants of whistleblowing', *Journal of Accounting*, afl. 38, p. 1-13.
 - **Brydon 2019**
D. Brydon CBE, *Assess, assure and inform – Improving audit quality and effectiveness: Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, 2019.
 - **Buijnk *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2019, afl. 93(5/6), p. 135-137**
W.F.J. Buijnk, 'Wicked problems: how so?' *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 93(5/6), p. 135-137.
 - **Carrington, *Critical Perspectives on Accounting* 2010, afl. 21(8), p. 669-682**
T. Carrington, 'An analysis of the demands on a sufficient audit: Professional appearance is what counts!', *Critical Perspectives on Accounting*, afl. 21(8), p. 669-682.
 - **CEA 2015**
CEA, 'Meer aandacht voor gedragsaspecten in de accountantsopleiding', 2015.
 - **Chui e.a. *McKinsey Quarterly* 2016**
M. Chui, J. Manyika en M. Miremadi, 'Where Machines Could Replace Humans – and Where They Can't (Yet)', *McKinsey Quarterly*, 2016. Geraadpleegd op 14 februari 2019 op <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet>.
 - **CMA 2018a**
CMA, 'Statutory audit market study. Invitation to comment 9 October 2018', 2018.
 - **CMA 2018b**
CMA, *Statutory audit market study. Update paper 18 December 2018 update paper*, 2018.
 - **CMA 2019**
CMA, *Statutory audit market study. Final report 18 April 2019*, 2019.
 - **Cooper & Robson, *Accounting, Organizations and Society* 2006, afl. 4-5, p. 415-444**
D.J. Cooper & K. Robson 'Accounting, professions and regulation: Locating the sites of professionalization', *Accounting, Organizations and Society* 2006, afl. 4-5, 415-444.
 - **Cowle & Rowe 2019**
E.N. Cowle & S.P. Rowe, *Don't Make Me Look Bad: How the Audit Market Penalizes Auditors for Doing their Job*, 2019.
 - **Curtis e.a. *AUDITING: A Journal of Practice & Theory* 2016, afl. 35(3), p. 75-98**
E. Curtis, C. Humphrey en W. Stuart Turley, 'Standards of Innovation in Auditing', *AUDITING: A Journal of Practice & Theory*, afl. 35(3), p. 75-98.
 - **Dassen *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 1989, afl. 9, p. 341-352**
R.J.M. Dassen, 'De leer van het gewekte vertrouwen: agency avant la lettre?', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* afl. 9, p. 341-352.

- **Detzen & Gold 2019**
D. Detzen & A. Gold, *A Review of the Academic Literature of the Different Shades of Audit Quality*, 2019
- **Dijker Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 1924, afl. 1, p. 3-5**
R.A. Dijker, 'De taak van de accountant ten opzichte van den goederenvoorraad', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 1, p. 3-5.
- **Dijker Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 1924, afl. 3, p. 57-59**
R.A. Dijker, 'De verantwoordelijkheid van den accountant', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 3, p. 57-59.
- **Dijker Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 1930, afl. 9, p. 129-132**
R.A. Dijker, 'De „publieke' en de „private' taak van den accountant', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 12, p. 169-172
- **Dijker Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 1930, afl. 12, p. 169-172**
R.A. Dijker, 'De „publieke' en de „private' taak van den accountant', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 12, p. 169-172.
- **Eijkelenboom & Hijink *Bouwen aan vertrouwen* 2014**
E.V.A. Eijkelenboom & J.B.S. Hijink, *Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties*, Den Haag: Boom juridisch 2014.
- **Erasmus Competition & Regulation institute 2019**
Erasmus Competition & Regulation institute, *Literatuurstudie naar kwaliteitsverbeterende maatregelen in de accountancysector*, 2019.
- **Ernstberger e.a. 2019**
J. Ernstberger, C. Koch, E.M. Schreiber, G. Trompeter, 'Are Audit Firms Compensation Policies Associated With Audit Quality?', Accepted Author Manuscript mei 2019.
- **Eumedion 2017**
Eumedion, Brief aan accountantskantoren 2018, 9 oktober 2017. Geraadpleegd op 25 april 2019 op <https://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/speerpuntenbrief/brief-aan-accountantskantoren-2018.pdf>.
- **Europese Commissie 2010**
Europese Commissie 2010, *Green paper Audit policy: Lessons from the crisis*, COM(2010), 561.
- **Europese Commissie 2011a**
Europese Commissie, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on amending Directive 2006/43/EC on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts*, COM(2011), 778 final, 2011.
- **Europese Commissie 2011b**
Europese Commissie, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific requirements regarding statutory audit of public-interest entities*, Brussels, COM(2011), 779 final, 2011.
- **Europese Commissie 2017**
Europese Commissie, *Report from the European Commission to the Council, the European Central Bank, the European Systemic Risk Board and the European Parliament on monitoring developments in the EU market for providing statutory audit services to public-interest entities pursuant to Article 27 of Regulation (EU) 537/2014*, COM(2017), 0464, 2017.
- **EY 2019**
Ernst & Young Accountants LLP CBb 18 juni 2019, CBb 18 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:235.
- **FRC 2008**
FRC, *Audit Firm Governance. Evidence Gathering Consultation Paper*, 2008.

- **FRC 2009**
FRC, *Louder than Words. Principles and actions for making corporate reports less complex and more relevant*, 2009.
- **FRC 2010**
FRC, *Audit Firm Governance Code*, 2010.
- **FRC 2016**
FRC, *Audit Firm Governance Code. Revised 2016*, 2016.
- **FRC 2017**
FRC, *Audit quality thematic review. The use of data analytics in the audit of financial statements*, 2017.
- **FRC 2019**
FRC, Latest FRC Audit Inspections 10 juli 2019. Geraadpleegd op 10 juli 2019 op <https://www.frc.org.uk/news/july-2019/latest-frc-audit-inspections>.
- **Frey & Osborne 2013**
C.B. Frey & M. Osborne, *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?*, 2013.
- **Garcia-Blandon e.a. Journal of Business Research, afl. 96, p. 238-249**
J. Garcia-Blandon, J.M. Argilés-Bosch en D. Ravenda, 'Is there a gender effect on the quality of audit services?', *Journal of Business Research*, afl. 96, p. 238-249.
- **Herregodts 2019**
R.L. Herregodts, *Gemeenschappelijke normen voor vertrouwensberoepen. Tuchtrechtelijke uitspraken over de tuchtnormen voor accountants, advocaten en artsen*, Den Haag: Boom juridisch 2019.
- **Hijink 2014 Ondernemingsrecht afl. 2014/139**
J.B.S. Hijink, 'Freaky Thursday voor accountants – veranderingen in wet- en regelgeving voor de accountantssector aangekondigd', *Ondernemingsrecht*, afl. 2014/139.
- **Hijink e.a. De effecten van (verplichte) roulatie van accountantskantoor in de Nederlandse praktijk 2018**
J.B.S. Hijink, B.J. de Jong & L. in 't Veld, *De effecten van (verplichte) roulatie van accountantskantoor in de Nederlandse praktijk*, Nijmegen: Radboud Universiteit - Onderzoekcentrum Onderneming en Recht, 2018.
- **Hijink, Ondernemingsrecht 2019, afl.10/11**
J.B.S. Hijink, 'AFM en accountants: over wortel en stok (met roeptoeter)', *Ondernemingsrecht*, afl. 10/11, 2019.
- **Homan 2007**
T.C.B. Homann, *Wet toezicht accountantsorganisaties en Wet toezicht financiële verslaggeving*, Zutphen: Paris, 2007.
- **House of Commons Business, Energy and Industrial Strategy Committee 2019**
House of Commons Business, Energy and Industrial Strategy Committee, 'The Future of Audit. Nineteenth Report of Session 2017–19', 2019.
- **Humphrey e.a., Accounting, Organizations and Society 2009, afl. 6-7, p. 810-825**
C. Humphrey, A. Loft, M. Woods 'The global audit profession and the international financial architecture: Understanding regulatory relationships at a time of financial crisis' *Accounting, Organizations and Society*, afl. 6-7, p. 810-825.
- **Humphrey Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 2018, afl. 92(1-2), p. 7-19**
C. Humphrey, M. Canning, & B. O'Dwyer, 'Audit quality and inspection in the Netherlands: The importance of an intellectual approach to experiential learning and practice advancement' *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 92(1-2), p. 7-19.

- **IAASB 2014**
IAASB 'A Framework for Audit Quality: Key Elements that Create an Environment for Audit Quality, 2014
- **IAASB 2018**
IAASB, 'Feedback Statement - Exploring the Growing Use of Technology in the Audit, with a Focus on Data Analytics', 2018.
- **IFAC 2008**
IFAC, 'Financial Reporting Supply Chain. Current Perspectives and directions', 2018.
- **IFIAR 2015a**
IFIAR, *Survey of Inspection Findings 2014*, 30 april 2015.
- **IFIAR 2015b**
IFIAR, 'Current Trends in the Audit Industry', 2015.
- **IFIAR 2016**
IFIAR, *Survey of Inspection Findings 2015*, 30 mei 2016.
- **IFIAR 2017a**
IFIAR, *Survey of Inspection Findings 2016*, 21 april 2017.
- **IFIAR 2017b**
IFIAR, 'Audit Committees and Audit Quality: Trends and Possible Areas for Further Consideration', 2017.
- **IFIAR 2018**
IFIAR, *Survey of Inspection Findings 2017*, 1 mei 2018.
- **IFIAR 2019**
IFIAR, *Survey of Inspection Findings 2018*, 16 mei 2019 .
- **IOSCO 2019**
IOSCO, 'Report on Good Practices for Audit Committees in Supporting Audit Quality', 2019.
- **De Jong en Nieuwe Weme 2006**
B.J. de Jong en M.P. Nieuwe Weme, *Publicatie van de jaarrekening: onderzoek in de opdracht van het Ministerie van Economische Zaken naar (i) de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de verplichting om de jaarrekening op te maken, over te leggen en vast te stellen en (ii) de naleving van de verplichting om de jaarrekening openbaar te maken*, Deventer: Kluwer, 2006.
- **Kamerstukken II 2003/04, 29658, 3**
Wet toezicht accountantsorganisaties, nr. 3, Memorie van toelichting.
- **Kingman 2018**
J. Kingman *Independent review of the Financial Reporting Council*, 2018.
- **Kloppenburger & Jansen 2017**
M. Kloppenburger, & T. Jansen, *Artikel 5: De beroepseer van de accountant*, Utrecht: Stichting Beroepseer 2017.
- **Knechel International Journal of Auditing 2016, afl. 20/3, p. 215-223**
W.R. Knechel, 'Audit Quality and Regulation', *International Journal of Auditing*, afl. 20/3, p. 215-223.
- **Van Der Kolk Accounting Education 2019 afl. 28/4**
B. van der Kolk, 'Ethics Matters: The Integration of Ethical Considerations in Management Accounting Textbooks', *Accounting Education*, afl. 28/4.
- **Koster 2019**
P. Koster, 'De toekomst is belangrijker dan het verleden', 2019. Geraadpleegd op 29 augustus 2019 op <https://www.accountant.nl/opinie/2019/8/de-toekomst-is-belangrijker-dan-het-verleden/>.
- **Kreukniet Accountancy 1903, afl. 1, p. 1-3**
W. Kreukniet, 'De economische beteekenis der accountancy', *Accountancy* afl. 1, p. 1-3.

- **Langendijk 1994**
H.P.A.J. Langendijk, *De markt voor de wettelijke verplichte accountantscontrole in Nederland*, Den Haag: Delwel Uitgeverij B.V., 1994.
- **Liggio *Journal of Contemporary Business* 1974 afl. 3, p. 27-44**
C.D. Liggio, 'The expectation gap: the accountants Waterloo', *Journal of Contemporary Business*, afl. 3, p. 27-44.
- **Limpberg *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 1932, afl. 2, p. 17-20**
Th. Limberg jr., 'De functie van den accountant en de leer van het gewekte vertrouwen', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 1932, afl. 2, p. 17-20.
- **MCA 2016**
MCA, *Veranderen in het Publiek Belang*, 2016.
- **MCA 2018**
MCA, *Doorpakken!*, 2018.
- **MCA 2020**
MCA, *Eindrapport Monitoring Commissie Accountancy: Spiegel voor de Accountancysector. Veel problemen zijn helemaal niet nieuw: ze keren alleen telkens terug.*, 2020.
- **Motivication 2019**
Motivication, *Onderzoek onder voorzitters van Audit Commissies*, 2019.
- **NBA 2005**
NBA, *Trends in accountancy - brancheverkenning 2004-2005'*, 2005.
- **NBA 2006**
NBA, *Trends in accountancy – brancheverkenning 2005-2006*, 2006.
- **NBA 2007**
NBA, *Trends in accountancy. Brancheverkenning 2006-2007*, 2007.
- **NBA 2008**
NBA, *Trends in accountancy. Brancheverkenning 2007-2008*, 2008.
- **NBA 2009**
NBA, *Trends in accountancy. Brancheverkenning 2008-2009*, 2009.
- **NBA 2010**
NBA, *Trends in accountancy. Brancheverkenning 2009-2010*, 2010.
- **NBA 2011**
NBA, *Trends in accountancy 2010-2011. Uitdagende markt. Van crisistijd naar nieuwe gouden eeuw?*, 2011.
- **NBA 2014a**
NBA, *In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de accountantscontrole*, 2014.
- **NBA 2014b**
NBA, *Trends in accountancy 2013, 2014*.
- **NBA 2015**
NBA, *Maatregelen niet-oob*, 2015.
- **NBA 2016**
NBA, *Trends in accountancy 2015-2016*, 2016.
- **NBA 2017a**
NBA, *Green Paper. De definitie van Audit Kwaliteit*, 2017.
- **NBA 2017b**
NBA, *Green paper. Structuurmodellen accountancy*, 2017.
- **NBA 2017c**
NBA, *Naar de kern. Een sectoranalyse van drivers van controlekwaliteit*, 2017.
- **NBA 2017d**
NBA, *Trends in accountancy 2016-2017*, 2017.

- **NBA 2017e**
NBA, *Veranderagenda Audit*, 2017
- **NBA 2018**
NBA, *Accountancy Beloningsonderzoek 2018*, 2018
- **NBA 2018a**
NBA, Brief Tweede Kamer der Staten-Generaal t.a.v. de vaste Kamercommissie voor Financiën, 5 oktober 2018. Geraadpleegd op 5 maart 2019 op <https://www.nba.nl/globalassets/zx-tb-123-ver-and-e/18.10.05-brief-nba-aan-commissie-financien-tweede-kamer.pdf>.
- **NBA 2018b**
NBA, *Relevanter niet riskanter. Green paper organisatiecontinuïteit*, 2018.
- **NBA 2018c**
NBA, *Trends in accountancy 2017-2018*, 2018.
- **NBA 2018d**
NBA, *Veranderagenda audit 2019-2020. Naar een inspirerende kwaliteitsgerichte auditpraktijk*, 2018.
- **NBA 2018e**
NBA, *Waar het om gaat. Kompas voor controlekwaliteit*, 2018.
- **NBA 2018f**
NBA, *Werken aan een kwaliteitsgerichte cultuur: Good practices – hoe pak je dat aan?*, 2018.
- **NBA 2018g**
NBA, *White paper continuïteit. Relevanter, niet riskanter*, 2018.
- **NBA 2019a**
NBA, 'De accountantsorganisaties en de beoordeling van kwaliteit', geraadpleegd op 12 juni op <https://www.nba.nl/dashboard/kwaliteit/de-accountantsorganisaties-en-de-beoordeling-van-kwaliteit/>.
- **NBA 2019b**
NBA, 'De rol van externe toezichthouders bij de beoordeling van kwaliteit', geraadpleegd op 12 juni op <https://www.nba.nl/dashboard/kwaliteit/de-rol-van-externe-toezichthouders-bij-de-beoordeling-van-kwaliteit>.
- **NBA 2019c**
NBA, *Impact technologie op audit*, 2019.
- **NBA 2019d**
NBA, *Trends in accountancy 2018-2019*, 2019.
- **NBA 2019e**
NBA, *Van bankzitter naar sterspeler. De impact van technologie op de accountantscontrole*, 2019.
- **NBA 2019f**
NBA, *Inzicht in de Nederlandse Accountancysector. OOB-segment*, 2019.
- **NBA Raad voor Toezicht 2014**
NBA Raad voor Toezicht, *Verslag van de werkzaamheden 2013*, 2014.
- **NBA Raad voor Toezicht 2015**
NBA Raad voor Toezicht, *Verslag van de werkzaamheden 2014*, 2015.
- **NBA Raad voor Toezicht 2016**
NBA Raad voor Toezicht, *Verslag van de werkzaamheden 2015*, 2016
- **NBA Raad voor Toezicht 2017**
NBA Raad voor Toezicht, *Verslag van de werkzaamheden 2016*, 2017.
- **NBA Raad voor Toezicht 2018**
NBA Raad voor Toezicht, *Verslag van de werkzaamheden 2017*, 2018.

- **Ottow 2015**
A. Ottow, *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- **Overmans & Noordegraaf 2019**
J.F.A. Overmans & M. Noordegraaf (m.m.v. M. Huiting), *Aanwezig, maar niet allesbepalend. Acties en invloed van big four accountants bij de standaardisatie van accounting en audit*, 2019.
- **Oxera 2006**
Oxera, *Four-ever? Competition Remedies in the audit market. Prepared for Department of Trade and Industry and Financial Reporting Council*, 2006.
- **Oxera 2018**
Oxera, 'Agenda Advancing economics in business. Four-ever? Competition remedies in the audit market', 2018.
- **PCAOB 2012**
PCAOB, Information for audit committees about the pcaob inspection process, 2012. Geraadpleegd op 29 maart op [https://pcaobus.org/Inspections/Documents/Inspection Information for Audit Committee s.pdf](https://pcaobus.org/Inspections/Documents/Inspection%20Information%20for%20Audit%20Committee%20s.pdf).
- **Pheiffer 2017**
M. Pheiffer, *Accountancy en andere zaken onder de loep nr. 5*, Den Haag: Boom juridisch, 2017.
- **Porter Accounting and business research 1993, afl. 24(93), p. 49-68**
B. Porter, 'An emperical study of the audit expectation-performance gap', *Accounting and business research*, afl. 24(93), p. 49-68.
- **PWC 2019**
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. CBb 18 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:234, NJB 2019/1517.
- **Reder & Dijker Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 1929, afl. 6, p. 81-86**
H.R. Reder & R.A. Dijker, 'De taak van den accountant in het verzekeringsbedrijf', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 6, p. 81-86.
- **Rapport Eindtermen Accountantsopleidingen 2016 2015**
Rapport Eindtermen Accountantsopleidingen, bijlage bij Staatscourant 2017-3935. Accountantsopleiding.
- **Rapport van de commissie toekomstverkenning 1971**
Rapport van de commissie toekomstverkenning aan het bestuur van de orde nederlands instituut van registeraccountants. De accountant, morgen?, 1971.
- **Schein American Psychologist 1990, afl. 45(2), p. 109-119**
E.H. Schein, 'Organizational culture', *American Psychologist*, afl. 45(2), p. 109-119.
- **SEO Economisch Onderzoek 2019**
SEO Economisch Onderzoek, *De Nederlandse markt voor wettelijke controles. Economische analyses ten behoeve van de Commissie Toekomst Accountancysector*, 2019.
- **Sluyterman 1993**
K.E. Sluyterman, *Moret 110 jaar. Van accountancy naar multiprofessionele dienstverlening*, Hilversum: Verloren 1993.
- **Sikka e.a. 2018**
P. Sikka, C. Haslam, C. Cooper, J. Haslam, J. Christensen, D.G. Driver, T. Hadden, P. Ireland, M. Parker, G. Pearson, A. Pettifor, S. Picciotto, J. Veldman, H. Willmott, *Reforming the auditing industry*, 2018.
- **Staatscommissie Bijleveld 1930**
Staatscommissie Bijleveld, *Verslag der commissie, ingesteld bij beschikking van den minister*

van arbeid, handel en nijverheid van 2 maart 1928, met de opdracht, van advies te dienen omtrent eene regeling van het accountantswezen in: *Verslagen en mededeelingen van de afdeling handel en nijverheid van het departement van arbeid, handel en nijverheid*, 's-Gravenhage: Algemene Landsdrukkerij, 1930.

- **Staatscommissie Van Nierop 1920**
Staatscommissie Van Nierop, *Verslag van de staatscommissie benoemd bij koninklijk besluit van 16 mei 1918, no. 72, met opdracht na te gaan of – en zoo ja, op welke wijze – eene wettelijke regeling van het handelsonderwijs en het accountantswezen behoort te worden getroffen, met bepaling dat het door haar daaromtrent uit te brengen verslag vergezeld zal gaan van een beredeneerd voorstel, bevattende de uitwerking van hare denkbeelden in den vorm van een of meer onderwerpen van wet*, Rotterdam: Drukkerij J. de Jong, 1920.
- **SRA 2018**
SRA, *Terug naar de wettelijke basis. Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties*, 2018.
- **SRA 2019**
SRA, 'Toezicht op maat', 2019.
- **SRA-Reviewcommissie 2017**
SRA-Reviewcommissie, *Jaarverslag toetsingsjaar 2016*, 2017.
- **SRA-Reviewcommissie 2018**
SRA-Reviewcommissie, *Jaarverslag toetsingsjaar 2017*, 2018.
- **SRA-Reviewcommissie 2019**
SRA-Reviewcommissie, *Jaarverslag toetsingsjaar 2018*, 2019.
- **Stibbe 2019**
Stibbe, *Analyse van de concurrentiedynamiek in het segment voor OOB audits*, opgesteld ten behoeve van de commissie toekomst accountancysector, 2019.
- **Study EU Statutory Audit Reform 2019**
Study EU Statutory Audit Reform. Impact on costs, concentration and competition, verzoek van ECON committee, 2019.
- **In 't Veld Financieel recht in de Praktijk 2017, afl. 2017/2, p. 207**
L. in 't Veld, 'Wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantorganisaties', *Financieel recht in de Praktijk 2017*, afl. 2017/2, p. 207.
- **Vergoossen & Wallage Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 2004 afl. 78(12), p. 541-541**
R.G.A. Vergoossen & P. Wallage 'Thema: Toezicht op het accountantsberoep', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, afl. 78(12), p. 541-541.
- **Vie d'Or 2006**
Vie d'Or HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080, NJ 2008/528.
- **VNG 2017**
VNG, *Handleiding Versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole*, 2017.
- **De Vries 1985**
Joh. de Vries, *Geschiedenis der Acocuntancy in Nederland. Aanvang en Ontplooiing, 1895-1935*, Assen: Van Gorcum, 1985.
- **De Vries, Blomme en De Loo 2018**
M. de Vries, R. Blomme & I. De Loo, *Becoming a professional auditor in the 'tenties'*, 2018 <https://www.researchgate.net/publication/336073741>
- **De Vries & Herrijgers 2018**
M. de Vries & B. Herrijgers, *Young Professionals. Opvattingen over het accountantsberoep*, 2018. <https://www.nyenrode.nl/docs/default-source/pdf-newsroom/rapport-nbu---nba-yp--opvattingen-over-het-accountantsberoep-mei-2018.pdf>.

- **World Bank Group 2018**
World Bank Group, *Reporting by Audit Oversight Bodies*, 2018.
- **World Economic Forum 2018**
World Economic Forum, *Insight report. The Future of Jobs Report 2018*, 2018.
- **Van der Zanden *Ondernemingsrecht* 2014, afl. 10/11, p. 488-499**
P.M. van der Zanden, 'Accountants in de problemen! Balanscommissaris, een panacee?', *Ondernemingsrecht*, afl. 10/11, p. 488-499.

Bijlage IV: Gesprekspartners

Gesprekspartners in oriënterende gesprekken

| |
|---|
| Accountantskamer |
| Algemene Rekenkamer |
| Auditdienst Rijk |
| Autoriteit Consument & Markt |
| Autoriteit Financiële Markten |
| Dhr. Brenninkmeijer |
| Commissie Eindtermen Accountantsopleiding |
| Competition and Markets Authority |
| Foundation for Auditing Research |
| Gemeente Utrecht |
| Grant Thornton |
| Interprovinciaal Overleg |
| Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants |
| Mevr. J.M. van Zanen-Nieberg RA |
| Ministerie van Financiën |
| Monitoring Commissie Accountancy |
| Monitoring Commissie Corporate Governance |
| Overleg openbare accountantskantoren (OPAK) (vanuit de NBA) |
| Permanente Werkgroep Accountancy |
| Public Company Accounting Oversight Board |
| SRA |
| Stichting EUMedion |
| Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen |
| Vereniging van Effectenbezitters |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VNO-NCW |

Deelnemers aan rondetafelgesprekken

| Publieke taak | |
|--|--|
| Monitoring Commissie Accountancy | Mevr. A.P.M. van der Veer-Vergeer |
| Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants | Dhr. M.J. van der Vegte RA |
| VNO-NCW | Dhr. drs. M.W. Noordzij |
| Monitoring Commissie Corporate Governance | Dhr. jhr. drs. D.R. Hooft Graafland RA |
| NBA Young profs | Dhr. A. Egas |
| Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen | Dhr. prof. mr. H.J. de Kluiver |
| Stichting EUMedion | Dhr. drs. R. Abma |
| Nyenrode Business Universiteit | Dhr. prof. dr. L. Paape RA |
| Vereniging van Effectenbezitters | Dhr. P.M. Koster |

| Kwaliteit OOB | |
|--|-------------------------------------|
| Deloitte Accountants B.V. | Dhr drs. L. Albers RA |
| Mazars | Dhr. A Tuinier MBA |
| Ernst & Young Nederland | Dhr. drs. C.B. Boogaart RA CPA |
| Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants | Dhr. drs. B.J.G. Wammes |
| Universiteit van Amsterdam | Dhr. prof. dr. F.H.M. Verbeeten MBA |
| KPMG N.V. | Mevr. drs. S. Hottenhuis |
| NBA Young Profs | Dhr. O. El Messaoudi MSc RA |
| PricewaterhouseCoopers B.V. | Dhr. drs. A.H.M. van Gils RA |
| Nyenrode Business Universiteit | Dhr. prof. J.P. van Buuren RA |
| BDO Audit & Assurance B.V. | Dhr. A.D. den Braber RA |
| Publieke sector | |
| Auditdienst Rijk | Dhr. A.J.M. Kerkvliet RE RA |
| Interprovinciaal Overleg | Dhr. H.J. Hofstra |
| Deloitte Accountants B.V. | Dhr. drs. C.H.L.J. Bergmans RA |
| Gemeentelijke Accountantsdienst Amsterdam | Dhr. drs. D. van Hooff RA |
| Aedes Vereniging Van Woningcorporaties | Dhr. drs. M.T. Eggermont RA |
| Algemene Rekenkamer | Dhr. drs. B. Wakkerman RA MGA |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten (griffier) | Dhr. drs. G. van Soest |
| Gemeentelijke Accountantsdienst Den Haag | Mevr. C.G.A. Slotema RA MPC CPC |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten (wethouder Alblasterdam) | Dhr. drs. P.J. Verheij RA |
| Kwaliteit niet-OOB | |
| Monitoring Commissie Accountancy | Mevr. drs. C.W. Gorter RA |
| Universiteit van Amsterdam | Dhr. prof. dr. J.F.M.G. Bouwens |
| SRA | Dhr. P.C.J. Dinkgreve RA |
| Erasmus Universiteit | Dhr. prof. dr. M.N. Hoogendoorn RA |
| HZW accountants & belastingadviseurs | Dhr. drs. G.W.J. Burink RA |
| Rijksuniversiteit Groningen | Dhr. prof. dr. R.B.H. Hooghiemstra |
| Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants | Mevr. D.M. Clement AA RA |
| TiasNimbass | Dhr. prof. dr. A.C.N. van de Ven RA |
| HLB Blömer accountants en adviseurs | Dhr. drs. J.N. Witteveen RA |
| NBA Young profs | Mevr. J. den Dunnen-Nout RA MSc |
| Toezicht | |
| Ernst & Young Nederland | Dhr. R.J.W. Lelieveld RA |
| Raad voor Toezicht van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants | Dhr. mr. N. Schaar |
| Visser & Visser Accountants-Belastingadviseurs | Dhr. S. Visser RA |
| SRA | Dhr. W.P. van Wijngaarden RA |
| Radboud Universiteit | Dhr. prof. mr. J.B.S. Hijink |
| Accon AVM | Dhr. drs. M. B. Hengeveld RA |
| Vrije Universiteit Amsterdam School of Business and Economics | Dhr. prof. dr. C. Camfferman RA |
| Autoriteit Financiële Markten | Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA |

| Cultuur | |
|---|------------------------------------|
| KPMG N.V. | Dhr. prof. drs. E. Eeftink RA |
| Proqualis Advisory B.V. | Mevr. drs. J. van Diggelen RA |
| De Jong & Laan accountants belastingadviseurs | Dhr. R.R. Ogink RA |
| Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants | Dhr. H.G. Mannak |
| PricewaterhouseCoopers B.V. | Mevr. A.L. Koops-Aukes RA |
| Catharina Ziekenhuis | Dhr. R.F.H. Veld MSc RA |
| Radboud University | Dhr. prof. dr. E.G.J. Vosselman |
| zelfstandig adviseur/publicist | Mevr. drs. M. Kloppenburg |
| Monitoring Commissie Accountancy | Mevr. A.P.M. van der Veer-Vergeer |
| NBA Young profs | Dhr. mr. drs. S.A.A. Herrijgers RA |
| Dubois & Co. Registeraccountants | Dhr. M. Karman RA |
| Young professionals | |
| Young Professionals KPMG | Kevin Lelieveld |
| Visser & Visser Accountants- Belastingadviseurs | Robert van Beveren |
| Baker Tilly Young | Michelle Oostindie |
| Young Professionals Ernst & Young Nederland | Lucas Conijn |
| NBA Young professionals | Adrian Egas |
| Young Professionals Deloitte | Henk Hoekstra |
| Young Professionals BDO | Anne-Marieke van Ek |
| Mazars Young Profs Board | Lauran Steunebrink |
| Young Assurance Board PricewaterhouseCoopers | Inge Gerrits |

Bijlage V: Overzicht inbreng digitaal loket en reacties op voorlopige bevindingen

Inbreng op digitaal loket

| |
|---|
| L.N.M. Straathof RA, Roelofarendsveen, 25 februari 2019 (20:52) |
| Hak + Baak (Mr B.W. Baak), Sliedrecht, 28 februari 2019 (11:30) |
| Rotterdam School of Management Erasmus University (Dr. Ing. M.A. de Bree), Rotterdam, 28 februari 2019 (19:37) |
| T.J.A. Koppelman, Eindhoven, 01 maart 2019 (17:38) |
| RA René J.A.M. Vromans, Den Haag, 01 maart 2019 (18:45) |
| Europese Rekenkamer / Universiteit Utrecht (Prof. Dr. A.F.M. Brenninkmeijer), Luxemburg / Utrecht, 10 maart 2019 (11:09) |
| drs. G. Pruijm, Dalfsen, 12 maart 2019 (13:21) |
| RA R.A. Bobbe, Eindhoven, 28 maart 2019 (10:28) |
| Dubois & Co. Registeraccountants (RA AP Buteijn), Amsterdam, 05 april 2019 (16:26) |
| Erasmus Universiteit (Prof. J.C.A. Gortemaker), Rotterdam, 15 april 2019 (09:50) |
| SRA (RA P.C.J. Dinkgreve), Nieuwegein, 17 april 2019 (10:18) |
| MVO Nederland (S.A. Elias), Utrecht, 17 april 2019 (10:26) |
| Finchtree B.V. (Drs. F.H.M. Gielen), Vlaardingen, 17 april 2019 (19:56) |
| Ortus Strategies (Dr JR Hernandez), Amstelveen, 18 april 2019 (10:36) |
| CISA A.B.M. Van Kempen, Sint Michielsgestel, 18 april 2019 (10:49) |
| Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 18 april 2019 (10:53) |
| VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 18 april 2019 (11:48) |
| Nederlandse Zorgautoriteit (T Winter), Utrecht, 18 april 2019 (13:22) |
| het Compliancekantoor (drs. RA S. de Leeuw), Amsterdam, 18 april 2019 (13:29) |
| EY Nederland (J. Schuler), Rotterdam, 18 april 2019 (14:52) |
| Voorzitter van het bestuur van Stichting Foundation for Auditing Research (Prof.dr. H.M. Prast), Breukelen, 18 april 2019 (15:08) |
| The Independence Company B.V. (Jan de Rooy), Zwolle, 18 april 2019 (16:14) |
| Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 18 april 2019 (17:15) |
| HLB Blömer (drs. RA Frank Verleg), Nieuwegein, 19 april 2019 (10:26) |
| Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 19 april 2019 (10:38) |
| RA R.A. Bobbe, Eindhoven, 19 april 2019 (10:58) |
| Vrije Universiteit (C Camfferman), Amsterdam, 19 april 2019 (12:09) |
| Nyenrode Business Universiteit (Prof. dr. J.P. van Buuren), Breukelen, 19 april 2019 (12:25) |
| KPMG (Head of Assurance E. Eeftink), Amstelveen, 19 april 2019 (12:31) |
| NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 19 april 2019 (12:41) |
| Aedes (vereniging van Woningcorporaties) (Drs. P.R.M. Minke), Den Haag, 19 april 2019 (14:19) |
| PwC (A.H.M. van Gils), Amsterdam, 19 april 2019 (15:57) |
| PwC (J.M. de Jong), Amsterdam, 19 april 2019 (16:02) |
| PwC (Inge Gerrits), Amsterdam, 19 april 2019 (16:05) |
| BDO Audit & Assurance B.V. (RA J.H. Renckens), Eindhoven, 19 april 2019 (16:18) |
| Spiegel Accountants (E.F. Spiegel), Zwolle, 20 april 2019 (11:27) |
| BRID B.V. (drs RA M Bankert), Amstelveen, 20 april 2019 (18:57) |
| NBA Young Profs (A. Egas), Vriezenveen, 20 april 2019 (23:28) |
| NOREA (dhr Jeroen Biekart), Amsterdam, 22 april 2019 (11:17) |
| de Jong & Laan (RA RR Ogink), Vroomshoop, 22 april 2019 (17:09) |

| |
|---|
| Lynae Consulting (R.A. Y.W.H. Vlasman), Hoofddorp, 22 april 2019 (18:03) |
| J. Boer / J.L. van Beveren, Dordrecht, 22 april 2019 (23:08) |
| werkzaam bij The Broker (maar niet namens) (drs Wim Nusselder), Den Haag, 22 april 2019 (23:43) |
| Autoriteit Financiële Markten (dhr. B. Dessing), 23 april 2019 (14:07) |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07) |
| Interprovinciaal Overleg IPO (. . .), 26 april 2019 (15:18) |
| Vereniging voor Effectenbezitters (. . .), 29 april 2019 (08:59) |

Reacties op voorlopige bevindingen

| |
|--|
| SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 03 oktober 2019 (11:54) |
| RA F.K.D. Tsang, Dordrecht, 03 oktober 2019 (17:38) |
| RA J Bekkerin, London, 06 oktober 2019 (13:40) |
| RA Louis Spoor, Almere, 09 oktober 2019 (15:04) |
| Vrije Universiteit Amsterdam (drs. E.P. Graamans), Amsterdam, 10 oktober 2019 (18:22) |
| Nyenrode Business Universiteit (prof. dr. RA RO CIA L. Paape), Sassenheim, 15 oktober 2019 (18:11) |
| Eric J.H.J. Mantelaers, Nuth, 16 oktober 2019 (08:22) |
| Erasmus Universiteit (prof. RA J.C.A. Gortemaker), Rotterdam, 21 oktober 2019 (10:15) |
| Van Kempen CLS BV (A.B.M. van Kempen, CISA), Sint Michielsgestel, 21 oktober 2019 (13:11) |
| Gemeente Den Haag (RA MPC CPC C.G.A. Slotema), Den Haag, 23 oktober 2019 (15:26) |
| ABAB Accountants en Adviseurs (drs. RA J.V. Scholten), Tilburg, 23 oktober 2019 (15:32) |
| Autoriteit Financiële Markten (B Dessing), 24 oktober 2019 (17:08) |
| Nyenrode Business Universiteit (H.M. van Brenk), Breukelen, 24 oktober 2019 (18:49) |
| TIAS School for Business and Society, Tilburg University (prof. dr. ACN van de Ven), H.I. Ambacht, 27 oktober 2019 (14:53) |
| VEB (mr. drs. N. Lemmers), Den Haag, 28 oktober 2019 (13:55) |
| Prof.dr.mr. / RA P.M. van der Zanden, Asten, 28 oktober 2019 (14:00) |
| HALDT consult B.V. (A.J. Aikema), Elst Gld, 28 oktober 2019 (14:08) |
| AvanTime Compliance Consultants B.V. (drs. A.J.H.R. Kortekaas RA), Wateringen, 29 oktober 2019 (21:15) |
| Novaa (AA RA M Moling), Den Haag, 30 oktober 2019 (13:17) |
| Rekenkamer Metropool Amsterdam (L.A.I. Klaver), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:12) |
| PwC (Dhr. A.H.M. Van Gils), Amsterdam, 30 oktober 2019 (16:43) |
| SRA (P.C.J. Dinkgreve RA), Nieuwegein, 30 oktober 2019 (17:15) |
| Deloitte Accountants B.V. (drs. L. Albers RA), Amsterdam, 30 oktober 2019 (19:34) |
| de Jong & Laan (RR Ogink RA), Vroomshoop, 30 oktober 2019 (20:40) |
| MSc RA Robert van Beveren, Dordrecht, 30 oktober 2019 (21:30) |
| NBA (M.J. van der Vegte), Amsterdam, 31 oktober 2019 (07:54) |
| Kwaliteitstoets Overheidsauditors (KOA) (RA A Berg), Den Haag, 31 oktober 2019 (08:35) |
| EY Nederland (Jaap Schuler), Rotterdam, 31 oktober 2019 (09:42) |
| Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 31 oktober 2019 (10:31) |
| BDO Audit & Assurance B.V. (RA J.H. Renckens), Eindhoven, 31 oktober 2019 (11:07) |
| Compliancekantoor (drs. RA K. Borst), Amsterdam, 31 oktober 2019 (11:29) |
| IIA Nederland (J.L. Heimel), Amsterdam, 31 oktober 2019 (13:08) |
| Flynth Adviseurs en Accountants (RA M. Blöte), Arnhem, 31 oktober 2019 (14:06) |
| KPMG (E. Eeftink), Amstelveen, 31 oktober 2019 (14:30) |
| Vereniging van Accountancy Studenten (VAS) (T.S. Akkerman), Breukelen, 31 oktober 2019 (15:05) |
| BDO, Deloitte, EY, KPMG, Mazars, PwC (Reactie Young Professionals OOB kantoren H Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (15:30) |

| |
|---|
| NBA Young Profs (A. Egas), Amsterdam, 31 oktober 2019 (16:03) |
| Mazars Accountants N.V. (Medewerkster Bestuurssecretariaat E.M. van Huissteden), Rotterdam, 31 oktober 2019 (16:33) |
| J.W. Muis, Washington DC, 31 oktober 2019 (16:37) |
| Drs RA US Ganga, Apeldoorn, 31 oktober 2019 (17:07) |
| OvRAN (C.B.A. Spil), Helvoirt, 31 oktober 2019 (17:24) |
| Alfa Accountants en Adviseurs (Fou-Khan Djeh Tsang), Wageningen, 31 oktober 2019 (18:09) |
| Confirm Accountants (Drs J. Peters), Randwijk, 31 oktober 2019 (18:26) |
| BRID B.V. (Drs RA M. Bankert), Amstelveen, 31 oktober 2019 (19:54) |
| NOREA. de beroepsorganisatie van IT-auditors (drs. Wilfried Olthof), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:01) |
| Young Professionals OOB kantoren (H. Hoekstra), Amsterdam, 31 oktober 2019 (20:14) |
| DRV Accountants & Adviseurs (RA M. Bick), Rotterdam, 31 oktober 2019 (20:30) |
| VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 01 november 2019 (09:55) |
| Euronext (D. van der Stam), Amsterdam, 01 november 2019 (10:23) |
| RA R.F.H. Veld, Eindhoven, 01 november 2019 (10:48) |
| Radboud Universiteit Nijmegen (mr. drs. L. in 't Veld), Nijmegen, 01 november 2019 (13:26) |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten ((...) VNG), Den Haag, 01 november 2019 (13:48) |
| VEUO (Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen) (Mw. mr. M.S.M. Grondhuis), Amsterdam, 01 november 2019 (16:02) |
| MKB Nedsense NV (PPF de Vries), Bussum, 01 november 2019 (23:11) |
| IEX Group (P Van Sommeren), Amsterdam, 01 november 2019 (23:13) |
| Value8 NV (PPF de Vries), Bussum, 01 november 2019 (23:17) |
| Vereniging MidkapNL (GP Hettinga), Amsterdam, 01 november 2019 (23:20) |

Bijlage VI: Veelgebruikte afkorting

| | |
|-------------|---|
| AA | accountant-administratieconsulent |
| ACCA | Association of Chartered Certified Accountants |
| AQI | Audit Quality Indicators |
| AFM | Autoriteit Financiële Markten |
| art./ artt. | artikel/ artikelen |
| AvA | algemene vergadering van aandeelhouders |
| CBb | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| Ceaob | Committee of European Auditing Oversight Bodies |
| CMA | Competition and Market Authority |
| CTA | Commissie Toekomst Accountancysector |
| EU | Europese Unie |
| FAR | Foundation for Auditing Research |
| FRC | Financial Reporting Council |
| IAASB | International Auditing and Assurance Standards Board |
| IESBA | International Ethics Standards Board for Accountants |
| IFAC | International Federation of Accountants |
| IFIAR | International Forum of Independent Audit Regulators |
| IKO | intern kwaliteitsonderzoek |
| LITER | Legality, Independence, Transparency, Effectiveness, Responsibility |
| MCA | Monitoring Commissie Accountancy |
| Ministerie | Ministerie van Financiën |
| MoU | Memorandum of Understanding |
| MvT | Memorie van Toelichting |
| NBA | Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants |
| NIVRA | Nederlands Instituut van Registeraccountants |
| NOvAA | Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten |
| NV | naamloze vennootschap |
| NV COS | Nadere voorschriften controle- en overige standaarden |
| OOB | organisatie van openbaar belang |
| OKB | opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling |
| PCAOB | Public Company Accounting Oversight Board |
| RA | registeraccountant |
| SDG | sustainable development goals |
| SOx | Sarbanes-Oxley Act |
| SRA | Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten |
| VGBA | Verordening gedrags- en beroepsregels accountants |
| VGC | Verordening gedragscode |
| ViO | Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assuranceopdrachten |
| Wab | Wet op het accountantsberoep |
| Wft | Wet op het financieel toezicht |
| Wta | Wet toezicht accountantsorganisaties |
| Wtra | Wet tuchtrechtspraak accountants |

