Voorlopige bevindingen van de Commissie Toekomst Accountancysector

prof. mr. A.T. Ottow

prof. dr. E. Dijkgraaf

drs. M.E. de Vries RA

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 4
Maatschappelijke kloof 4
Het gaat om een keten 4
Er is een gebrek aan transparantie 5
Cultuur en de goede prikkels 6
Voldoende concurrentie maar beschikbaarheid kan een probleem zijn 7
Het stelsel van toezicht voldoet niet 8
Ten slotte 9
2. Over het onderzoek van de commissie 11
2.1 De onderzoeksopdracht 11
2.2 Uitgangspunten van het onderzoek 13
2.3 Toetsingskader: LITER-beginselen 15
2.3.1 Legaliteit 16
2.3.2 Onafhankelijkheid 16
2.3.3 Transparantie 16
2.3.4 Effectiviteit 16
2.3.5 Verantwoordelijkheid 16
2.4 Proportionaliteit 17
2.5 Effectiviteit 18
2.6 Uitvoering van het onderzoek 22
2.7 De status van de voorlopige bevindingen van de commissie 23
3. Geen nieuwe discussie 24
4. De publieke taak van de accountant centraal 26
5. Er is sprake van een kloof tussen sector en maatschappij 29
5.1 De verwachtingskloof 29
5.2 Fraude, Continuïteit en Sustainable Development Goals 31
6. Het accountantsberoep en de accountantscontrole veranderen 33
6.1 Technologische ontwikkelingen zullen grote impact hebben 33
6.2 Een aantrekkelijk beroep 34
7. Het gaat niet alleen om accountants 36
8. Actuele data over de sector zijn zeer beperkt beschikbaar en een goed beeld van de kwaliteit ontbreekt 39
8.1 Wat is een kwalitatief goede wettelijke controle? 41
8.2 Indicatoren voor kwaliteit 44

8.2.1 De oordelen van de toezichthouders 44
8.2.2 Interne kwaliteitsoordelen 52
8.2.3 Beoordeling van de kwaliteit door stakeholders 53
8.2.4 De sector zelf over kwaliteit 55
8.3 Conclusie 59
9. Cultuur 62
9.1 De cultuur bij een accountantsorganisatie doet er toe 62
9.2 Bevindingen over de cultuur van accountantsorganisaties 65
9.2.1 Accountantsorganisaties werken aan een cultuurverandering 65
9.2.2 De cultuurverandering is nog niet duurzaam geborgd 67
10. Deel accountantsorganisaties kent nog verkeerde prikkels 70
11. Er zijn geen aanwijzingen voor een gebrek aan concurrentie 72
11.1 Geen aanwijzingen voor te beperkte concurrentie 72
11.2 Beperkt en afnemend aantal OOB-vergunninghouders 73
12. Het stelsel van toezicht voldoet niet 77
12.1 Het stelsel van toezicht met 3 toezichthouders is complex 77
12.2 De combinatie van belangenbehartiging en toezicht door NBA en SRA is ongewenst 77
12.3 De uitoefening van het toezicht door de AFM behoeft aanpassing 79
12.4 Een integrale herziening van het stelsel van toezicht is wenselijk 81
Bijlage I: Aanbevelingen 83
Bijlage II: Bronnen 86
Bijlage III: Gesprekspartners 97
Gesprekspartners in oriënterende gesprekken 97
Deelnemers aan rondetafelgesprekken 97
Bijlage IV: Overzicht inbreng digitaal loket 100

1. Samenvatting

1. De accountant vervult een cruciale publieke taak in het maatschappelijk verkeer. De accountant voegt, ten behoeve van dat maatschappelijk verkeer, vertrouwen toe aan de (financiële) verantwoording van de organisatie wiens boeken hij controleert.

2. Het vertrouwen in accountants staat al enige tijd onder druk. Incidenten, kritische rapporten van zowel de toezichthouder Autoriteit Financiële Markten als de Monitoring Commissie Accountancysector en breder maatschappelijk ongenoegen maken dat de effectieve uitoefening van de publieke taak van accountants niet verzekerd is. Al is het maar omdat er, om vertrouwen te kunnen toevoegen, vertrouwen in accountants dient te zijn.

3. Er lijkt een sfeer te zijn ontstaan waarbij accountants hun werk pas goed zouden doen als er bij wettelijke controles niets meer mis gaat. Dit is onmogelijk. Accountants controleren complexe entiteiten en moeten inschattingen maken. Hoe de accountancysector ook georganiseerd wordt en welke waarborgen ook aan de wettelijke controle verbonden worden, er zullen zich incidenten blijven voordoen. Als elk incident wordt opgevat als bewijs voor het steevast tekortschieten van de accountancysector waarop maatregelen volgen en onvermijdelijk weer nieuwe incidenten, ontstaat een neerwaartse spiraal waaruit ontsnappen nauwelijks mogelijk is. Voor herstel van vertrouwen is noodzakelijk dat deze neerwaartse spiraal doorbroken wordt. Dit vergt dat de focus moet liggen op structurele gebreken en niet op incidenten.

Maatschappelijke kloof

4. Er bestaat een kloof tussen wat de samenleving verwacht van de wettelijke accountantscontrole en dat wat accountants thans (kunnen en moeten) leveren. Deze kloof richt zich onder meer op de verwachtingen rondom continuïteit, fraude en duurzame ontwikkeling (bijvoorbeeld de zogenoemde sustainable development goals; SDG's).

5. *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 krijgen in de accountantscontrole. Deze onderwerpen krijgen eveneens een belangrijkere positie in de opleiding en de permanente educatie. Dit geldt niet voor controle van niet-financiële informatie die minder tot het traditionele, aan de controlerend accountant voorbehouden werkterrein behoort. De controle van deze niet-financiële informatie behoeft niet te worden voorbehouden aan de accountant.*

Het gaat om een keten

6. Uiteindelijk is het publiek belang gediend met een juiste financiële verantwoording van ondernemingen. Dit is een verantwoordelijkheid van een hele keten aan actoren. De accountant is in deze keten een belangrijke schakel maar dit geldt evenzeer voor anderen, zoals de diverse geledingen van de te controleren onderneming met inbegrip van de aandeelhouders en de externe toezichthouder op accountants. Elke actor in deze keten dient zijn verantwoordelijkheid te nemen.

7. *De primaire verantwoordelijkheid voor de interne beheersing en de (juistheid van de) jaarstukken ligt bij de onderneming zelf. Om dit tot uitdrukking te brengen zou het bestuur naar Amerikaans voorbeeld een in control statement moeten afgeven, te controleren door de accountant.*

8. *In de communicatie tussen accountant, raad van commissarissen en aandeelhouders wordt meer inzichtelijk gemaakt op welke wijze de aansturing van de externe accountant bijvoorbeeld door de raad van commissarissen heeft plaatsgevonden. Dit kan onder meer door het daartoe strekkend verslag van de auditcommissie ter adviserende stemming voor te laten leggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders.*

Er is een gebrek aan transparantie

9. Het heeft de accountancysector in het verleden ontbroken aan de inherente drive om de kwaliteit van de controle centraal te stellen, externe druk – in het bijzonder van de AFM – was nodig. Het ontbrak aan leiderschap, terwijl elke beroepsgroep de verantwoordelijkheid draagt noodzakelijke stappen zelf te zetten.

10. Onder druk van buiten heeft de sector wel recent een groot aantal maatregelen genomen die beogen de kwaliteit van de controle te verbeteren. Om te beoordelen of bovenop de al genomen maatregelen meer moet worden gedaan, is zicht nodig op de stand van de kwaliteit van de wettelijke controle anno 2019 en op de te verwachten ontwikkeling daarin in de nabije toekomst. Een eenduidige maatstaf voor kwaliteit ontbreekt echter.

11. Vertegenwoordigers van de gecontroleerde ondernemingen zijn over het algemeen tevreden over de geleverde kwaliteit. Naarmate actoren meer op afstand staan van de accountant en de controleclient lijkt de kritiek op de kwaliteit van de wettelijke controle toe te nemen.

12. Drie niveaus zijn van belang om de kwaliteit van wettelijke controles te beoordelen: (i) de uitkomst van het controleproces en de compliance-kwaliteit (op het niveau van een individuele opdracht), (ii) het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem (op het niveau van de accountantsorganisatie), en (iii) drivers die van materiële invloed zijn op de kwaliteit, zoals de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek. Actuele, objectieve en representatieve informatie ontbreekt voor elk van de drie niveaus.

13. Alleen als spelers op een markt voldoende zicht hebben op de kwaliteit van de aangeboden dienst kan kwaliteit een serieuze factor zijn in het onderhandelingsproces tussen vrager en aanbieder. Een markt kan niet sturen op kwaliteit wanneer deze niet transparant is. Daarom is meer transparantie nodig om scherp zicht te krijgen op de kwaliteit van de accountancysector in Nederland.

14. Het feit dat deze data niet reeds beschikbaar is, is opmerkelijk voor een beroepsgroep die zelf zo data-gedreven is en waarvan het oordelen op basis van 'harde en controleerbare

indicatoren' de kerncompetentie is. Dit verwondert temeer nu de accountancysector al geruime tijd onderwerp van een stevig publiek 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.

15. Voor zover harde data beschikbaar zijn, valt op dat het aantal dossiers dat niet aan de door externe toezichthouders of de interne kwaliteitsbeheersing gestelde normen voldoet, hoog is.

16. Het gebrek aan informatie zorgt er voor dat de commissie niet meer dan indrukken heeft over de kwaliteit van de accountantscontrole in Nederland. Of sprake is van een ernstig en duurzaam probleem met de kwaliteit van de wettelijk controles in Nederland kan daarom niet worden vastgesteld. Het ontbreken van transparantie over de kwaliteit zorgt er evenwel voor dat de kwaliteit niet duurzaam gewaarborgd is en daardoor ontstaat het risico dat de kwaliteit duurzaam tekort schiet. Gelet op het publieke belang van een deugdelijke accountantscontrole is dit niet aanvaardbaar.

17. *Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen accountantsorganisaties jaarlijks indicatoren over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te publiceren. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor alle drie de niveaus van kwaliteit. De indicatoren worden gestandaardiseerd, door de toezichthouder voorgeschreven en gecontroleerd om de vergelijkbaarheid tussen organisaties en in de tijd te waarborgen. De indicatoren worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeen gebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.*

18. *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.*

Cultuur en de goede prikkels

19. De accountancysector heeft in het recente verleden de eerste stappen gezet naar een cultuurverandering. Kwaliteit komt meer centraal te staan. De cultuurverandering is echter nog onvoldoende duurzaam geborgd. Het veranderingstraject lijkt daarbij gebaseerd op een extrinsieke in plaats van een intrinsieke motivatie, en het kwaliteitsbegrip lijkt te worden verengd tot de compliance-kwaliteit (een review-proof dossier). Het volgende incident ligt op de loer, waarbij er weliswaar een perfect controledossier is (alle 'vinken zijn gezet' in de ogen van de toezichthouder), maar de accountant heeft gemist wat er werkelijk speelt.

20. Het is niet waarschijnlijk dat de cultuurverandering al duurzaam is verankerd op het diepste, onbewuste niveau van de organisatie. Alleen wanneer de nieuwe cultuur op dat 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. Een aantal aspecten zou een duurzame borging in de weg kunnen staan. Om die reden moet de druk op de ketel worden gehouden, teneinde de cultuurverandering te borgen op dat onbewuste niveau.

21. De interne organisatie van een accountantsorganisatie moet in dienst staan van de kwaliteit van wettelijke controles. Commerciële overwegingen van de accountantsorganisatie of persoonlijke financiële overwegingen van accountants mogen het publieke belang van de kwaliteit van wettelijke controles niet uithollen. Daarbij mogen de commerciële belangen van andere onderdelen van een grote organisatie (in het bijzonder advies) niet in de weg staan aan de benodigde aandacht voor de kwaliteit van de controle. Uit belonings- en winstdelingsmodellen en de manier waarop over belangrijke investeringen in de kwaliteit en het kwaliteitbeheersingssysteem bij een deel van de accountantsorganisaties wordt beslist, blijkt dat dit nog niet altijd het geval is.

22. *Besluiten, die direct of indirect raken aan de door de accountantsorganisatie te leveren kwaliteit, dienen voorbehouden te zijn aan de raad van bestuur van de organisatie. Dit geldt in ieder geval voor besluiten ten aanzien van het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, het belonings- en winstdelingsmodel en significante investeringsbeslissingen. De governance van de accountantsorganisatie dient te waarborgen dat (binnen korte tijd uittredende) partners niet in staat zijn om direct of indirect het financieel eigenbelang te laten prevaleren boven het lange termijn belang van de onderneming en het publiek belang van een goede controlekwaliteit.*

23. *De meerderheid van het Nederlandse orgaan dat het beleid van een accountantsorganisatie uiteindelijk bepaalt - dit kan de raad van bestuur van de vergunning houdende accountantsorganisatie maar ook de raad van bestuur van een holding zijn - moet bestaan uit controlerende accountants.*

24. *Voor zover het beloningenregime van een accountantsorganisatie daarin nog niet voorziet, moet de kwaliteit van de controle het dominante criterium voor de vaststelling van de beloning zijn. Een vaste beloning in plaats van een variabele beloning geniet de voorkeur. Ten aanzien van winstdeling door partners moet een egalitaire winstdeling (totale winst gedeeld door aantal partners) of een verdelingsmodel met kwaliteit als dominante maatstaf de standaard zijn.*

Voldoende concurrentie maar beschikbaarheid kan een probleem zijn

25. Ten aanzien van de accountancysector in den brede zijn er geen indicaties dat het niveau van concurrentie te laag is. Dit is van belang omdat een markt alleen dan goede uitkomsten kan genereren als er voldoende concurrentie aanwezig is. Wel geldt dat, onder meer in het publieke domein, controlecliënten een gebrek aan keuze ervaren en moeilijk een accountant kunnen vinden. Dit kan tot problemen leiden.

26. Er is slechts nog een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning op de Nederlandse markt actief. Vooralsnog geldt dat ook in dit segment geen sprake lijkt te zijn van een gebrek aan concurrentie. Als een grote partij zou wegvallen, zou de concurrentie wel te zeer worden beperkt. Hierbij is van belang, dat door de scheiding van advies en controle en de verplichte kantoorroulatie er minder partijen op een opdracht kunnen offreren dan het aantal OOB-vergunninghouders.

27. Daarnaast bestaat het risico dat onvoldoende accountants (blijvend) kiezen voor de uitvoering van wettelijke controles. Weliswaar worden er voldoende accountants opgeleid, maar het lijkt erop dat in toenemende mate gekozen wordt voor een vak buiten de controle.

28. *Om te voorkomen dat een controleplichtige onderneming – ondanks gerede inspanning – er niet in slaagt een accountant te contracteren krijgt de toezichthouder of de meest betrokken minister de bevoegdheid een aanwijzing te geven waarbij een accountantsorganisatie aan een controlecliënt wordt toegewezen.*

29. *Het uitgangspunt moet zijn om het aantal organisaties van openbaar belang tot een minimum te beperken teneinde het probleem van een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning evenzeer te beperken. Het criterium 'openbaar belang' moet beter worden afgebakend*.

30. *Er moet nader onderzoek worden verricht in hoeverre het mogelijk is om bij individuele accountantsorganisaties de wettelijke eisen te differentiëren naar type klant (OOB of niet-OOB). Dit zou de toetredingsdrempel voor een OOB-vergunning kunnen verlagen*.

31. *Uit onderzoek blijkt dat een verplichte kantoorroulatie niet leidt tot een betere kwaliteit van controles, de concurrentie wordt hierdoor echter wel beperkt. De verlengingsmogelijkheid uit het Europees kader wordt om die reden alsnog opgenomen in de Wet toezicht accountantsorganisaties en in Europees verband wordt het geheel of gedeeltelijk schrappen van de verplichte kantoorroulatie geagendeerd.*

32. *Er wordt nader onderzoek gedaan 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.*

33. *Het beroep van accountant moet aantrekkelijker worden. Het doorbreken van de negatieve spiraal waarin de sector lijkt te verkeren, is hierbij noodzakelijk. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants, daarbij vormen werkdruk, de work-life balance en de cultuur bij een accountantsorganisatie cruciale factoren.*

Het stelsel van toezicht voldoet niet

34. Het stelsel van toezicht op de accountancysector functioneert niet naar behoren. De drie toezichthouders hanteren elk een andere invalshoek en stijl. De combinatie van belangenbehartiging en toezicht bij NBA en SRA is onwenselijk.

35. Er bestaat een breed gedragen kritiek op de focus van het toezicht van de AFM op de compliance kwaliteit waardoor een controle zou verworden tot een *ticking the box* exercitie. Daarbij worden harde verwijten gebaseerd op een relatief beperkt aantal bevindingen. Bij het toezicht op een accountantsorganisatie zou het kwaliteitsbeheersingssysteem centraal moeten staan en er moet een balans gevonden worden tussen hard optreden en samen werken aan verbetering.

36. *De huidige toezichtstructuur met de AFM, SRA en NBA als toezichthouders op segmenten van de markt wordt vervangen door één onafhankelijke toezichthouder. Deze toezichthouder krijgt afdoende budgettaire ruimte om het toezicht op de gehele sector daadwerkelijk te kunnen uitoefenen*.

37. *Naast de beoordeling van controledossiers wordt de inrichting van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie een centraal onderdeel van het toezicht.*

38. *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. Dit vergt ook een constructieve dialoog tussen accountants en toezichthouder bijvoorbeeld ten aanzien van de uitleg van beroepsstandaarden en de ruimte voor de professionele oordeelsvorming van de accountant.*

39. *De toezichthouder maakt inzichtelijk hoe kan worden omgegaan met haar bevindingen ten aanzien van de externe accountant.*

40. *Er komt bij de toezichthouder een meldpunt, waarbij accountants en accountantskantoren terecht kunnen als zij controledossiers overnemen van collega's of collega-kantoren die volgens hen grote kwalitatieve tekortkomingen kennen.*

Ten slotte

41. De commissie publiceert dit interim-rapport als tussenstap in haar onderzoek. De commissie beoogt met de voorlopige bevindingen en aanbevelingen partijen er toe te bewegen hierop te reflecteren en nadere informatie te verschaffen die de bevindingen van de commissie ondersteunen of tegenspreken. De commissie hecht er aan op te merken dat zij inbreng mee zal wegen in haar definitieve rapport mits die reflecties ook feitelijk onderbouwd zijn.

42. De commissie zet haar onderzoek ook ná publicatie van dit interim rapport onverminderd door. De commissie hecht er dan ook aan te benadrukken dat al hetgeen in dit rapport is opgenomen de status heeft van voorlopige bevindingen. De commissie kan naar aanleiding van nieuwe informatie - de commissie verwijst daarbij uitdrukkelijk naar het aangekondigde derde rapport van de Monitoring Commissie Accountancysector en nog te verschijnen rapporten van de AFM - tot nieuwe of andere inzichten komen.

De Commissie Toekomst Accountancysector (CTA) nodigt eenieder uit om te reageren op de voorlopige bevindingen en aanbevelingen van de commissie. Bij een inbreng verzoekt de commissie om in ieder geval in te gaan de volgende vragen:

- 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 geeft daarbij nadrukkelijk in overweging om de inbreng vergezeld te laten gaan van een feitelijke onderbouwing van daarin ingenomen standpunten.

2. Over het onderzoek van de commissie

43. De commissie presenteert thans haar voorlopige bevindingen. 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.

2.1 De onderzoeksopdracht

44. Op 1 januari 2019 is door de minister van Financiën de Commissie toekomst accountancysector ingesteld.[1] De commissie bestaat uit prof. mr. A.T. Ottow (voorzitter), prof. dr. E. Dijkgraaf en drs. M.E. de Vries RA. Secretaris van de commissie is mr. drs. T.W.M. van der Sanden. Zij zijn benoemd bij besluit van de minister van Financiën.[2]

45. De opdracht aan de commissie zoals die in de instellingsregeling is geformuleerd, vormt 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.'

46. 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 instellingen[3] van overheidswege en het beleggen van de benoeming van de externe accountant bij een onafhankelijke derde partij (het intermediair-model).

47. 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 verbeteren[4]. 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 door de AFM, NBA en SRA in haar

[1] Staatscourant 2019 nr. 105.
[2] Staatscourant 2019 nr. 4162.
[3] Deze oplossing richt zich aldus tot de wettelijke controle op publieke instellingen zoals gemeenten.
[4] Toelichting bij de instellingsregeling, vierde alinea.

onderzoek te moeten betrekken. De commissie heeft daarbij onder meer overwogen dat het toezicht invloed heeft op de manier waarop accountants met de kwaliteit van de controle omgaan.

48. 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 wetswijzigingen 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 wetswijzigingen 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 wetswijzigingen voor de accountancysector en voor controlecliënten mee te wegen.

49. De opdracht aan de commissie is gericht op maatregelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle. Een accountant kan ook diensten verrichten zonder dat daaraan een wettelijke accountantscontroleverplichting ten grondslag ligt. De samenstelpraktijk is hiervan een duidelijk voorbeeld. De kwaliteit van dit type werkzaamheden valt buiten het bereik van de onderzoeksopdracht van de commissie. Het effect van het aanbieden van controlediensten en andere dienstverlening (non audit services) door accountantsorganisaties is, in het licht van de beoordeling van het audit-only model, uiteraard wel onderwerp van het onderzoek van de commissie.

50. Deze opdracht aan de commissie omvat zowel de controle op zogenoemde organisaties van openbaar belang (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'.[5] 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.

51. 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 bijzondere aandacht te schenken aan de beschikbaarheid van accountantsorganisaties voor OOB-controlecliënten.

52. 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)?*' [6]. 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.

53. De commissie heeft, mede naar aanleiding van de reacties in de Tweede Kamer op de instelling van de commissie en de reacties van partijen op het door de commissie ingestelde digitaal loket (zie hieronder nader), gereflecteerd op de verwachtingskloof. Dat neemt niet weg dat de commissie de prestatiekloof steeds als centraal onderzoeksthema heeft beschouwd.

2.2 Uitgangspunten van het onderzoek

54. 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'.

55. 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

[5] Het betrof Grant Thornton, Accom AVM en Baker Tilly.
[6] Plan van Aanpak onderzoek Commissie Toekomst Accountancysector, p. 3.

was. De commissie heeft om die reden zelf veel werk moeten verzetten om de juiste gegevens te verzamelen. Zij heeft daartoe aan aantal externe partijen opdracht gegeven onderzoek voor haar te verrichten (zie hieronder nader) en heeft alle betrokken stakeholders aangespoord relevant feitenmateriaal aan de commissie te verstrekken.

56. De commissie wijst bij wijze van voorbeeld op het volgende. Bij de commissie is meerdere malen aandacht gevraagd voor de vermeend dominante positie van de Big4-organisaties (PwC, EY, KPMG en Deloitte) in het proces van totstandkoming van standaarden voor wettelijke controles (audit standaarden). De Big4 zouden deze dominantie ge- (mis)bruiken, bijvoorbeeld door standaarden overmatig complex te maken. De commissie heeft vervolgens het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO) verzocht inzichtelijk te maken waar accountants van de Big4 zich bevinden in de internationale standaardisatiepraktijk en wat hun invloed is op het beleid (de standaarden) ten aanzien van met name de wettelijke controle. De kernbevinding van dit onderzoek is dat Big4 accountants op internationaal niveau zeer aanwezig, maar zeker niet allesbepalend zijn.[7] Daarmee is in de feiten geen steun te vinden voor de stelling dat Big4 organisaties in het proces van totstandkoming van audit standaarden dominant zijn en hun positie (kunnen) misbruiken.

57. De commissie is zich bewust geweest van het feit dat door de commissie te trekken conclusies of mogelijk aan te bevelen remedies (bijvoorbeeld het audit-only model, de wettelijke controle van overheidswege of het intermediair model) zeer ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor accountantsorganisaties. De commissie heeft om die reden een groot belang gehecht aan de navolgbaarheid en transparantie van haar onderzoek en haar onderzoeksresultaten. Zo heeft de commissie haar plan van aanpak openbaar gemaakt via de website www.internetconsultatie.nl/commissietoekomstaccountancysector en heeft zij alle door externe partijen uitgevoerde onderzoeken integraal bij dit rapport gevoegd. Mede om deze reden presenteert de commissie ook thans een interim rapport en nodigt zij eenieder uit hierop te reageren.

58. De commissie heeft ten slotte haar onafhankelijkheid hoog in het vaandel. 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 verricht haar eigen onderzoek.

59. Voor de uitvoering van haar onderzoek heeft de commissie bij aanvang toetsingskaders bepaald en specifiek uitgewerkt voor dit onderzoek. Dit betreffen voor de beoordeling van het algehele stelsel de LITER beginselen (randnummers 59 tot en met 67), voor het begrip

[7] Overmans & Noordegraaf 2019.

rondom cultuur is gewerkt met de verschillende niveau's van Schein (randnummer 260 en 261) en voor de voorgestelde maatregelen en aanbevelingen is specifiek gekeken naar criteria rondom proportionaliteit (randnummer 72 tot en met 79) en effectiviteit (randnummer 80 tot en met 82). Deze beginselen worden hieronder nader toegelicht.

2.3 Toetsingskader: LITER-beginselen

60. 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.

61. 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.

62. Ook de positie van de toezichthouders is hierbij van belang. Op welke wijze wordt het toezicht door de NBA, SRA en de AFM uitgeoefend?

63. 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.

64. 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.[8] Deze beginselen worden tezamen aan de hand van een acroniem de 'LITER principles' genoemd: L (*Legality*), I (*Independence*), T (*Transparency*), E (*Effectiveness*), R (*Responsibility*).

65. 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

[8] Ottow 2015.

accountants, accountsorganisaties en de NBA, als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, en de AFM, als de publieke toezichthouder.

66. Deze beginselen zijn in dit rapport mede als toetsingskader gebruikt en kunnen als volgt worden samengevat.

2.3.1 Legaliteit

67. 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.

2.3.2 Onafhankelijkheid

68. 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).

2.3.3 Transparantie

69. 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 gemaakte keuzes vergroot de transparantie en daarmee de controleerbaarheid. De publieke taak maakt dat openbaarheid en het afleggen van verantwoording voorop dienen te staan.

2.3.4 Effectiviteit

70. 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.

2.3.5 Verantwoordelijkheid

71. 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.

72. Op onderdelen worden de hierboven genoemde principes hierna nader uitgewerkt.

2.4 Proportionaliteit

73. Hierboven heeft de commissie reeds opgemerkt dat zij zich bewust is geweest van het feit dat door de commissie te trekken 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 (remedies) heeft beoordeeld.

74. 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.

75. 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.

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. De beoordeling van de proportionaliteit (zowel de evenredigheid als de noodzaak) van een maatregel vergt ook dat enig 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 enige zekerheid kunnen worden gesteld dat de maatregel geen significante negatieve neveneffecten heeft; er moet geen nieuw probleem worden gecreëerd.

80. 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 2019 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).

2.5 Effectiviteit

81. De commissie dient ingevolge haar opdracht mogelijke beleids- of wetswijzigingen te onderzoeken die de kwaliteit van de wettelijke controle duurzaam zouden kunnen verhogen. Daarbij is zicht nodig op de verwachte effectiviteit van dergelijke beleids- of wetswijzigingen. De commissie heeft geconstateerd dat er slechts in beperkte mate hard bewijs bestaat over de effectiviteit van mogelijke maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controle te verhogen.

82. De commissie heeft door het Erasmus Competition and Regulation Institute een review uit laten voeren van de empirische literatuur over de effectiviteit van verschillende maatregelen om de kwaliteit van de accountantscontrole te verbeteren. 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. De uitkomsten van deze literatuurreview dienen voor de commissie als startpunt voor haar eigen denken over mogelijke maatregelen.

83. 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.

84. 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.

85. 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.
- 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.

86. 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.

87. 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.

88. 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.

89. 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 niet worden gesteund op empirisch wetenschappelijk onderzoek.

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

	Empirische bevindingen	*Enige empirische bevindingen*	*Onvoldoende empirische*	*Geen empirische bevindingen*
Optie 1: Verstevigen governance gecontroleerde ondernemingen		■		
Optie 2: Verbeteren kwaliteit verslaggeving gecontroleerde ondernemingen		■		
Optie 3: Stimuleren focus accountants op kwaliteit		■		
Optie 4: Beleid bestuur OOB-accountantsorganisaties in dienst van kwaliteit				■
Optie 5: Versterken kwaliteitswaarborgen van de accountantsorganisaties		■		
Optie 6: Verbreden handhavingsbeleid		■		
Optie 7: Audit only	■			
Optie 8: Intermediair				■
Optie 9: Rijksaccountant			■	
Optie 10: Financial Statement Insurance				■
Optie 11: Afschaffen van de wettelijke controle/ Verlaging drempel wettelijke controle			■	
Optie 12: De gebruiker bepaalt			■	
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-/partnerroulatie	■			
Optie 18: Verbetering educatie accountantsopleiding			■	

2.6 Uitvoering van het onderzoek

91. In het hiernavolgende zal de commissie uiteen zetten welke activiteiten zij heeft ondernomen in de uitvoering van haar onderzoek.

92. De commissie heeft in de eerste fase van haar onderzoek oriënterende gesprekken gevoerd met institutionele en vertegenwoordigende partijen. Deze gesprekken hadden een informeel karakter en hiervan is geen verslag gemaakt. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de partijen waarmee de commissie heeft gesproken.

93. De commissie heeft eenieder uitgenodigd via een loket op internet schriftelijk inbreng te leveren. Het loket was opengesteld via www.internetconsultatie.nl voor de periode 25 februari 2019 tot en met 22 april 2019. De commissie heeft 47 openbare reacties ontvangen.

94. 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. De deelnemers aan deze gesprekken zijn opgenomen in de bijlage.

95. Zoals hierboven reeds is opgemerkt heeft de commissie (vooralsnog) aanleiding gezien een viertal externe partijen een deelonderzoek te laten verrichten. Het betreft:

    a. Een onderzoek door SEO Economisch Onderzoek naar de markt voor accountantsdiensten in Nederland;
    b. Een literatuurstudie door het Erasmus Competition and Regulation Institute naar kwaliteitsverbeterende maatregelen in de accountancysector;
    c. Een onderzoek door het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht naar de acties en invloed van Big4 accountants bij de standaardisatie van accounting en audit;
    d. Een literatuurstudie door de Vrije Universiteit Amsterdam naar aspecten van audit kwaliteit.

    De commissie voegt al deze onderzoeksrapporten als bijlage bij dit interim rapport.

96. De commissie heeft in de loop van haar onderzoek tot nu toe van diverse partijen gevraagd of ongevraagd informatie ontvangen. De commissie maakt (vooralsnog[9]) 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.

[9] De commissie behoudt zich het recht voor om bij haar eindrapport een andere afweging te maken.

2.7 De status van de voorlopige bevindingen van de commissie

97. De commissie hecht er ten slotte aan kort in te gaan op de status van de hier gepresenteerde voorlopige bevindingen. De commissie publiceert dit interim-rapport als tussenstap in haar onderzoek. De commissie beoogt met de voorlopige bevindingen en aanbevelingen partijen er toe te bewegen hierop te reflecteren en nadere informatie te verschaffen die de bevindingen van de commissie ondersteunen of tegenspreken. De commissie hecht er aan op te merken dat zij inbreng mee zal wegen in haar definitieve rapport mits die reflecties ook feitelijk onderbouwd zijn.

98. De commissie zet haar onderzoek ook na publicatie van dit interim rapport onverminderd door. De commissie hecht er dan ook aan te benadrukken dat al hetgeen in dit rapport is opgenomen de status heeft van voorlopige bevindingen. De commissie kan naar aanleiding van nieuwe informatie, de commissie verwijst daarbij uitdrukkelijk naar het aangekondigde derde rapport van de Monitoring Commissie Accountancysector en nog te verschijnen rapporten van de AFM, tot nieuwe of andere inzichten komen.

99. De commissie merkt ook op dat de mogelijkheid aanwezig is dat zij andere, nieuwe onderwerpen in haar eindrapport zal adresseren die nu nog niet als voorlopige bevinding zijn opgenomen. Zo overweegt de commissie een nadere analyse te maken van het tuchtrecht voor accountants, de internationale context waarin accountantsorganisaties actief zijn, de governancemodellen van grote accountantsorganisaties en de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouders jegens individuele accountants.

3. Geen nieuwe discussie

100. De commissie hecht er aan vooraleerst het volgende op te merken over de actualiteit van de huidige discussie over de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole. Als aanleiding voor deze discussie, de voorgenomen en reeds getroffen verbetermaatregelen en dit onderzoek wordt veelal gewezen naar 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 de problemen in de financiële sector na 2008. Dit suggereert dat discussie over de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole en eventuele oorzaken van een gebrekkige kwaliteit van relatief recente datum zijn. Niets is echter minder waar.

101. Ter illustratie wijst de commissie op een serie artikelen in het Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde (MAB) van de heer R.A. Dijker uit 1929 (!). Hierin beschrijft Dijker een aantal thema's die in de huidige discussie keer op keer worden genoemd. Zo beschrijft hij de verhouding tussen de 'publieke' en 'private' taak van accountants en het belang dat in het maatschappelijk verkeer aan de accountantscontrole wordt gehecht, de relatie van de accountant tot de controlecliënt c.q. de opdrachtgever voor de wettelijke controle en de mogelijkheid van beïnvloeding van de accountant, de 'verwachtingenkloof' en het belang van andere activiteiten dan wettelijke controles voor de omzet van accountantsorganisaties.

102. De commissie constateert dat de discussie over deze elementen aldus allesbehalve nieuw is. De kans dat de oplossingen voor de problemen die met deze elementen worden geassocieerd 'voor het grijpen liggen' is dan ook klein. Zoals Humphrey et al.[10] schrijven in hun bijdrage in MAB uit 2018:

'[…] it is incredibly optimistic to think after so many years of corporate scandals, audit reforms, regulatory initiatives and endless discussions over audit quality, that there is a 'scientific', 'cure all' solution somewhere out there waiting to be discovered? If all this recent, detailed external inspection in the Netherlands and self-scrutiny by the profession has not managed to expand greatly on 'fundamental root-cause' issues, then is it realistic to expect [.] [to] identify causes and remedies that (a) existing investigations have somehow missed, (b) will be accepted by all parties, and (c) if/when implemented will have a undeniable transformative effect.'

Er zijn evident geen eenvoudige maatregelen die 'het probleem' zomaar even oplossen, geen '*silver bullets*'.

103. Dit betekent dat de commissie hecht aan het besef dat de materie complex is. Het risico bestaat dat er ondanks significante verbeteringen brede maatschappelijke onvrede blijft bestaan en er om die reden jaar na jaar maatregelen worden genomen in de verwachting 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.

[10] Humphrey *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2018, afl. 92(1-2), p. 12.

104. Het is de uitdaging om enerzijds maatregelen te nemen om de kwaliteit te verbeteren, maar anderzijds een einde te maken aan deze neerwaartse spiraal. Het helpt daarbij als de samenleving zich beseft dat zich onvermijdelijk incidenten zullen voordoen en een perfecte score op kwaliteit onhaalbaar is. Het komt er op aan incidenten ook echt incidenten te laten zijn en de kwaliteit op een afdoende hoog niveau te brengen en te borgen.

4. De publieke taak van de accountant centraal

105. 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 aan 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?

106. 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 [.]'[11]

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 nadrukkelijk ook voor het maatschappelijk

[11] Dijker *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 1930, afl. 9, p. 129.

verkeer (bedrijfsleven, overheid, financiële markten) ten behoeve waarvan de accountant zijn verklaringen afgeeft. Daarmee is het belang van de publieke functie geduid.'[12]

107. 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.'[13]

108. 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 een onderneming opgestelde cijfers.

109. 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 die onderneming. 'Afnemers' van de accountantsverklaring zijn in de eerste plaats investeerders en andere vermogensverschaffers in de onderneming, ze willen weten aan wie ze hun gelden toevertrouwen. Maar ook leveranciers, afnemers en andere 'stakeholders' bij de onderneming hebben een belang bij de accountantscontrole en de accountantsverklaring. De accountant dient hen het vertrouwen te geven dat de cijfers die de onderneming presenteert met een redelijke mate van zekerheid correct zijn.

110. Met zijn kennis van en inzicht in de onderneming heeft de accountant ook een rol gekregen in het stelsel van publiek toezicht op specifieke ondernemingen. Zo dient een bank of verzekeraar bepaalde informatie die de onderneming aan de toezichthouder moet verstrekken – de 'staten' – door een accountant te laten controleren.[14] 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.

111. De accountant controleert als gezegd de financiële verantwoording van de onderneming ten behoeve van het maatschappelijk verkeer. 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.

[12] Kamerstukken II 2003/04, 29658, 3, p. 2.
[13] Vie d'Or 2006, r.o. 5.4.1.
[14] Zie onder meer artikel 3:72, zevende lid, van de Wet op het financieel toezicht.

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. 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*'.

112. Het valt dan op dat de accountant (de controleur) wordt ingehuurd en betaald door de onderneming die aan de controle wordt onderworpen (de controleclient) 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'*.[15] Dit vergt dat er waarborgen zijn dat deze spanning geen negatieve gevolgen heeft voor de uitoefening van de publieke taak door accountants.

113. Daar komt bij dat afnemers van de accountantsverklaring dan in beginsel anderen mogen zijn dan de onderneming zelf (te weten: het maatschappelijk verkeer), ook die onderneming zelf heeft een belang bij de werkzaamheden van de accountant. Zo is de accountant voor het management van de onderneming een gesprekspartner en bron van informatie waar het gaat om de risico's die de accountant bij zijn controlewerkzaamheden aantreft en is de accountant *trusted advisor* voor de raad van commissarissen en haar auditcommissie bij het kritisch bevragen van het bestuur van de onderneming. Vanuit dit belang heeft de onderneming begrijpelijkerwijs een duidelijke visie op de wijze waarop de accountant zijn taak zou moeten uitvoeren; namelijk op een zodanige manier dat de onderneming er het meeste baat bij heeft.

114. In het licht van het bovenstaande is denkbaar dat discussie ontstaat over de vraag voor wie de accountant nu eigenlijk werkt. Is dat als *trusted advisor* voor de vennootschap of is dat als *hard nosed* controleur voor de externe stakeholders? Tussen deze twee rollen kan spanning ontstaan.

[15] Oxera 2018, p4.

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

115. Het feit dat het toevoegen van vertrouwen 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 en zoals Humphry et al. in het reeds gememoreerde artikel 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?'[16]

116. 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 KPMG[17], PwC[18], de Vereniging van Nederlandse Gemeenten[19], dhr. Straathof[20] en de SRA[21] aandacht op gevestigd.

5.1 De verwachtingskloof

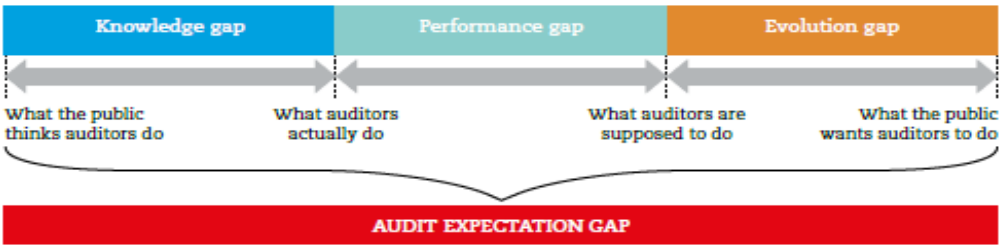
117. De verklaring van de accountant verschaft een hogere mate van zekerheid over de getrouwheid van periodieke financiële verantwoordingen. Een goedkeurende accountantsverklaring geeft echter geen volledige zekerheid en sluit niet uit dat er sprake is van onregelmatigheden. Een goedkeurende accountantsverklaring 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 betekent niet direct 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 ontlenen zekerheid is de genoemde verwachtingskloof.

118. De internationale beroepsvereniging van accountants (*Association of Chartered Certified Accountants* / ACCA) heeft recentelijk een studie gepubliceerd over de verwachtingskloof.[22]

[16] Humphrey *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2018, afl. 92(1-2), p. 10.
[17] KPMG (Head of Assurance E. Eeftink), Amstelveen, 19 april 2019 (12:31).
[18] PwC (A.H.M. van Gils), Amsterdam, 19 april 2019 (15:57).
[19] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07)
[20] RA L.N.M. Straathof, Roelofarendsveen, 25 februari 2019 (20:52)
[21] SRA (RA P.C.J. Dinkgreve), Nieuwegein, 17 april 2019 (10:18)
[22] ACCA Global 2019.

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 […].[23]

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.[24]

119. De Britse mededingingstoezichthouder *Competition and Marktet Authority* (CMA) identificeert in een recent rapport *Statutory audit services market study (final report)*[25] 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.*

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.

[23] ACCA Global 2019, p. 9.
[24] ACCA Global 2019, p. 10.
[25] CMA 2019, p. 18.

120. 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 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.

121. 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. Het lijkt redelijk te veronderstellen dat met een kennelijk langdurig (in meer of mindere mate) onvoldoende ingeloste verwachtingen ten aanzien van de zekerheid die aan een accountantsverklaring kan worden ontleend die verwachtingen zouden 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.

122. In hoeverre de accountant er in slaagt door zijn werkzaamheden vertrouwen – 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 dat vertrouwen 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, dan zal om voldoende vertrouwen toe te voegen beter voldaan moeten worden aan die verwachtingen.

123. 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.

5.2 Fraude, Continuïteit en Sustainable Development Goals

124. De commissie heeft gewezen op de kloof de 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 continuïteit, fraude en duurzame ontwikkeling (bijvoorbeeld de zogenoemde *sustainable development goals; SDG's*).

125. Voor vermogensverschaffers wordt een beoordeling van de score van een onderneming op de SDG's steeds belangrijker. De commissie is opgevallen dat ook de sector niet onwelwillend lijkt te staan tegenover werkzaamheden die, kort gezegd, niet onmiddellijk tot de natuurlijke habitat van de controlerend accountant lijken te behoren. Dit zijn activiteiten op enige afstand van de traditionele controle van de financiële verantwoording – waarbij overigens geen oordeel wordt geveld over het belang van dergelijke rapportages – en de vraag rijst of

met dergelijke initiatieven de sector niet bijdraagt aan het scheppen van nog hogere verwachtingen over hetgeen de accountant in zijn controle vermag.

126. De commissie ziet vooralsnog geen bijzondere reden waarom de controle van niet-financiële informatie tot het wettelijk prerogatief van de accountant zou moeten gaan behoren. Er zijn immers voldoende andere beroepsbeoefenaars die deze taak kunnen vervullen. Bovendien acht de commissie het denkbaar dat de verwachtingskloof zal toenemen als de controle op SDG's scores onderdeel zal uitmaken van de wettelijke accountantscontrole, de onzekerheid over SDG's scores is immers, althans in verhouding tot de beoordeling van financiële cijfers, relatief groot. Daarmee zou toevoegen van de controle op niet-financiële informatie aan de (traditionele) publieke taak van accountants het publieke belang van controle op financiële informatie kunnen schaden. Dit laat onverlet dat de commissie het denkbaar acht dat de controle op niet-financiële informatie gereguleerd wordt. De commissie wil dan ook niets afdoen aan het belang van (verificatie) van dit type informatie. Zij meent evenwel dat een oordeel over een (eventueel verplichte) controle van dit type informatie en de vraag wie een dergelijke controle zou moeten uitvoeren niet binnen het bereik van haar onderzoek valt.

127. Ten aanzien van de onderwerpen fraude en continuïteit komt de commissie tot een ander oordeel. Deze onderwerpen behoren al wel tot het traditionele werkveld van accountants[26] en de relatie met de financiële verantwoording is evident.

128. 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. Deze onderwerpen moeten eveneens een belangrijkere positie in de opleiding en de permanente educatie krijgen.

129. Ook is het de commissie niet ontgaan dat ook 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.'*[27] De commissie wijst evenwel op het feit dat over het belang van het thema *fraude* in de controle nog 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.

[26] 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 voorbestaan van de financiële onderneming bedreigt'

[27] NBA 2014a, p. 100.

6. Het accountantsberoep en de accountantscontrole veranderen

130. 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 ingroeitermijn die cruciale ontwikkelingen in de sector overstijgt, is mogelijk weinig effectief of zelfs contraproductief.

6.1 Technologische ontwikkelingen zullen grote impact hebben

131. 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.

132. 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?

133. 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)*[28] zouden worden. In een veel geciteerde studie van de Oxford University uit 2013 *The future of employment. How susceptible are jobs to computerisation?*' 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 702[29]. 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 geautomatiseerd[30].

134. 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

[28] World Economic Forum 2019, p. 9.
[29] Frey & Osborne 2013, p.69.
[30] Chui e.a. *McKinsey Quarterly* 2016.

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 Specialists, Data Analysts* of *Information Security Analysts* een belangrijkere rol krijgen in een controleteam ten koste van de meer traditionele financieel specialist.

135. Er zal, zo meent de commissie, voor de afzienbare toekomst een rol blijven voor een accountant die door zijn controlewerkzaamheden vertrouwen 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.

136. 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.

137. De commissie zal hieronder meermaals opmerken dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom technologische ontwikkelingen onvoldoende van de grond komen. De commissie wijst onder meer op het feit dat controlestandaarden niet altijd lijken aan te sluiten bij de technologische mogelijkheden, de aandacht van het toezicht meer is gericht op de dossiervorming bij een controle met traditionele middelen of 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. Zij meent daarom dat er alle aanleiding is om de belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie in controlestandaarden en toezicht weg te nemen en om in de opleiding daaraan gepaste aandacht te besteden.

6.2 Een aantrekkelijk beroep

138. Technologische ontwikkelingen zullen als gezegd op termijn een grote invloed gaan hebben op het werk van accountants, waardoor de vraag naar accountants verandert. Aan de ene kant kan dit leiden tot minder accountants die het 'gewone' controlerende werk doen, maar aan de andere kant ook tot meer vraag naar een ander type accountant. De commissie stelt vast dat zich nu al een tekort aan openbaar accountants lijkt af te tekenen. Deze trend lijkt zich verder door te zetten niettegenstaande het feit dat het aantal afgestudeerde registeraccountants de laatste jaren lijkt te zijn toegenomen en de inschrijvingen voor

accountantsopleidingen een stijging laten zien. Dit roept de vraag op of het beroep nog wel voldoende aantrekkelijk is zodat er voldoende opgeleide accountants ook daadwerkelijk het openbaar beroep in gaan.

139. Zodra de theoretische- en praktijkopleiding is afgerond maken pas-afgestudeerde registeraccountants kennelijk in veel gevallen de overstap van 'openbaar accountant' naar 'accountant in business'. Dit laatste betreft veelal een financiële functie binnen het bedrijfsleven of de overheid en daarmee dus dat zij geen wettelijke controles meer uitvoeren. De commissie constateert dat het (mogelijk mede ingegeven door het '*up or out'* model en de toegenomen focus op compliance binnen het werk), accountantsorganisaties niet voldoende lukt om de nieuwe generatie accountants lang aan zich te binden, terwijl dit op dit moment juist hard nodig is. Ook de NBA ziet de laatste jaren een toenemend aantal accountants dat overweegt uit de openbare praktijk te stappen.[31]

140. De commissie merkt op dat diverse ontwikkelingen op de sector afkomen die vragen om integratie in de opleiding en de (permanente) educatie. Dan gaat het bijvoorbeeld om de al genoemde technologische ontwikkelingen, maar ook de toenemende aandacht voor continuïteit en fraude. De commissie meent dat opleiding en permanente educatie ervoor zorg dienen te dragen dat er voldoende openbaar accountants beschikbaar zijn, die beschikken over de juiste kennis en vaardigheden.

141. Het beroep moet aantrekkelijker worden. De commissie is ervan overtuigd dat het doorbreken van de negatieve spiraal waarin de sector lijkt te verkeren hierbij behulpzaam is. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants, daarbij vormen werkdruk, de *work-life balance* en de cultuur bij een accountantsorganisatie cruciale factoren zo is de commissie gebleken.

[31] NBA 2018.

7. Het gaat niet alleen om accountants

142. 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 ondernemingen, (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.

143. Hierboven is reeds opgemerkt dat het centrale element in de uitvoering van de publieke taak door de accountant het 'toevoegen 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 zo min als een toezichthouder verantwoordelijk is voor het functioneren van een onder toezicht gestelde onderneming is de accountant verantwoordelijk voor hetgeen de controlecliënt in bijvoorbeeld de jaarstukken opneemt. De accountant is (uitsluitend) verantwoordelijk voor zijn controle. Door een deugdelijke controle voegt de accountant vertrouwen toe aan de financiële verantwoording.

144. Uit het onderzoek van het Erasmus Competition and Regulation Institute blijkt dat een versterking van de governance van gecontroleerde ondernemingen een positief effect heeft op de (kwaliteit van de) accountantscontrole. Ook heeft de specifieke expertise van leden van auditcommissies op financieel terrein en een groter aantal bijeenkomsten vaak een positieve invloed.

145. 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 (404) 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.

146. De commissie meent dat het ook in Nederland van belang is de primaire verantwoordelijkheid van de onderneming voor de interne beheersing en de jaarstukken tot uitdrukking te brengen. De commissie ziet om die reden ook voor Nederland meerwaarde in een *in control statement* van het bestuur, te controleren door de accountant. De commissie is daarbij niet ontgaan dat in de Verenigde Staten kritiek wordt geleverd op de kosten die gepaard gaan met (de controle van) een dergelijke verklaring en het feit dat een *in control statement* en de accountantsverklaring kan verworden tot een 'verplicht nummertje' waarbij

vooral een groot aantal checklists moeten worden afgewerkt. De commissie meent dat daar vooral bij de vormgeving van de verplichting aandacht voor moet zijn. Ook kan de commissie zich voorstellen dat de in control verklaring alleen voor grote ondernemingen verplicht wordt.

147. De commissie heeft geconstateerd dat de Nederlandse Corporate Governance Code met principe 1.4[32] al een met een in control statement-vergelijkbare verklaring kent. De commissie ziet echter aanleiding voor invoering van een 'hardere' norm.

148. De commissie heeft kennis genomen van het feit dat de Britse mededingingstoezichthouder *Competition & Markets Authority* (CMA) heeft geadviseerd om auditcommissies onder toezicht te plaatsen.[33] 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.*

149. De commissie is ook niet ontgaan dat in Nederland vergelijkbare oproepen worden gedaan.[34]

150. De commissie is vooralsnog terughoudend. Het is de accountant die op grond van zijn publieke taak onder publiek 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 per se 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.

151. De commissie meent dat in de communicatie tussen accountant, raad van commissarissen en aandeelhouders meer inzichtelijk kan worden gemaakt op welke wijze de aansturing van de externe accountant door de raad van commissarissen heeft plaatsgevonden door het daartoe strekkend verslag van de auditcommissie ter adviserende stemming voor te laten leggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit maakt het beter mogelijk dat alle spelers in de keten hun verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kunnen nemen.

152. De commissie heeft in haar opdracht uitdrukkelijk meegekregen het beleggen van de benoeming van de externe accountant bij een onafhankelijke derde partij (het intermediair-

[32] Principe 1.4 luidt: Het bestuur legt verantwoording af over de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.
[33] CMA 2019.
[34] 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.

model) te onderzoeken. De achtergrond van het invoegen van een intermediair bij de benoeming zou het doorbreken van de vermeende te nauwe band tussen accountant en controleclient zijn. Hierboven heeft de commissie reeds gewezen op de mogelijke spanning tussen '*serving the paying client and serving the greater good*'. De commissie stelt vast dat invoering van een intermediair model een noviteit zou zijn waarbij de effecten, positief en negatief, op voorhand moeilijk zijn in te schatten. Daarbij roept een dergelijk model ingewikkelde vragen op, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiering en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen controleclient, intermediair en accountant. De commissie meent dat een dergelijk unieke stap thans niet aangewezen is. De maatregelen die de commissie in haar onderhavige rapport voorstelt, tezamen genomen, zouden de kwaliteit van de wettelijke controle moeten waarborgen zonder dat daarvoor een dergelijk experiment noodzakelijk is.

8. Actuele data over de sector zijn zeer beperkt beschikbaar en een goed beeld van de kwaliteit ontbreekt

153. Ziet de commissie het goed dan is het de discussie over de kwaliteit van de accountantscontrole in Nederland dat heeft geleid tot een, in zekere zin 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 toevoegen van vertrouwen.

154. De, veelal negatieve, oordelen over de kwaliteit van de accountancysector in Nederland lijken voornamelijk gebaseerd op meningen en opinies, maar vrij weinig 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 als hierboven reeds is opgemerkt gebaseerd op een beperkt aantal controledossiers van enige jaren geleden. Het meest recente rapport van de AFM over de Big4 uit 2017 ziet op dossiers uit de periode 2014-2015.

155. De AFM heeft laatstelijk in 2015 een overzicht van trends in de markt van accountantsorganisaties gepubliceerd.[35] De Autoriteit Consument en Markt heeft nog nooit een concurrentieanalyse (*market scan)* van deze markt gepubliceerd, alhoewel hiertoe voldoende aanleiding was.

156. Ook bij de beroepsorganisatie van de accountancysector, de NBA, lag slechts beperkt data ‘op de plank’. Ten behoeve van de commissie is door de NBA gestart met een omvangrijk dataverzamelingsproject. Dit heeft waardevolle informatie en inzichten opgeleverd maar het feit dat deze data niet reeds beschikbaar waren, vindt de commissie opmerkelijk voor een beroepsgroep die zelf zo data-gedreven is en waarvan het oordelen op basis van ‘harde en controleerbare indicatoren’ de kerncompetentie is.

157. De commissie tekent daarbij voorts nog aan dat zij, ook na herhaaldelijk rappelleren, niet altijd antwoord heeft gekregen op gestelde vragen aan accountantsorganisaties. Evenmin is de NBA er in geslaagd van alle bevraagde organisaties informatie te verkrijgen in het kader van het genoemde dataverzamelingsproject.

158. 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, in ieder geval voor de commissie, onduidelijk is wat de werkelijke stand van zaken is.

159. Daarbij komt dat door het gebrek aan cijfers wetenschappelijk onderzoek naar de (kwaliteit van de) Nederlandse accountancysector nog in de kinderschoenen staat. 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.

[35] AFM 2015b.

160. 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.[36] 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 daadwerkelijk fundamenteel onderzoek te doen verrichten.

161. 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 incidenten niet zonder meer een structureel probleem kan worden afgeleid. Zij heeft daarenboven uit een analyse van een aantal min of meer recente incidenten geen eenduidig beeld over tekortkomingen in de wettelijke controle kunnen afleiden. Met andere woorden: bij de incidenten zijn weliswaar in een aantal gevallen accountants (ook!) tekortgeschoten maar de tekortkomingen kunnen niet leiden tot een conclusie over structureel falen van accountants.

162. De wettelijke controle is een publieke taak die in een private context op een vrije markt wordt uitgevoerd. Voor een goede werking van een markt is essentieel dat de belangrijkste eigenschappen van een product voor de afnemers inzichtelijk zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de kwaliteit nu die essentieel is voor het uitvoeren van de publieke taak, het toevoegen van vertrouwen. Dit is bij accountantscontrole niet vanzelf het geval; 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[37]. Als de kwaliteit onvoldoende transparant is, worden accountantsorganisaties door de markt onvoldoende gecorrigeerd als deze tekort schiet.

163. 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 de PCAOB die veel meer informatie biedt over de verscheidenheid aan kwaliteitsaspecten van de accountantscontrole.

[36] 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.

[37] AFM 2018b, p.9 .

164. 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 een controle van onvoldoende kwaliteit of op de perceptie van onvoldoende kwaliteit, hetgeen op zichzelf weer afbreuk doet aan het vertrouwen dat aan de accountantsverklaring moet worden ontleend. Het publieke belang van de accountantscontrole is juist gelegen in het feit dat accountants zekerheid toevoegen aan hetgeen een controlecliënt in de financiële verantwoording beweert.

165. Hierbij is van belang dat het beter inzichtelijk maken van de kwaliteit van wettelijke controles alleen dan zin heeft als het belang van een hoge kwaliteit door alle partijen (accountantsorganisaties, controlecliënten en gebruikers van de controleverklaring) voldoende serieus genomen wordt. Wellicht ten overvloede: 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.[38] 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 gezien als 'minder aantrekkelijk' door huidige en potentiële cliënten.[39] Bovendien blijkt uit de geschiedenis dat accountantsorganisaties een kwalitatief goede controle niet altijd laten prevaleren boven commerciële overwegingen.

166. Enkel wanneer een hoge kwaliteit door alle partijen gezien wordt als het belangrijkste aspect van de accountantscontrole en de kwaliteit transparant is, kan de werking van de markt ervoor zorgen dat het risico op onvoldoende kwaliteit geminimaliseerd wordt. Voldoende kwaliteit dient immers niet in de eerste plaats het gevolg te zijn van druk van toezichthouders, maar van de wens van accountantsorganisaties om hun taak zo goed mogelijk uit te voeren en onder druk van de andere direct bij de accountantscontrole betrokken marktpartijen.

8.1 Wat is een kwalitatief goede wettelijke controle?

167. 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.

168. De accountant beoordeelt (controleert) of de financiële verantwoording van de controlecliënt een getrouw beeld geeft van de financiële positie van die onderneming. Is dat het geval dan geeft de accountant een goedkeurende verklaring af. De gebruikers van de accountantsverklaring kunnen lastig beoordelen of de accountant metterdaad die financiële verantwoording op een indringende wijze heeft gecontroleerd.

169. Zoals Stichting EUMedion in haar inbreng op het digitaal loket van de commissie opmerkte:

[38] SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 73.
[39] Cowle & Rowe, 2019.

'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.'[40]

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

'De kwaliteit van accountantscontroles is voor beleggers moeilijk te meten.'[41]

170. Dat ook controlecliënten moeite hebben met het vaststellen van de kwaliteit van de controle van hun jaarcijfers blijkt ook het onderzoek van SEO.[42]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.[43]

171. 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 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 onderneming, 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.

172. 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.[44] Hun rapport is als bijlage bijgevoegd. 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).' [45]

Met andere woorden: voor een beoordeling van de kwaliteit van een wettelijke controle volstaat het niet om enkel te kijken of terecht of onterecht een goedkeurende verklaring is afgegeven

[40] Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 19 april 2019 (10:38), p. 2.
[41] Vereniging voor Effectenbezitters (. . .), 29 april 2019 (08:59), p. 2.
[42] SEO Economisch Onderzoek, 2019.
[43] SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 65.
[44] Detzen & Gold 2019.
[45] Detzen & Gold 2019, p.3.

173. Een andere belangrijke conclusie van de onderzoekers is dat er *'no one superior way to measure and assess [audit quality]'*[46] 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.

174. Daar komt bij dat de onderzoekers vaststellen dat '*audit quality means different things to different people'*.[47] Afhankelijk van de rol en positie van de betrokkene bestaat er een ander beeld van wanneer sprake is van een kwalitatief hoogwaardige accountantscontrole. Eerder is al gewezen 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.

175. 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 softe indicatoren die diepgaand kwalitatief onderzoek vergen om te kunnen beoordelen. 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) en de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) - maar ook de meer indirecte prikkels zoals bijvoorbeeld de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek

176. 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:

- (i) de uitkomst van het controleproces en de compliance-kwaliteit;
- (ii) het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, en;
- (iii) drivers die van materiële invloed zijn op de kwaliteit zoals de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek.

177. 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 2019' vast te stellen, evenals de verwachting hoe de kwaliteit zich zal ontwikkelen. De commissie stelt vast dat hiervoor onvoldoende informatie voorhanden is. Dat zorgt er voor dat de commissie niet meer dan indrukken heeft over de kwaliteit van de accountantscontrole in Nederland.

[46] Detzen & Gold 2019, p. 12.
[47] Detzen & Gold 2019, p. 3.

8.2 Indicatoren voor kwaliteit

8.2.1 De oordelen van de toezichthouders

178. Alle accountantsorganisaties staan op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties onder toezicht van de AFM. De AFM heeft het toezicht op niet-OOB accountantsorganisaties middels een tweetal convenanten overgedragen aan de NBA (uitgevoerd door de raad voor toezicht) en de SRA (uitgevoerd door de reviewcommissie). Deze toezichthouders beoordelen of de organisaties bij de uitvoering van hun wettelijke controles voldoen aan de eisen die de wet en de toepasselijke standaarden daaraan stellen. Voorts zouden de toezichthouders op grond van de wet de opzet, het bestaan en de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisaties moeten beoordelen.

AFM

179. De AFM richt zich bij de beoordeling van de kwaliteit van wettelijke controles primair op de vraag of

'een controleverklaring gefundeerd is afgegeven, dat wil zeggen op basis van voldoende en geschikte controle-informatie.' [48]

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.

180. De commissie heeft kennis genomen van de toezichtsaanpak van de Amerikaanse toezichthouder op de accountancysector, de Public Company Accounting Oversight Board (de PCAOB). Ziet de commissie het goed dan beoordeelt de PCAOB periodiek accountantsorganisaties op tweeërlei wijze. Enerzijds beoordeelt de PCAOB – op min of meer gelijkwaardige wijze als de AFM[49] – 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.'[50]

[48] Autoriteit Financiële Markten (dhr. B. Dessing), 23 april 2019 (14:07), p. 2.
[49] Met dien verstande dat er verschillen kunnen bestaan in de toepasselijke standaarden.
[50] PCAOB 2012, p. 18.

181. Ziet de commissie het goed dan omvat de beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem door de PCAOB zowel het eerdergenoemde tweede als derde niveau van kwaliteit.

182. De commissie acht evenzeer vermeldenswaardig dat de PCAOB een opmerking maakt over de 'extrapoleerbaarheid' 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 bevindingen uit dossierreviews van de Nederlandse toezichthouders: zij zeggen niet noodzakelijk iets over andere niet-gecontroleerde dossiers.

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

184. De AFM heeft in het eerste rapport uit 2014 bij elk van de vier accountantsorganisaties tien wettelijke controles uit de periode 2012/2013 beoordeeld. Het aantal 'onvoldoende' 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.[51]

185. De AFM heeft in het tweede rapport uit 2017 32 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.'[52]

186. De commissie constateert dat het aantal als onvoldoende beoordeelde dossiers in beide rapporten zeer hoog is, in het laatste rapport zelfs meer dan de helft. Tegelijkertijd constateert de commissie dat het aantal beoordeelde dossiers beperkt is. Het betreft voor de 4 organisaties in het meest recente onderzoek in totaal slechts 32 dossiers waar deze organisaties duizenden wettelijke controles per jaar doen. Ziet de commissie het goed dan is

[51] AFM 2014.
[52] AFM 2017b, p. 4.

daarbij geen sprake van een aselecte en representatieve steekproef.[53] De 4 betreffende accountantsorganisatie stellen dat voor geen van de afgekeurde dossiers, herstelwerkzaamheden tot aanpassing van de accountantsverklaring heeft geleid. Nu de AFM dit niet heeft beoordeeld, kan de commissie niet vaststellen of sprake was van een materieel gebrek in de controle waardoor 'per ongeluk' een goedkeurende verklaring is afgegeven dan wel of sprake was van een bevinding van ondergeschikt belang.

187. 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 2019[54] 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.

188. 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 haar 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.'[55]

189. Ziet de commissie het goed dan volgt uit de uitspraak van het CBB dat uit de oordelen van de AFM over individuele dossiers geen oordeel, althans geen juridisch bewijs, kan worden afgeleid over het functioneren van het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

190. De AFM heeft naast de dossierreviews bij de Big4 ook beoordeeld hoe, kort gezegd, de voortgang van de OOB-accountantsorganisaties in het verandertraject (de 53-maatregelen) is. De AFM heeft daarbij verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de implementatie en borging van het verandertraject binnen acht OOB-accountantsorganisaties. De AFM concludeerde daarbij het volgende:

'De acht onderzochte OOB-accountantsorganisaties hebben de minste resultaten bereikt op de onderdelen van de pijler beheersing. De 'in control cyclus over kwaliteit' is bij het merendeel

[53] De AFM zegt daar zelf over: '*De 32 onderzochte wettelijke controles zijn niet geselecteerd op basis van een statistische steekproef, waardoor de uitkomsten van het onderzoek niet geprojecteerd kunnen worden op alle uitgevoerde wettelijke controles door de Big 4-accountantsorganisaties. De uitkomsten van het onderzoek laten wel zien dat in meerdere van de onderzochte wettelijke controles sprake is van dusdanig ernstige tekortkomingen dat een controleverklaring is afgegeven zonder voldoende onderbouwing van het oordeel over de jaarrekening, dat de externe accountants in deze gevallen de regels van vakbekwaamheid dus niet hebben nageleefd en dat de kwaliteitswaarborgen van de accountantsorganisaties onvoldoende hebben gefunctioneerd.*' p.46.

[54] EY 2019, PwC 2019

[55] EY 2019, Inhoudsindicatie; PwC 2019, Inhoudsindicatie.

nog onvoldoende geborgd in de organisatie, evenals het uitvoeren van oorzakenanalyses met voldoende diepgang en het acteren op de uitkomsten van het cultuuronderzoek. In de pijler gedrag en cultuur hebben de meeste OOB-accountantsorganisaties gezorgd dat kwaliteit van doorslaggevende betekenis is in het beoordelings- belonings- en promotiebeleid van de medewerkers. Zorgelijk is dat in het beloningsmodel van de partners bij het merendeel van de onderzochte OOB-accountantsorganisaties kwaliteit niet van doorslaggevende betekenis is. De meeste resultaten zijn bereikt in de pijler intern toezicht. De onderzochte OOB-accountantsorganisaties hebben voortvarend een rvc ingesteld en de meeste hebben een rvc die kritisch is richting het bestuur en de organisatie, op het gebied van kwaliteit en de beleidskeuzes die het bestuur daarin maakt. De AFM is positief over de focus en inzet die Deloitte, KPMG en PwC laten zien bij de implementatie en borging van het verandertraject. Met deze focus en inzet hebben zij in 2016 meer bereikt op de onderdelen van de pijlers gedrag en cultuur en intern toezicht en op het onderdeel oorzakenanalyses van de pijler beheersing dan de andere vijf onderzochte OOB-accountantsorganisaties. Deloitte, KPMG en PwC zijn bijvoorbeeld verder gekomen met het realiseren van een kwaliteitsgerichte cultuur, met het geven van voorbeeldgedrag door het bestuur, met kwaliteit een doorslaggevende betekenis geven in het beoordelings- en beloningsbeleid van de partners en met de verdieping van de oorzakenanalyses.'[56]

191. Kort gezegd suggereert de AFM een licht positieve trend in de implementatie en borging van de 53-maatregelen die de kwaliteit van wettelijke controles positief zouden moeten beïnvloeden. De AFM is wel van oordeel dat de voortgang te langzaam gaat.

192. De commissie tekent hierbij aan dat AFM zelf hieraan geen conclusies verbindt ten aanzien van 'de kwaliteit' van de wettelijke controles op dat moment. Immers, de AFM geeft enkel op basis van de bovengenoemde dossierbeoordelingen een oordeel over de kwaliteit. Daarnaast stelt de commissie vast dat de Monitoring Commissie Accountancy (MCA), die is ingesteld om de uitvoering en borging van deze 53 maatregelen ook onafhankelijk te monitoren, vraagtekens heeft geplaatst bij de, kort gezegd, achtergrond en ratio van de 53-maatregelen.

193. Ziet de commissie het goed dan werpt de MCA in haar tweede rapport de vraag op of de 53-maatregelen wel leiden tot een duurzaam geborgde kwaliteit. In de woorden van de MCA: de sector doet het goed ten aanzien van de 53 maatregelen maar onduidelijk is of de sector uiteindelijk wel het goede doet.

'De Commissie heeft [.] geconstateerd dat de accountancysector het over het algemeen 'goed doet' als het gaat om de invoering van de 53 maatregelen en de ontstane veranderingsdynamiek. De Commissie is echter kritischer als het gaat om de vraag of de sector ook 'het goede doet.'[57]

194. 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

[56] AFM 2017, p. 12 - 13.
[57] MCA 2018, p. 73.

(OKB), het intern kwaliteitsonderzoek (IKO) en de oorzakenanalyse.[58] 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 organisaties toeneemt. Dit geeft voor de betreffende segmenten geen positief beeld.

IFIAR

195. 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.

196. 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 voor 2018 om slechts 132 geïnspecteerde ondernemingen uit 37 landen gaat. Met andere woorden: het gaat ook hier om een zeer beperkte dataset.

NBA raad voor toezicht

197. Waar de AFM bij de beoordeling van de kwaliteit van een accountantsorganisatie primair beoordeelt of het controledossier de afgegeven controleverklaring kan schragen, heeft een toetsing door de NBA, uitgevoerd door de onafhankelijke raad voor toezicht, als de commissie het goed ziet, een andere en bredere invalshoek. Op de website van de NBA wordt daarover opgemerkt:

    '*De toetsing richt zich op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van het accountantskantoor'*[59]

198. Elementen die daarbij kennelijk worden beoordeeld zijn:
    - *het kwaliteitsbeleid;*
    - *het stelsel van interne beheersing;*
    - *de borging van een beheerste en integere bedrijfsvoering;*
    - *de werkwijze bij het aanvaarden van opdrachten en de continuatie daarvan mede gelet op de Wwft* (Wet ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme);
    - *de aanpak voor het verrichten van het soort opdrachten dat wordt uitgevoerd bijvoorbeeld in de vorm van standaardwerkprogramma's.*

199. 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;

[58] AFM 2019c.
[59] https://www.nba.nl/kwaliteitsbevordering/toetsingen/

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

200. 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
Aantal toetsingen	83	18	33
voldoet	30	9	14
percentage voldoet	36%	50%	42%
voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	45	6	8
percentage voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	54%	33%	24%
voldoet niet	8	3	11
percentage voldoet niet	10%	17%	33%
bron: verslagen van werkzaamheden Raad voor Toezicht			

201. De raad voor toezicht stelt in haar laatst gepubliceerde verslag van de werkzaamheden over 2017.

'Van de door de Raad in 2017 getoetste elf kantoren voldeden er acht nog niet. Deze moeten binnen twee jaar een hertoetsing ondergaan. Van de 22 accountantskantoren die dit jaar door de Raad zijn onderworpen aan een hertoetsing voldeden er elf nog niet. Deze elf zullen over een jaar opnieuw worden getoetst en moeten dan wel de vereiste kwaliteit laten zien. Volgens recente gegevens van de AFM vallen 99 Wta-vergunninghouders onder toetsing van de Raad. Ongeveer 61 vergunninghouders hebben de afgelopen vijf jaar hun vergunning ingeleverd. Van de 99 nu nog actieve vergunninghouders hebben 61 kantoren de afgelopen vijf jaar het oordeel 'voldoet' gekregen.' [60]

202. De commissie constateert dat ook bij toetsingen van de raad voor toezicht een aanzienlijk percentage, in 2015 en 2017 zelfs meer dan de helft, niet volledig voldoet aan de gestelde eisen aan het kwaliteitsbeheersingssysteem. Zij stelt daarbij vast dat in 2017 ook de helft (11) van het aantal organisaties dat aan een hertoetsing is onderworpen (22) opnieuw niet voldeed aan de gestelde eisen. [61]

203. De commissie merkt ook op dat het aantal accountantsorganisaties met een Wta-vergunning dat onder toezicht staat van de NBA afneemt, waarbij anekdotisch bewijs suggereert dat organisaties die ook in de nabije toekomst niet aan de wettelijke eisen zouden

[60] NBA Raad voor Toezicht 2018, p. 6.
[61] De commissie neemt daarbij wel nota van het feit dat de raad voor toezicht over deze organisaties heeft opgemerkt dat *'[d]eze praktijken […]al grote stappen [hadden] gemaakt bij de implementatie van het verbeterplan, maar waren nog niet op het vereiste niveau. Ze hebben aantoonbaar de ambitie binnen 1 jaar de vereiste kwaliteitsslag te maken en gaan een oorzakenanalyse, een plan van aanpak en een halfjaarlijkse voortgangsrapportage opstellen.'*

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:

'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.'[62]

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

204. De SRA reviewcommissie doet eveneens jaarlijks verslag van de uitkomsten van haar onderzoeken. De SRA hanteert een van de AFM en van de NBA afwijkende wijze van toetsing. In het jaarverslag van de reviewcommissie over 2017 wordt dit als volgt uiteen gezet:

'De SRA-kantoren hebben vrijwel allemaal een intern kwaliteitssysteem. Ter vaststelling van het goed functioneren van het kwaliteitssysteem bij de kantoren wordt tussentijds 'poolshoogte' genomen middels een inventarisatiegesprek. […] Tijdens het inventarisatiegesprek met een beleidsbepaler en (veelal) de compliance officer wordt het door het kantoor gehanteerde systeem van self assessment getoetst. De regiocoördinator krijgt een goed beeld van de kwaliteitsnorm die het SRA-lid zichzelf oplegt. Bij twijfel hierover kan besloten worden tot het houden van een vervolgonderzoek om de werking van het kwaliteitssysteem door middel van dossieronderzoeken te beoordelen.'[63]

205. De SRA beoordeelt aldus in eerste instantie of de *self-assessment* over de werking van het kwaliteitssysteem adequaat functioneert. Ziet de commissie het goed dan wordt daar de vraag 'legt het kantoor de lat ('de kwaliteitsnorm die het kantoor zichzelf oplegt') hoog genoeg?' beantwoord. Dit wordt een inventarisatiegesprek genoemd. Bestaat hierover twijfel dan vindt een dossierreview (toetsing) plaats.

206. De commissie heeft aan de hand van de jaarverslagen niet kunnen nagaan in welk percentage van de gevallen een inventarisatiegesprek heeft geleid tot een (vervolg-)toetsing. De reviewcommissie geeft – als de commissie de overzichten goed begrijpt – naast *het aantal en de uitkomst* van de toetsingen enkel het *aantal* inventarisatiegesprekken weer. Uit die jaarverslagen komt het volgende overzicht bij toetsingen op het Wta domein. Het betreft een cumulatie van de reguliere toetsingen en hertoetsingen.

[62] NBA Raad voor Toezicht 2018, p.6.
[63] SRA Reviewcommissie 2018, p. 5.

	2016	2017	2018
aantal toetsingen	83	54	34
voldoet	57	46	28
percentage voldoet	69%	85%	82%
voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	26	7	5
percentage voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	31%	13%	15%
voldoet niet		1	1
percentage voldoet niet		2%	3%
bron: jaarverslagen reviewcommissie SRA.			

207. De commissie constateert dat de uitkomsten van de dossierreviews door de SRA reviewcommissie een opvallend positiever beeld laten zien dan de beoordelingen van de andere twee toezichthouders. Het percentage kantoren dat volledig voldoet aan de gestelde eisen ligt in 2017 en 2018 zelfs boven de 80%. Dit geldt temeer nu de informatie over de toetsingensystematiek suggereert dat enkel wanneer in een inventarisatiegesprek twijfel ontstaat over, kort gezegd, het functioneren van het kwaliteitsbeheersingssysteem er wordt overgegaan tot een toetsing van dossiers. Er worden dus meer kantoren bezocht waarbij het inventarisatiegesprek niet tot nadere actie noopt. Dit suggereert ofwel dat de kwaliteit van kantoren die zijn aangesloten bij de SRA significant beter is dan de niet-SRA kantoren ofwel dat de beoordelingsmaatstaven niet vergelijkbaar zijn.

208. De commissie tekent daarbij 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 NBA komen. Aldus kent ook de SRA in zekere zin een vorm van ‘zelfreiniging’.

Deelconclusie

209. De commissie constateert dat het aantal bevindingen van alle toezichthouders relatief hoog is. Minimaal een vijfde van de beoordeelde controledossiers voldoet niet aan de gestelde normen. Dat is in het licht van het publiek belang dat met een wettelijke controle is gemoeid een volstrekt onwenselijke uitkomst.

210. De commissie is tegelijkertijd van oordeel dat uit het voorgaande geen alomvattende conclusie kan worden getrokken over de kwaliteit van de wettelijke controle in Nederland. De commissie constateert dat alle 3 de toezichthouders een volstrekt andere toetsingensystematiek hanteren. De uitkomsten geven aldus elk een gefragmenteerd beeld. Het sterk negatieve oordeel van de AFM is gebaseerd op een oordeel over een zeer beperkt aantal controledossiers van enige tijd geleden en niet op het kwaliteitsbeheersingssysteem en de achterliggende factoren. De resultaten van de NBA toetsingen zijn op het eerste gezicht zorgelijk maar tegelijkertijd signaleert de raad voor toezicht zelf een positieve trend. Die trend is daarbij overigens niet één-op-één te relateren aan de uitkomsten van de toetsingen. De commissie meent wel dat het toetsingskader van de NBA het functioneren van het kwaliteitsbeheersingssysteem en daarmee de kwaliteit in brede zin het best inzichtelijk maakt. De resultaten van de SRA dossiertoetsingen zijn significant beter dan de uitkomsten van de toetsingen van de AFM hetgeen de vraag doet rijzen of dit kan worden toegeschreven aan

een significant betere kwaliteit. Uit de trendanalyse van de AFM blijkt daarenboven een geleidelijk afnemende aandacht voor kwaliteitsborgingsmaatregelen.

8.2.2 Interne kwaliteitsoordelen

211. 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.

212. 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. [64]

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.

213. 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

[64] NBA Dashboard accountancy. https://www.nba.nl/dashboard/kwaliteit/de-accountantsorganisaties-en-de-beoordeling-van-kwaliteit/

ook de ontwikkeling van het proces van interne kwaliteitsinspecties en het hoger leggen van de lat.'

214. 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) als bij de overig-OOB (in 2017 44%, dalende 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.[65]

215. 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 organisaties nog bij lange na niet is gehaald.

216. De commissie heeft vooralsnog geen vergelijkbaar overzicht van de niet-OOB organisaties hetgeen opnieuw een gebrek aan transparantie illustreert.

8.2.3 Beoordeling van de kwaliteit door stakeholders

217. 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.

218. 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 ondernemingen:

'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

[65] 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.

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 [.].'[66]

219. 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.

220. 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 enige voorzichtigheid moeten worden bezien.

221. Het ligt in de rede dat dit risico (een goedkeurende verklaring =/= een kwalitatief goede controle) 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.

222. 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.[67] 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.'[68]

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

[66] SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 62 - 63.
[67] Motivaction 2019.
[68] Motivaction 2019, p. 9.

224. De oordelen van stakeholders op meer afstand tot de accountantscontrole zijn minder positief. Zo stelt 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.'[69]

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

225. 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.'[70]

226. 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.

8.2.4 De sector zelf over kwaliteit

227. 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 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.'[71]

228. 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.

[69] Stichting Eumedion (Drs. R. Abma), Den Haag, 19 april 2019 (10:38), p. 3.
[70] Vereniging voor Effectenbezitters (. . .), 29 april 2019 (08:59), p. 1.
[71] NBA 2014a, p. 8.

229. Om inzicht te bieden in de voortgang van de invoering van deze maatregelen voor OOB en niet-OOB kantoren heeft de NBA een monitor ingericht. Op basis van *self-assessments* geven kantoren 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.

230. Om de uitvoering en borging van deze 53 maatregelen ook onafhankelijk te monitoren is de Monitoring Commissie Accountancysector (MCA) ingesteld. De MCA heeft inmiddels tweemaal (in 2016 en 2018) een rapport uitgebracht met haar oordeel over de uitvoering van de 53-maatregelen en de ontwikkelingen in de sector meer in het algemeen. De MCA zal in het najaar van 2019 een derde rapport uitbrengen.

231. De MCA schetst in haar meest recente rapport[72] op zijn best een gemengd beeld. De MCA stelt dat de sector weliswaar vooruitgang boekt in het meer centraal stellen van kwaliteit:

'Het is evident dat binnen de accountancysector inmiddels sprake is van het sturen op cultuur- en gedragsverandering. Kwaliteit staat meer centraal in doen en laten dan in het recente verleden het geval was.' [73]

Maar daarbij zijn niet alle segmenten even ver.

'Binnen en tussen de segmenten zijn verschillen waarneembaar als het gaat om de 53 maatregelen. Het algemene beeld is dat van de OOB-vergunninghouders de Big4 vooroplopen en dat de Next5 volgend zijn. Positieve en negatieve uitzonderingen daargelaten lopen de grote niet-OOB vergunninghouders voor op de middelgrote, die op hun beurt voorlopen op de kleine niet-OOB vergunninghouders.'[74]

232. De MCA is ook kritisch: de veranderingen gaan te langzaam en:

'op basis van haar bevindingen ziet de Commissie diverse risico's en belemmeringen die het bereiken van het einddoel bemoeilijken en vertragen, waardoor onzekerheid bestaat of de door de sector ingeslagen weg de juiste is om dit tijdig genoeg aantoonbaar te realiseren.'[75]

233. Ziet de commissie het goed dan is de MCA voornamelijk kritisch op de diepgang van de verbetermaatregelen. De sector zet stappen in het implementeren van de genoemde 53 maatregelen maar de MCA is er niet van overtuigd dat met 'enkel' de 53-maatregelen het gewenste eindbeeld in zicht komt.

'De Commissie is van mening dat de accountancysector te weinig ambitie toont en daardoor te weinig werk maakt van het zoeken naar structurele oorzaken voor de problematiek en de te lange reeks aan incidenten waarmee de sector heeft te maken (gehad). Een groot deel van de

[72] http://www.monitoringaccountancy.nl/wp-content/uploads/2018/05/Tweede-verslag-Monitoring-Commissie-Accountancy-Doorpakken.pdf
[73] MCA 2018, p. 5.
[74] MCA 2018, p. 6.
[75] MCA 2018, p. 5.

sector maakt het zich te gemakkelijk door er telkens op te wijzen dat hard wordt gewerkt aan de invoering van de 53 door de sector aangedragen maatregelen en op het feit dat de sector meer gericht is op kwaliteit en het publiek belang dan in het verleden het geval was. Dat is weliswaar vooruitgang, maar het is niet genoeg om te waarborgen dat kwaliteit en het publiek belang ook in de toekomst centraal zullen blijven staan.'[76]

234. De MCA ziet vooral risico's in de zogenoemde *wicked problems:*

'De benadering van vraagstukken zoals het verdien-, business-, partner- en intern verrekenmodel dient minder defensief te zijn, maar ook voortvarender en met meer diepgang ter hand te worden genomen. [.] De aanpak is thans niet gericht op het durven beschouwen van dergelijke onderwerpen in de volle omvang, het kijken naar de voor- en nadelen van alle alternatieve modellen en evenmin wordt op zoek gegaan naar het detecteren en mitigeren van schadelijke prikkels. Ook hier toont de sector zich te optimistisch over bestaande modellen en laat na deze echt ter discussie te stellen. Sterker: de Commissie ziet de aanpak als een voorbeeld van de 'system fights back', ter behoud van de status quo.'[77]

235. De commissie vat het laatste rapport van de MCA als volgt samen: het gaat langzaam beter maar die verbetering gaat te langzaam en er zijn significante risico's dat het gewenste eindbeeld (een duurzaam gewaarborgde kwaliteit) niet wordt gehaald. De commissie acht in het bijzonder de opmerking van de MCA dat kwestieus is of de sector de goede dingen aan het doen is, belangwekkend. De MCA zegt hiermee in wezen dat niet vast staat of de activiteiten in de recente periode uiteindelijk zullen bijdragen aan het einddoel: een duurzaam gewaarborgde kwaliteit van wettelijke controles.

236. Naar aanleiding van dit rapport van de MCA heeft de NBA een brief[78] geschreven aan de Tweede Kamer waarin zij een actualisatie van het uit 2017 stammende verbeterprogramma Veranderagenda Audit presenteert. In die brief vat de voorzitter van de NBA de stand van zaken als volgt samen:

'Als accountants dienen wij het publiek belang en wij hebben gedurende de afgelopen jaren hard gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van onze controles. Daarmee is voortgang geboekt. Het zelfbewustzijn en het zelfreinigend vermogen van de sector zijn gegroeid. Accountantsorganisaties hebben flink geïnvesteerd in kwaliteit, wij zetten meer mensen in per opdracht, stellen ons kritischer op tegenover controleklanten en nemen vaker afscheid van controleklanten indien zij niet aan de hogere kwaliteitsstandaarden kunnen of willen voldoen. Ook nemen wij geen nieuwe klanten aan als de capaciteit ontoereikend is. Daarnaast hebben we als sector veel andere maatregelen getroffen die de kwaliteit van ons controlewerk verbeteren en naar een hoger niveau brengen. Het interne toezicht is versterkt met een onafhankelijke Raad van Commissarissen, de beoordelings- en beloningssystemen zijn aangepast en onze onafhankelijkheid is strenger gereguleerd dan waar ook ter wereld. Maar wij zijn nog niet tevreden. Het is noodzakelijk dat meer snelheid wordt gemaakt en meer diepgang wordt bereikt, zoals ook de MCA van ons verlangt.'

[76] MCA 2018, p. 75.
[77] MCA 2018, p. 6.
[78] NBA 2018ª, p.

237. 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.

238. De commissie heeft hierboven gewezen op de 3 niveaus waarop zij meent dat kwaliteit dient te worden beoordeeld: (i) de uitkomst van het controleproces en de compliance-kwaliteit, het bestaan, (ii) de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, en (iii) drivers die van materiële invloed zijn op de kwaliteit zoals de cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek.

239. De commissie heeft van de NBA een factsheet '*Inzicht in de Nederlandse Accountancysector. OOB-segment*'[79] ontvangen. De Stuurgroep Publiek Belang stelt in het voorwoord:

'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 publiek beschikbare data is iets dat de commissie herkent.

240. In deze Factsheet wordt informatie gepresenteerd over een aantal thema's. Die informatie is afkomstig uit openbare bronnen en is daarnaast op basis van een vragenlijst aangeleverd door de OOB-organisaties en de AFM. In deze Factsheets is ook informatie opgenomen over een aantal zaken die de commissie heeft aangemerkt als onderdeel van het derde niveau, de drivers van kwaliteit. Zo wordt opgemerkt dat bij deelnemende accountantsorganisaties partners in hun beloning een financieel risico lopen bij onvoldoende kwaliteit en dat het aantal gemaakte uren per jaar door kwaliteitsgerelateerde afdelingen is gestegen.

241. De commissie meent dat de NBA hiermee terecht een eerste stap heeft gezet in het verzamelen en beschikbaar maken van deze informatie. De commissie constateert tegelijkertijd dat uit het 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.

[79] De commissie publiceert dit Factsheet bij deze voorlopige bevindingen.

242. Ten slotte wijst de commissie op de uitkomsten van een recent onderzoek van de AFM naar de kwaliteitsgerichtheid van binnen de controleteams van de Big4-accountantsorganisaties.[80] De AFM heeft hiertoe een *self-assesment* uitgevoerd onder accountants van de 4 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.'[81]

243. De AFM merkt in dit onderzoek verder nog op dat:

'De verwachting is dat in 2020 de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam is geborgd.'[82]

244. De commissie stelt vast dat de AFM kennelijk van mening is dat de sector zodanige stappen heeft gezet dat de verwachting kan worden uitgesproken dat al komend jaar een afdoende resultaat is geboekt. De commissie begrijpt dat de AFM dit onderzoek vervolgt met een follow up met een beoordeling door de AFM zelf van de kwaliteitsgerichtheid bij de Big4 waarbij het zelfbeeld wordt getoetst. De uitkomsten zouden in de eerste helft van 2020 beschikbaar moeten komen.

245. Er lijkt, zo concludeert de commissie, binnen de sector en evident bij de OOB-organisaties, 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 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 minder positief.

8.3 Conclusie

246. De commissie heeft hiervoor aan de hand van een aantal indicatoren haar indrukken geschetst van 'de stand van de kwaliteit anno 2019' en de verwachtingen die er zijn ten aanzien van de ontwikkeling van de kwaliteit. Dat beeld is onvolledig. De commissie heeft eerder opgemerkt 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:

- 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.

[80] AFM 2019a.
[81] AFM 2019a, p. 7.
[82] AFM 2019a, p. 3.

247. De commissie constateert dat zij op elke van deze drie niveaus niet meer dan indrukken kan krijgen; actuele, objectieve en representatieve informatie ontbreekt. Of sprake is van een duurzaam, ernstig probleem met de kwaliteit van de wettelijk controles in Nederland kan daarom niet worden vastgesteld. Het ontbreken van transparantie over de kwaliteit zorgt er echter evenwel voor dat de kwaliteit niet duurzaam geborgd is. Gelet op het publieke belang van een deugdelijke accountantscontrole is dit niet acceptabel.

248. De commissie heeft eerder geconstateerd dat alle drie toezichthouders een volstrekt andere systematiek van beoordeling lijken te hanteren. De uitkomsten zijn daarmee niet goed vergelijkbaar en geven elk een partieel beeld van de kwaliteit.

249. De beoordelingen van de uitkomsten van het controleproces en compliance-kwaliteit door de toezichthouders AFM en SRA zijn niet altijd actueel of representatief. Ook lijken deze waarnemingen niet vergelijkbaar tussen toezichthouders of tussen kantoren daar waar het interne reviews betreft. De commissie heeft wel geconstateerd dat het aantal bevindingen door AFM en NBA hoog is, het aantal bevindingen bij de SRA is dan weer opvallend laag. Ook het aantal bevindingen bij interne reviews is hoog.

250. 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 minimaal een vijfde 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.

251. Het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem wordt door de AFM niet zichtbaar en door de SRA alleen indirect (door de *self assessment)* beoordeeld. Vast staat dat het functioneren van het kwaliteitsbeheersingssysteem niet automatisch kan worden afgeleid uit de bevindingen in controledossiers. De raad voor toezicht van de NBA beoordeelt kennelijk wel expliciet het kwaliteitsbeheersingssysteem, het aantal bevindingen is daar aanzienlijk. De uitkomsten van de trendanalyse van de AFM naar het gebruik van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen in het niet-OOB segment zijn eveneens aanleiding voor zorg.

252. Dat de aandacht voor de kwaliteit en ook voor de factoren die de kwaliteit van de wettelijke controles beïnvloeden, is toegenomen staat voor de commissie vast. De vraag of de kwaliteitsverbetering snel genoeg gaat en of het uiteindelijk doel met de al genomen maatregelen kan worden gehaald, kan de commissie door een gebrek aan informatie vooralsnog niet beantwoorden.

253. De commissie meent dat het cruciaal is dat er betere informatie beschikbaar komt over de kwaliteit van de wettelijke controles op alle 3 niveaus (compliance kwaliteit, kwaliteitsbeheersingssysteem, onderliggende drivers). De commissie doet daarom de volgende aanbeveling: Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen accountantsorganisaties jaarlijks indicatoren over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te publiceren. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor alle drie de niveaus van kwaliteit. De indicatoren worden gestandaardiseerd, door de toezichthouder voorgeschreven, en gecontroleerd om de vergelijkbaarheid tussen organisaties en in de tijd te waarborgen. De indicatoren worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeen gebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken. Wetenschap, toezichthouders en de accountancysector zelf zouden zich moeten inspannen voor meer (wetenschappelijk) onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse accountancysector, inclusief de factoren die verschillen in kwaliteit verklaren.

254. Het is de commissie niet ontgaan dat deze aanbeveling 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 transparantieverslag 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.'[83]

255. Daarbij heeft de commissie eveneens vastgesteld dat de MCA in haar laatste rapport constateerde dan ten aanzien van het bestaan van deze maatregel door accountantsorganisaties vooruitgang is geboekt.[84] De commissie meent evenwel dat de door haar geraadpleegde gepubliceerde kwaliteitsindicatoren, bijvoorbeeld in de transparantieverslagen, nog zeer beperkt tegemoetkomen aan de onderliggende wens om objectieve, vergelijkbare en representatieve informatie. De commissie heeft – immers - naar aanleiding van de gepubliceerde informatie vooralsnog geen oordeel kunnen vellen over de kwaliteit. Een gebrek aan standaardisatie en controle door de toezichthouder lijkt daaraan debet.

256. 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 van Audit Quality Indicators (AQI's) op de kwaliteit niet voldoende empirisch bewijs beschikbaar is om ex ante conclusies te kunnen trekken. De commissie 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.

[83] NBA 2014a, p. 100.
[84] Doorpakken! P.25.

9. Cultuur

9.1 De cultuur bij een accountantsorganisatie doet er toe

257. 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'[85]

258. De cultuur binnen accountantsorganisaties doet er dus toe. De commissie stelt vast dat er meer en meer aandacht is gekomen voor de invloed van gedrag en cultuur op het functioneren van organisaties. De commissie verwijst, bij wijze van voorbeeld, naar principe 2.5 over cultuur in de actuele Nederlandse Corporate Governance Code.

259. 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.

260. 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. De ongefilterde informatie en nuance is essentieel om de cultuur te kunnen begrijpen.

261. 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'.

262. Juist omdat er concrete invulling van cultuur lastig is, hecht de commissie eraan om een en ander, gefundeerd in wetenschappelijke literatuur, zo concreet mogelijk te maken. De

[85] IAASB 2014, p. 27.

commissie gebruikt daartoe de definitie van Schein[86] 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 je bedenkingen bij hebben.[87]

263. 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 verder toegelicht:

Onderdeel cultuur	Omschrijving	Centrale vraag
Waarneembare verschijnselen	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?
Geaccepteerde waarden	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?
Onderliggende en onbewuste aannames	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 vertoont 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?

264. Als buitenstaander is het lastig om vat te krijgen op de cultuur van een organisatie omdat je niet alle kenmerken van de cultuur kan duiden. 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 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

[86] Schein *American Psychologist* 1990, afl. 45(2), p. 109-119.
[87] 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.

geïncorporeerd.

265. Daarbij geldt dat aanpassing aan een organisatiecultuur een belangrijke voorwaarde is om binnen die organisatie succesvol te kunnen zijn. Dit blijkt ook uit het onderzoek van de VU waarbij geconstateerd wordt dat een dergelijke aanpassingsproces eveneens 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 readibly adapt to the rules of the game [i.e. essentially entail compliance with firm values]'.[88]

266. Als een individu een groot probleem heeft met de cultuur (of bepaalde kenmerken hiervan) dan zal dit veelal leiden tot de keuze om de organisatie te verlaten. Om een goed beeld te kunnen vormen van de cultuur van de organisatie is dus informatie van nieuwe, ervaren en voormalig medewerkers en partners van de organisatie van belang.

267. Binnen accountantsorganisaties worden accountants geconfronteerd met een institutionele (commerciële) druk – accountantsorganisaties zijn immers private op winst gerichte ondernemingen – en anderzijds als individueel beroepsbeoefenaar met de druk om te werken in het brede publieke belang. Zoals al eerder is opgemerkt (en ook uit onze consultatie blijkt[89]) kan binnen accountantsorganisaties 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.

268. Uit het onderzoek van de VU blijkt dat de uitvoering van (wettelijke) accountantscontroles, ('auditing') sinds de jaren 90 steeds meer gezien kan worden als een 'business', waarbij kostenbeheersing/winstmaximalisatie en kwaliteitsbeheersing op gespannen voet met elkaar kunnen staan.

269. 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-/opdracht- niveau.

270. De 'publieke' kant, volgt uit de publieke taak van de accountant. Bestendigd 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 beroepsorganisatie) waarin accountants hun beoordelingsvermogen en ruimte (in benodigde tijd, maar ook professionele vrijheid) kunnen gebruiken om dat te doen wat nodig is.

271. 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

[88] Detzen & Gold, p. 15.
[89] Zie hiervoor de ingediende consultatie van prof.dr. A.F.M. Brenninckmeijer.

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 VU[90] blijkt dat er al enkele decennia gediscussieerd wordt over de verhouding tussen standaardisatie van de accountantscontrole aan de hand van voorgeschreven controle-stappen (w.o. ook de '*international standards of auditing*' ISA's) en de ruimte voor 'vrije' professionele oordeelsvorming.

9.2 Bevindingen over de cultuur van accountantsorganisaties

272. De commissie heeft hierboven uiteen gezet dat de cultuur binnen een accountantsorganisatie een potentieel grote invloed heeft op kwaliteit van (individuele) wettelijke controles. De commissie zal thans ingaan op haar voorlopige bevindingen 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.

9.2.1 Accountantsorganisaties werken aan een cultuurverandering

273. Ziet de commissie het goed dan concludeerde de werkgroep die verantwoordelijk was voor het rapport 'In het publiek belang' waarin de zogenoemde 53-maatregelen waren opgenomen 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'[91]

274. 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.

275. In de eerste onderzoeken naar de implementatie van de maatregelen gericht op cultuur van de AFM in 2015[92] en 2017[93] en van de MCA in 2016[94] 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.

276. De MCA signaleerde in 2016 een 'technocratische en op compliance gerichte' benadering van de verandering. Vervolgens heeft de AFM in 2017 geconstateerd dat het verandertraject

[90] Detzen & Gold 2019, p. 13.
[91] NBA 2014a, p. 8.
[92] AFM 2015c.
[93] AFM 2017b.
[94] MCA 2016.

binnen het OOB segment met uitzondering van drie organisaties te langzaam gaat. De andere organisaties hebben onvoldoende focus of inzet laten zien voor de implementatie en borging van het verandertraject.[95] Besturen van de accountantsorganisaties laten weliswaar een goede toon aan de top zien en dit wordt door partners ook ondersteund maar het werd nog onvoldoende onderkend door medewerkers.[96]

277. Latere onderzoeken onder meer van NBA Young Profs en de Universiteit Nyenrode uit 2018[97], de MCA uit 2018[98] en de AFM uit 2019[99] hebben gekeken naar de geaccepteerde waarden (het tweede niveau van Schein) in de cultuur binnen accountantsorganisaties. Een belangrijke overeenkomst in de uitkomsten van deze onderzoeken is dat er binnen accountantsorganisaties voldoende aandacht is voor de kwaliteit binnen de accountantsorganisaties. Tegelijkertijd bestaat er een sterke budget-en tijdsdruk (als uiting van de commerciële cultuur), een hoge werkdruk, is er een sterke focus op compliance en bestaat er een cultuur van angst voor een review.

278. 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.

279. 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 angst-cultuur. Ziet de commissie het goed dan leidt dit er vervolgens op zichzelf weer toe dat de nieuwe generatie accountants gevormd wordt door een nadruk op compliance en het afvinken van checklists.

280. 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.

281. 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).

[95] AFM 2017b, p .4.
[96] AFM 2017b, p. 31 - 35.
[97] De Vries & Herrijgers 2018
[98] MCA 2018.
[99] AFM 2019a.

282. 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 gewezen 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 *'vinken zijn gezet'* in de ogen van de toezichthouder), maar de accountant heeft gemist wat er werkelijk speelt.

283. 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.

9.2.2 De cultuurverandering is nog niet duurzaam geborgd.

284. 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.

285. 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.

286. 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 bestendigt 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 seniors 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.[100]

287. De commissie acht onwaarschijnlijk dat de uitkomsten nu zodanig anders zouden zijn dat kan worden geconcludeerd dat de cultuurverandering duurzaam is veranderd 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.

288. De commissie ziet in dat verband een aantal aspecten die een duurzame borging in de weg zou kunnen staan. De commissie meent, kort gezegd, dat de accountancysector een relatief conservatieve en op behoud van de status quo gerichte beroepsgroep lijkt. 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 (het up or out – model) 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.

289. Terloops werd in het literatuuronderzoek van de VU[101] daarbij nog opgemerkt dat de typische professional in de meeste gevallen een mannelijk, blanke accountant is. Het is volgens de onderzoekers ondanks inspanningen in diversiteitsprogramma's moeilijk voor vrouwen en etnische minderheden om op te klimmen tot partner. [102] 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.

290. De commissie ziet overigens wel een positieve ontwikkeling in de aandacht voor jonge professionals. Inbreng van deze groep accountants met een relatief frisse blik is een goede ontwikkeling. De commissie is van mening dat de diverse Young Boards kunnen bijdragen aan contact tussen de werkvloer en het bestuurlijke niveau (binnen zowel accountantsorganisaties als de beroepsorganisatie), en er voor kunnen zorgen dat de stem van de accountants van de toekomst gehoord wordt en het beroep aantrekkelijk blijft voor de nieuwe generatie. Ook valt op dat in de Young Boards vrouwen beter vertegenwoordigd zijn.

291. 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. Daarom is de commissie van mening dat 'de druk op de ketel' moet worden gehouden. Omdat de cultuurverandering een lange(re) doorlooptijd heeft is het belangrijk dat juist ook als de accountants niet meer prominent in de (publieke) schijnwerpers staan de

[100] De Vries, Blomme en De Loo, 2018 p.38.
[101] Detzen & Gold, p. 37-38.
[102] 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.

aandacht hiervoor zowel binnen als buiten de sector niet mag verslappen.

10. Deel accountantsorganisaties kent nog verkeerde prikkels

292. Accountantskantoren laten grote verschillen zien in de prikkels die zij intern organiseren om het goede te doen. Dit varieert van een egalitair winstmodel tot winstverdeling die mede gerelateerd is aan het financieel presteren van accountants. Diverse kantoren hebben de laatste jaren werk gemaakt van het sterker koppelen van beloning aan de kwaliteit van de controle. Desalniettemin zijn er nog kantoren waar door de financiële prikkels problemen ten aanzien van de kwaliteit van de controle kunnen ontstaan.

293. 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*.'[103]

294. Dit schept 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. De commissie meent dat besluiten die direct of indirect raken aan de door de accountantsorganisatie te leveren kwaliteit voorbehouden dienen te zijn aan de raad van bestuur. Dit geldt in ieder geval voor besluiten ten aanzien van de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, het belonings- en winstdelingsmodel en significante investeringsbeslissingen. De governance van de accountantsorganisatie dient te waarborgen dat (binnen korte tijd uittredende) partners niet in staat zijn om direct of indirect het financieel eigenbelang te laten prevaleren boven het lange termijn belang van de onderneming en het publiek belang van een goede controlekwaliteit.

295. Daarbij geldt dat de meerderheid van het orgaan dat uiteindelijk het beleid van een accountantsorganisatie bepaalt – dit kan dus de raad van bestuur van de vergunninghoudende accountantsorganisatie maar ook de raad van bestuur van een holding zijn - dient te bestaan uit controlerend accountants. Dit om te voorkomen dat het belang van een kwalitatief goede wettelijke controle onvoldoende erkend wordt en niet wordt overvleugeld door bijvoorbeeld een meer commercieel georiënteerde cultuur bij de adviesorganisatie.

296. Voor zover het beloningenregime van een accountantsorganisatie daarin nog niet voorziet, moet de kwaliteit van de controle het voornaamste criterium voor de vaststelling van de beloning zijn. Een beloningenregime waarbij omzet en/of winst en het binnenhalen van nieuwe cliënten een belangrijke rol speelt kan een onwenselijk effect hebben op de kwaliteit. De commissie meent daarbij dat een vaste beloning in plaats van een variabele beloning de

[103] NBA 2014a, p. 98.

voorkeur geniet. Ten aanzien van winstdeling door partners meent de commissie dat egalitaire winstdeling (totale winst gedeeld door aantal partners) of een verdelingsmodel met kwaliteit als dominante maatstaf de standaard zou moeten zijn.

297. De commissie constateert dat niet uitgesloten kan worden dat, zeker voor oudere partners met een beperkte resterende tijd, er onvoldoende prikkels zijn om ten laste van de winst te investeren in de lange termijn kwaliteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor grote investeringen in de automatisering van het controleproces. Het is een maatschappelijk belang dat er voldoende in deze ontwikkeling geïnvesteerd wordt. Niet alleen omdat dit een betere controle mogelijk maakt omdat dan de kwaliteit van de controle minder afhankelijk wordt van steekproeven, maar ook omdat hierdoor minder snel een capaciteitstekort ontstaat.

298. De commissie heeft kennis genomen van het feit dat in de 53-maatregelen een aantal maatregelen gewijd zijn aan het bezoldigingsbeleid binnen accountantsorganisaties.[104] De commissie onderschrijft de daarin opgenomen maatregelen maar meent dat deze de scherpte ontberen om toetsbaar te kunnen zijn.

299. In de opdracht aan de commissie is haar uitdrukkelijk verzocht in te gaan op de mogelijkheid om de wettelijke controlepraktijk van accountantsorganisaties af te zonderen van andere dienstverleningsonderdelen (audit-only). De commissie ziet hiertoe geen aanleiding. De commissie verwijst daarvoor vooraleerst naar het eerder genoemde onderzoek van het Erasmus Competition and Regulation Institute waaruit blijkt dat er in ruime mate empirisch onderzoek is gedaan naar de effecten van een audit-only model op de kwaliteit. De uitkomsten van dat empirisch onderzoek zijn echter niet eenduidig, met andere woorden de effectiviteit van een dergelijke maatregel staat niet vast. Er is onderzoek waaruit een positief effect blijkt maar ook onderzoek waaruit een negatief effect blijkt. De commissie meent dat met de reeds bovengenoemde maatregelen afdoende kan worden geborgd dat er geen negatieve '*spillovers'* zijn van de adviesorganisatie naar de auditorganisatie.

[104] Meer in het bijzonder de maatregelen 3.1, 3.3, 3.5 – 3.8.

11. Er zijn geen aanwijzingen voor een gebrek aan concurrentie

11.1 Geen aanwijzingen voor te beperkte concurrentie

300. Ten aanzien van de gehele accountancysector zijn er geen indicaties dat het niveau van concurrentie te laag is. Uit analyses van SEO 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.

301. 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 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. Dit kan leiden tot marktfalen omdat bij een intransparante kwaliteit dit aspect onvoldoende meegewogen kan worden bij de werking van de markt.

302. 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 accountant te vinden die hun financiële verantwoording kan en wil controleren. Dit is niet vanzelfsprekend. Het is de commissie gebleken dat in het bijzonder in het publieke domein instellingen een gebrek aan keuze ervaren wordt wanneer zij de opdracht voor de wettelijke jaarrekeningcontrole aanbesteden.[105] In uitzonderlijke gevallen lijkt er voor dergelijke instellingen een probleem te ontstaan bij het aanbesteden van een wettelijke controle. Er zijn eveneens gevallen bekend in het private domein.

303. Om te voorkomen dat controleplichtige entiteiten (publiek of privaat) er niet in slagen een accountantsorganisatie te contracteren beveelt de commissie aan om de toezichthouder of de meest betrokken minister een aanwijzingsbevoegdheid te geven waarbij een accountantsorganisatie aan een controleclient 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 toezichthouder of 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.

[105] Zie onder meer het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek naar de markt voor accountancydiensten in Nederland. SEO Economisch Onderzoek 2019.

304. 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. De commissie meent van niet. In de eerste plaats omdat zij van oordeel is dat met een aanwijzingsbevoegdheid van de toezichthouder of minister kan worden volstaan, immers het probleem dat een publieke instelling in het geheel geen accountant bereid vindt om de controle uit te oefenen is daarmee geadresseerd. De commissie erkent dat het voor publieke instellingen mogelijk aantrekkelijk kan zijn om de controle te beleggen bij een overheidsaccountant, bijvoorbeeld vanwege de afwezigheid van een winstoogmerk. Tegelijkertijd tekent de commissie aan dat de vertegenwoordigers van publieke controlecliënten dit voorstel hebben afgewezen. Voorts ziet de commissie bezwaren ten aanzien van het in concurrentie treden van een publieke aanbieder met private partijen (markt-en-overheid problematiek).

305. De commissie heeft kennis genomen van suggesties om eventuele aanbodbeperkingen van accountants(organisaties) te adresseren door de ondergrens voor het uitvoeren van wettelijke controles te verhogen. Een dergelijke mogelijkheid is ook opgenomen in de 53-maatregelen.[106] 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.[107] 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 eveneens adviesdiensten verricht. De controle vormt dus een beperkt onderdeel van de dienstverlening aan kleinere ondernemingen. Het afschaffen van de controleplicht leidt aldus niet tot een grote capaciteitsverhoging voor nog wel controleplichtige ondernemingen. Er is daarmee op voorhand ook geen verband te leggen tussen een verhoging van de controlegrens en de kwaliteit.

11.2 Beperkt en afnemend aantal OOB-vergunninghouders

306. De commissie stelt wel vast dat er nog slechts een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning actief is. Tot voor kort waren er nog 9 maar momenteel slechts nog 6. Het OOB segment wordt gedomineerd door de Big4. Sinds het faillissement van Arthur Andersen zijn er mondiaal slechts vier grote spelers over. Er is aldus sprake van een zeer aanzienlijk concentratie van de markt. Dit is zorgelijk omdat voor een goede werking van een markt het essentieel is dat er voldoende (potentiële) concurrenten zijn. Het aantal OOB-vergunninghouders dat mogelijk in concurrentie treedt om een opdracht is bovendien beperkt door de verplichte periodieke kantoorroulatie en de wijze waarop die in Nederland is

[106] 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.*
[107] 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.

geïmplementeerd (te weten: door aan te sluiten bij de Europese verordening[108] 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.

307. De commissie constateert dat in andere lidstaten van de Europese Unie het aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning over het algemeen groter is. Daarbij dient overigens wel te worden aangetekend dat ook in andere lidstaten sprake is van een beperkt aandeel op de markt van anderen dan de Big4.

308. De commissie heeft sterke aanwijzingen dat dit geringe (en afnemende) aantal OOB-vergunninghouders veroorzaakt wordt door de combinatie van een toenemende regel- en toezichtsdruk enerzijds en gebrekkige verdiencapaciteit 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.

309. 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. Daarnaast is de commissie van oordeel dat de situatie waarbij (met name publieke) instellingen beperkte of zelfs geen enkele keuze hebben bij de aanbesteding van hun controleopdracht onwenselijk is.

310. Stibbe onderzocht in opdracht van de Big4- de concurrentie bij wettelijke OOB controles.[109] 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) opengebroken. Ook SEO concludeert niet dat in het specifieke segment van OOB-accountantsorganisaties sprake is van onvoldoende concurrentie.

311. Op voorhand kan niet worden uitgesloten worden dat er nog eens een faillissement plaatsvindt van een van de Big4 bedrijven. Met de verplichte kantoorroulatie en het verbod op combinatie van advies en controle bij dezelfde klant, wordt de concurrentie dan mogelijk wel te zeer beperkt. Dit zou er voorts 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. Ziet de commissie het goed dan is dit risico voor de Britse mededingingstoezichthouder *Competition and Markets Authority* (CMA) aanleiding geweest een aantal maatregelen voor te stellen die zogenoemde *challenger firms* in staat moeten stellen de concurrentie met de Big4 aan te gaan.[110]

312. Ten aanzien van de beschikbaarheid van accountantsorganisaties met een OOB-vergunning meent de commissie dat een aantal maatregelen kunnen worden overwogen die betrekking

[108] 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
[109] Stibbe 2019.
[110] CMA 2019.

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.

313. De commissie meent dat het uitgangspunt moet zijn om het aantal organisaties van openbaar belang tot een minimum te beperken teneinde het probleem van een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning evenzeer te beperken. Dit vergt een heldere definiëring van de criteria van 'openbaar belang' bij de OOB's. Mede indachtig de recente discussie over het 'tot OOB-verheffen' van woningbouwcorporaties met een bepaald aantal wooneenheden, meent de commissie dat deze heldere definiëring vooralsnog ontbreekt.

314. Er dient te worden bezien in hoeverre het mogelijk is om bij individuele accountantsorganisaties de wettelijke eisen 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. Hierdoor wordt het mogelijk aantrekkelijker om toe te treden tot het OOB-segment. De commissie is zich ervan bewust dat de eisen aan OOB-accountantsorganisaties ten minste ten dele van organisatorische aard zijn waarbij differentiatie naar type klant niet mogelijk is. Bij wijze van voorbeeld: een OOB-vergunning vereist een onafhankelijke raad van commissarissen. De commissie meent wel dat onderzocht kan worden in hoeverre differentiatie bij andersoortige eisen wel mogelijk is, bijvoorbeeld ten aanzien van de ingevolge artikel 22 Wta gestelde eisen aan het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

315. 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 kantoorroulatie niet vast. De commissie adviseert de verlengingsmogelijkheid uit de verordening alsnog op te nemen in de Wta alsmede in Europees verband het geheel of gedeeltelijk schrappen van de verplichte kantoorroulatie te agenderen.

316. De commissie meent ten slotte dat dient te worden bezien 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.

317. De commissie heeft kennis genomen van suggesties om de concurrentie in het OOB-segment te vergroten door *challenger firms* door middel van joint audit kennis te laten opdoen over de specifieke controle bij OOB's om daarmee in een later stadium de concurrentie met Big4 ondernemingen te kunnen aangaan. Joint audit is een van de maatregelen die de CMA voorstelt. De commissie ziet echter voor een verplichte[111] joint audit geen aanleiding. De commissie verwijst daarvoor vooraleerst naar het eerder genoemde onderzoek van het Erasmus Competition and Regulation Institute waaruit blijkt dat er in ruime

[111] Het staat ondernemingen vrij meer dan één accountantsorganisatie de opdracht te geven de wettelijke controle uit te voeren.

mate empirisch onderzoek is gedaan naar de effecten van een joint audit model op de kwaliteit. De uitkomsten van dat empirisch onderzoek zijn echter niet eenduidig, met andere woorden de effectiviteit van een dergelijke maatregel staat niet vast. Er is onderzoek waaruit een positief effect blijkt maar ook onderzoek waaruit een negatief effect blijkt. Nu de commissie ook vaststelt dat – op dit moment – geen sprake is van te weinig concurrentie is er ook vanuit die achtergrond geen reden voor een ingrijpende maatregel zoals een verplichte joint audit. Ten slotte wijst de commissie op de bovenstaande aanbevelingen die de beperkte beschikbaarheid van OOB-accountantsorganisaties adresseren.

12. Het stelsel van toezicht voldoet niet

12.1 Het stelsel van toezicht met 3 toezichthouders is complex

318. 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 accountantsorganisaties ten aanzien van de kwaliteit van de wettelijke controles. In de praktijk is het toezicht verdeeld tussen de AFM (accountantsorganisaties met een OOB-vergunning), de SRA (accountantsorganisaties zonder OOB-vergunning die lid zijn van de SRA) en de NBA (de overige accountantsorganisaties). De grondslag voor de verdeling van het toezicht op accountantsorganisaties tussen de AFM enerzijds en de NBA en de SRA anderzijds is afgeleid uit de Wta. In de memorie van toelichting bij die wet is opgenomen dat de AFM bij het toezicht op de naleving van de Wta rekening dient te houden met de uitkomsten van de beoordeling van andere organisaties ten aanzien van de werking van door accountantsorganisaties gehanteerde stelsels van kwaliteitsbeheersing.

319. Het doorgronden van de verschillende toezichtarrangementen en de actoren die hierbij een rol hebben is geen sinecure. Er is naar het oordeel van de commissie sprake van een complexe mengeling van intern toezicht door de beroepsgroep (NBA en SRA) en publiek toezicht (AFM), met een niet altijd even duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

320. De wens om de bestaande praktijk te eerbiedigen zonder af te doen aan de verantwoordelijkheid van de AFM als dé toezichthouder op accountantsorganisaties (de accountancysector) vormt de achtergrond (en daarmee de verklaring) voor de inrichting van het stelsel van toezicht. Tegelijkertijd leidt deze wens er toe 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.

321. Het feit dat de AFM geen toezicht houdt op werkzaamheden van accountantsorganisaties anders dan de wettelijke controle (bijvoorbeeld samenstelopdrachten) en het toezicht 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. Dit geldt temeer nu de NBA en SRA tevens belangenbehartiger van de accountancysector zijn. De commissie concludeert dat het stelsel van toezicht op accountantsorganisaties ondoorzichtig en complex is. Dit doet afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht.

12.2 De combinatie van belangenbehartiging en toezicht door NBA en SRA is ongewenst

322. De NBA is als beroepsorganisatie de vereniging voor accountants die zorg dient te dragen voor de kwaliteit van de werkzaamheden die accountants uitvoeren en toezicht uitoefent op deze kwaliteit. De NBA blijkt tegelijkertijd een belangenvereniging die opkomt voor de belangen van accountants en accountantsorganisaties.

323. Deze verschillende rollen leveren spanning op. De commissie kan zich bijvoorbeeld niet aan de indruk onttrekken dat de NBA zich veelvuldig aan de zijde van grote accountantsorganisaties lijkt op te stellen bij een verschil van mening met de (in sommige opzichten collega-) toezichthouder AFM. De NBA vertegenwoordigt daarbij formeel 'de accountants' maar dit betreft een diverse groep (onder meer accountants in het openbaar beroep, accountants in business) die werkzaam is bij een grote variëteit aan ondernemingen.

324. De commissie is van oordeel dat de combinatie van belangenbehartiger en toezichthouder niet aanvaardbaar is. De zoektocht naar compromissen van een belangenbehartiger verhoudt zich niet vanzelfsprekend met de rol en opstelling van een toezichthouder. Daarbij geldt het risico dat de toezichthouder zich vereenzelvigt met de onder toezicht gestelde en daarom terughoudend is bij het nemen van harde maatregelen (*supervisory forbearance)* nog sterker dan bij een onafhankelijke toezichthouder. Ten slotte geldt dat het reputatierisico van een interventie van de toezichthouder (hetgeen kan leiden tot een verslechtering in de perceptie van de sector waarop wordt toegezien) anders dan bij een onafhankelijk toezichthouder tevens direct de belangenbehartiger raakt. De commissie hecht er aan te benadrukken dat zij hiermee geen oordeel geeft over individuele toezichtshandelingen, zij plaatst evenwel fundamentele kanttekening bij de inrichting van het stelsel.

325. 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 toezichthouder. De SRA heeft daarenboven geen wettelijke grondslag of wettelijke taak maar is een vereniging waaraan op basis van een convenant (oneerbiedig gezegd; een afspraak) met AFM een toezichtrol is toegekend. De commissie hecht er aan te benadrukken dat de SRA in absolute aantallen toezicht houdt op het grootste aantal vergunninghoudende accountantsorganisaties in Nederland. De AFM houdt toezicht op slechts de OOB-organisaties. De NBA houdt toezicht op circa 90 organisaties. Op de overige circa 200 accountantsorganisaties met een Wta-vergunning wordt toezicht gehouden door de SRA. Dit zijn ook grotere organisaties zoals De Jong & Laan (Nr 11 in de lijst met grootste accountantsorganisaties[112]) en ABAB (nr. 12 in diezelfde lijst).

326. Effectief toezicht kenmerkt zich door een goede balans tussen de inzet van informele en formele instrumenten. De door de toezichthouder gehanteerde stijl – gericht op samenwerking of confrontatie – is daarbij evenzeer van invloed op de effectiviteit van het toezicht. De commissie verwijst daarbij met instemming naar de uitgangspunten die de PCAOB bij haar toezicht formuleert: *neutral, fair en evidence based.*

327. De commissie kan zich ten aanzien van de SRA niet aan de indruk onttrekken dat de balans tussen samenwerking en confrontatie te veel richting samenwerking neigt. De commissie wijst onder meer op het feit dat de SRA kennelijk als beleid heeft geformuleerd dat zij nimmer tuchtklachten aanhangig maakt tegen accountants die werkzaam zijn bij een bij de SRA aangesloten kantoor.

[112] NBA 2018c.

328. De commissie heeft hierboven reeds gewezen op het feit dat alle 3 de toezichthouders een volstrekt andere toetsingensystematiek hanteren. Gelet op het feit dat alle accountantsorganisaties zijn onderworpen aan een identiek normenkader (met dien verstande dat voor OOB-organisaties aanvullende normen gelden) is het onwenselijk dat dat normenkader door verschillende toezichthouders zo verschillend wordt getoetst en beoordeeld.

12.3 De uitoefening van het toezicht door de AFM behoeft aanpassing

329. 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 neemt.

330. Accountants(organisaties) hebben de wijze van uitvoering van hun werkzaamheden meer en meer ingericht naar de eisen die de toezichthouder daaraan stelt. De AFM richt zich bij de beoordeling van de kwaliteit van wettelijke controles op de vraag of

'een controleverklaring gefundeerd is afgegeven, dat wil zeggen op basis van voldoende en geschikte controle-informatie.'[113]

De AFM beoordeelt aldus of het controledossier de afgegeven controleverklaring kan schragen.

331. 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'[114]

332. 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 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:

'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.'[115]

[113] Autoriteit Financiële Markten (dhr. B. Dessing), 23 april 2019 (14:07), p. 2.
[114] VNO-NCW (drs. M.W. Noordzij), Den Haag, 18 april 2019 (11:48), p, 3.
[115] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (. . .), 24 april 2019 (14:07), p. 3.

333. Ook accountantsorganisaties zelf wijzen in hun inbreng op sommige plaatsen op het feit dat de (volledigheid van) controledossiers slechts een partiële maatstaf van een deugdelijke accountantscontrole is.[116] Zij ontkennen daarbij overigens niet het belang van de juiste en volledige vastlegging van de controlewerkzaamheden in een controledossier.

334. Het toezicht door de AFM kenmerkt zich door een belangrijke rol voor 'informeel toezicht', bijvoorbeeld door 'normoverdragende gesprekken' en een meer beleidsmatige benadering. Het aantal formele handhavingsmaatregelen zoals bijvoorbeeld aanwijzingen, boetes of tuchtklachten is gering. Ziet de commissie het goed dan is dit mede het gevolg van het feit dat het de AFM ontbreekt aan capaciteit om formele handhavingsbesluiten van een voldoende motivering te voorzien.

335. Vergeleken met bijvoorbeeld het toezicht in het Verenigd Koninkrijk (de Financial Reporting Council beschikt over een staf van 192 ultimo maart 2018) beschikt de AFM over weinig mensen en middelen. 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 het grootste deel van haar toezicht heeft zij gedelegeerd (via convenanten) aan de NBA en de SRA.

336. 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.

337. 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 acteert 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.

338. De commissie heeft ook signalen dat toegenomen aandacht voor compliance kwaliteit leidt 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 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 auditorganisatie.

[116] PwC (A.H.M. van Gils), Amsterdam, 19 april 2019 (15:57); KPMG (Head of Assurance E. Eeftink), Amstelveen, 19 april 2019 (12:31).

339. De commissie meent daarbij dat het negatieve beeld over de kwaliteit van de wettelijke controle in Nederland ook ten minste deels een gevolg is van het optreden van de AFM. 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).

340. 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

'differences in interpretation of auditing standard or regulatory requirements between practitioners and regulators.'[117]

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.

341. De commissie meent 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. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de AFM door haar jarenlange 'strijd' nog slechts beperkt open staat voor positieve ontwikkelingen - die er naar het oordeel van de commissie wel zijn - en dat de AFM meent dat een duurzaam gewaarborgde kwaliteit enkel mogelijk is na ingrijpende structurele maatregelen.

342. De commissie heeft ook voorzichtige aanwijzingen 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.

12.4 Een integrale herziening van het stelsel van toezicht is wenselijk

343. De commissie meent dat het huidig stelsel van toezicht alsmede de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend, niet voldoet. De toezichtstructuur is ondoorzichtig, het is lastig om de maatstaven en uitkomsten van de beoordeling door de diverse toezichthouders met

[117] ACCA 2019, p.10

elkaar te vergelijken en er bestaat te veel discussie over de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend.[118]

344. 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. Bij de beoordeling van de volledigheid van controledossiers zou de toezichthouder zich daarbij moeten richten op tekortkomingen die kunnen leiden tot materiële effecten.

345. Om de effectiviteit van het toezicht sterk te vergroten, stelt de commissie een integrale herziening van het stelsel van toezicht voor. De huidige toezichtstructuur met de AFM, SRA en NBA als toezichthouders op segmenten van de markt – met de AFM als bij wet aangewezen toezichthouder - wordt vervangen door een structuur, waarbij het toezicht op de gehele sector door één onafhankelijke toezichthouder wordt uitgeoefend. Deze toezichthouder krijgt afdoende budgettaire ruimte om het toezicht op de gehele sector daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.

346. 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.

347. De toezichthouder maakt aan de interne toezichthouders van controlecliënten (bijvoorbeeld de audit commissies) inzichtelijk 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.

348. Er komt bij de toezichthouder een meldpunt waarbij accountantskantoren terecht kunnen als zij controledossiers overnemen van collega kantoren die volgens hen grote kwalitatieve tekortkomingen hebben.

[118] De commissie verwijst ook naar de procedure die heeft geleid tot het uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven tussen de AFM en PwC/EY. ECLI:NL:CBB:2019:234

Bijlage I: Aanbevelingen[119]

I. *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 krijgen in de accountantscontrole. Deze onderwerpen krijgen eveneens een belangrijkere positie in de opleiding en de permanente educatie. Dit geldt niet voor controle van niet-financiële informatie die minder tot het traditionele, aan de controlerend accountant voorbehouden werkterrein behoort. De controle van deze niet-financiële informatie behoeft niet te worden voorbehouden aan de accountant.*

II. *De primaire verantwoordelijkheid voor de interne beheersing en de (juistheid van de) jaarstukken ligt bij de onderneming zelf. Om dit tot uitdrukking te brengen zou het bestuur naar Amerikaans voorbeeld een in control statement moeten afgeven, te controleren door de accountant.*

III. *In de communicatie tussen accountant, raad van commissarissen en aandeelhouders wordt meer inzichtelijk gemaakt op welke wijze de aansturing van de externe accountant bijvoorbeeld door de raad van commissarissen heeft plaatsgevonden. Dit kan onder meer door het daartoe strekkend verslag van de auditcommissie ter adviserende stemming voor te laten leggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders.*

IV. *Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen accountantsorganisaties jaarlijks indicatoren over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te publiceren. Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor alle drie de niveaus van kwaliteit. De indicatoren worden gestandaardiseerd, door de toezichthouder voorgeschreven en gecontroleerd om de vergelijkbaarheid tussen organisaties en in de tijd te waarborgen. De indicatoren worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeen gebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.*

V. *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.*

VI. *Besluiten, die direct of indirect raken aan de door de accountantsorganisatie te leveren kwaliteit, dienen voorbehouden te zijn aan de raad van bestuur van de organisatie. Dit geldt in ieder geval voor besluiten ten aanzien van het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, het belonings- en winstdelingsmodel en significante investeringsbeslissingen. De governance van de accountantsorganisatie dient te waarborgen dat (binnen korte tijd uittredende) partners niet in staat zijn om direct of indirect het financieel eigenbelang te laten prevaleren boven het lange termijn belang van de onderneming en het publiek belang van een goede controlekwaliteit.*

[119] De aanbevelingen worden gepresenteerd in de volgorde waarin zij in het rapport worden genoemd, de volgorde geeft geen prioritering weer.

VII. *De meerderheid van het Nederlandse orgaan dat het beleid van een accountantsorganisatie uiteindelijk bepaalt - dit kan de raad van bestuur van de vergunning houdende accountantsorganisatie maar ook de raad van bestuur van een holding zijn - moet bestaan uit controlerende accountants.*

VIII. *Voor zover het beloningenregime van een accountantsorganisatie daarin nog niet voorziet, moet de kwaliteit van de controle het dominante criterium voor de vaststelling van de beloning zijn. Een vaste beloning in plaats van een variabele beloning geniet de voorkeur. Ten aanzien van winstdeling door partners moet een egalitaire winstdeling (totale winst gedeeld door aantal partners) of een verdelingsmodel met kwaliteit als dominante maatstaf de standaard zijn*

IX. *Om te voorkomen dat een controleplichtige onderneming – ondanks gerede inspanning – er niet in slaagt een accountant te contracteren krijgt de toezichthouder of de meest betrokken minister de bevoegdheid een aanwijzing te geven waarbij een accountantsorganisatie aan een controleclient wordt toegewezen.*

X. *Het uitgangspunt moet zijn om het aantal organisaties van openbaar belang tot een minimum te beperken teneinde het probleem van een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning evenzeer te beperken. Het criterium 'openbaar belang' moet beter worden afgebakend*.

XI. *Er moet nader onderzoek worden verricht in hoeverre het mogelijk is om bij individuele accountantsorganisaties de wettelijke eisen te differentiëren naar type klant (OOB of niet-OOB). Dit zou de toetredingsdrempel voor een OOB-vergunning kunnen verlagen*.

XII. *Uit onderzoek blijkt dat de verplichte kantoorroulatie niet leidt tot een betere kwaliteit van controles, de concurrentie wordt hierdoor echter wel beperkt. De verlengingsmogelijkheid uit het Europees kader wordt om die reden alsnog opgenomen in de Wet toezicht accountantsorganisaties en in Europees verband wordt het geheel of gedeeltelijk schrappen van de verplichte kantoorroulatie geagendeerd.*

XIII. *Er wordt nader onderzoek gedaan 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.*

XIV. *Het beroep van accountant moet aantrekkelijker worden. Het doorbreken van de negatieve spiraal waarin de sector lijkt te verkeren, is hierbij noodzakelijk. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants, daarbij vormen werkdruk, de work-life balance en de cultuur bij een accountantsorganisatie cruciale factoren.*

XV. *De huidige toezichtstructuur met de AFM, SRA en NBA als toezichthouders op segmenten van de markt wordt vervangen door één onafhankelijke toezichthouder. Deze toezichthouder krijgt afdoende budgettaire ruimte om het toezicht op de gehele sector daadwerkelijk te kunnen uitoefenen*.

XVI. *Naast de beoordeling van controledossiers wordt de inrichting van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie een centraal onderdeel van het toezicht.*

XVII. *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. Dit vergt ook een constructieve dialoog tussen accountants en toezichthouder bijvoorbeeld ten aanzien van de uitleg van beroepsstandaarden en de ruimte voor de professionele oordeelsvorming van de accountant.*

XVIII. *De toezichthouder maakt inzichtelijk hoe kan worden omgegaan met haar bevindingen ten aanzien van de externe accountant.*

XIX. *Er komt bij de toezichthouder een meldpunt, waarbij accountants en accountantskantoren terecht kunnen als zij controledossiers overnemen van collega's of collega-kantoren die volgens hen grote kwalitatieve tekortkomingen kennen.*

Bijlage II: 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.
- **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, *Hoofdlijnen 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.
- **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.
- **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.
- **Buijnk *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2019, afl. 93(5/6), p. 135-137**
  W.F.J. Buijink, '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.
- **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 Ma*andblad 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 Ma*andblad 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 Ma*andblad 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 Ma*andblad 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. Trompter, '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.
- ***Independent review into the quality and effectiveness of audit: terms of reference***
  Independent review by Sir Donald Brydon into the quality and effectiveness of audit, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 10 april 2019.
- ***Independent review of the Financial Reporting Council***
  Independent review of the Financial Reporting Council, review geleid onder Sir John Kingman, 18 december 2018.
- **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.
- **Kloppenburg & Jansen 2017**
  M. Kloppenburg, & 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.
- **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 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_Committees.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 M*aandblad 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 afdeeling 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 Ontplooiiing, 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 & Herrijggers 2018**
  M. de Vries & B. Herrijggers, *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 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 III: 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 Alblasserdam)	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
TiasNimbas	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 IV: Overzicht inbreng 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. Pruim, 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)