

Earth, Life & Social SciencesKampweg 5
3769 DE Soesterberg
Postbus 23
3769 ZG Soesterbergwww.tno.nl

T +31 88 866 15 00

F +31 34 635 39 77

TNO-rapport**TNO 2014 R11421****Een lerende sector: financiële
onderzoeksraad?**

Datum	oktober 2014
Auteur(s)	Prof.dr. J.M.C. Schraagen Dr. W. van der Weij Mr. T.E. Bonsing
Aantal pagina's	24
Opdrachtgever	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
Projectnaam	Inventarisatie naar nut en opzet voor een financiële onderzoeksraad
Projectnummer	060.10457

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2014 TNO

Samenvatting

TNO is gevraagd een verkennende studie uit te voeren naar het nut van een onderzoeksraad voor de financiële sector met als uitsluitend doel te leren van grote incidenten. Onderzoek door Justitie of een toezichthouder is primair gericht op het 'straffen' en het aanwijzen van de verantwoordelijken, waardoor betrokken partijen vaak geen belang hebben om hun 'fouten' naar buiten te brengen. Hierdoor wordt het noodzakelijk lerend vermogen van de beroepsgroep bemoeilijkt.

De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) wil weten welke maatregelen zij moet nemen om die incidenten te voorkomen en –doordat de maatschappij sneller en op transparantere wijze inzicht krijgt in wat er aan de hand is–, vertrouwen terug te winnen en te waarborgen. De sector vraagt zich af of een onderzoeksraad voor de financiële sector daar een juist middel voor vormt. Vanuit deze probleemstelling heeft de NBA besloten een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren door TNO naar het nut van een onderzoeksraad voor de 'financiële veiligheid' met als doel het leervermogen van deze sector structureel te versterken. De werkzaamheden behelsden een benchmark met de Onderzoeksraad voor Veiligheid ('de Raad') en een vergelijking met huidige organen in de sector, zoals de AFM, het enquêterecht en het tuchtrecht.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- 1 Analyseren van de bestaande relevante wet- en regelgeving met als doel het juridisch mandaat van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzichtelijk te krijgen en tevens de toegevoegde waarde van een onderzoeksraad ten opzichte van huidige organen in de sector vast te stellen.
- 2 Houden van interviews met drie personen uit de accountancysector, één iemand van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en iemand van VNO/NCW.

Op grond van het door ons uitgevoerde onderzoek concluderen wij dat een onafhankelijke onderzoeksraad een nuttige bijdrage kan leveren aan het structureel versterken van het leervermogen van de sector. Na vergelijking van verschillende opties om die raad vorm te geven, concluderen wij dat het uitbreiden van het mandaat van de huidige Onderzoeksraad voor Veiligheid de beste optie is. Zowel de wettelijke verankering als de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad geven de beste garantie voor het leren van incidenten in de financiële sector. Huidige organen in de sector als het enquêterecht, strafrecht, en AFM zijn weliswaar onafhankelijk, maar niet primair gericht op het structureel leren van incidenten. Deze organen zijn primair ingesteld om verantwoordelijken aan te wijzen.

Wel dient de sector zich er van bewust te zijn dat onderzoeken die door de Onderzoeksraad worden uitgevoerd niet per definitie zullen leiden tot het structureel versterken van het leervermogen van de sector, omdat (i) onduidelijk is of de wetgever het mandaat van de Raad wenst uit te breiden; (ii) het aantal financiële incidenten dat de Raad zal gaan analyseren op jaarbasis zeer gering zal zijn; (iii) de NBA de casussen niet zelf zal aan kunnen dragen, dat bepaalt de Raad zelf. Daarnaast is een bredere cultuuromslag nodig binnen de sector zelf.

De cultuuromslag en het laten uitvoeren van onderzoeken door de Onderzoeksraad voor Veiligheid kunnen gelijktijdig plaatsvinden omdat de sector ook kan leren van het uitvoeren van de onderzoeken.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	2
1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Probleemstelling	5
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Opbouw rapport	6
2	Aanpak	7
3	Benchmark met Onderzoeksraad voor Veiligheid	8
3.1	Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid	8
3.2	Punten van aandacht	11
3.3	Werkwijze Onderzoeksraad voor Veiligheid	11
3.4	Conclusie	13
4	Vergelijk met huidige organen in de sector	17
4.1	Het recht van enquête ex art. 2:344-359BW	17
4.2	Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta') / AFM-toezicht	19
4.3	Tuchtrecht	20
5	Randvoorwaarden en alternatieven	22
6	Conclusies	23
7	Aanbevelingen	24

1 Inleiding

TNO is gevraagd een verkennende studie uit te voeren naar het nut van een onderzoeksraad voor de financiële sector met als uitsluitend doel te leren van grote incidenten. In dit rapport worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Daarnaast wordt op de Accountantsdag 2014 (26 november) een presentatie gegeven over dit onderzoek. Parallel aan dit onderzoek, en los ervan, vindt het onderzoek van de Vrije Universiteit plaats naar “De lerende accountantsorganisatie”. Omdat het onderzoek van de VU nog gaande was ten tijde van het onderzoek van TNO, heeft TNO de uitkomsten van het VU-onderzoek niet betrokken in haar eigen onderzoek.

1.1 Achtergrond

De accountancysector staat al enige tijd sterk onder druk. De toezichthouders constateren onvoldoende kwaliteit in de controlepraktijk. De complexiteit van regelgeving is sterk toegenomen waardoor het juist interpreteren en handhaven van alle regels in de praktijk moeilijker is geworden. Ten tijde van economische crisis wordt het risico op incidenten binnen bedrijven en organisaties groter. Ook accountants(organisaties) zijn bij dergelijke incidenten betrokken. Kern van veel kritiek is dat accountants in hun dossiers wel signalen krijgen voor (het ontstaan van) dergelijke incidenten, maar daar te weinig mee hebben gedaan. Onderzoek door Justitie of een toezichthouder is primair gericht op het ‘straffen’ en het aanwijzen van de schuldigen, waardoor betrokken partijen vaak geen belang hebben om hun ‘fouten’ naar buiten te brengen. Kennisdeling wordt bemoeilijkt en snelle maatregelen blijven uit. Hierdoor wordt het noodzakelijk lerend vermogen van de beroepsgroep bemoeilijkt. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) is daarom een voorstander van het onderzoeken van het nut van een onderzoeksraad die als doel heeft het lerend vermogen van de sector te versterken en daardoor te voorkomen dat dergelijke incidenten in de toekomst opnieuw plaatsvinden. Als referentie voor een dergelijke onderzoeksraad dient de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die als enig doel heeft te leren van incidenten in plaats van het aanwijzen van schuldigen.

1.2 Probleemstelling

De NBA wil weten welke maatregelen zij moet nemen om het lerend vermogen van de accountancy-beroepsgroep concreet te kunnen vergroten en als gevolg daarvan de kans op eventueel toekomstige incidenten te reduceren. De sector vraagt zich af of een onderzoeksraad voor de financiële sector daar één van de juiste middelen voor vormt.

1.3 Onderzoeksvragen

Vanuit deze probleemstelling heeft de NBA besloten een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren door TNO naar het nut van een onderzoeksraad voor de ‘financiële veiligheid’ met als doel het leervermogen van deze sector structureel te versterken.

De werkzaamheden behelzen een benchmark met de Onderzoeksraad voor Veiligheid en een vergelijking met huidige organen in de sector, zoals de AFM, het enquêterecht en het tuchtrecht. Onderstaande onderzoeksvragen zijn door de NBA geformuleerd:

- 1 Welke afbakening heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid?
- 2 Hoe ver reikt zijn bevoegdheid?
- 3 Wat zijn *best practices* van de Raad in termen van doorwerking?
- 4 Hoe is de scheidslijn tussen strafrechtelijk en onafhankelijk gewaarborgd?
- 5 Hoe worden (civielrechtelijke) vrijwaring en privacy gewaarborgd?
- 6 Zijn geheimhouding en aansprakelijkheid te verenigen in een dergelijk orgaan?
- 7 Is er in de huidige financiële sector ruimte voor een dergelijk orgaan?
- 8 Is er ruimte om het mandaat van de huidige Onderzoeksraad uit te breiden naar de financiële sector?
- 9 Wat is de toegevoegde waarde van een onderzoeksraad, gegeven de benchmark en de sector-specifieke aspecten?

Gelet op de aard en omvang van de opdracht zal TNO in dit stadium de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoorden.

1.4 **Opbouw rapport**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de gevolgde aanpak beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de benchmark met de Onderzoeksraad voor Veiligheid, zowel vanuit een juridisch als een operationeel perspectief. Hoofdstuk 4 bevat een vergelijking met de belangrijkste huidige organen in de sector: tuchtrecht, enquêterecht en AFM. Hoofdstuk 5 beschrijft de belangrijkste randvoorwaarden waaraan een onderzoeksraad voor de financiële sector moet voldoen en, indien dat niet mogelijk is, welke alternatieven er voor een dergelijke onderzoeksraad zijn. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van dit onderzoek. In hoofdstuk 7 zijn de aanbevelingen beschreven.

2 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden en de doelstelling te bereiken, zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- 1 Analyseren van de bestaande relevante wet- en regelgeving met als doel het juridisch mandaat van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzichtelijk te krijgen en tevens de toegevoegde waarde van een onderzoeksraad ten opzichte van huidige organen in de sector vast te stellen.
- 2 Houden van interviews met drie personen uit de accountancysector, één iemand van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en iemand van VNO/NCW. De in totaal vijf interviews waren bedoeld om inzicht te krijgen in de wenselijkheid van en mogelijkheden voor het vergroten van het lerend vermogen van de sector; de rol van huidige organen hierin; de wenselijkheid van een onderzoeksraad, en, voor wat betreft de Onderzoeksraad voor Veiligheid zelf, de afbakening en bevoegdheden van de Raad, en de rol van vrijwaring, openbaarheid en aansprakelijkheid in het onderzoek van de Raad.

De interviews zijn gehouden in juli en augustus 2014. Om planningstechnische redenen lukte het alleen bij het interview ten kantore van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om met twee onderzoekers aanwezig te zijn. Van ieder interview is een intern verslag gemaakt dat diende als bron voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Om iedere geïnterviewde vrijuit te laten spreken zonder risico op sociaal-wenselijke antwoorden, zijn de interviewverslagen na afloop niet ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. Om de privacy van geïnterviewden te waarborgen, zijn de interviewverslagen niet met derden gedeeld.

3 Benchmark met Onderzoeksraad voor Veiligheid

3.1 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid

3.1.1 Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid ('de Raad') is in 2005 in het leven geroepen en kwam in de plaats van de Raad voor de Transportveiligheid en de beoogde Ongevallenraad Defensie en Commissie Rampen en Calamiteiten.

"De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden."¹

In de wet worden het ongevallenonderzoek ter verbetering van de veiligheid van de samenleving en de inrichting van de raad en het bureau geregeld. Zo worden de bevoegdheden van de onderzoekers van de Raad beschreven en wordt beschreven hoe de Raad dient om te gaan met onderzoeksmateriaal.

3.1.2 Wie kan verzoeken een onderzoek in te stellen?

De Raad is (zelfstandig) bevoegd een onderzoek in te stellen naar een 'voorval'².

In artikel 1 wordt 'voorval' gedefinieerd als: *gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen.*

Ofschoon de Raad een breed terrein bestrijkt, is het slecht voor te stellen dat een financieel incident de dood of letsel van een persoon dan wel (fysieke) schade aan een zaak of het milieu zou veroorzaken. Ofschoon de uitgangspunten en methoden van de Raad zich zouden kunnen lenen voor een onderzoek naar een financieel incident – daar komen we later op terug – sluit de definitie van 'voorval' uit dat de Raad zich thans bevoegd mag achten een onderzoek te starten op het gebied van 'financiële incidenten'. Als de wetgever de bevoegdheid van de Raad wenst uit te breiden tot 'financiële veiligheid', zou dat relatief eenvoudig te realiseren zijn door de definitie van 'voorval' uit te breiden.

Op grond van artikel 5 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid ('de Rijkswet') kan bij algemene maatregel van (rijks)bestuur worden bepaald ten aanzien van welke voorvallen de Raad *verplicht* is een onderzoek in te stellen. In de Memorie van Toelichting³ wordt uiteengezet dat krachtens dat artikel uitvoering wordt gegeven aan onderzoeksverplichtingen die voor Nederland gelden ingevolge internationale afspraken, met name ten aanzien van luchtvaart en zeeschepen.

¹ [Art. 3 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.](#)

² [Art. 4 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.](#)

³ [Kamerstukken II 2002/3, 28364 \(R 1727\), nr. 3](#), p. 22

3.1.3 *Waar is het onderzoek op gericht?*

Als reeds genoemd, is het onderzoek door de Raad er op gericht te onderzoeken en vast te stellen wat:

- 1 de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en
- 2 de omvang van hun gevolgen zijn.

Het zij nogmaals gesteld dat de wetgever de Raad opdraagt dit te onderzoeken met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken.⁴ Hierin onderscheidt de Onderzoeksraad zich sterk van het enquêterecht (“is sprake van wanbeleid? en wie is daarvoor verantwoordelijk?”), het tuchtrecht (“heeft deze accountant de werkzaamheden juist uitgevoerd?”), het AFM-toezicht (“is deze accountantsorganisatie voldoende gekwalificeerd om wettelijke controles uit te voeren?”) en het strafrecht (“wie is schuldig?”). We citeren uit de Aanwijzing:

*De filosofie die aan de in de Rijkswet OVV geregelde juridische status van de Onderzoeksraad en zijn onderzoekstaak ten grondslag ligt, is gebaseerd op de internationale ervaring dat het onderzoek naar de schuldvraag en de aansprakelijkheid niet de geëigende instrumenten biedt om de achterliggende oorzaken bij een ongeval of incident te achterhalen. En daar liggen veelal de systematische bedreigingen van de veiligheid, ook wel structurele veiligheidstekorten genoemd. Juist om lering te kunnen trekken uit een voorval, teneinde daarmee herhaling in de toekomst te voorkomen, is een ander soort onderzoek nodig: het diepgaand onafhankelijk veiligheidsonderzoek. Dit onderzoek richt zich op het signaleren en identificeren van die structurele veiligheidstekorten op basis waarvan veiligheidsaanbevelingen geformuleerd kunnen worden. Hiermee wordt de opgedane kennis met betrekking tot ongevallen en incidenten benut om de veiligheid in de toekomst verder te vergroten. Bovendien draagt het onafhankelijk en diepgaand veiligheidsonderzoek bij aan het wegnemen van maatschappelijke verontrusting. Slachtoffers, nabestaanden, maar ook de samenleving als geheel, wordt op deze wijze immers duidelijkheid verschaft over de toedracht en de (achterliggende) oorzaken van het voorval en tevens is zodoende gewaarborgd dat de relevante lessen ook daadwerkelijk worden geleerd.*⁵

De wetgever verschaft de Raad hiertoe ook handvatten. De onderzoekers van de Raad zijn uitgebreide onderzoeksbevoegdheden vergund⁶ en de Raad kan getuigen onder ede horen⁷, niet-medewerken is een strafbaar feit⁸.

⁴ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid [art. 3](#).

⁵ [Aanwijzing afstemmingsprotocol onderzoeksraad voor de veiligheid - openbaar ministerie, 1.4 Filosofie onderzoek Onderzoeksraad](#).

⁶ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, [artt. 32-40](#).

⁷ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [51](#) en [52](#).

⁸ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [81-82](#)

3.1.4 *Mogelijke uitkomsten*

Het onderzoek door de Raad mondt uit in een rapport.⁹ Het rapport bevat in ieder geval, voor zover het onderzoek zich daartoe uitstrekt:

- 1 een analyse van de toedracht van het voorval en het omgaan met de gevolgen alsmede de gegevens waarop deze analyse berust;
- 2 de vaststelling van de oorzaken of de vermoedelijke oorzaken van het voorval en de omvang van zijn gevolgen;
- 3 indien daartoe aanleiding bestaat, de constatering van structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen.¹⁰

Dat de wetgever het uitgangspunt huldigt dat het in het onderzoek van de Raad er om gaat dat betrokkenen en getuigen zo ongehinderd mogelijk alle relevante informatie moeten kunnen verstrekken, wordt o.a. ondersteund doordat in het (openbare¹¹) rapport niet (zonder toestemming) wordt opgenomen:

- naam, het adres of identificatiegegevens van de personen die betrokken zijn bij een ongeval of incident,
- bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn meegedeeld¹².

Dat wordt verder versterkt doordat de wetgever bepaalt dat, behoudens een aantal met name genoemde gevallen - kort gezegd, zware misdrijven - het rapport, verklaringen van personen en communicatiegegevens niet kunnen worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure noch dat daarop een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of maatregel kan worden gebaseerd.¹³ Dit betekent, en dat wordt ondersteund door de afstemmingsprotocollen, dat het OM of een civiele partij haar bewijs onafhankelijk van de Raad dient te vergaren. Dit impliceert dat het OM of een civiele partij in een zaak alleen bewijs naar voren mag brengen dat zij onafhankelijk (van de Onderzoeksraad) vergaarden.

Evenzo wordt bepaald dat de Raad behalve uiteraard bij meined van personen die worden gehoord, geen aangifte doet van strafbare feiten (behoudens, kort gezegd, een aantal met name genoemde zware misdrijven, denk bijvoorbeeld aan gijzeling, moord¹⁴) die haar in het kader van het onderzoek ter kennis zijn gekomen.¹⁵

3.1.5 *Conclusie ten aanzien van een Onderzoeksraad*

De wetgever heeft de Onderzoeksraad een gedegen juridisch instrumentarium verschaft om te borgen dat de Raad zo ongehinderd mogelijk, zo veel mogelijk nodige informatie verkrijgt of wordt verschaft, om de toedracht van een voorval te achterhalen en aanbevelingen te doen om die in de toekomst te voorkomen. De Rijkswet voorziet thans niet in de mogelijkheid financiële incidenten te onderzoeken. Als de wetgever daarin zou wensen te voorzien, ligt het gelet op het reeds aanwezige juridische instrumentarium, voor de hand dat de wetgever een dergelijke onderzoeksbevoegdheid onderbrengt bij de Onderzoeksraad.

⁹ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [55](#)

¹⁰ Zie noot 9

¹¹ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [59](#) lid 1

¹² Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [57](#)

¹³ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [69](#)

¹⁴ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [69 lid 3](#)

¹⁵ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid art. [70](#)

De Rijkswet behoeft in dat geval een aanpassing, nl. door uitbreiding van het begrip 'voorval'. Als de wetgever die bevoegdheid wenst onder te brengen bij een andere onderzoeksraad voor financiële incidenten, verdient het - uit het oogpunt van verkrijging of verschaffing van de informatie - aanbeveling dat een dergelijke raad een juridisch instrumentarium wordt verschaft soortgelijk aan dat van de Raad.

3.2 Punten van aandacht

Punt van aandacht blijft of de rapportages voldoende niet-herleidbaar zijn om bijvoorbeeld te voorkomen dat buitenlandse autoriteiten - die zich niet gehouden hoeven te achten aan de bepaling dat het rapport, verklaringen van personen en communicatiegegevens niet kunnen worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure noch dat daarop een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of maatregel kan worden gebaseerd – dit gebruiken in civiel- of strafrechtelijke procedures. We denken daarbij bijvoorbeeld aan een in de Verenigde Staten ingestelde 'class action' door aandeelhouders.

Voorts blijft een punt van aandacht te zorgen dat de borging van de vertrouwelijkheid van de informatieverschaffers en door hen verschaft informatie (ter verkrijging van goede informatie) er niet toe leidt dat civiele aansprakelijkheid bij fouten kan worden ontlopen.

Gezien de scope van het onderzoek zijn deze punten van aandacht echter niet nader onderzocht.

3.3 Werkwijze Onderzoeksraad voor Veiligheid

3.3.1 Kenmerken van rapportage

De wet geeft de Raad de bevoegdheid en tevens de bescherming. De informatie wordt niet doorgespeeld aan het OM (met uitzondering van moord, doodslag, gijzeling of terroristische activiteiten, die in ons land moeten worden gemeld aan het OM). De rapporten worden wel openbaar, echter wordt daarbij het volgende gehanteerd:

- De teksten worden nauwlettend opgesteld, waarbij wordt aangegeven wat er in de toekomst anders gedaan kan worden. Er wordt niet geschreven wie/welke partij schuld heeft of anderszins. De overtuiging is dat mensen hun werk goed willen doen en dat de omstandigheden er vaak toe leiden dat mensen fouten maken. De aanbevelingen hebben dan ook betrekking op het verbeteren van die omstandigheden. Dit noemt men context onderzoek.
- De rapporten mogen worden gelezen door OM / advocaten en anderszins, echter de rapporten mogen niet gebruikt worden voor juridische processen.

Het ongevalsrapport kan hooguit dienen als aanwijzing in de richting van waar nieuw onderzoek kan worden gedaan om wel tot rechtspraak te komen door het sterk 'geanonimiseerde' karakter¹⁶ is dat niet te herleiden tot individuele personen. Het OM zal zelf onderzoek moeten doen als het wil vervolgen, hierbij is niet uitgesloten dat zij op dezelfde informatie uit kunnen komen.

- Selectie van informatie komt voor in de rapportages, waarbij wordt aangegeven als er zaken worden weggelaten (bijvoorbeeld selectie van delen van de gesprekken opgenomen met de cockpit voice recorder).
- Steeds moeten expliciet en openbaar de methoden van onderzoek worden weergegeven. Dit is van belang omdat de methode waarmee naar een specifiek ongeval gekeken wordt, voor een groot deel bepaalt wat de beschrijving, analyse en conclusies zijn.

In principe krijgt de Raad altijd de gewenste informatie. Soms is het bij grote bedrijven, of bedrijven die minder bekend zijn met de Raad, lastiger en komt er een groot aantal juristen mee, ter voorkoming van bijvoorbeeld aansprakelijkheid. Uiteindelijk lukt het altijd wel om op een goede manier de juiste informatie naar boven te krijgen. In het uiterste geval mag de Raad mensen gijzelen of dagvaarden. Zo ver is het echter nooit gekomen.

3.3.2 *Methodiek*

De Raad werkte voorheen soms eenzijdig en met een oudere methodiek (Tripod). Deze methodiek was te smal, vanaf ongeveer 2008 komen systeemmodellen steeds meer in de aandacht¹⁷. Bijvoorbeeld voor het onderzoek naar woningschade in Groningen als gevolg van gaswinning zijn ook financiële en bestuurskundige aspecten van belang.

Tevens werkte de Raad in het verleden vaak met causale onderzoekstechnieken: persoon A deed X, en dat leidde door een actie van persoon B tot Y.... Nu vindt er meer contextonderzoek plaats, waarbij de gehele omgeving een belangrijker rol speelt, inclusief wet- en regelgeving, management en de werkvloer, en de wederzijdse dynamische interacties tussen deze factoren. Het maken van de juiste afweging tussen verschillende onderzoeksmethoden is een belangrijk punt van aandacht voor de Raad. Mede daarom onderzoekt de Raad vanuit verschillende gezichtspunten:

- Via begeleidingscommissies met specifieke domeinkennis (steeds breder, namelijk ook human factors, financieel en bestuurskundig).
- Door parallellen met andere sectoren te trekken.
- Via verschillende bronnen, namelijk bijvoorbeeld OR, vakbonden en anderen die naar de verschillende gezichtspunten wijzen.

¹⁶ Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid artikel 55 lid 3: "Het rapport vermeldt niet de naam, het adres of identificatiegegevens van gelijksoortige aard ten aanzien van de personen die betrokken zijn bij een ongeval of incident". Artikel 57 lid 1 sub c: De Raad neemt niet in haar Rapport op: "bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn meegedeeld". Art 57 lid 2 sub f Voorts neemt de Raad geen door hem vergaarde informatie op als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen: "het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden".

¹⁷ Van Schaardenburgh-Verhoeve, K. (2012). Analyse van ongevallen: tradities, vernieuwing en toepassing van modellen en methoden. In F. Mertens, K. van Schaardenburgh-Verhoeve, & S. Sillem (red.), *Methodische aspecten van het onderzoek naar ongevallen* (p. 15-41). Delft: Eburon.

3.3.3 *Effectiviteit*

Er wordt gekeken naar de follow-up van de aanbevelingen. Dit gebeurt door middel van de rapportages die daarover aan de ministeries worden gedaan. Een enkele keer worden de follow-ups actief onderzocht, meestal als er een vergelijkbaar incident of een incident in dezelfde branche heeft plaatsgevonden. Echter, de Onderzoeksraad heeft noch de tijd, noch de instrumenten om structureel follow-up onderzoek te doen naar de gedane aanbevelingen. Volgens de Raad zou het formuleren van aanbevelingen ook nog onderbouwd kunnen plaatsvinden¹⁸. Daarnaast is er ook een fundamenteel methodologisch punt te maken, namelijk dat het effect van de aanbevelingen van de Raad principieel niet vast te stellen is, omdat veiligheid een 'dynamic non-event' is: je wilt het effect van de aanbevelingen vaststellen aan de hand van iets dat niet gebeurt, namelijk een ongeval. Als organisatie A alle aanbevelingen van de Raad implementeert en in het afgelopen jaar geen ongevallen heeft gehad, is dit dan toe te schrijven aan het implementeren van de aanbevelingen, of aan toeval, of aan allerlei derde variabelen die ook veranderd zijn in het afgelopen jaar en waar organisatie A geen invloed op heeft gehad? Een ander voorbeeld: stel, je hebt een patiënt die tien dagen na een operatie overlijdt. Is dit dan toe te schrijven aan het OK-team, de individuele chirurg, de aard van de operatie, de individuele constitutie van de patiënt, datgene wat na de operatie op de IC is gebeurd, een toevallige samenloop van omstandigheden, etc.? En als de Raad de aanbeveling doet om het teamwork in de OK te verbeteren en dit wordt geïmplementeerd, is er dan de garantie dat er nooit meer een patiënt zal overlijden dat door dit team wordt geopereerd? De vraag stellen is hem beantwoorden: de effecten van de aanbevelingen zijn principieel niet aan te tonen omdat de werkelijkheid te complex is.

3.4 **Conclusie**

De Onderzoeksraad voor Veiligheid richt zich primair op het ethische belang van de waarborging van de fysieke veiligheid van de burger. De Raad ontleent zijn bestaansrecht aan het feit dat de individuele burger in de hedendaagse samenleving in veel gevallen zijn of haar veiligheid in handen van derden moet geven: luchtvaartmaatschappijen, medici, spoorwegmaatschappijen zijn goede voorbeelden waarbij de burger afhankelijk is van hoe deze partijen hun veiligheid hebben geregeld. Het is logisch dat de Raad zijn ongevalsrapportages vooral op deze sectoren richt. In gevallen waarbij de burger zijn eigen veiligheid moet regelen (bijvoorbeeld in de thuissituatie), speelt de Raad geen rol. In die gevallen kunnen en dienen risico's individueel ingeschat te worden en dienen burgers zelf maatregelen te nemen om voor de veiligheid van hen zelf en hun naasten zorg te dragen.

Naar analogie met bovenstaande dient het bestaansrecht van een onderzoeksraad voor de financiële sector eveneens primair gebaseerd te zijn op een ethisch belang voor de burger. Burgers moeten kunnen vertrouwen op de soliditeit van financiële instituties, omdat zij voor hun financiële veiligheid afhankelijk zijn van die instituties.

¹⁸ Muller, E. (2012). Nawoord: Methodische uitdagingen voor de toekomst. In F. Mertens, K. van Schaardenburgh-Verhoeve, & S. Sillem (red.), *Methodische aspecten van het onderzoek naar ongevallen* (p. 257-259). Delft: Eburon.

Als het vertrouwen van burgers in financiële instituties geschaad wordt, zoals na de financiële crisis in 2008 het geval is geweest, dan heeft dit naast grote gevolgen voor de reële economie ook een effect op het vertrouwen van burgers in de accountancysector: waarom gaven accountants goedkeurende verklaringen af voor bedrijven, ook die later in serieuze financiële problemen kwamen, zo vroegen burgers, beleggers en het parlement zich af.

Na deze financiële crisis, die zich ook tot de reële economie heeft uitgebreid, zijn er mondiaal gezien talloze maatregelen getroffen om herhaling te voorkomen. Maatregelen die onlangs genomen zijn, zijn het versterken van het intern kwaliteitstoezicht door de accountants zelf en het intern toezicht door onafhankelijke commissarissen. Daarnaast bestaan er al institutionele arrangementen zoals de controles door de AFM. Deze maatregelen versterken echter niet het lerend vermogen van de accountancysector.

Hoewel het noodzakelijke maatregelen zijn, zijn ze primair gericht op meer toezicht en controle. Indien uit dit toezicht zou blijken dat een bepaald accountantskantoor zich niet aan de regels houdt, dan volgt een repressieve maatregel, gericht op het aanwijzen en (mogelijk) straffen van schuldigen of een handhavingsmaatregel, gericht op redres en herstel.

Daarnaast gaat er voor de sector zelf geen prikkel uit om structureel te leren van dergelijke incidenten, omdat het betreffende onderzoek nauwelijks de bredere context meeneemt waarin accountants bepaalde beslissingen hebben genomen: onder andere psychologische, sociologische, etnografische en historische aspecten dienen meegenomen te worden in een integrale analyse, naast juridische en financiële aspecten.

In principe zijn er dan verschillende opties te onderscheiden indien gekozen wordt voor een 'financiële onderzoeksraad':

- 1 Het mandaat van de huidige Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt via een aanpassing in de Rijkswet van het begrip 'voorval' uitgebreid.
- 2 De instelling van een separate Onderzoeksraad voor Financiële Incidenten, met een soortgelijk juridisch instrumentarium als dat van de Raad.
- 3 Een door de sector zelf in het leven geroepen 'financiële onderzoeksraad', zonder het juridisch instrumentarium van de Raad.

De voor- en nadelen van deze drie opties worden hieronder besproken.

3.4.1 *Uitbreiding mandaat*

De uitbreiding van het mandaat van de huidige Onderzoeksraad naar financiële voorvallen heeft als voordelen: (i) er kan gebruik worden gemaakt van het beschikbare juridisch instrumentarium dat onafhankelijkheid waarborgt; (ii) er wordt geborgd dat het rapport, verklaringen van personen en communicatiegegevens niet kunnen worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure noch dat daarop een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of maatregel kan worden gebaseerd. Deze voordelen hebben als belangrijk effect dat de gerichtheid op structureel leren in de organisatie wordt vergroot.

Het onderzoeksgebied van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is in het recente verleden al eens uitgebreid, namelijk naar 'digitale veiligheid', in het onderzoek naar het DigiNotarincident¹⁹. De achterliggende redenering hierbij was dat de Nederlandse burger er op moet kunnen vertrouwen dat de overheid alles in het werk stelt om de digitale communicatie met de overheid zo veilig mogelijk te laten verlopen. Onvoldoende waarborgen voor digitale veiligheid kunnen volgens de Onderzoeksraad leiden tot economische schade en maatschappelijke ontwrichting, als gevolg van misbruik van gegevens, privacyschending, identiteitsfraude en financiële schade. Evenzo zouden onvoldoende waarborgen voor financiële veiligheid kunnen leiden tot grote economische schade en maatschappelijke ontwrichting indien burgers en bedrijven er niet op kunnen vertrouwen dat accountants alles in het werk stellen om de financiële veiligheid te waarborgen.

De aanpassing van het mandaat van de Raad via een verruiming van het begrip 'voorval' kent echter ook een aantal nadelen: (i) onduidelijk is of de Raad in staat is, mede gelet op zijn prioriteitstelling, aan de uitbreiding van zijn mandaat gevolg te geven; (ii) het aantal financiële incidenten dat de Raad zal gaan analyseren zal op jaarbasis zeer gering zijn; (iii) de sector zal de casussen niet zelf aan kunnen dragen, dat bepaalt de Raad meestal zelf.

3.4.2 *Instelling separate Onderzoeksraad voor Financiële Incidenten*

De instelling van een separate Onderzoeksraad voor Financiële Incidenten, met een soortgelijk juridisch instrumentarium als de Onderzoeksraad voor Veiligheid, heeft de volgende voordelen: (i) de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd - hoewel dit sterk afhankelijk zal zijn van de personele bezetting waardoor deze instelling in de ogen van burgers wellicht minder onafhankelijk kan voorkomen dan de Raad; (ii) er wordt geborgd dat verstrekte informatie niet gebruikt kan worden in een strafrechtelijke zaak; (iii) er kunnen veel financiële incidenten onderzocht worden, op initiatief van de financiële onderzoeksraad zelf. Al met al zal deze optie zeker kunnen leiden tot vergroting van het structureel leren van de sector.

Echter, deze optie kent een belangrijk nadeel en potentieel struikelblok: het voor elkaar krijgen van het separate juridisch instrumentarium zal een tijdrovende aangelegenheid zijn. In deze wetgeving dient te worden vastgelegd wat de bevoegdheden van de onderzoekers zijn, de scheiding met de bestaande rechtspraak, tot wie de aanbevelingen moeten worden gericht, de verplichting om hierop te reageren, de verplichte inzage van de conceptrapporten aan de betrokkenen etc.

In zijn boek "Hier onveilig? Onmogelijk!" beschrijft Pieter van Vollenhoven zijn 22-jarige strijd om tot een daadwerkelijk onafhankelijke en afzonderlijke onderzoeksorganisatie te komen. Die strijd moest tegelijkertijd op vele fronten worden gevoerd, niet in het minst tegen de departementen van de ministeries die een afzonderlijke onderzoeksorganisatie zagen als een motie van wantrouwen ten opzichte van hun eigen inspecties. Ook werd de noodzaak er niet van ingezien om deze onderzoeksorganisatie wettelijk te verankeren. Ten slotte was het onderwerp veiligheid dermate verkokerd dat niemand zich geroepen voelde om aan het vraagstuk van mogelijke integratie over sectoren heen zijn vingers te branden.

¹⁹ Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/items-docs/1094/Rapport_Diginotar_NL_web_def_20062012.pdf

Soortgelijke bezwaren zullen ongetwijfeld worden ingebracht tegen een financiële onderzoeksraad, onder andere van de kant van bestaande organen die al een wettelijke verankering hebben. Deze optie van een eigen financiële onderzoeksraad zal, kortom, nog heel wat voeten in de aarde hebben, alvorens die kan worden gerealiseerd.

3.4.3 *Financiële onderzoeksraad zonder juridisch instrumentarium*

Een door de sector zelf ingestelde financiële onderzoeksraad, zonder het juridisch instrumentarium van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, heeft als belangrijke voordelen: (i) een dergelijke raad kan relatief snel worden opgericht, omdat bestaande belangen en gecompliceerde wetgeving een minder grote rol spelen; (ii) een dergelijke raad kan zelf een groot aantal financiële incidenten aandragen en analyseren, hetgeen potentieel het lerend vermogen van de sector zou kunnen vergroten.

De nadelen zijn echter in onze optiek veel zwaarder: (i) een dergelijke financiële onderzoeksraad is niet onafhankelijk omdat die door de sector zelf gefinancierd wordt; (ii) er ontbreken juridische instrumenten om ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie niet gebruikt kan worden in de strafrechtelijke zaak of anderszins. Er zijn in dat geval dus geen waarborgen dat iemand vrijuit kan spreken en dat wat hij of zij aan informatie verstrekt niet ook door het OM gebruikt kan worden in een strafzaak.

Uit bovenstaande volgt dat een onderzoeksraad voor de financiële sector daadwerkelijk onafhankelijk dient te zijn van die financiële sector wil het vertrouwen van burgers herstellen. Daarnaast dient een dergelijke onderzoeksraad uitsluitend het doel te dienen om te leren van incidenten opdat deze zich in de toekomst niet opnieuw voordoen. Het aanwijzen van schuldigen en het straffen is strijdig met een dergelijk oogmerk en dient nadrukkelijk niet de missie van een dergelijke onderzoeksraad te zijn. Wil de huidige sector niet in een jarenlange strijd verwickeld raken om tot een eigen onafhankelijke financiële onderzoeksraad te komen met een vergelijkbaar juridisch instrumentarium als dat van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, dan is onze conclusie dat de uitbreiding van het mandaat van de huidige Raad tot het meenemen van financiële incidenten de beste optie is om kennis te vergaren omtrent financiële incidenten teneinde de accountancysector in staat te stellen daarvan structureel te leren.

4 Vergelijk met huidige organen in de sector

In dit onderdeel wordt ingegaan op het inzetten van huidige juridische instrumenten om kennis te vergaren omtrent financiële incidenten teneinde de accountancysector in staat te stellen daarvan te leren.

Wij bespreken de volgende instrumenten:

- recht van enquête ex art. 2:344-359BW;
- toezicht op accountantsorganisaties door de AFM;
- tuchtrecht ex Wet tuchtrechtspraak accountants.

Dit onderzoek betreft een domein breder dan uitsluitend de financiële sector (banken, verzekeraars, pensioenfondsen). Het door de DNB uitgeoefende toezicht op accountants betreft specifiek de ondernemingen die onder haar (DNB) toezicht staan. Gelet op de scope van het onderzoek is (die) sectorspecifieke wet- en regelgeving in dit verband niet verder onderzocht.

4.1 Het recht van enquête ex art. 2:344-359BW

4.1.1 Inleiding

Het recht van enquête ('enquêterecht') is primair gericht op de beslechting van geschillen binnen een rechtspersoon en, indien de toestand van de rechtspersoon daartoe noopt, tot het treffen van voorzieningen²⁰. Het enquêterecht neergelegd in Boek 2 BW²¹ biedt de mogelijkheid de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam te verzoeken een of meer personen te benoemen tot *het instellen van een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken van een rechtspersoon*²², hetzij in de gehele omvang daarvan, hetzij met betrekking tot een gedeelte of een bepaald tijdvak. Zoals in 4.1.3 nader zal worden toegelicht, is dat onderzoek niet specifiek gericht op de rol van de accountant. Uitsluitend als de Ondernemingskamer is gebleken van gegronde redenen om aan een juist beleid te twijfelen, wijst zij dat verzoek toe.

4.1.2 Wie kan verzoeken een onderzoek in te stellen?

Het verzoek tot instellen van een onderzoek kan uitsluitend worden ingediend door degenen die daartoe bevoegd zijn²³, te weten:

- 1 leden van een vereniging, een coöperatie of een onderlinge waarborgmaatschappij,
- 2 aandeelhouders of certificaathouders van een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid,

²⁰ Voorts zij verwezen naar de bijdrage – daterend van voor de recente aanpassing - van [Mr. A.J.P. Schild, De koers van de Hoge Raad in het enquêterecht](#) in M.J.A. Duker, L.J.A. Pieterse en A.J.P. Schild (red.) [WelBeraden, Beschouwingen over de rechtsontwikkeling in de rechtspraak van de Hoge Raad der Nederlanden](#) p. 285-308.

²¹ De artikelen [2:344-359BW](#)

²² In art. 2:344BW wordt bepaald dat de bepalingen t.a.v. het recht van enquête van toepassing zijn op de volgende rechtspersonen: de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij, de naamloze vennootschap en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid; de stichting en de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die een onderneming in stand houden waarvoor ingevolge de wet een ondernemingsraad moet worden ingesteld.

²³ Bevoegd krachtens de artt. [2:346BW](#) en [2:347BW](#)

- 3 de rechtspersoon zelf (dat wil zeggen haar Raad van Commissarissen of Raad van Bestuur bijvoorbeeld in geval van een geschil met een aandeelhouder of de Algemene Vergadering van Aandeelhouders),
- 4 de curator,
- 5 vakbonden en
- 6 degenen, aan wie daartoe bij de statuten of bij overeenkomst met de rechtspersoon de bevoegdheid is toegekend.

Andere belanghebbenden (bijvoorbeeld verzekerden²⁴), kunnen de advocaat-generaal bij het Gerechtshof te Amsterdam verzoeken een enquêteverzoek in te dienen om redenen van openbaar belang.²⁵ “Voorts is de toegang tot de Ondernemingskamer op grond van het enquêterecht in een enkel geval ook via sectorspecifieke regelgeving opengesteld voor bepaalde derden-belanghebbenden zoals de cliëntenvertegenwoordiging van zorginstellingen, maar ook aan het zogenoemde verantwoordingsorgaan van pensioenfondsen.”²⁶ Gelet op de scope van het onderzoek is sectorspecifieke wet- en regelgeving in dit verband niet verder onderzocht.

4.1.3 *Waar is het onderzoek op gericht?*

Wanneer de Ondernemingskamer van oordeel is dat er gegronde redenen zijn om aan juist beleid te twijfelen, kan zij onderzoek laten doen naar het beleid en de gang van zaken binnen een rechtspersoon. Dat onderzoek (‘de enquête’) heeft tot doel (1) beslechting van geschillen binnen ondernemingen (2) opening van zaken en (3) de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor (mogelijk) wanbeleid²⁷. Daarnaast heeft de Ondernemingskamer in elke stand van het geding de bevoegdheid om op verzoek onmiddellijke - tijdelijke - voorzieningen te treffen in verband met de toestand van de rechtspersoon of het belang van het onderzoek. Voor een verdere uiteenzetting zij hier verwezen naar de Memorie van Toelichting in verband met de recente aanpassing van het recht van enquête.²⁸

4.1.4 *Mogelijke uitkomsten*

Op basis van het onderzoeksverslag oordeelt de Ondernemingskamer vervolgens of er sprake is van wanbeleid, waarna zij diverse (potentieel vergaande) definitieve voorzieningen kan treffen:

- 1 schorsing of vernietiging van een besluit van de bestuurders, van commissarissen, van de algemene vergadering of van enig ander orgaan van de rechtspersoon;
- 2 schorsing of ontslag van een of meer bestuurders of commissarissen;
- 3 tijdelijke aanstelling van een of meer bestuurders of commissarissen;
- 4 tijdelijke afwijking van de door de Ondernemingskamer aangegeven bepalingen van de statuten;
- 5 tijdelijke overdracht van aandelen ten titel van beheer;
- 6 ontbinding van de rechtspersoon.

²⁴ Zie de Vie d’Or beschikking van 3 augustus 1995, De NV 1995, p. 203

²⁵ [Kamerstukken II 2010/11, 32 887, nr. 3 Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van het recht van enquête](#), p. 7

²⁶ [Kamerstukken II 2010/11, 32 887, nr. 3 Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van het recht van enquête](#), p.10

²⁷ HR 10 jan 1990 (NJ 1990,466) OGEM

²⁸ [Kamerstukken II 2010/11, 32 887, nr. 3 Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van het recht van enquête](#)

4.1.5 *Conclusie ten aanzien van enquêterecht*

De enquête is primair gericht op de gang van zaken binnen de onderneming van de rechtspersoon zelf: “de sanering van en het herstel van gezonde verhoudingen door maatregelen van reorganisatorische aard binnen de onderneming van de betrokken rechtspersoon, maar tevens de opening van zaken en de vaststelling bij wie de verantwoordelijkheid berust voor mogelijk blijvend wanbeleid”²⁹. De enquête is dus met name gericht op de vraag is “is sprake van wanbeleid?” en “wie is daarvoor verantwoordelijk?”. Dat strookt niet met een onderzoek om de achterliggende (systemische) oorzaken bij een financieel incident te achterhalen, daarbij is het nl. van belang dat betrokkenen en getuigen zo ongehinderd mogelijk alle relevante informatie moeten kunnen verstrekken³⁰.

De enquête is een doeltreffend instrument voor bijvoorbeeld aandeelhouders, maar is niet “gericht om lering te kunnen trekken uit een voorval, teneinde daarmee herhaling in de toekomst te voorkomen”³¹, en voorts is het onderzoek niet specifiek gericht op de rol van de accountant en de vervulling van diens taak.

4.2 **Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta') / AFM-toezicht**

4.2.1 *Inleiding*

Sinds 1 oktober 2006 oefent de AFM, krachtens de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta'), toezicht uit op naleving van de Wta³² door accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten³³, zoals de controle van de jaarrekening van een naamloze vennootschap. Een wettelijke controle mag uitsluitend worden verricht met een vergunning van de AFM³⁴.

4.2.2 *Waar is het onderzoek op gericht?*

De AFM controleert of de accountantsorganisatie voldoet aan de normen uit de Wta waarbij de focus ligt op de kwaliteitsbeheersingssystemen van de accountantsorganisaties. De controle geschiedt ten minste iedere 3 of 6 jaar (afhankelijk van OOB of niet-OOB).

4.2.3 *Mogelijke uitkomsten*

De AFM kan bij vaststelling van niet-naleving van de Wta, de volgende maatregelen opleggen: intrekking van de vergunning tot verrichten van wettelijke controles³⁵, geven van aanwijzingen een bepaalde gedragslijn te volgen³⁶, een last onder dwangsom opleggen³⁷ of een bestuurlijke boete opleggen³⁸ of een openbare waarschuwing uitvaardigen³⁹.

²⁹ HR 10 jan 1990 (NJ 1990,466) OGEM

³⁰ [Aanwijzing afstemmingsprotocol onderzoeksraad voor de veiligheid - openbaar ministerie van 14 juli 2005](#), onder 1.5.

³¹ [Aanwijzing afstemmingsprotocol onderzoeksraad voor de veiligheid - openbaar ministerie van 14 juli 2005](#), onder 1.4.

³² Wet toezicht op de accountantsorganisatie art 48.

³³ De NBA oefent toezicht uit op (de uitvoering van) andere werkzaamheden van accountants dan wettelijke controles.

³⁴ Wet toezicht op de accountantsorganisatie art 5.

³⁵ Art. 10, Wet toezicht op de accountantsorganisatie.

³⁶ Art. 52, Wet toezicht op de accountantsorganisatie.

³⁷ Art. 53, Wet toezicht op de accountantsorganisatie.

³⁸ Art. 54, Wet toezicht op de accountantsorganisatie.

³⁹ Art. 64, Wet toezicht op de accountantsorganisatie.

Door dit punitieve element onderscheidt een AFM-onderzoek zich van een onderzoek door de Onderzoeksraad waar een schuld of aansprakelijkheidsvraag niet aan de orde is maar de nadruk ligt op een analyse van de systemische oorzaken op basis waarvan veiligheidsaanbevelingen geformuleerd kunnen worden. Dat punitieve karakter wordt nog benadrukt doordat de Wta de AFM in belangrijke gevallen ontheft van haar geheimhoudingsplicht. Zo is de AFM bevoegd inlichtingen die zij heeft verkregen bij de uitoefening van haar taak, te verstrekken aan het OM en het College van Beroep voor het bedrijfsleven⁴⁰.

4.2.4 *Conclusie ten aanzien van AFM-toezicht*

Het toezicht (en dus het onderzoek) van de AFM is mede gericht op (het gehanteerde stelsel van) kwaliteitsbeheersing⁴¹ en derhalve op het voorkomen van fouten - daarin vertoont zij overeenkomsten met de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De AFM is echter bevoegd maatregelen te treffen met vérstreckende gevolgen voor een accountant(-sorganisatie) – hetgeen ook uit de aard van toezicht voortvloeit. Dit punitieve element wordt versterkt doordat de AFM in het kader van haar onderzoek verkregen informatie – anders dan bij onderzoek door de Onderzoeksraad – aan het OM kan verschaffen. Dit kan invloed hebben op de door betrokkenen en getuigen te verstrekken informatie en kan mogelijk leiden tot terughoudendheid in het verschaffen van nadere informatie. Voor een onderzoek om de achterliggende (systemische) oorzaken bij een financieel incident te achterhalen – waarin juist zoveel mogelijk informatie dient te worden verkregen (en verschaft) om de toedracht van een voorval te achterhalen en aanbevelingen te doen om die in de toekomst te voorkomen – is het AFM-toezicht daarom een minder geschikt juridisch instrument.

4.3 **Tuchtrecht**

Gelet op de grote kennis en ervaring van de opdrachtgever op dit gebied, wordt dit onderdeel slechts op hoofdlijnen behandeld. Gelet op de eigen rol van de NBA⁴² in het tuchtrecht, wordt hier uitsluitend kort ingegaan op de Wet tuchtrechtspraak accountants ('Wtra'). De NBA kan op basis van haar Verordening op de kwaliteitsbeoordelingen⁴³ ook eigener beweging een onderzoek instellen naar vermeende tekortkomingen in de beroepsuitoefening. Van dit onderzoek is echter uitvoering van een wettelijke controle uitgezonderd, in dit verband wordt hier (mede) daarom niet verder op ingegaan⁴⁴.

⁴⁰ Wet toezicht op de accountantsorganisatie art. 63c, resp. art. 63d.

⁴¹ Art 48

⁴² Zie noot 33.

⁴³ Zie <https://www.nba.nl/Documents/Wet->

[%20en%20Regelgeving/2014/Vo_kwaliteitsbeoordelingen_doorlopende%20tekst_2014.pdf](https://www.nba.nl/Documents/Wet-%20en%20Regelgeving/2014/Vo_kwaliteitsbeoordelingen_doorlopende%20tekst_2014.pdf)

⁴⁴ Gelet op het feit dat dit kan leiden tot indiening van een klacht bij de Accountantskamer tegen een individuele accountant of een accountantspraktijk of – afdeling, is ook hier het punitieve element aanwezig en geldt m.m. dezelfde conclusie als die wordt getrokken t.a.v. het tuchtrecht ex de Wtra.

4.3.1 *Inleiding*

De accountant is ten aanzien van de uitoefening van zijn beroep onderworpen aan tuchtrechtspraak op grond van de Wtra ter zake van:

- 1 enig handelen of nalaten in strijd met het bij of krachtens deze wet bepaalde; en
- 2 enig ander dan in onderdeel a bedoeld handelen of nalaten in strijd met het belang van een goede uitoefening van het accountantsberoep.⁴⁵

4.3.2 *Wie kan verzoeken een onderzoek in te stellen?*

Een ieder kan een klacht indienen bij de accountantskamer bij een vermoeden van handelen of nalaten in strijd met het bij of krachtens de Wet toezicht accountantsorganisaties of de Wet op het accountantsberoep bepaalde of met het belang van een goede uitoefening van het accountantsberoep. Zo heeft bijvoorbeeld de AFM van dat recht gebruik gemaakt om bij de Accountantskamer een klacht in te dienen over KPMG terzake de controle van Vestia⁴⁶.

4.3.3 *Waar is het onderzoek op gericht?*

Volgens de Memorie van Toelichting⁴⁷ is het onderzoek gericht op een beoordeling of “de wijze waarop de accountant de werkzaamheden uitvoert, voldoet aan hetgeen daaraan in het algemeen in het maatschappelijk verkeer kan worden gesteld”.

4.3.4 *Mogelijke uitkomsten*

De Accountantskamer kan de volgende tuchtrechtelijke maatregelen opleggen bij handelen of nalaten als bedoeld in artikel 42, eerste lid, van de Wet op het accountantsberoep of artikel 31, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties: waarschuwing, berisping, geldboete, tijdelijke of definitieve doorhaling van de inschrijving van de accountant in het register.

4.3.5 *Conclusie ten aanzien van tuchtrecht*

Bij het tuchtrecht ligt de nadruk op de naleving van regels en is het punitieve element derhalve sterk aanwezig. Voor een onderzoek om de achterliggende (systemische) oorzaken bij een financieel incident te achterhalen, is het van belang dat betrokkenen en getuigen zo ongehinderd mogelijk alle relevante informatie moeten kunnen verstrekken⁴⁸. Dat strookt niet met de mogelijk verstreckende gevolgen die een tuchtrechtelijke maatregel voor een accountant of diens organisatie kan hebben.

⁴⁵ Art. 42 Wet op het Accountantsberoep

⁴⁶ Zie <http://www.afm.nl/nl/nieuws/2013/aug/uitspraak-accountantskamer.aspx>

⁴⁷ [Kamerstukken II 2005/6, 30397, nr. 3 Nieuwe regels inzake tuchtrechtspraak ten aanzien van accountants \(Wet tuchtrechtspraak accountants\)](#)

⁴⁸ [Aanwijzing afstemmingsprotocol onderzoeksraad voor de veiligheid - openbaar ministerie van 14 juli 2005](#), onder 1.4.

5 Randvoorwaarden en alternatieven

Een uitbreiding van het mandaat van de Onderzoeksraad voor Veiligheid kan alleen succesvol zijn als:

- Een ethisch belang van burgers geschaad wordt, namelijk hun financiële veiligheid (in brede zin des woords).
- Het functioneert als sluitstuk in een traditie / ecosysteem. In deze traditie dient meer aandacht te komen voor 'soft skills' in de opleiding, onder andere gericht op het duiden van informatie, de sociale context, het inschatten van mensen. Iedereen moet op zijn eigen niveau onderzoeken wat er geleerd kan worden van incidenten. Hiervoor is een cultuuromslag nodig in de accountancysector, omdat het klimaat en het proces nu niet goed zijn ingericht om te leren van fouten. Dit wil niet zeggen dat gewacht moet worden totdat de cultuuromslag heeft plaatsgevonden alvorens een onderzoek door een Onderzoeksraad uitgevoerd kan worden. De Raad hanteert meerdere onderzoeksmethoden waar zowel de AFM als de accountancysector zelf van kunnen leren.
- Er mensen met gezag/statuur aan het roer staan, die de autoriteit hebben en serieus genomen worden in de sector.

Andere te nemen maatregelen om het lerend vermogen te vergroten, indien een onderzoeksraad niet mogelijk is, zijn:

- 1 Het instellen van een fonds over de accountancysector heen dat het mogelijk maakt om onafhankelijke onderzoeken uit te voeren zonder dat dit beperkt wordt door te krappe budgetten voor het onderzoek.
- 2 Aanstellen van interne vertrouwenspersonen.
- 3 In het geval van dilemma's, deze in vertrouwen voorleggen aan anderen en de keuze niet alleen maken. Training in het bespreken van dilemma's zou al op de universiteit moeten beginnen en dient voortgezet te worden in de dagelijkse praktijk (zoals piloten jaarlijks simulatortraining moeten ondergaan om hun licentie te behouden). Het voorleggen van dilemma's aan collega's gebeurt al op dit moment, maar omdat het is ingekapseld in geheimhouding, vindt er hooguit individueel leren plaats en geen structureel en organisatorisch leren.

6 Conclusies

Op grond van het door ons uitgevoerde onderzoek concluderen wij dat een onafhankelijke onderzoeksraad een nuttige bijdrage kan leveren aan het structureel versterken van het leervermogen van de sector. Na vergelijking van verschillende opties om die raad vorm te geven, concluderen wij dat het uitbreiden van het mandaat van de huidige Onderzoeksraad voor Veiligheid de beste optie is. Zowel de wettelijke verankering als de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad geven de beste garantie voor het leren van incidenten in de financiële sector. Huidige organen in de sector als het enquêterecht, strafrecht, en AFM zijn weliswaar onafhankelijk, maar niet primair gericht op het structureel leren van incidenten. Deze organen zijn primair ingesteld om verantwoordelijken aan te wijzen.

Het uitbreiden van het mandaat van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar het onderzoeken van financiële incidenten is echter geen garantie dat de sector hierdoor ook structureel zal leren van incidenten. Hiervoor is meer nodig. Ten eerste dient de sector zich te realiseren dat een Onderzoeksraad een sluitstuk is op een heel proces waar de sector zelf voor verantwoordelijk is. Het uitbreiden van de bevoegdheden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is een papieren tijger als er niet tevens een bredere cultuuromslag in de sector plaatsvindt. Ten tweede dient de Onderzoeksraad zelf over meer financiële expertise te beschikken en dient men een interne discussie te voeren over nut en noodzaak van het uitvoeren van onderzoeken in de financiële sector. Hierover bestaat op dit moment binnen de Onderzoeksraad nog geen consensus. Zeker gegeven de beperkte capaciteit van de Onderzoeksraad, zal eerder prioriteit worden gegeven aan fysieke schade (doden en gewonden) dan aan financiële schade.

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag die aanleiding was voor dit onderzoek: "Een lerende sector: financiële onderzoeksraad?", is onze conclusie op basis van ons onderzoek: Een lerende accountancysector heeft op korte termijn het meeste baat bij het uitbreiden van het mandaat van de huidige Onderzoeksraad voor Veiligheid, ingebed in een bredere cultuuromslag binnen de sector zelf.

7 Aanbevelingen

Op grond van de conclusies uit hoofdstuk 6 wordt aanbevolen:

- 1 Het lerend vermogen van de sector tegelijkertijd met het inrichten van de Onderzoeksraad en gefaseerd te vergroten, als onderdeel van de bredere cultuuromslag binnen de sector. Nader onderzoek is nodig naar sectorspecifieke mechanismen die kennisdeling bevorderen dan wel belemmeren. Hiervoor dient nader onderzocht te worden wat het achterliggende foutenmodel is dat gehanteerd wordt (is het doel van het evalueren van incidenten het aanwijzen van schuldigen of het begrijpen, verklaren en verbeteren) en of onderliggende assumpties ter discussie kunnen worden gesteld.
- 2 Een Onderzoeksraad richt zich op majeure incidenten, en zal per definitie een gering aantal incidenten onderzoeken. De sector zal daarnaast ook moeten inzetten op het leren van minder grote incidenten, gebreken en tekortkomingen, die nu al onderwerp zijn van onderzoek door toezichthouders en toetsers (denk aan AFM, DNB, NBA) of in het kader van het tuchtrecht. Nader onderzoek is nodig naar hoe die instituties meer en sneller kennis kunnen delen over die 'kleinere' incidenten, gebreken en tekortkomingen. In dat kader is ook nader onderzoek gewenst naar de verruiming van de bevoegdheden van de NBA om leden en kantoren te verplichten tot informatieverstrekking en medewerking aan dergelijke onderzoeken.
- 3 Nader onderzoek te verrichten welk tijdpad gemoeid is met het aanpassen van de Rijkswet ten behoeve van het uitbreiden van het mandaat van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- 4 Nader onderzoek te verrichten naar het draagvlak binnen de Onderzoeksraad voor Veiligheid voor het uitvoeren van onderzoeken in de financiële sector. Dit heeft deels te maken met het uitbreiden van het mandaat (zie aanbeveling 3), deels ook met prioritering en beschikbare capaciteit en expertise binnen de Raad.