



Commissie Toekomst Accountancysector (CTA)

T.a.v. prof. mr. A.T. Ottow, voorzitter

Den Haag, 31 oktober 2019

Ref: B19.17

Betreft: Reactie op de voorlopige bevindingen van de CTA

UITSLUITEND VERSTUURD VIA INTERNETCONSULTATIE.NL

Geachte mevrouw Ottow,

Eumedion heeft met veel waardering en belangstelling kennis genomen van de voorlopige bevindingen en aanbevelingen van uw commissie (hierna: 'interim-rapport') zoals gepubliceerd op 1 oktober 2019. Graag maakt Eumedion gebruik van uw uitnodiging om te reageren op de vragen die in het interim-rapport zijn opgenomen. Gelet op de korte termijn om hierop te reageren, kunnen wij deze vragen slechts op hoofdlijnen beantwoorden. Gelet op onze missie beperken wij onze reactie tot de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op beursvennootschappen en op de accountantskantoren die de controle van de jaarrekening van deze vennootschappen uitvoeren (de 'OOB-accountantskantoren').

1. Deelt u de hoofdconclusies van de CTA? Zo nee, waarom niet?

Eumedion kan zich vinden in de volgende hoofdconclusies:

1. Dat er een kloof bestaat tussen wat de samenleving verwacht van de wettelijke accountantscontrole en dat wat accountants thans (kunnen en moeten) leveren.

2. Dat elke actor in de hele keten, met inbegrip van aandeelhouders, zijn rol dient te spelen om de juiste financiële verantwoording van vennootschappen af te dwingen.
3. Dat er een gebrek is aan transparantie over de kwaliteit van het verrichte werk van accountants(kantoren).
4. Dat het niet waarschijnlijk is dat de cultuurverandering al duurzaam is verankerd op het “diepste, onbewuste niveau” van accountantskantoren en dat om die reden “de druk op de ketel moet worden gehouden”.
5. Dat er voldoende concurrentie is tussen de OOB-accountantskantoren, maar dat beschikbaarheid een probleem kan zijn.

Dat wij ons kunnen verenigen met de bovenstaande hoofdconclusies, betekent overigens niet dat wij het ook eens zijn met alle aanbevelingen die uit deze hoofdconclusies voortvloeien. Zie hiervoor ons antwoord op vraag 2.

Wij zijn niet overtuigd van de laatste hoofdconclusie van de CTA, namelijk dat het stelsel van toezicht niet goed voldoet. Aangezien Eumedion vanuit haar missie zich alleen richt op beursvennootschappen, onthouden wij ons van een oordeel over het functioneren van de SRA en NBA als gedelegeerd toezichthouder. Wij willen in dit kader alleen opmerken dat één onafhankelijke, directe¹ toezichthouder op het gehele accountsberoep het risico in zich bergt dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en strengheid van het toezicht op de OOB-kantoren. Ook al wil de CTA dat de toezichthouder afdoende budgettaire ruimte krijgt om het toezicht op de gehele sector daadwerkelijk te kunnen uitoefenen, verwachten wij dat het voor de toezichthouder erg lastig zal zijn om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Onze vrees is dat door de verwachte capaciteitstekorten er minder toezichts aandacht zal zijn voor de OOB-kantoren, die een in onze ogen aanzienlijk groter maatschappelijk belang dienen dan niet-OOB-kantoren. Vanuit beleggersperspectief is het introduceren van ‘verwaterd toezicht’ op OOB-kantoren geen aantrekkelijk vooruitzicht. De kwaliteit van het toezicht en het vertrouwen van de buitenwereld daarin valt of staat met een strenge toezichthouder op de grootste accountantskantoren, niet met toezicht op de kwaliteit van de accountant van ‘de slager om de hoek’. Bovendien rijmt een verwaterd toezicht ook niet met één van uw hoofdconclusies om ‘de druk op de ketel te houden’ bij – in het bijzonder – OOB-accountantskantoren.

Wij willen voorts nog een aantal kanttekeningen plaatsen bij uw opmerkingen over de uitoefening van het toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De CTA lijkt in haar rapport te suggereren dat de AFM enkel de volledigheid van de controledossiers beoordeelt (zie paragrafen 174 en 344) en daarmee een negatieve compliancecultuur bevordert. Daarmee doet de CTA de

¹ In de zin van het niet-delegeren van het toezicht op niet-OOB-accountantskantoren aan andere organisaties.

AFM tekort. De AFM richt zich juist op de belangrijkste elementen van de controlewerkzaamheden en heeft via haar rapporten over de kwaliteit van de wettelijke controles door de OOB-accountantskantoren laten zien dat het professioneel-kritisch vermogen van verschillende accountants onvoldoende was. De openbare rapporten met de toezichtsbevindingen van de AFM onderstrepen ook dat het gaat om materiële tekortkomingen in de controledossiers.

Voor beleggers blijft het van groot belang dat de AFM een accountantstoezichthouder met 'tanden' blijft en dat de toezichthouder materiële tekortkomingen in de controles van individuele beursvennootschappen fors kan blijven beboeten. Wij zijn dan ook verheugd dat ook u meent dat de beoordeling van de controledossiers een centraal onderdeel van het toezicht moet blijven. Wij zijn het met u eens dat het toezicht zich daarnaast ook moet richten op de inrichting van het kwaliteitsbeheersingssysteem (**aanbeveling XVI**). Het gaat wat ons betreft namelijk om de toetsing van zowel het bestaan, als de opzet en werking van de interne kwaliteitswaarborgen van accountantskantoren (dus ook de resultaten van het interne kwaliteitsbeheersingsbeleid).

2. Bent u het eens met de aanbevelingen van de CTA? Zo nee, waarom niet?

Wij richten ons in de beantwoording op die aanbevelingen die voor Eumedion het belangrijkste zijn. Vanwege de korte consultatieperiode kunnen wij niet uitvoerig ingaan op alle 19 aanbevelingen van de CTA.

2.1 Aanbevelingen die Eumedion van harte steunt

De CTA is van opvatting dat ook commissarissen (in het bijzonder auditcommissies) en aandeelhouders hun rol moeten spelen om de kwaliteit van de controle te verbeteren. Uit in opdracht van de CTA verricht onderzoek blijkt dat een versterking van de governance van ondernemingen een positief effect heeft op de kwaliteit van de accountantscontrole. De CTA vindt in dat kader dat het door de Nederlandse Corporate Governance Code voorgeschreven 'in control statement' versterking behoeft door deze te laten controleren door de accountant, zoals ook in de Verenigde Staten gebeurt (**aanbeveling II**). Bovendien moet het verslag van de auditcommissie veel beter. Dat kan volgens de CTA worden gestimuleerd door het verslag van de auditcommissie jaarlijks ter adviserende stemming voor te leggen aan de aandeelhoudersvergadering (AVA) (**aanbeveling III**). Eumedion steunt deze aanbevelingen van harte. Zij kunnen de accountant helpen om een goede controle te verrichten en legt een deel van de verantwoordelijkheid hiervoor bij de relevante stakeholders. Het zelfregulerend vermogen door aandeelhouders wordt door deze suggesties versterkt. Bovendien sluit de laatste aanbeveling aan bij de conclusies van de jury van de Henri Sijthoff-prijs voor het beste jaarverslag over

boekjaar 2018.² Bovendien laten de ervaringen met de adviserende AVA-stemmingen over het remuneratierapport van beursondernemingen in het buitenland³ zien dat de kwaliteit en de informatiewaarde van deze rapporten mede hierdoor zijn toegenomen en dat over het bezoldigingsbeleid en de uitkomsten daarvan uitgebreide dialogen plaatsvinden die de leden van remuneratiecommissies ‘scherp’ houden.⁴ Verwacht mag worden dat soortgelijke effecten zichtbaar zullen worden als het verslag van de auditcommissie ter stemming aan de algemene vergadering wordt voorgelegd.

De CTA constateert dat het lastig is om de huidige kwaliteit van de controles vast te stellen. Harde data zijn niet beschikbaar. “Of sprake is van een ernstig en duurzaam probleem met de kwaliteit van de wettelijke controles in Nederland kan daarom niet worden vastgesteld. Tegelijkertijd kan niet worden uitgesloten dat de kwaliteit duurzaam tekort schiet”, aldus de CTA. Volgens de CTA wordt het huidige debat daardoor gedomineerd door “meningen” en niet door “feiten”. De CTA doet daarom een oproep aan de kantoren om vergelijkbare *key performance indicators* over de kwaliteit van controles op te stellen en te publiceren op één openbaar toegankelijke locatie (**aanbeveling IV**). Ook deze aanbeveling steunen wij van harte. Zij kan bijdragen aan het vergelijkbaar maken van de kwaliteit van de verschillende accountantskantoren. Dit kan de raad van commissarissen helpen in het selectieproces van een nieuw accountantskantoor. Ook de aandeelhouders zijn hierbij gediend: deze indicatoren kunnen een verdere bijdrage leveren aan het uitbrengen van een ‘geïnformeerde stem’ over de voorgestelde benoeming van een accountantskantoor tijdens de aandeelhoudersvergadering.

2.2 Aanbevelingen waar Eumedion kritisch tegenover staat

De CTA wijst, zeer naar tevredenheid van Eumedion, overtuigend het zogenoemde intermediair-model af. De benoeming van de accountant blijft derhalve de verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen en van de algemene vergadering. Wel vindt de CTA dat de AFM of de Minister de mogelijkheid moet krijgen om een accountantskantoor aan een OOB-instelling toe te wijzen als die instelling er zelf niet in slaagt een kantoor te vinden dat de controle wil doen (**aanbeveling IX**).⁵ Wel moet de desbetreffende vennootschap, als het aan de CTA ligt, aantonen dat zij een redelijk honorarium beschikbaar wil stellen en de bereidheid heeft om redelijke aanpassingen te doen in de interne beheersing. Het lijkt ons voor de AFM of de Minister echter lastig om te bepalen wat “een redelijk honorarium” is en of de desbetreffende vennootschap “redelijke aanpassingen” wil doen in de interne beheersing. Welke objectieve criteria zal de AFM

² FD, ‘Sijthoff-jury: opener zijn over discussie met accountant’, 8 oktober 2019.

³ In Nederland wordt dit vanaf AVA-seizoen 2020 wettelijk verplicht; zie ontwerpartikel 2:135b lid 2 BW (kamerstukken I 2018/19, 35058, A en C).

⁴ Zie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport van het Britse Lagerhuis, ‘Executive rewards: paying for success’, 26 maart 2019 en High Pay Centre/CIPD, ‘Executive Pay: Review of FTSE 100 Executive Pay’, 2018.

⁵ Zo zijn er nu al twaalf Nederlandse beursvennootschappen die geen accountant kunnen vinden.

of de Minister hiervoor moeten hanteren? Wat zou de AFM of de Minister moeten doen als een goede controle bij een vennootschap niet mogelijk blijkt of als de jaarrekening geen goedkeurende verklaring verdient? Kan de AFM nog wel goed toezicht houden op het desbetreffende kantoor als dat kantoor op aanwijzing van haarzelf of de Minister (die politiek verantwoordelijk is voor het functioneren van de AFM) is aangesteld? Wat zijn de aansprakelijkheidsrisico's voor de AFM of de Minister als later blijkt dat het desbetreffende accountantskantoor steken heeft laten vallen en op onjuiste gronden een goedkeurende verklaring heeft afgegeven bij de jaarrekening? Wij vinden dat de CTA zich eerst over deze vragen en neveneffecten moet buigen voordat zij een zo vergaande aanbeveling doet. Daarnaast kan er van een steeds kritischer acceptatiebeleid van de OOB-kantoren een positieve en reinigende werking uitgaan op met name de 'onderkant' van de beurs (in termen van een integer bestuur, een professionele raad van commissarissen en een goede interne beheersing).

Wij zijn het slechts ten dele eens met **aanbeveling I**. Wij onderschrijven uw pleidooi om de onderwerpen continuïteit en fraude een grotere en meer herkenbare positie te geven in de accountantscontrole. Dat laatste punt (fraude) is tezamen met het punt 'naleving van wet- en regelgeving'⁶ door sommige accountantskantoren al in gang gezet.⁷ In aanbeveling I spreekt de CTA zich uit tegen een wettelijke rol voor de accountant om niet-financiële informatie te toetsen. Dat kan ook door andere partijen worden gedaan, zo meent de CTA. Deze aanbeveling sluit echter niet goed aan op de wettelijke rol die de accountant nu al heeft bij de inhoud van het bestuursverslag. Sinds boekjaar 2016 moet de accountant niet alleen onderzoek doen naar de jaarrekening, maar ook onderzoeken of er, in het licht van de tijdens de controle verkregen kennis en begrip omtrent de vennootschap en haar omgeving, materiële onjuistheden in het bestuursverslag zitten.⁸ Dit oordeel moet ook in de controleverklaring worden opgenomen, onder opgave van de aard van die eventuele materiële onjuistheden.⁹ Tijdens de parlementaire behandeling heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat er een "actieve onderzoeksverplichting" voor de accountant bestaat om materiële onjuistheden in het bestuursverslag te signaleren en daarover te rapporteren in de controleverklaring. Het gaat, volgens de minister, dan bijvoorbeeld om informatie over risico's en corporate governance.¹⁰ Naar onze mening gaat het om de gehele niet-financiële verklaring die in het bestuursverslag is opgenomen.¹¹ Gelet op deze wettelijke taak, lijkt het ons voor een vennootschap weinig efficiënt om "andere beroepsoefenaars" ook te vragen naar deze informatie te kijken en om deze

⁶ Wij vinden dat dit punt, mede gelet op de verschillende problemen die banken ondervinden met de juiste naleving van de antiwitwaswetgeving en de effecten daarvan op onder meer de beurskoersen van deze vennootschappen, expliciet in aanbeveling I moet worden genoemd.

⁷ Zie het Eumedion-evaluatierapport van het AVA-seizoen 2019, p. 13 (beschikbaar via <https://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/ava-evaluaties/2019-ava-evaluatierapport.pdf>).

⁸ Art. 2:393 lid 3 BW.

⁹ Art. 2:393 lid 5, onderdeel g, BW.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 176, nr. 6, p. 7-8.

¹¹ Zie art. 5 Besluit bekendmaking niet-financiële informatie.

informatie eventueel te verifiëren. Bovendien bergt dit het risico in zich van tegenstrijdige oordelen, wat alleen maar tot verwarring bij de gebruikers van de niet-financiële informatie zal leiden. Daarbij komt dat niet-financiële informatie, dat veel verder reikt dan de *sustainable development goals* waarnaar de CTA refereert, voor beleggers steeds belangrijker wordt. Beleggers gebruiken deze informatie om te beoordelen of de vennootschap het vermogen heeft om langetermijnwaarde te creëren. Op haar beurt is deze informatie voor de accountant direct relevant om een oordeel te vellen over de langetermijncontinuïteit van de desbetreffende vennootschap. Daarnaast zou het vreemd zijn om van vennootschappen een geïntegreerde visie op de financiële en niet-financiële prestaties te verlangen en om daarover ook geïntegreerd te rapporteren (*integrated reporting*), terwijl de accountant dit niet zou hoeven te doen. Beleggers verwachten ook van accountants 'geïntegreerd denken' en derhalve een 'geïntegreerde controleverklaring'.

Uit in opdracht van de CTA verricht onderzoek zou blijken dat een verplichte kantoorroulatie niet leidt tot een betere kwaliteit van controles, terwijl de concurrentie hierdoor wel wordt beperkt. De CTA beveelt daarom aan om de verlengingsmogelijkheid tot 20 jaar uit de Europese Auditverordening alsnog op te nemen in de Wet toezicht accountantsorganisaties en om in Europees verband te pleiten voor het geheel of gedeeltelijk schrappen van de verplichte kantoorroulatie (**aanbeveling XII**). Wat ons opvalt is dat het desbetreffende onderzoeksrapport een samenvatting is van vooral 'oud' wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoeksrapport haalt slechts twee studies aan die het effect van de vrij recent ingevoerde verplichte kantoorroulatie in de Europese Unie (EU) respectievelijk Nederland hebben onderzocht. Het is de vraag of een zo ingrijpende aanbeveling van de CTA op slechts twee studies mag worden gestoeld. Daarbij komt nog dat de studie over de effecten van de verplichte kantoorroulatie in de EU nog niet concluderend kan zijn, aangezien nog veel EU-lidstaten middenin het proces van kantoorroulatie zitten. Datzelfde kan waarschijnlijk worden gezegd van het 'Nederlandse' onderzoek dat in het najaar 2017 werd uitgevoerd. Het onderzoek vond één of twee jaar plaats nadat de meeste Nederlandse beursvennootschappen van accountantskantoor waren gerouleerd. Het is zeer de vraag of dan al een duidelijk beeld kan worden gegeven van het effect van verplichte kantoorroulatie op de kwaliteit van accountantscontroles. Het desbetreffende kantoor mag immers maximaal tien jaar achtereen de controle van de jaarrekening van de beursvennootschap uitvoeren en de verwachting is dat de eventuele baten van kantoorroulatie zich na het eerste controlejaar zullen voordoen.¹² Bovendien blijkt uit het 'Nederlandse' onderzoek dat een significant aantal respondenten op de door de onderzoekers opgestelde questionnaire het nut van kantoorroulatie onderschrijft. Een statistisch significant deel van de respondenten meent verder dat de maatregelen in de Europese Auditverordening bijdragen aan een onafhankelijke

¹² J.B.S. Hijink, B.J. de Jong en L. in 't Veld, *De effecten van (verplichte) roulatie van accountantskantoor in de Nederlandse praktijk*, Nijmegen: Onderzoekcentrum Onderneming & Recht 2018, p. 22.

opstelling van de accountant en het 'versterken' van zijn professioneel-kritische opstelling. Deze factoren zullen naar verwachting op termijn positief bijdragen aan de kwaliteit van de controle. Wij vinden het al met al veel te vroeg om nu al een oordeel te vellen over de effecten van verplichte kantoorrotatie en kunnen derhalve uw aanbeveling (in ieder geval thans nog) niet onderschrijven.

Tot slot beveelt de CTA aan om een lichter controleregime/auditstandaarden in te voeren voor niet-OOB-instellingen (**aanbeveling XI**). Tegelijkertijd moet er wel één directe toezichthouder komen voor het gehele accountantsberoep (**aanbeveling XV**). Deze toezichthouder zou dan integraal en niet-gedelegeerd toezicht moeten houden op zowel de OOB-kantoren als niet-OOB-kantoren. Deze aanbevelingen zijn enigszins tegenstrijdig. De stakeholders van een vennootschap – of die nu groot of klein is – moeten ervan kunnen uitgaan dat de kwaliteit van de controle van hoog niveau is en dat de uitkomst van de werkzaamheden onbetwist is. Dat verdraagt zich niet met een differentiatie van controleregime/auditstandaarden. Potentiële beleggers kunnen hierdoor bijvoorbeeld gaan twifelen aan de 'hardheid' van de jaarrekeningen van een vennootschap die op het punt staat naar de beurs te gaan (van niet-OOB-instelling naar OOB-instelling). Aanvullende controlewerkzaamheden zullen dan nodig zijn. Zoals in antwoord op vraag 1 al aangegeven, is Eumedion geen voorstander van de creatie van één, niet-gedelegeerde, toezichthouder op gehele accountantsberoep. Wij kunnen ons eerder voorstellen dat er twee onafhankelijke toezichthouders komen: één voor de OOB-kantoren en één voor de niet-OOB-kantoren.

3. Mist u onderwerpen in het interim-rapport van de CTA? Zo ja, welke?

Mede gelet op de opdracht van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de commissie, het door de NBA uitgebrachte en stevig bediscussieerde en bekritiseerde Green Paper 'Structuurmodellen Accountancy' (het wachten is nog steeds op een White Paper) en de actuele discussie in het Verenigd Koninkrijk, hadden wij verwacht dat de CTA met een meer doorwrochte analyse was gekomen over de (on)wenselijkheid van het 'audit only'-model. Nu zijn hierover slechts een paar zinnen opgenomen in de paragrafen 83 en 299. Bovendien is niet gekeken naar 'tussenvarianten', zoals een operationele afsplitsing van de adviestakken van de accountantskantoren en de tussenvarianten die zijn opgesomd in het AFM-rapport 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector'. Voorts is niet geanalyseerd of de huidige combinatie van controle- en adviestakken onder één dak van de OOB-kantoren wellicht een (grote) rol speelt bij de huidige geringe beschikbaarheid aan kantoren voor de controlewerkzaamheden van beursvennootschappen. Naar onze mening kan de commissie niet volstaan met een korte verwijzing naar een extern onderzoeksrapport dat een samenvatting geeft van een aantal studies.

Wij vinden dat de CTA hiermee de maatschappelijke en internationale discussie over dit onderwerp tekort doet. Wij vragen ons ook af of de CTA de onderzoeksopdracht van de minister en de staatssecretaris op dit punt wel voldoende serieus ter hand heeft genomen. Ook hadden wij graag een uitvoeriger beschouwing gezien van de eventuele tekortkomingen in het zogenoemde partnermodel en van de (on)wenselijkheid van het zogenoemde 'joint audit'-model. Wij hopen dat u deze onderwerpen uitvoeriger behandelt in het eindrapport.

Tot slot willen wij ten aanzien van hoofdstuk 7 ('Het gaat niet alleen om accountants') nog opmerken dat niet alleen externe accountants, aandeelhouders en de interne en externe toezichthouders belangrijke actoren zijn in de keten die de kwaliteit van de financiële verslaggeving moeten borgen, maar dat ook de interne auditfunctie hierin een belangrijke rol speelt.¹³ Wij bevelen u daarom aan om de interne auditfunctie expliciet in paragraaf 142 op te nemen.

Wij hopen dat u de inhoud van deze brief wilt betrekken bij de voorbereiding van uw eindrapport. Wij zijn uiteraard graag bereid onze inbreng nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Rients Abma
Directeur Eumedion

Zuid Hollandlaan 7
2596 AL DEN HAAG

¹³ Dit is ook in de laatste versie van de Nederlandse Corporate Governance Code onderkend. Zie principe 1.3 en de best practice bepalingen 1.3.1 tot en met 1.3.6.