

Per e-mail verstuurd

Commissie Toekomst Accountancysector

Datum	24 oktober 2019
Ons kenmerk	BnDg-19102361
Pagina	1 van 8
Betreft	Reactie AFM op 'Voorlopige bevindingen Commissie Toekomst Accountancysector'

Geachte leden van de Commissie Toekomst Accountancysector,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft met belangstelling kennisgenomen van de 'Voorlopige bevindingen van de Commissie Toekomst Accountancysector'. Wij gaan graag in op uw uitnodiging hierop te reageren.

Het maatschappelijk belang van relevante en betrouwbare verslaggeving van ondernemingen is groot. Gebruikers van verslaggeving moeten gerechtvaardigd kunnen vertrouwen op de (financiële) verslaggeving en het oordeel van accountants(organisaties) daarbij in de afgegeven controleverklaring. Uw onderzoek draagt er aan bij dat de kwaliteit van wettelijke controles naar de toekomst wordt geborgd, en is daarmee van groot belang. Zoals u ook aangeeft, is de (verbetering van de) kwaliteit van wettelijke controles complexe materie en zijn er geen *silver bullets* in het duurzaam borgen daarvan. Daarom onderstrepen wij het belang van de Commissie en het proces dat u heeft gevolgd, door veel stakeholders – via consultaties en ronde tafelgesprekken – ruimte te geven hun visie kenbaar te maken. Ook de AFM heeft hier graag aan bijgedragen.

De AFM herkent zich in een aantal van uw voorlopige bevindingen, waaronder de oproep tot meer transparantie, de oproep tot meer ketenverantwoordelijkheid en de noodzaak de scope van de wettelijke controle te laten aansluiten bij wat belanghebbenden daarvan verwachten. De set aan aanbevelingen is, tezamen genomen, een stap in de goede richting van de duurzame borging van de kwaliteit van wettelijke controles. De AFM maakt echter op onderdelen een andere taxatie van het kwaliteitsprobleem, wat betekent dat mogelijk aanvullende aanbevelingen wenselijk zullen blijken te zijn om de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te borgen.

Uw rapport bevat eveneens een aantal aanbevelingen op het gebied van het toezicht. De AFM ondersteunt uw uitgangspunten dat in de huidige toezichtstructuur, waar de NBA en de SRA deel van uitmaken, de onafhankelijkheid en uniformiteit van het toezicht nog niet in voldoende mate is geborgd. De AFM neemt graag deel aan een dialoog om te onderzoeken welke aanpassingen in de toezichtstructuur wenselijk en haalbaar zijn.

Datum 25 oktober 2019
Ons kenmerk BnDg-19102361
Pagina 2 van 8

De uitgangspunten die u schetst voor de wijze van toezicht houden, waaronder de noodzaak aandacht te besteden aan het kwaliteitsbeheersingssysteem en de drivers voor een goede kwaliteit van wettelijke controles, steunt de AFM eveneens. Waar het de toonzetting van de AFM betreft, willen we opmerken dat een toezichthouder altijd moet laveren tussen enerzijds het stimuleren en motiveren van de sector om kwaliteit te leveren, en anderzijds duidelijk te maken welke tekortkomingen er zijn. Deze kunnen betrekking hebben op de zachte kant, bijvoorbeeld het al dan niet aanwezig zijn van een kwaliteitsgerichte cultuur, als ook op de harde kant, waar het gaat om de naleving van wet- en regelgeving omtrent de kwaliteit van de wettelijke controles.

Wij gaan in deze reactie eerst in op de uitgangspunten in het rapport die de AFM ondersteunt. Daarna gaan wij achtereenvolgens in op de analyse van het kwaliteitsprobleem, de analyse van beleidsvoorstellen die raken aan de structuur van de sector, de toezichtstructuur en wijze waarop de AFM haar toezicht uitvoert. We beogen in onze reactie niet volledigheid na te streven en zullen een aantal door u in het rapport opgenomen onderwerpen niet of slechts gedeeltelijk adresseren.

De AFM steunt een aantal van de voorlopige bevindingen van de CTA, waaronder de oproep tot transparantie, meer ketenverantwoordelijkheid, een scope van de wettelijke controle die aansluit op de verwachtingen van de maatschappij, en de noodzaak tot geborgde cultuurverandering

De AFM steunt een aantal van de voorlopige bevindingen van de CTA, waaronder de volgende:

- *Noodzaak tot transparantie*: om stakeholders in staat te stellen tot een afgewogen beeld te komen van de kwaliteit van wettelijke controles (op sectorniveau én het niveau van een individuele instelling) is transparantie een fundamenteel uitgangspunt.
- *Ketenverantwoordelijkheid*: relevante en betrouwbare financiële verslaggeving is primair de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde onderneming. Ook andere actoren buiten de externe accountant, waaronder de auditcommissie, de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) en de AFM als toezichthouder, hebben een belangrijke rol daarbij. De AFM steunt onder meer uw aanbevelingen voor een *in-control statement* van het bestuur van de gecontroleerde entiteit en meer transparantie vanuit de auditcommissie richting de AVA.
- *Scope van de wettelijke controle*: de reikwijdte en diepgang van de wettelijke controle dienen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van de gebruikers van verslaggeving. De AFM steunt de conclusie dat dit onder meer betekent dat thema's als fraude, corruptie en continuïteit meer aandacht dienen te krijgen in de controle.
- *Cultuur*: de cultuur van accountantsorganisaties dient kwaliteitsgericht te zijn. De benodigde cultuurverandering vraagt om een duurzame borging. De AFM onderschrijft dat de cultuurverandering zodanig verankerd moet zijn, dat bij het verminderen van externe druk de verandering niet (onbewust) stil komt te staan of wordt teruggedraaid.

Datum 25 oktober 2019
Ons kenmerk BnDg-19102361
Pagina 3 van 8

De AFM maakt een andere taxatie van het kwaliteitsprobleem en vindt het belangrijk de oorzaken van het kwaliteitsprobleem bij de analyse te betrekken

Om tot proportionele en effectieve (beleids)voorstellen te komen om de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te verbeteren, is het van belang een goed beeld te hebben van de ernst, aanhoudendheid en oorzaken van het kwaliteitsprobleem. Daarom is uw oproep om dat beeld te vergroten door middel van meer transparantie, meer datapunten en meer onderzoek bijzonder welkom. Dat is ook een oproep die de AFM zich aantrekt. Uw voorlopige bevindingen zijn voor de AFM aanleiding te overwegen met hogere frequentie onderzoek te doen naar de kwaliteit van wettelijke controles. Daarnaast gaat de AFM graag de dialoog met de sector aan (nationaal en internationaal) om *audit quality indicators* te ontwikkelen.

Het is evenzeer belangrijk de data die wél voorhanden is zo veel mogelijk te duiden en in context te plaatsen. Hiertoe willen we een aantal observaties doen ten aanzien van de verschillende perspectieven op kwaliteit, de betekenis van bestaande datapunten, en de oorzaken van het kwaliteitsprobleem.

In de voorlopige bevindingen van de CTA wordt verschillende malen gewezen op de kwaliteitsbeleving van onder meer de gecontroleerde onderneming als indicator van kwaliteit¹. In het rapport van SEO² lijkt dit zelfs de belangrijkste graadmeter voor kwaliteit. De AFM is van mening dat de kwaliteitsbeleving van gecontroleerde ondernemingen geen goede graadmeter is voor de kwaliteit van wettelijke controles, omdat een groot gedeelte van ondernemingen een hoge kwaliteit van wettelijke controles gelijkstelt aan het verkrijgen van een goedkeurende controleverklaring³. Daarnaast geldt dat veel gecontroleerde ondernemingen niet voldoende in staat zijn de kwaliteit goed te beoordelen⁴. Ook de kwaliteitsbeleving van auditcommissieleden is geen goede indicator van kwaliteit. Deze beleving is in het door u gerefereerde onderzoek⁵ mogelijk gekleurd, omdat auditcommissieleden terughoudend kunnen zijn om zich naar buiten toe negatief uit te spreken over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controle. Auditcommissieleden hebben zelf een rol in de selectie en monitoring van de externe accountant en behartigen tevens de belangen van de onderneming. De AFM is van mening dat de kwaliteit enkel kan worden gevalideerd wanneer sprake is van voldoende onafhankelijkheid, capaciteit, eigen werkzaamheden en expertise in het beoordelen van de kwaliteit.

¹ Bijvoorbeeld randnummer 217.

² SEO Economisch onderzoek (2019), De Nederlandse markt voor wettelijke controles.

³ Zie enquête onder controleplichtige ondernemingen in SEO Economisch onderzoek (2019), De Nederlandse markt voor wettelijke controles.

⁴ Zie eveneens SEO Economisch onderzoek (2019), De Nederlandse markt voor wettelijke controles.

⁵ Zie randnummer 222: Enquête van Motivaction in opdracht van de NBA.

Datum 25 oktober 2019
Ons kenmerk BnDg-19102361
Pagina 4 van 8

De AFM ondersteunt uw oordeel dat het relatief hoog aantal bevindingen (materiële tekortkomingen) in de onderzochte controles *“een volstrekt onwenselijke uitkomst”*⁶ is, maar kan zich niet vinden in uw conclusie dat *“of sprake is van een duurzaam, ernstig probleem met de kwaliteit van de wettelijke controle (..) kan niet worden vastgesteld”*⁷. Alhoewel we beseffen dat het aantal datapunten ten aanzien van de kwaliteit van wettelijke controles in Nederland beperkt is, geven de beschikbare datapunten⁸ een consistent beeld over de tijd van het aantal bevindingen dat onacceptabel hoog is vanuit maatschappelijk perspectief. Daarmee is naar mening van de AFM voldoende reden om te spreken over een *duurzaam* (of: aanhoudend) kwaliteitsprobleem. Dit is ook een gedragen beeld internationaal, zowel vanuit het toezicht als vanuit de sector als reflectie op bevindingen vanuit het toezicht. De AFM heeft begrip voor uw standpunt dat het vanwege tijdsverloop moeilijk is om uitspraken te doen over de mate waarin (of: de *ernst*) het kwaliteitsprobleem zich anno (oktober) 2019 nog steeds voordoet⁹. Daarbij ziet de AFM net als u dat er initiatieven zijn genomen de kwaliteit te verbeteren. Tegelijkertijd is het aan de sector eerst aan te tonen dat dit daadwerkelijk leidt tot een duurzame kwaliteitsverbetering. Tot op heden is dit (nog) niet aangetoond.

De AFM vraagt u de internationale context waarin accountantsorganisaties acteren verder te betrekken in uw oordeelsvorming ten aanzien van het kwaliteitsprobleem. U geeft aan dat in de cijfers van IFIAR een afnemende lijn van het aantal bevindingen is te zien van 47% (2014) naar 37% (2018)¹⁰ van de onderzochte controles, waarbij u opmerkt dat sprake is van een *“zeer beperkte dataset”*¹¹. De AFM voegt hier graag de taxatie aan toe dat 37% nog steeds een maatschappelijk onwenselijk hoog percentage bevindingen betreft, dat een vergelijkbaar beeld geeft als de situatie in Nederland. Ook laat het zien dat de verandering internationaal (te) langzaam gaat, dat wederom een vergelijkbaar beeld geeft als de situatie in Nederland. Deze internationale bevindingen zijn relevant, omdat de grootste accountantsorganisaties en hun controlecliënten internationaal georganiseerd en actief zijn.

⁶ Randnummer 209.

⁷ Randnummer 247.

⁸ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/rapporten> met onder meer AFM onderzoeken uit 2010, 2013, 2015 en 2017 inzake de kwaliteit van wettelijke controles. Ook de door de CTA genoemde bevindingen van de accountantsorganisaties en belangenbehartigers zelf (randnummers 200 en 212) geven een consistent beeld.

⁹ Hierbij geeft de AFM wel graag aan dat een onafhankelijke en zorgvuldige beoordeling van de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controle altijd gepaard zal gaan met een zekere vertraging.

¹⁰ Randnummer 196.

¹¹ In het IFIAR rapport (2019) Survey of Inspection Findings 2018 wordt aangegeven dat de resultaten zijn gebaseerd op 921 wettelijke controles van *public interest entities*.

Om tot effectieve oplossingsrichtingen en beleidsvoorstellen te komen is niet enkel een blik op de ernst en aanhoudendheid van het probleem belangrijk, maar ook op de factoren die het kwaliteitsprobleem (mede) veroorzaken. De AFM ondersteunt onder meer dat u de impact van het ontbreken van een kwaliteitsgerichte cultuur betreft bij uw onderzoek¹². Het ligt voor de AFM ook in de rede de kwetsbaarheden in de structuur mee te wegen. In het AFM rapport “Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector” zijn (empirische) wetenschappelijke bewijzen weergegeven voor een negatieve impact op de kwaliteit van wettelijke controles van onder meer het verdienmodel (“de gecontroleerde entiteit betaalt de controleur”) en de combinatie van advies en controle in één onderneming. Uw aanbevelingen haken slechts gedeeltelijk aan op deze twee kwetsbaarheden. Een ander geïdentificeerde kwetsbaarheid – de informatie-asymmetrie tussen gebruikers van de controleverklaring en de opstellers daarvan – adresseert u wel (*audit quality indicators*).¹³

De AFM denkt dat meer aandacht voor beleidsvoorstellen die raken aan de structuur van de sector wenselijk is. Een gebrek aan ervaring met een maatregel zou niet op voorhand een reden mogen zijn om hier geen ervaring mee op te doen

U heeft als onderdeel van uw analyse een uitvraag gedaan naar wat in de empirische wetenschappelijke literatuur reeds bekend is over het effect van bepaalde (structuur)ingrepen op de kwaliteit van wettelijke controles (het ECRI onderzoek). In die rapportage wordt geconstateerd dat voor veel ingrepen geldt dat er weinig tot geen empirische literatuur voor handen is. We onderschrijven dat dit punt wordt veroorzaakt doordat wereldwijd weinig tot geen ervaring is opgedaan met bepaalde alternatieve sectorstructuren. U ziet hierin (mede) aanleiding veel van de genoemde maatregelen niet nader te overwegen¹⁴.

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

¹² Randnummer 283.

¹³ Randnummer 256.

¹⁴ Onder meer randnummer 152, 299, 304, 305 en 317.

Datum 25 oktober 2019
Ons kenmerk BnDg-19102361
Pagina 6 van 8

Zonder volledigheid te betrachten, wil de AFM kort reageren op twee specifieke en opvallende aanbevelingen. Ten eerste constateert de AFM dat uw bezwaren ten aanzien van de verplichte kantoorrotatie mogelijk meer aansluiten bij de bestaande combinatie met adviesdienstverlening en implementatie van rotatievereisten dan bij het achterliggende principe. Daarnaast is de AFM geen voorstander van een vernauwing van de OOB-definitie. Over beide onderwerpen gaan wij graag het gesprek verder aan.

De AFM herkent dat de toezichtstructuur aanpassing nodig heeft, de AFM staat open voor dialoog

U schetst meerdere belangrijke uitgangspunten voor de inrichting van de toezichtstructuur, waaronder onafhankelijkheid¹⁵ en een zo veel mogelijk uniforme toepassing van het normenkader¹⁶. Deze uitgangspunten ondersteunen wij. U geeft terecht aan dat deze twee uitgangspunten nog in onvoldoende mate zijn geborgd in de huidige inrichting van de toezichtstructuur.

De AFM staat open voor een dialoog met de CTA, NBA, SRA en andere stakeholders om te onderzoeken met welke aanpassingen in de toezichtstructuur deze uitgangspunten zo goed mogelijk zijn geborgd. Bij de afweging van mogelijke aanpassingen is het belangrijk een aantal overwegingen een plek te geven, waaronder:

- Op welke wijze kan de onafhankelijkheid en uniforme toepassing van het normenkader worden geborgd, waarbij ook wordt gekeken naar de toezichtpraktijk in het buitenland.
- Van welke synergiën in het toezicht is sprake (bijvoorbeeld tussen het toezicht op OOB-accountantsorganisaties en niet-OOB accountantsorganisaties, tussen het toezicht op accountantsorganisaties en het toezicht op de financiële verslaggeving, en tussen het toezicht op accountantsorganisaties en het bredere kapitaalmarkttoezicht).
- Welk budget en middelen zijn wenselijk, noodzakelijk en realistisch in verschillende modellen.

De AFM ontwikkelt haar toezichtaanpak verder door, parallel aan de aanbevelingen van de CTA. De AFM herkent zich niet in het beeld van een eenzijdige focus op 'compliance-kwaliteit' dat door sommige stakeholders wordt geschetst

U doet een aantal observaties over, en aanbevelingen voor, de toezichtaanpak van (onder meer) de AFM. Aan de ene kant ondersteunt u de stimulerende rol die de AFM speelt bij de totstandkoming van kwaliteitsslagen in de sector¹⁷, maar u geeft ook aan dat het toezicht verder moet veranderen.

¹⁵ Onder andere randnummer 324.

¹⁶ Onder andere randnummer 328.

¹⁷ Randnummer 329.

Datum 25 oktober 2019
Ons kenmerk BnDg-19102361
Pagina 7 van 8

Zo stelt u dat er meer aandacht dient te zijn voor de beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem¹⁸ en het bevorderen van kwaliteitsverbetering¹⁹. De AFM onderkent deze uitgangspunten die u formuleert en schetst graag hoe zij die toepast in haar toezicht.

De AFM besteedt in haar toezichtaanpak aandacht aan zowel de kwaliteit van wettelijke controles, als elementen uit het kwaliteitsbeheersingssysteem en de borging van de verandering die accountantsorganisaties doorgaan (waaronder gedrag- en cultuurelementen).²⁰ Zo geeft de AFM invulling aan het belang van de door u geformuleerde drie kwaliteitsniveaus.²¹ De AFM erkent dat dit niet altijd het geval is geweest. In de eerste jaren van het toezicht heeft de aandacht met name gelegen op de gerealiseerde kwaliteit om een beeld te kunnen krijgen van de robuustheid van de kwaliteitsbeheersingssystemen. De aandacht voor deze systemen is de afgelopen jaren toegenomen. De AFM neemt sinds 2015 ook de verandering die accountantsorganisaties doorgaan in onder meer gedrag en cultuur mee in haar toezichtaanpak.

Het stimuleren van kwaliteitsverbetering tracht de AFM op verschillende manieren vorm te geven. Ten eerste probeert de AFM bij te dragen aan het publieke debat door onderzoek uit te voeren naar factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van wettelijke controles en door *good practices* te identificeren.²² Ten tweede gaat de AFM doorlopend de dialoog aan met het Bestuur en de Raad van Commissarissen van OOB-accountantsorganisaties, de NBA en de SRA om te spreken over onder meer de kwaliteitsgerichte cultuur, het 'in control' zijn over kwaliteit, en dilemma's die daar bij worden ervaren. Ten derde kan de AFM informele en formele maatregelen opleggen, waar een kwaliteitsstimulerend effect van uit kan gaan. De effectiviteit van toezicht staat wel onder druk, nu de AFM niet meer direct jegens accountantsorganisaties kan handhaven op basis van materiële gebreken in wettelijke controles. De AFM pleit daarom voor maatregelen die het toezichtinstrumentarium versterken.²³ Tot slot maakt de AFM gebruik van haar signaalfunctie richting beleidsmakers, wanneer de AFM op basis van haar expertise en onafhankelijke rol, meent dat een beleidsverandering overweging verdient. De AFM ziet in uw voorlopige bevindingen aanleiding de wijze waarop de AFM kwaliteitsverbetering tracht te stimuleren verder door te ontwikkelen.

¹⁸ Randnummer 344.

¹⁹ Randnummer 346.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het AFM rapport (2017) "Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht".

²¹ Randnummer 176.

²² Zie het AFM rapport "Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector" (2018) als voorbeeld van onderzoek naar factoren die kwaliteit beïnvloeden. Zie het AFM rapport "Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht" (2017) als voorbeeld van een rapport waar de AFM onder meer *good practices* benoemt. Het benoemen van *good practices* kan ook kwaliteitsstimulerend werken voor accountantsorganisaties waar de *good practice* is herkend, omdat men ziet dat positieve ontwikkelingen erkenning krijgen.

²³ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2019/jun/cbb-uitspraak-accountants>.

Datum 25 oktober 2019
Ons kenmerk BnDg-19102361
Pagina 8 van 8

De AFM is bekend met de kritiek dat de wijze waarop de AFM de kwaliteit van wettelijke controles onderzoekt gericht is op 'compliance-kwaliteit' en de volledigheid van de controledossiers, wat juist niet zou helpen kwaliteitsverbetering te realiseren. Ook u geeft aan zich bewust te zijn van deze geluiden.²⁴ De AFM herkent zich evenwel niet in dat beeld. De AFM betracht een *principle-based* benadering in het toezicht. Hiervan kan een ander beeld ontstaan omdat het *principe* van het verkrijgen van voldoende en geschikte controle-informatie ook als *regel* concreet is opgenomen in de controlestandaarden. De AFM beoordeelt bij wettelijke controles of de externe accountant voldoende en geschikte controle-informatie heeft verkregen om zijn oordeel over de jaarrekening te onderbouwen. De AFM gaat hierbij met name na of de accountant voldoende (professioneel) kritisch is geweest en richt zich enkel op materiële onderdelen die van belang zijn voor het beeld van de jaarrekening.

Wij staan er vanzelfsprekend voor open onze reactie op uw voorlopige bevindingen nader toe te lichten en u naar behoefte verder te ondersteunen met informatie en/of reflectie. Wij wensen u veel succes met de afronding van uw onderzoek.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

drs. H.L. van Beusekom MBA
Bestuurslid (waarnemend voorzitter)

mr. drs. G.J. Everts RA
Bestuurslid

²⁴ Onder meer randnummer 174 en 332.