

# Het toezicht door de AFM

## Toezicht zoals toezicht bedoeld is?

Annelies Brink-van der Meer, Philip Wallage, Anna Gold

Received 1 December 2019 | Accepted 5 February 2020 | Published 9 March 2020

## Samenvatting

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt sinds 2006 doorlopend toezicht op accountantsorganisaties op grond van de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (Wta). De AFM heeft invulling gegeven aan haar toezicht op accountantsorganisaties door zowel onderzoek te doen naar de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties als naar de kwaliteit van de controles aan de hand van de controledossiers. In 2019 is het toezicht van de AFM op accountantsorganisaties tot twee keer toe beoordeeld. Zowel het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) als de Commissie Toekomst Accountancysector (CTA) hebben de AFM daarbij bekritiseerd. In deze bijdrage gaan de auteurs nader in op de inrichting van dit toezicht op accountantsorganisaties en de kritiek daarop.

## Relevantie voor de praktijk

Deze bijdrage is relevant voor beleidsmakers, toezichthouders en accountants bij het verder vorm geven van het toezicht op accountantsorganisaties.

## Trefwoorden

Toezicht, accountantsorganisaties, zorgplicht

## 1. Inleiding

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt sinds 2006 doorlopend toezicht op accountantsorganisaties op grond van de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (Wta). De AFM heeft met betrekking tot haar toezichtsrol tot op heden vooral gekozen voor een toonzetting die wijst op ernstig falen van accountants die belast zijn met de wettelijke jaarrekeningcontrole (AFM 2014; 2017). Van der Zanden merkt in dit verband op: “*de uitlatingen van de AFM, waarbij gesuggereerd wordt dat sprake is van grote wantoestanden, missen echter nogal eens een deugdelijke grondslag (zoals dat in accountantstermen heet) en zijn daardoor niet effectief*” (Van der Zanden 2018). Dit roept de vraag op of de AFM de perceptie rondom de wettelijke controle beïnvloedt met de wijze waarop zij invulling geeft aan het toezicht.

In 2019 is het toezicht op accountantsorganisaties door de AFM tot twee keer toe beoordeeld. Zo heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in juni 2019 geconcludeerd dat de AFM de Wta met betrekking tot de zorgplicht van een accountantsorganisatie verkeerd uitlegt. Met haar uitspraak bekritiseert het CBb de manier waarop de AFM al jarenlang toezicht houdt op de accountantssector (CBb 2019a; 2019b). Ook de Commissie Toekomst Accountancysector (CTA) bekritiseert de AFM. De CTA concludeert in haar eindrapport 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 ziet*

*dat de AFM aanpassingen in haar toezicht overweegt. Dit betreft zowel de focus van haar toezicht – van dossierbeoordeling naar een meer integrale beoordeling van het kwaliteitsbeheersingssysteem, mede naar aanleiding van de genoemde uitspraak van het CBB – als de toonzetting. Dat is positief en de commissie meent dat er alle aanleiding is om een dergelijke aanpassing ook snel door te voeren.” (CTA 2020).*

In deze bijdrage gaan wij nader in op de inrichting van het toezicht op accountantsorganisaties door de AFM en beantwoorden wij de vraag of de AFM haar toezicht invult op de wijze zoals het toezicht oorspronkelijk bedoeld is. Daartoe staan wij in paragraaf 2 allereerst kort stil bij de aanleiding van het toezicht. Vervolgens geven wij in paragraaf 3 de wetgeschiedenis weer. In paragraaf 4 gaan wij nader in op het toezicht op de naleving van de zorgplicht. De uitspraken van de rechtbank en het CBB inzake voornoemd geschil omtrent de zorgplicht komen in paragraaf 5 aan de orde en in paragraaf 6 laten wij ons licht schijnen op de rapporten van de CTA. Wij besluiten deze bijdrage met enkele conclusies in paragraaf 7.

## 2. Aanleiding van het toezicht op accountantsorganisaties<sup>1</sup>

Het toezicht op accountantsorganisaties is ontstaan naar aanleiding van een aantal geruchtmakende incidenten in het begin van dit millennium. Verslaggevingsfraude bij onder andere Enron, Tyco en WorldCom en het teloorgaan van accountantskantoor Andersen, hebben geleid tot het invoeren van de Sarbanes Oxley Act van 2002 in de Verenigde Staten. Deze wet maakte een einde aan elke vorm van zelfregulering door het accountantsberoep met het introduceren van de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB).<sup>2</sup> Dit orgaan vaardigt controlestandaarden uit, houdt toezicht en legt disciplinaire maatregelen op. Om een ‘level playing field’ te waarborgen zijn ook niet-Amerikaanse accountantsorganisaties die ondernemingen controleren met een beursnotering in de Verenigde Staten onderworpen aan de inspecties van de PCAOB. Vanuit de Europese Unie (EU) is destijds felle kritiek gerezen op de extraterritoriale werking van het Amerikaanse toezichtregime. Naast enkele incidenten in de EU (waaronder Ahold in 2003 en Parmalat in 2004) is dit een belangrijke reden geweest om ook in de EU extern toezicht op accountants te introduceren (Richtlijn 78/660/EEG and 83/349/EEG). Dit heeft in Nederland in 2006 geleid tot de Wta. Deze wet heeft tot doel de publieke functie van de accountantsverklaring te waarborgen en het vertrouwen in de financiële markten te bevorderen. Om dit doel te bereiken worden in de Wta regels gesteld voor accountantsorganisaties en accountants die wettelijke controles verrichten.

## 3. Wetgeschiedenis Wta

Het toezicht van de AFM was oorspronkelijk vooral preventief van aard en zag daarmee op de te verstrekken vergunning (MvT 2003/2004, p.16; Brink 2019). Dit zou kunnen verklaren waarom de memorie van toelichting (waarin het wetsvoorstel voor de Wta wordt toegelicht, ‘MvT’) nauwelijks informatie bevat over de inrichting van het toezicht en het toezichtmodel. Er wordt dienaangaande verwezen naar het Platform Toezicht Accountantsorganisaties (MvT 2003/2004, p.16). Het platform is destijds op verzoek van het ministerie van Financiën door de AFM ingericht, met als doel in een brede samenvatting de voorbereiding van het toezicht ter hand te nemen. Het Platform Toezicht Accountantsorganisaties heeft in dat verband de werkgroep Toezichtstrategie verzoekt een voorstel te formuleren hoe de toezichtstrategie vorm te geven.<sup>3</sup>

Ten aanzien van de inrichting van het toezicht en het toezichtmodel volgt uit de MvT dat het toezicht zich met name zou moeten richten op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisaties. Het al dan niet voldoen aan de zogenaamde zorgplicht van artikel 14 van de Wta (zorgplicht) wordt eveneens gerelateerd aan dit stelsel. De zorgplicht houdt volgens de MvT in dat de accountantsorganisatie de randvoorwaarden dient te creëren voor het functioneren van haar externe accountants en maatregelen dient te treffen, indien dit functioneren niet langer strookt met de gestelde eisen (MvT 2003/2004, p.16).<sup>4</sup> De borging van de kwaliteit van de verantwoordelijke externe accountant, en daarmee van de accountantsverklaring, stoelt dus in belangrijke mate op de kwaliteit van de binnen de accountantsorganisatie getroffen waarborgen ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Zodoende zal de AFM zich een oordeel moeten vormen over de wijze waarop binnen het stelsel van kwaliteitsbeheersing uitwerking en borging is gegeven aan de vakbekwaamheid, onafhankelijkheid, objectiviteit en integriteit van de externe accountant (CBB 2019a; 2019b). De zorgplicht van de accountantsorganisatie betreft daarmee een verplichting om ervoor te zorgen dat het afgeven van accountantsverklaringen uitsluitend geschiedt door externe accountants die voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

Via de zorgplicht kan de AFM haar handhavingsinstrumentarium aanwenden jegens de accountantsorganisatie in het geval een externe accountant niet voldoet aan de voorschriften van de wet (MvT 2003/2004, p. 49). Het CBB overweegt dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wta zou kunnen worden opgemaakt dat het handhavingsinstrumentarium dat de AFM ten dienste staat eerst en vooral tot doel heeft de accountantsorganisatie die naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen niet onverwijld gepaste maatregelen neemt ertoe te bewegen dat alsnog te doen (CBB 2019a; 2019b; MvT 2003/2004, p.16). In geval van incidenten, zoals tekortkomingen in een verrichte contro-

le, wordt nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheid van de AFM om aan de accountantskamer bezwaren tegen individuele accountants voor te leggen (MvT 2003/2004, p.18).

Met betrekking tot het onderzoek naar de individuele controledossiers wijzen wij erop dat in de oorspronkelijke Wta geen aandacht werd besteed aan het controledossier. Pas bij de latere wijziging van de Wta, ter implementatie van richtlijn nr. 2006/43/EG, is artikel 48a opgenomen in de Wta (Wijziging Wta 2007/2008). Lid 3 van dit artikel luidt: “De Autoriteit Financiële Markten baseert haar beoordeling ten minste op een toetsing van een selectie van controledossiers.” Uit het feit dat in de oorspronkelijke wet en MvT niet werd gesproken over onderzoek naar individuele controledossiers, maar slechts over kwaliteitsbeheersingssystemen, volgt naar onze mening dat toetsing van controledossiers moet worden gezien in het kader van het onderzoek naar de werking van het kantoorbrede stelsel van kwaliteitsbeheersing.

## 4. Toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing en naleving zorgplicht

De AFM zal zich dus een oordeel moeten vormen over het stelsel van kwaliteitsbeheersing van een accountantsorganisatie en over de wijze waarop binnen dat stelsel uitwerking en borging is gegeven aan de normen die de Wta oplegt (vakbekwaamheid, onafhankelijkheid, objectiviteit en integriteit van de externe accountant). Het Platform Toezicht Accountantsorganisatie adviseerde destijds de reguliere onderzoeken van de AFM te richten op:

1. De opzet van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie en de naleving van deze procedures door de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie en de bij die organisatie werkzame of daaraan verbonden accountants en andere ingevolge de wet aangewezen sleutelfiguren. Hiertoe dienen de opzet en werking van de kantoorbrede procedures te worden beoordeeld.
2. De naleving van de normen met betrekking tot het controleproces (inclusief het oordeelsvormingsproces van de accountant). Dergelijk onderzoek vindt voornamelijk plaats aan de hand van dossieronderzoek.
3. Beoordeling opzet en werking van de inspecties.<sup>5</sup>

### 4.1 Onderzoek naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing

De AFM (2010) heeft naar aanleiding van haar reguliere onderzoek van 2010 de nodige leemten gerapporteerd met betrekking tot:

- de kwaliteitsbewaking c.q. werkzaamheden van de compliance officer;
- het periodieke interne kwaliteitsonderzoek van af-

- geronde controleopdrachten (interne review);
- opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB).

Uit het rapport over 2013 blijkt dat OOB-vergunninghouders in het algemeen in opzet een toereikend stelsel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking hebben, maar dat het systeem in onvoldoende mate werkt (AFM 2014). Vervolgens concludeert de AFM in 2017 dat de implementatie en borging van de verandertrajecten bij de onderzochte OOB-accountantsorganisaties te langzaam gaat. De informatie van het bestuur om te sturen op kwaliteit is onvoldoende en de effecten worden onvoldoende gemonitord terwijl het stimuleren van gewenst gedrag meer inzet vraagt. Ook wordt geconstateerd dat de impact van de ingestelde Raden van Commissarissen groter kan en dat het toezicht op het kwaliteitsbeleid onvoldoende is (AFM 2017). Dergelijke bevindingen impliceren een noodzakelijke verbetering van elementen van de kwaliteitsbeheersing respectievelijk kwaliteitsbeleid om blijvend aan de zorgplicht te voldoen. De AFM heeft de afgelopen jaren in verband met ontoereikende kwaliteitsbeheersing een aantal accountantsorganisaties sancties opgelegd (zie tabel 1).

**Tabel 1.** Sancties in verband met ontoereikende kwaliteitsbeheersing \*)

Organisatie en periode	Boete (eur)	Overweging
KPMG, 2008–2009	871.000 en 10.000	Onvoldoende beleid om de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) te verbeteren en onjuiste en onvolledige procedures ten aanzien van de OKB.
EY, 2009–2010	217.810	De compliance officer heeft onvoldoende toegezien op de naleving van de bij of krachtens de Wta gestelde regels.
EY, 2015–2016	165.000	Bij OOBs controles zijn ook andere werkzaamheden dan controlediensten verricht (onafhankelijkheidsvertreding).
Baker Tilly Berk 2014–2017	900.000	De beheerste en integere bedrijfsvoering werd niet gewaarborgd (cliëntacceptatie en continuïteit).

\*) Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/handhaving-tuchtzaken>

### 4.2 Onderzoek naar de naleving normen controleproces

Als onderdeel van het toezicht onderzoekt de AFM een selectie van controledossiers om vast te stellen of de wettelijke controle van voldoende kwaliteit is geweest.

De dossiers worden door de AFM geselecteerd, waarbij onder andere wordt gekeken naar een doorgaans hoger risicoprofiel en waar interne kwaliteitsonderzoeken een rol hebben gespeeld. Er is daarom geen sprake van een representatieve steekproef. De geselecteerde dossiers worden ver-

volgens niet integraal beoordeeld; de AFM richt zich immers op geselecteerde materiële onderdelen van de controle.

Illustratieve bevindingen uit dergelijke reguliere onderzoeken zijn:

Externe accountants passen de controlestandaarden onvoldoende toe gezien de bevindingen in 29 van de 46 onderzochte controledossiers (AFM 2010);

- Van de 47 dossiers van zowel OOBs, als van niet-OOB's zijn in 35 dossiers ernstige tekortkomingen geconstateerd (AFM 2013);
- De AFM heeft bij elk van de vier accountantsorganisaties tien wettelijke controles beoordeeld. In totaal heeft de AFM de kwaliteit van 18 van de 40 beoordeelde wettelijke controles als 'onvoldoende' aangemerkt (AFM 2014);
- Bij de Big 4-accountantsorganisaties is in 19 van 32 onderzochte controles geen voldoende en geen geschikte controle-informatie verkregen ter onderbouwing van het oordeel in de controleverklaring (AFM 2017).

De AFM heeft een aantal accountantsorganisaties sancties opgelegd in verband met het niet naleven van controlenormen (zie tabel 2).

anders kan worden geconcludeerd dan dat de kantoren onvoldoende inspanningen hebben getoond om ervoor te zorgen dat haar externe accountants bij het verrichten van wettelijke controles voldoen aan het bij of krachtens afdeling 3.2 van de Wta bepaalde (RB 2017a; 2017b).

PwC en EY hebben tegen dit besluit beroep aangetekend bij de rechtbank.

De rechtbank overweegt in haar uitspraak dat bij een onderzoek naar de vraag of een accountantsorganisatie aan haar zorgplicht voldoet, in beginsel niet kan worden volstaan met een beoordeling of haar accountants bij de wettelijke controles hebben voldaan aan het bij of krachtens afdeling 3.2 van de Wta bepaalde. Er zal onderzoek moeten worden gedaan naar het kwaliteitsbeleid en naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Slechts in bijzondere gevallen kan reeds op grond van tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de accountants de conclusie gerechtvaardigd zijn dat de accountantsorganisatie niet aan haar zorgplicht voldoet. De rechtbank oordeelt echter dat de AFM niet buiten redelijke twijfel heeft aangetoond dat bij PwC dan wel EY sprake is van een dergelijk bijzonder geval. PwC en EY hebben de zorgplicht van artikel 14 Wta dus niet geschonden. De opgelegde boetes worden daarom vernietigd (RB 2017a; 2017b, Brink 2019).

**Tabel 2.** Sancties in verband met het niet naleven van controlenormen \*)

Organisatie en periode	Boete (eur)	Overweging
EY en Deloitte, 2009	Beiden 54.540	Bij het uitvoeren van wettelijke controles is er niet – dan wel onvoldoende – voor gezorgd dat haar externe accountants de NV COS en de VGC hebben nageleefd. Daarmee is artikel 14 van de Wta overtreden want er is niet voldaan aan de zorgplicht als tijdens de wettelijke controle verschillende overtredingen van deze regelingen hebben plaatsgevonden.
Baat, 2010–2011	3.879	Gelet op de ernst en hoeveelheid van de tekortkomingen in de door de AFM gecontroleerde dossiers, is de AFM van oordeel dat Baat niet aan haar zorgplicht heeft voldaan. Door onvoldoende zorg te dragen voor naleving van deze regels, heeft Baat artikel 14 van de Wta overtreden.
Deloitte, EY, KPMG, PwC, 2011–2012	Respectievelijk 1.810.000 2.230.000 1.245.000 845.000	In meerdere door de AFM onderzochte controles was sprake van zodanige tekortkomingen dat de accountant bij afgifte van de controleverklaring geen voldoende en geen geschikte controle-informatie had verkregen. Daarmee heeft ieder van de Big 4-accountantsorganisaties in strijd met de wet gehandeld.

\*) zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/handhaving-tuchtzaken>

De AFM stelt dus dat, ongeacht de opzet en werking van het kantoorbrede stelsel van kwaliteitsbeheersing, de accountantsorganisaties tekortkomingen niet hebben weten te voorkomen en dus niet aan de zorgplicht is voldaan. In paragraaf 5 gaan wij nader in op dit standpunt.

## 5. Geschil inzake de zorgplicht

Zoals uit tabel 2 blijkt, legde de AFM in 2016 boetes op aan de Big 4-kantoren omdat in een aantal van de onderzochte controledossiers over 2011–2012 geen sprake was van voldoende en geschikte controle-informatie ten aanzien van één of meer materiële posten op de betreffende jaarrekeningen.<sup>6</sup> De AFM stelt zich hierbij op het standpunt dat, gelet op de aard, ernst en hoeveelheid van de geconstateerde tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van verschillende externe accountants, niet

De AFM is vervolgens in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak. Het CBb oordeelt in lijn met de rechtbank. Zij overweegt dat tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants niet zonder meer tot de conclusie leiden dat de accountantsorganisatie nalatig is ten aanzien van de op haar rustende zorgplicht. Teneinde een overtreding van de zorgplicht te kunnen vaststellen zal tevens duidelijk moeten zijn dat de oorzaak van de geconstateerde tekortkomingen op eigen handelen of nalaten van de accountantsorganisatie is terug te voeren. “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 een overtreding van de zorgplicht van artikel 14 van de Wta te kunnen vaststellen. Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen, in het

bijzonder de op grond van artikel 14 van de Wta op haar rustende zorgplicht, 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.” (CBb 2019a; 2019b). Het CBb verklaart het hoger beroep van AFM tegen de uitspraak van de rechtbank ongegrond.

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, heeft het CBb met haar uitspraak de manier waarop de AFM al jarenlang toezicht houdt op de accountantssector bekritiseerd. De AFM heeft vervolgens in een persverklaring het volgende aangegeven: *“De AFM kan de accountantsorganisaties blijven aanspreken op het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Dat accountantsorganisaties nu niet meer rechtstreeks juridisch kunnen worden aangesproken op specifiek de kwaliteit van hun wettelijke controles, is echter een probleem. In onder meer de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk kan dit wel. De inschatting op basis van deze uitspraak is dat het in de praktijk moeilijk zal zijn een direct en bewijsbaar verband te leggen tussen tekortkomingen in de controles en specifieke omissies in het kwaliteitsbeleid die dit hebben veroorzaakt. Om die reden dringt de AFM er bij het ministerie van Financiën op aan de wetgeving aan te passen.”*<sup>7</sup>

Naar onze mening is de uitspraak van het CBb in lijn met de toezichtaanpak zoals het oorspronkelijk bedoeld is. Daar komt bij dat de Accountantskamer de aangewezen instantie is om uitspraken te doen in geval van vermeende misstappen in de beroepsuitoefening (Wet Tuchtrechtspraak Accountants). Ook merken wij op dat de gang van zaken niet bijdraagt aan het borgen van het maatschappelijk vertrouwen in accountants. De uitspraak van het CBb wijst er op dat zorgvuldig(er) moet worden omgegaan met het publiekelijk duiden van het bestaan van een prestatiekloof als het gaat om het naleven van de zorgplicht op basis van de gewraakte AFM onderzoeken (zie ook CTA 2020, p 107–108).

## 6. CTA

### 6.1 Inleiding

Om de publieke functie van de accountantsverklaring te waarborgen en zodoende het vertrouwen in de financiële markten te bevorderen, zit de accountancysector middenin een verandertraject dat moet leiden tot een duurzame gedrags- en cultuurverandering. Uit verschillende onderzoeken zou echter blijken dat de sector onvoldoende voortgang boekt (Kamerbrief 2018). Dit baart de minister van Financiën zorgen en daarom heeft hij de CTA ingesteld.<sup>8</sup> De taak van deze onafhankelijke commissie is onderzoek te doen naar de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles<sup>9</sup> duurzaam geborgd kan worden. De CTA moet in dit verband adviseren over eventuele beleids- en/of wetwijzigingen en de juridische haalbaarheid daarvan. De commissie heeft op 1 oktober 2019 een interim-rapport openbaar gemaakt, dat de eerste analyses

en voorlopige bevindingen bevat (CTA 2019). Op 30 januari 2020 is het eindrapport verschenen, getiteld ‘Vertrouwen op controle’ (CTA 2020). Het rapport bevat 22 aanbevelingen.

### 6.2 CTA over het toezicht door de AFM

Ondanks dat het toezicht op de sector geen onderdeel uitmaakt van haar taakstelling, heeft de CTA hier wel onderzoek naar gedaan en haar conclusies daarover zijn niet mis te verstaan. De commissie pleit voor vergaande ingrepen in het toezichtmodel. De CTA merkt onder andere op 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 (CTA 2020, p. 107). De commissie is van oordeel dat die balans bij de AFM nu niet optimaal is. De AFM beoordeelt te weinig controledossiers, controleert met te grote tussenpozen en acteert onvoldoende gericht op bevindingen. 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 (CTA 2020, p. 107).

Een ander kritiekpunt betreft het gebrek aan dialoog. De CTA merkt op dat bij een verschil van mening over de uitleg van toepasselijke regels, ongeacht of het beroepsregels zoals standaarden of wettelijke regels betreft, vooraleerst een dialoog zou 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 dergelijke dialoog nu onvoldoende plaatsvindt (CTA 2020, p. 108).

Het eindoordeel van de CTA over de AFM, zoals opgenomen in de inleiding van deze bijdrage, is kritisch. Het interim-rapport was op onderdelen stilliger geformuleerd dan het eindrapport. Zo werd in het interim-rapport opgemerkt: *“De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de AFM door haar jarenlange ‘strijd’ nog slechts beperkt openstaat 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.”* (CTA 2019). Deze constatering is in het eindrapport niet opgenomen.

Drie aanbevelingen in het eindrapport hebben betrekking op het toezicht door de AFM. Aanbeveling 19 ziet op de invulling van het toezicht op het naleven van de zorgplicht. De aanbeveling luidt: *“De commissie beveelt aan in de uitvoering van het toezicht de beoordeling van kwaliteitsbeheersingsystemen, naast voldoende aandacht voor compliance en de factoren die van materiële invloed zijn op de kwaliteit, centraal te stellen en het bevorderen van kwaliteitsverbetering het doel te laten zijn.”*

Ten aanzien van de kwaliteit van de wettelijke controles constateert de CTA dat een juist beeld van de kwaliteit op verschillende niveaus, op basis van eenduidige nor-

men ontbreekt. Deze constatering is in lijn met de uitspraak van het CBB als het gaat om het naleven van de zorgplicht (borgen van de kwaliteit). Wel trekt de CTA op basis van de resultaten van de beoordelingen door de toezichthouder en kwaliteitstoetsers de conclusie dat de kwaliteit van de wettelijke controles onvoldoende is verbeterd en niet aan de geldende standaarden voldoet. Voor andere niveaus van kwaliteit, zoals het kwaliteitsbeheersingssysteem binnen accountantsorganisaties en relevante factoren voor accountants om ‘het goede te doen’ is nauwelijks informatie beschikbaar. Om de kwaliteit van de wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen op korte termijn Audit Quality Indicators (zogenaamde AQI's) voor alle relevante niveaus te worden vastgesteld (CTA 2020, aanbeveling 1). De AQI's dienen representatief te zijn voor alle drie de niveaus van kwaliteit.

### 6.3 Reacties op rapporten CTA

De AFM heeft op 24 oktober 2019 gereageerd op het interim-rapport van de CTA (AFM 2019). Wat opvalt is dat de AFM uitvoerig reageert op de visie van de CTA met betrekking tot kwaliteit en voorstellen die raken aan de structuur van de sector, maar dat zij zich betrekkelijk op de vlakte houdt als het aankomt op de kritiek op haar functioneren. Ten aanzien van het toezicht merkt de AFM op dat zij in haar toezichtaanpak aandacht besteedt “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)” (AFM 2019, p.7). De AFM erkent ook dat dit niet altijd het geval is geweest. In haar reactie lijkt de AFM het CBb van repliek te dienen en pleit zij wederom – met een verwijzing naar haar reactie op de uitspraak van het CBb (zie paragraaf 5) – voor maatregelen die haar toezichtinstrumentarium versterken. De CTA beveelt in haar eindrapport geen versterking van het toezichtinstrumentarium van de AFM aan.

Er zijn verschillende reacties gekomen op de interim-bevindingen van de CTA met betrekking tot het door de AFM uitgevoerde toezicht op het naleven van de zorgplicht. Zo stelt de Vereniging MIDKAP (2019) in haar reactie dat de afgelopen jaren in toenemende mate sprake is van een ‘box check’-cultuur. Mogelijk door de druk van de toezichthouder lijkt het erop dat de verslaglegging in het dossier bij accountants heilig is en de adequate beoordeling van de jaarrekening zelf op de tweede plaats komt (Vereniging Midkap 2019). De VEB en Eumedion benadrukken daarentegen zich niet te kunnen vinden in de kritiek op het uitgevoerde toezicht door de AFM (VEB 2019; Eumedion 2019). Zij stellen dat de inspanningen van de AFM hebben geleid tot het begin van een kwaliteitsverbetering en een cultuuromslag in de sector die anders niet tot stand zou zijn gekomen.

Naar aanleiding van het verschijnen van het eindrapport van de CTA heeft minister Hoekstra (Financiën) aangegeven uiterlijk eind maart de Tweede Kamer te informeren over de manier waarop hij aan de aanbevelingen opvolging wil geven.

## 7. Conclusie

De AFM heeft tot op heden invulling gegeven aan haar toezicht op het naleven van de zorgplicht door zowel onderzoek te doen naar de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties als naar de kwaliteit van de controles aan de hand van de controledossiers. Opmerkelijk is dat de laatstgenoemde bevindingen afzonderlijk de basis hebben gevormd voor het opleggen van boetes. Hierdoor lijkt sprake van een onevenredige focus op de kwaliteit van de controledossiers. Deze nadruk is vervolgens versterkt door de pers en politiek.<sup>10</sup> Dit doet naar onze mening onvoldoende recht aan de invulling van de zorgplicht en wijkt af van de wijze zoals het toezicht oorspronkelijk bedoeld is. Voorkomen moet worden dat hierdoor de perceptie rondom de wettelijke controle ongewenst wordt beïnvloed.

Wij kunnen ons dan ook vinden in de uitspraak van het CBb en zijn van mening dat de AFM geen nader instrumentarium nodig heeft om effectief toezicht te kunnen uitoefenen. Naar onze mening dient het toezicht op de naleving van de normen voor de controle aan de hand van beoordeling van individuele dossiers slechts in samenhang te worden gezien met het toezicht gericht op de inspanningen die worden gepleegd ten aanzien van opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Zeker nu op dat laatste punt verbetertrajecten zijn ingezet. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de CTA.

Wij maken hierbij wel de kanttekening dat verdergaande afstemming over de inrichting van het toezicht en de communicatie over bevindingen noodzakelijk is. Het is daartoe van groot belang dat betrokkenen een doorlopende en gestructureerde dialoog voeren. De wettelijke taken van de AFM, de normstellende rol van de NBA, de interne kwaliteitsreviews door accountantsorganisaties en de kwaliteitsbeoordelingen door de Raad voor Toezicht van de NBA hebben immers een belangrijk gemeenschappelijk doel, te weten de publieke functie van de accountantsverklaring te waarborgen en het vertrouwen in de financiële markten te bevorderen.

Tot slot merken wij op dat de onderzoeken van de AFM, de Monitoring Commissie Accountancy en nu de Commissie Toezicht Accountancysector elkaar in hoog tempo opvolgen. De sector en de toezichthouder moeten wel de tijd worden gegund om in de hectiek van alle dag structurele veranderingen door te voeren om blijvend aan de zorgplicht te kunnen voldoen.

- 
- **Mr. dr. J.E. Brink-van der Meer** is als docent Ondernemingsrecht werkzaam bij de VU.
  - **Prof. dr. Ph. Wallage RA** is hoogleraar Auditing aan de VU en UvA.
  - **Prof. dr. A. Gold** is hoogleraar Auditing aan de VU en NHH Norwegian School of Economics.
- 

## Noten

1. Zie voor het ontstaan van het toezicht op het accountantsberoep ook Vergoossen en Wallage (2004).
2. De eerste twee secties van de Sarbanes Oxley Act regelen het toezicht op accountants. Ondanks deze focus op accountants wordt opgemerkt dat een enkele veroorzaker van frauduleuze financiële verslaggeving niet valt aan te wijzen. De “information supply chain” is zo sterk als de zwakste schakel ([https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes\\_Oxley\\_Act\\_of\\_2002.pdf](https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf)).
3. Zie bijvoorbeeld <https://financieel-management.nl/artikel/afm-initieert-platform-toezicht-accountants>
4. Artikel 14 Wta luidt: “De accountantsorganisatie draagt er zorg voor dat de externe accountants die bij haar werkzaam zijn of aan haar zijn verbonden voldoen aan het bij of krachtens afdeling 3.2 bepaalde.”
5. Wij gaan niet nader in op de (steekproefsgewijze) beoordeling van de kwaliteit van de opzet en werking van inspecties, voor zover daarvan door de AFM gebruik wordt gemaakt. De basis voor de samenwerking tussen AFM en inspecties ligt in artikel 48 Wta waarin is bepaald dat de Autoriteit Financiële Markten bij haar toezicht gebruik maakt van bestaande kwaliteitsborgingsystemen. De inspecties waarmee de AFM samenwerkt zijn de toetsingen die door de NBA plaatsvinden (NBA Raad voor Toezicht) en de SRA. Het eerdergenoemde CTA-rapport met voorlopige bevindingen stelt echter dat het huidige stelsel van toezicht op de accountancysector niet naar behoren functioneert en adviseert dan ook de huidige toezichtstructuur te vervangen door één onafhankelijke toezichthouder.
6. De AFM heeft per kantoor tien dossiers onderzocht. De AFM heeft vier wettelijke controles bij Deloitte als onvoldoende aangemerkt, drie bij EY, zeven bij KPMG en vier bij PwC..
7. <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2019/jun/cbb-uitspraak-accountants>
8. Op 21 november 2018 heeft de minister aangekondigd dat hij voornemens is de CTA in te stellen. De commissie is bij besluit van 21 januari jl. benoemd met ingang van 1 januari 2019. De CTA bestaat uit de volgende leden: prof. mr. A.T. Ottow (voorzitter), prof. dr. E. Dijkgraaf en drs. M.E. de Vries RA. Het besluit van de Minister van Financiën van 21 januari 2019 tot benoeming en vergoeding van de voorzitter en de leden van de Commissie toekomst accountancysector is te raadplegen op: <https://www.internetconsultatie.nl/commissietoekomstaccountancy-sector>
9. De Wta definieert een wettelijke controle als: “een controle van een financiële verantwoording van een onderneming of instelling ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de bijlage bij deze wet genoemde wettelijke bepalingen” (artikel 1 lid 1 sub p Wta).
10. Enkele illustraties zijn:
  - De Nederlandse media benadrukken vooral de negatieve scores van de controledossiers. Dit in tegenstelling tot de AFM zelf, die veel aandacht besteedt aan de voortgang van het veranderproces. <https://www.accountant.nl/opinie/2019/11/afm-biedt-perspectief>
  - Er zijn verschillende aanwijzingen dat de kwaliteit van de accountantsorganisaties is verbeterd, zo blijkt bijvoorbeeld uit de controleverklaringen en rapportages van de AFM. Maar het vertrouwensherstel wordt belemmerd door bijvoorbeeld negatieve berichtgeving in de media, die veelal volgt op AFM-rapporten. “Eerst nadenken en dan doen”, aldus Eijkelenboom. “De toekomst van het beroep is gebaat bij goed onderbouwde verandervoorstellen.” <https://accountantweek.nl/artikel/wetgeving-accountants-eva-eijkelenboom-proefschrift-maatregelen>
  - De media pakken de boodschap van de minister gretig op. “Minister Hoekstra bereidt nieuwe ingreep bij accountants voor”, kopt het FD, dat stelt dat de sector door de actie van de minister het initiatief bij de hervormingen verliest. “Met de instelling van de commissie haalt de politiek de regie weer naar zich toe.” <https://www.accountant.nl/nieuws/2018/11/boodschap-minister-aan-accountants-haalt-de-kranten/>
  - Het lijkt soms wel kommer en kwel, maar laten we niet vergeten dat er duizenden controles goed gaan ondanks de schandalen. ‘Accountant moet steeds vaker in glazen bol kijken’. Interview met Arnold Schilder, Yteke de Jong, De Financiële Telegraaf, 14 november 2019.

## Literatuur

- AFM [Autoriteit Financiële Markten] (2010) Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking, 1 september 2010. <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2010/sep/rapport-accountantscontrole>
- AFM [Autoriteit Financiële Markten] (2013) Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar kwaliteit accountantscontrole en stel-sel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking bij negen OOB-vergun-ningshouders, 21 maart 2013. <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2013/mrt/onderzoek-accountants-oob>
- AFM [Autoriteit Financiële Markten] (2014) Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties, 25 sep-tember 2014. <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2014/sep/rapport-controles-big4>
- AFM [Autoriteit Financiële Markten] (2017) Kwaliteit OOB-ac-countantsorganisaties onderzocht. Uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de OOB-ac-countantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties, 28 juni 2017. <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2017/juni/kwaliteitslag-oob>
- AFM [Autoriteit Financiële Markten] (2019) Reactie AFM op de voorlopige bevindingen Commissie Toekomst Accountancysector (2019), 24 oktober 2019. <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2019/okt/reactie-consultatie-cta-interim-rapport>
- Brink-van der Meer JE (2019) Accountantsaansprakelijkheid. Serie Recht en Praktijk. Contracten- en Aansprakelijkheidsrecht, CA20 Kluwer (Deventer).
- CBB [College van beroep voor het bedrijfsleven] (2019a) CBB 18 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:234 (AFM/PwC). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2019:234>
- CBB [College van beroep voor het bedrijfsleven] (2019b) 18 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:235 (AFM/EY). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2019:235>
- CTA [Commissie Toezicht Accountancysector] (2019) Voorlopige bevindingen Commissie Toezicht Accountancysector, <https://www.internetconsultatie.nl/voorlopigebevindingencta/reacties>
- CTA [Commissie Toekomst Accountancysector] (2020) Ver-trouwen op controle, Rapport van de Commissie Toekomst Ac-countancysector, 30 januari 2020. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/30/vertrouwen-op-con-trole-eindrapport-van-de-commissie-toekomst-accountancysector>
- Eumedion (2019) Reactie Eumedion op de voorlopige bevindingen Commissie Toekomst Accountancysector, 31 oktober 2019. <https://www.eumedion.nl/actueel/nieuws/eumedion-heeft-mixed-feel-ings-over-interimrapport-commissie-toekomst-accountancysector.html>
- Kamerbrief (2018) Kamerbrief Minister van Financiën betreffende ‘Aankondiging Commissie Toekomst Accountancysector’, d.d. 21 november 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/21/kamerbrief-aankondiging-%E2%80%98com-missie-toekomst-accountancysector%E2%80%99>
- MvT (2003/2004) Kamerstukken 2003/2004, 29 658, nr. 3 Memorie van Toelichting, Wet toezicht accountantsorganisaties, Kamerstuk-ken II 2003/2004, 29 658, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29658-3.html>
- RB (2017a) RB Rotterdam 20 december 2017, ECLI:NL:R-BROT:2017:9977(EY/AFM). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2017:9977>
- RB (2017b) RB Rotterdam 20 december 2017, ECLI:NL:R-BROT:2017:9978 (PwC/AFM). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2017:9978>
- VEB [Vereniging van Efectenbezitters] (2019) Reactie VEB op de voorlopige bevindingen Commissie Toekomst Accountancysector, 28 oktober 2019. <https://www.veb.net/artikel/07186/veb-vraagt-om-fun-damentele-keuzes-voor-toekomst-accountancysector>
- Vereniging Midkap (2019) Reactie Vereniging Midkap op de voorlopige bevindingen Commissie Toekomst Accountancysector, 01 november 2019. <https://www.internetconsultatie.nl/voorlopigebe-vingingencta/reacties>
- Vergoossen RGA, Wallage P (2004) Toezicht op het Accountantsbe-roep: Ontwikkelingen in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-economie 78(12): 542–553. <https://doi.org/10.5117/mab.78.13815>
- Wijziging Wta (2007/2008) Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, ter imple-mentatie van richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarre-keningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU L 157), Kamerstukken II 2007/2008, 31 270. [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31270\\_toezicht](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31270_toezicht)
- Van der Zanden PM (2018) Rechtstatelijke vragen bij het functione-ren van toezichthouders, in het bijzonder de AFM met betrekking tot accountants. Tijdschrift voor Vennootschapsrecht, Rechtspersonen-recht en Ondernemingsbestuur, 2018(6, december): 159–175.