

Plan van aanpak; onderzoek Commissie Toekomst Accountancysector

1 februari 2019

1. Inleiding

Op 1 januari 2019 is door de minister van Financiën (hierna: de minister) de Commissie toekomst accountancysector (hierna: de commissie) ingesteld. De voorzitter en leden van de Commissie Toekomst Accountancysector, prof. mr. A.T. Ottow (voorzitter), prof. dr. E. Dijkgraaf, drs. M.E. de Vries RA., zijn benoemd bij besluit van de minister van Financiën. De commissie heeft tot uiterlijk 31 december 2019 om aan de minister haar advies uit te brengen.

Dit plan van aanpak beschrijft de wijze waarop de commissie voornemens is haar onderzoek in te richten. Het plan beschrijft achtereenvolgens het onderwerp van onderzoek, de methodologie en bronnen van informatie, de wijze waarop de commissie stakeholders bij haar onderzoek zal betrekken en een tentatieve tijdsplanning. Aan dit plan van aanpak kunnen geen rechten worden ontleend.

De commissie hecht aan de betrokkenheid en inbreng van alle stakeholders bij de (uitkomsten van) haar onderzoek. De commissie beoogt daarbij transparant te zijn over de uitvoering van haar werkzaamheden. Mede om die reden publiceert de commissie ook dit plan van aanpak.

2. Het onderwerp van onderzoek

De opdracht; kwaliteit van de wettelijke controles

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.

De accountancysector bevindt zich op dit moment in een verandertraject. "Dat verandertraject heeft voorsnog niet aantoonbaar geleid tot een duurzame verbetering van de wettelijke controles waardoor mogelijk op termijn aanvullende maatregelen moeten worden genomen" zo wordt in de toelichting bij de instellingsregeling opgemerkt. Hierbij staat het maatschappelijk belang van de accountantscontrole voorop: een onafhankelijk oordeel geven over de financiële verantwoording zodat derden daarop mogen vertrouwen.

De opdracht aan de commissie omvat zowel de controle op zogenoemde organisaties van openbaar belang (OOB's) die wordt uitgevoerd door de grote accountantsorganisaties als de wettelijke controle op niet-OOB's die ook door kleinere accountantskantoren wordt uitgevoerd.

De opdracht aan de commissie is primair 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 kwaliteit van dit type werkzaamheden valt buiten het bereik van de onderzoeksopdracht van de commissie.

Structuur van de accountancysector

De in de taakopdracht genoemde beleids- of wetswijzigingen ter verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles vallen in twee categorieën uiteen:

- wijzigingen die kunnen worden gerealiseerd binnen de huidige structuur van de accountancysector, en
- 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 van overheidswege en het beleggen van de benoeming van de externe accountant bij een onafhankelijke derde partij (het intermediair-model). De commissie is gevraagd om in ieder geval deze mogelijke beleids- of wetswijzigingen in haar advies te betrekken. De commissie kan ook andere structurele oplossingen onderzoeken die de kwaliteit van de wettelijke controles verbeteren.

Thema's in de advisering

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 Autoriteit Financiële Markten (hierna: 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 wordt 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 prikkels van marktfalen of mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van accountants, zowel in de private als de publieke sector.
- (iv) Ten vierde wordt de commissie gevraagd om de proportionaliteit van eventuele beleids- of wetswijzigingen voor de accountancysector en voor controlecliënten mee te wegen. Een proportionaliteitstoets vergt een beoordeling van 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). Daarbij speelt tevens een rol welke mate van zekerheid er is of de voorgestelde maatregel (of maatregelen) inderdaad een oplossing vormt (vormen) voor het probleem en niet op zichzelf weer (onevenredige) negatieve gevolgen heeft. Zo wijst de toelichting bij de instellingsregeling op het effect van een beoogde kwaliteitsverhoging op de kosten van de jaarrekeningcontrole en op de administratieve lasten.

3. Methodologie en informatiebronnen

De commissie zal als onderdeel van haar onderzoek in ieder geval:

- de aard en ernst van het kwaliteitsprobleem in de accountancysector vaststellen (zij zal daarbij vanuit verschillende perspectieven de kwaliteit bezien);
- mogelijke beleids- en wetwijzigingen als oplossing van dat probleem identificeren, mede in de internationale en Europese context;
- de verhouding van de mogelijke beleids- en wetwijzigingen tot het probleem beoordelen; en,
- inzicht verwerven en opnemen in de effecten van die beleids- en wetwijzigingen.

De commissie zal bij haar onderzoek de publieke taak van de accountant als uitgangspunt nemen. Dit volgt ook uit de opdracht, op grond waarvan het onderzoek primair is gericht op maatregelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle. Dit betekent 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).

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.

De commissie zal in haar onderzoek onder meer de volgende bronnen raadplegen:

- Relevante wetenschappelijke literatuur over de kwaliteit van wettelijke accountantscontrole;
- Onderzoek van de AFM en andere toezichthouders op de accountancysector;
- Publicaties van (vertegenwoordigende organen van) de accountancysector;
- Informatie uit gesprekken die de commissie zal voeren met deskundigen en stakeholders (zie hieronder nader); en,
- Onderzoek dat de commissie zelf zal (laten) uitvoeren.

Gesprekken

De commissie zal gesprekken voeren met deskundigen en stakeholders. De commissie zal in de eerste fase van haar onderzoek oriënterende gesprekken voeren met institutionele en vertegenwoordigende partijen. De commissie zal in dit verband in ieder geval gesprekken voeren met (vertegenwoordigers van) de AFM, de Monitoring Commissie Accountancy, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, gebruikers van de accountantsverklaring (beleggers vertegenwoordigd door de Vereniging voor Effectenbezitters en Eumedion), de Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Interprovinciaal Overleg. Deze gesprekken zullen een informeel karakter hebben en van deze gesprekken zal geen verslag worden gemaakt. Wel zal de commissie in haar eindrapport een overzicht opnemen van de partijen waarmee een dergelijk gesprek is gevoerd.

De commissie zal in de tweede fase van haar onderzoek rondetafelgesprekken organiseren met (nationale en internationale) deskundigen en stakeholders. Deze gesprekken hebben enerzijds tot doel de commissie nader te informeren over bepaalde deelonderwerpen en anderzijds om stakeholders in staat te stellen hun visie op deze deelonderwerpen aan de commissie kenbaar te maken en daarover met de commissie en elkaar in gesprek te gaan. Van deze rondetafelgesprekken zal wel een verslag gemaakt worden teneinde de commissie in staat te stellen in haar rapport naar de (mogelijk geanonimiseerde) inbreng van deelnemers te kunnen verwijzen.

In een latere fase zal de commissie nadere gesprekken voeren met partijen, die zij daartoe zal uitnodigen.

4. Betrokkenheid van stakeholders bij het onderzoek

De commissie is voornemens stakeholders, naast de hierboven genoemde gesprekken, op de volgende wijze bij het onderzoek te betrekken.

1. De commissie nodigt eenieder uit via een daartoe open te stellen loket op internet schriftelijk inbreng te leveren voor het onderzoek van de commissie. Dit loket zal in het eerste kwartaal van 2019 voor een nader te bepalen periode worden opengesteld via www.internetconsultatie.nl. Via dit loket kunnen position papers of andersoortige informatie aan de commissie worden overgelegd.
2. Verder zal de commissie in de tweede helft van 2019 een document openbaar consulteren dat de eerste analyses en bevindingen zal bevatten. Dit consultatiedocument zal gedurende een periode van vier tot zes weken op internet worden geplaatst zodat eenieder daarop schriftelijk kan reageren. Het ligt in de lijn der verwachting dat de commissie dit consultatiedocument vergezeld zal laten gaan van een aantal specifieke vragen.

Mede op basis van de reacties op dit consultatiedocument en de antwoorden op de vragen zal de commissie haar finale rapport opstellen. De commissie zal niet op alle ingebrachte position papers of reacties op het consultatiedocument afzonderlijk reageren. De commissie is op dit moment niet van plan een zienswijze te vragen op haar uiteindelijke rapport en de conclusies en aanbevelingen die daarin worden vervat.

5. Relatie tot het ministerie van Financiën en de Autoriteit Financiële Markten

Ingevolge artikel 5 van de instellingsregeling draagt de minister zorg voor het secretariaat. De secretaris is benoemd door de minister en werkzaam bij het ministerie. Het secretariaat zal de commissie ondersteunen in de praktische en inhoudelijke uitvoering van haar taak. De commissie acht zich echter volstrekt onafhankelijk van het ministerie en zal niet anders dan in haar rapport verantwoording afleggen aan de minister.

In de instellingsregeling is aan de commissie meegegeven dat zij de bevindingen van de AFM uit het rapport 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector' in haar onderzoek moet betrekken. Dit neemt niet weg dat de commissie zelfstandig onderzoek zal doen in het kader van de uitvoering van haar opdracht. Over contacten met de AFM zal de commissie in haar rapport op transparante wijze rapporteren.

6. Tentatieve tijdsplanning

Onderstaande tijdplanning is vanzelfsprekend niet limitatief, gedurende de gehele periode zullen naast de genoemde ook andere werkzaamheden plaatsvinden.

Q1 2019	Oriënterende gesprekken met belangrijke betrokken partijen. Inventarisatie en opdrachtverlening extern onderzoek.
Q2 2019	rondetafelgesprekken met deskundigen en stakeholders
Q2 2019	Afronding extern onderzoek
Q3 2019	Openbare consultatie
Q4 2019	Publicatie eindrapport

Bijlage: selectie van belangrijke ontwikkelingen, onderzoeken en analyses

2006

- Inwerkingtreding Wet toezicht accountantsorganisaties: invoering toezicht van overheidswege op accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren. Toezicht wordt belegd bij de AFM.
- Totstandkoming van Europese auditrichtlijn met invoering van publiek stelsel van toezicht op accountantsondernemingen die wettelijke controles verrichten.

2009

- Oprichting Accountantskamer (ondergebracht bij rechtbank Zwolle-Lelystad).

2010

- AFM publiceert "*Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking*".

2011

- AFM publiceert "*Rapport Prikkel voor kwaliteit accountantscontrole Een verkenning*".

2012

- Invoering van verplichte scheiding controle-adviesdiensten door accountantsorganisatie en verplichte controleroulatie bij oob-controles.

2013

- Inwerkingtreding Wet op het accountantsberoep
- AFM publiceert "*Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar kwaliteit accountantscontrole en stelsel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking bij negen OOB-vergunninghouders*".
- AFM publiceert "*Themaonderzoek niet-OOB-accountantsorganisaties Deel 1: NBA-kantoren*".
- AFM publiceert onderzoek "*Naleving overgangsregeling scheiding controle en advies*".

2014

- AFM publiceert "*Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties*".
- NBA publiceert "*In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de accountantscontrole*".
- Totstandkoming herziene Europese auditrichtlijn en auditverordening met aanscherping regelgeving voor accountantsorganisaties.

2015

- Monitoring Commissie Accountancy (MCA) ingesteld.
- NBA publiceert "*In het publiek belang - het kan echt beter*" een document dat de 53 maatregelen vertaalt naar niet OOB-kantoren)
- AFM publiceert "*Sector in beeld Marktanalyse accountantsorganisaties 2010 – 2014*".
- AFM publiceert "*Rapport Auditcommissies Verkenning naar kritisch vermogen auditcommissies bij verslaggeving en accountantscontrole*".

2016

- MCA publiceert "*Veranderen in het Publiek Belang*". Dit is het eerste verslag van de MCA.

2017

- AFM publiceert "*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.*"
- NBA publiceert "*Green Paper De definitie van Audit Kwaliteit.*" (White paper in april 2018).
- NBA publiceert "*Green paper Structuurmodellen accountancy.*"
- NBA publiceert "*Veranderagenda Audit.*"
- NBA publiceert "*Naar de kern. Een sectoranalyse van drivers van controlekwaliteit.*"

2018

- Inwerkingtreding Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties.
- MCA publiceert "*Doorpakken!*" Dit is het tweede verslag van de MCA.
- NBA publiceert "*Good practices*" voor een kwaliteitsgerichte cultuur.
- NBA publiceert "*Relevanter niet riskanter. Green paper organisatiecontinuïteit.*" (White paper in december 2018).
- AFM publiceert "*Verkenning Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector.*"
- Competition and Markets Authority (VK) publiceert "*Statutory audit market study.*" en "*Statutory audit market study update paper.*"
- In het VK wordt de *Independent review of the Financial Reporting Council* (de FRC is de Britse toezichthouder op de accountancysector) gepubliceerd.
- In het VK wordt het in opdracht van Labour opgestelde rapport '*Reforming the auditing industry*' gepubliceerd.