

Andersson Elffers Felix



Commissie Eindtermen
Accountantsopleiding

Evaluatierapport

Datum

5 juni 2015

Opdrachtgever

Commissie Eindtermen Accountantsopleiding

Contact

Aris van Veldhuisen

Jasper Sluijs

Kirsten van Reisen

Katy Hofstede

Referentie

AC25-4-132

Andersson Elffers Felix

www.aef.nl

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	6
3	Invulling wettelijke taken	9
3.1	Het vaststellen van eindtermen	9
3.2	Het aanwijzen van opleidingen	16
3.3	Toezicht houden op praktijkopleidingen	21
3.4	Verklaring van vakbekwaamheid	24
3.5	Deelconclusies	28
4	Functioneren als organisatie	30
4.1	Sturing en governance	30
4.2	Interne sturing	33
4.3	Organisatie	36
4.4	Financiën en bedrijfsvoering	38
4.5	Opereren in de keten	39
4.6	Personeelsbeleid en bedrijfscultuur	45
4.7	Deelconclusies	47
5	Conclusies en aanbevelingen	49
5.1	Conclusies	49
5.2	Aanbevelingen	50
	Bijlage 1: Literatuurlijst	52
	Bijlage 2: Lijst van interviews	52

1 Samenvatting

- De Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA) houdt toezicht op het functioneren van de instellingen die de AA- of RA-opleiding aanbieden in Nederland. De CEA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat naast haar toezichtstaak de wettelijke taken heeft tot het vaststellen van de eindtermen waaraan accountantsopleidingen dienen te voldoen en het verstrekken van verklaringen van vakbekwaamheid aan buitenlands gediplomeerden die in Nederland de AA- of RA-titel willen voeren.
- De CEA is in haar bestaan nog niet extern geëvalueerd en wenst de uitvoering van haar wettelijke taken en functioneren als organisatie aan een evaluatie te onderwerpen. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft daarom een evaluatieonderzoek uitgevoerd met betrekking tot de CEA en doet hiervan verslag in dit rapport.
- Deze evaluatie van de CEA omvat enerzijds de uitvoering van de vier wettelijke taken die de CEA heeft, en anderzijds het functioneren van de CEA in termen van sturing, de interne organisatie en bedrijfsvoering en rol in de keten van opleidingen en externe stakeholders.

1.1 Conclusies

- De CEA is zorgvuldig te werk gegaan in het opstellen van eindtermen, geeft opleidingen aan de hand van de juiste criteria aanwijzingen en verleent verklaringen van vakbekwaamheid op basis van eenduidige beleidsregels. In haar toezicht op de praktijkopleidingen is de CEA als toezichthouder nauw betrokken geweest bij de taakuitvoering van de Raad voor de Praktijkopleidingen (RPO). Hiertoe was aanleiding, aangezien uitvoering door de RPO in die fase niet afdoende functioneerde.
- Wij concluderen dat de CEA zonder meer bijdraagt aan het bewaken van de basiskwaliteit van accountantsopleidingen, waarvoor de eindtermen als uitgangspunt gelden. De huidige eindtermen voldoen echter niet (meer) als uitgangspunt voor basiskwaliteit, omdat zij onvoldoende aansluiten bij de huidige beroepspraktijk en die hiervoor vereiste competenties en gedrag.
- Naast de uitvoering van wettelijke taken, concluderen wij dat de CEA als organisatie goed functioneert en middels een strak georganiseerd proces hoge kwaliteit weet te behalen. Interne sturing en de werkprocessen functioneren, maar zijn op een aantal punten kwetsbaar:
 - Het functioneren van de CEA is te afhankelijk van de zware taken en bevoegdheden van de secretarisfunctie, en de invulling van de voorzittersfunctie.
 - De formatie van CEA is te krap voor het aantal uit te voeren wettelijke taken en is daarmee onvoldoende berekend op ad hoc werkzaamheden.
 - Werkprocessen binnen de CEA zijn door onvoldoende automatisering te persoonsafhankelijk.
- Eveneens benoemen wij in de relatie van CEA ten opzichte van haar belangrijkste stakeholders een aantal aandachtspunten:
 - De CEA functioneert vrijwel volledig autonoom ten opzichte van het ministerie, terwijl er ruimte is de kennis en ervaring van CEA beter te betrekken bij lopend beleid. Ook met de AFM wordt minimaal contact onderhouden.

- De institutionele inrichting waarbij de CEA gefinancierd wordt door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), en de NBA bovendien een groot gedeelte van de bedrijfsvoering van de CEA uitvoert, is onwenselijk. De onafhankelijkheid van de CEA komt door deze constructie ter discussie te staan.

1.2 Aanbevelingen

- **De herziening van eindtermen dient doorgezet te worden en meer differentiatie mogelijk te maken**

Er is aanleiding de eindtermen globaler te formuleren, gericht op competenties en gedrag. Wanneer in de eindtermen sterker onderscheid gemaakt kan worden tussen AA- en RA-opleidingen, zijn de eindtermen voor opleidingen beter te hanteren en bovendien beter in overeenstemming met de beroepspraktijk.

- **Het aanwijzingstraject kan gestroomlijnd en geautomatiseerd worden**

Zowel voor de CEA als voor opleidingen zijn aanwijzingstrajecten op dit moment nodeloos langdurig en persoonsafhankelijk. De CEA wordt aangeraden bijzondere aandacht te besteden aan het automatiseren van aanwijzingstrajecten. Bovendien raden wij aan meer evenwicht aan te brengen tussen mondelinge en schriftelijke communicatie tijdens aanwijzingen.

- **Er is aanleiding het toezicht op de praktijkopleiding terug te schalen**

In het verleden heeft het toezicht op de praktijkopleidingen vanuit de Raad voor de Praktijkopleidingen gebrekkig gefunctioneerd. De extra aandacht die de CEA in deze tijd besteedt aan de praktijkopleidingen, is met een beter functionerende Raad niet langer noodzakelijk.

- **Overweeg om het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid over te dragen aan de NBA**

Het uitvoerende karakter van het verlenen van verklaringen van vakbekwaamheid past de CEA als toezichthouder niet goed en zou een meer logische plek bij de NBA hebben. Bovendien maakt het ad hoc karakter van aanvragen het verlenen van verklaringen moeilijk in te passen in het werkproces van de CEA.

- **Besteed meer aandacht aan kwetsbaarheden bij interne sturing en werkprocessen**

Er dient aandacht besteed te worden aan spreiding van competenties en verantwoordelijkheden, om het functioneren van de CEA minder afhankelijk te maken van de voorzitters- en secretarisfunctie.

- **Streef intensievere samenwerking na met het ministerie van Financiën en de AFM**

Binnen de CEA is veel kennis en ervaring aanwezig die behulpzaam kan zijn in het ontwikkelen van beleids- en toezichtvisie op accountancy. Het accountantsonderwijs is een integrale schakel bij het bewerkstelligen van hervormingen en cultuuromslagen in de sector. De CEA kan hierbij nader betrokken worden.

- **Overweeg ontvlechting van de NBA**

Om zich sterker te kunnen positioneren als onafhankelijk toezichthouder, dient de CEA zich te ontvlechten van de NBA. De CEA moet zeggenschap hebben over alle aspecten van haar bedrijfsvoering die van belang zijn voor haar functioneren als onafhankelijke ZBO.

2 Inleiding

De titel accountant is in Nederland beschermd: alleen personen die ingeschreven staan in het beroepsregister van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) mogen de titel Accountant-Administratieconsulent (AA) of Register-Accountant (RA) voeren. Een voorwaarde van registratie is een voltooide theoretische en praktijkopleiding tot AA of RA, in aanvulling op een relevante bachelor- en/of masteropleiding. Een dergelijke post-initiële opleiding op HBO- (AA) of WO- (RA) niveau wordt doorgaans doorlopen wanneer een student al werkzaam is bij een accountantskantoor.

Het toezicht op het functioneren van de instellingen die de AA- of RA-opleiding aanbieden is belegd bij de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA). De CEA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat naast haar toezichtstaken ook als wettelijke taken heeft de eindtermen vast te stellen waaraan accountantsopleidingen dienen te voldoen en verklaringen van vakbekwaamheid te verstrekken aan buitenlands gediplomeerden die in Nederland de AA- of RA-titel willen voeren.

De CEA bestaat sinds 2006. In haar bestaan is de uitvoering van de wettelijke taken door de CEA en haar functioneren als organisatie niet eerder extern geëvalueerd. De CEA wil graag transparant zijn over haar werkzaamheden en haar resultaten voor een breder publiek inzichtelijk maken. Daaronder valt ook openheid over het eigen functioneren. Hierom heeft de CEA het initiatief genomen tot een onafhankelijke, externe evaluatie.

Er is de afgelopen tijd bijzondere aandacht geweest voor het accountantsberoep in Nederland. Sinds 2010 heeft de Autoriteit Financiële Markten op noodzakelijke verbeteringen gewezen voor de accountantscontrole.¹ In 2014 werden vervolgens structurele tekortkomingen geconstateerd, die volgens de AFM structurele hervormingen en cultuuromslagen binnen het accountantsberoep noodzakelijk maakten.² Onderwijs speelt een belangrijke rol in vorming van accountants. Het is daarom relevant om vereiste hervormingen en cultuuromslagen in de accountantssector te relateren aan accountantsonderwijs en het toezicht hierop.

In dit rapport wordt verslag gedaan van deze evaluatie van de CEA, die is uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd van januari tot en met mei 2015 en is gebaseerd op bureauonderzoek en interviews met betrokkenen. Opdrachtgeverschap en begeleiding van het onderzoek waren belegd bij de CEA zelf, maar AEF heeft haar werkzaamheden onbelemmerd en conform haar eigen standaarden voor onafhankelijk evaluatieonderzoek kunnen uitvoeren.

Deze evaluatie van de CEA heeft betrekking op de uitvoering van wettelijke taken door de CEA en het functioneren van de CEA als organisatie. De volgende hoofdvragen zijn daarbij gehanteerd:

¹ AFM, 'Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking' (2010);

² AFM, 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties' (2014)

- *Heeft de CEA op een juiste manier invulling gegeven aan haar wettelijke taken tussen 2006 en 2014?*
- *Hoe draagt de uitvoering van de wettelijke taken van de CEA bij aan het handhaven van basiskwaliteit van de Nederlandse accountantsopleidingen?*
- *Hoe functioneert de CEA als organisatie, in termen van effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit?*

Het evaluatieonderzoek is vervolgens vormgegeven aan de hand van de volgende onderzoeksthema's en deelvragen:

Invulling wettelijke taken

- Het vaststellen van eindtermen
 - In hoeverre voldoen de door de CEA opgestelde eindtermen aan de wettelijke verplichtingen die hiervoor gelden?
 - In hoeverre wordt de basiskwaliteit van accountantsopleidingen geborgd door de door de CEA vastgestelde eindtermen?
- Het aanwijzen van opleidingen
 - In hoeverre voldoen de beleidsregels van CEA en de hieruit volgende aanwijzingsprocedure van de CEA aan de wettelijke eisen die hieraan gesteld zijn?
 - In hoeverre borgt de aanwijzingsprocedure van de CEA de basiskwaliteit van accountantsopleidingen?
- Toezicht houden op praktijkopleidingen
 - In hoeverre voldoet de toetsing van praktijkopleidingen door de CEA aan de wettelijke eisen die hiervoor gesteld zijn?
 - In hoeverre borgt de toetsing van de CEA de kwaliteit van praktijkopleidingen?
 - Hoe functioneert de wisselwerking tussen CEA en NBA in het toetsen van praktijkopleidingen?
- Verklaring van vakbekwaamheid
 - In hoeverre voldoet het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid door de CEA aan de wettelijke eisen die hiervoor gesteld zijn?
 - In hoeverre borgt de verklaring van vakbekwaamheid de basiskwaliteit van buitenlandse accountants die zich in Nederland willen registeren als AA- of RA-accountant?

Functioneren als organisatie

- Hoe is de sturingsrelatie tussen het ministerie van Financiën en de CEA ingevuld?
- Hoe heeft de CEA de interne sturing ingevuld?
- Is de organisatie zo effectief en doelmatig ingericht dat de CEA in staat is haar werkprocessen adequaat uit te voeren?
- Hoe is de financiële inrichting van de CEA en is deze adequaat met het oog op een transparante en doelmatige bedrijfsvoering?
- Hoe opereert de CEA als organisatie binnen een keten van stakeholders?
- Hoe zijn het personeelsbeleid en de bedrijfscultuur vormgegeven binnen de CEA?

De opbouw van dit rapport is als volgt.

- In de hoofdstukken 3 en 4 worden de deelvragen afzonderlijk beantwoord aan de hand van bevindingen uit bureauonderzoek en interviews. Aan het eind van elk van deze hoofdstukken volgt een afsluitende paragraaf met algemene bevindingen per thema.
- Hierop volgen in hoofdstuk 5 de algemene conclusies met de beantwoording van de hoofdvragen, gekoppeld aan een aantal aanbevelingen op basis van het voorgaande onderzoek.
- De twee bijlagen bevatten ten slotte respectievelijk een overzicht van bestudeerde documenten en geïnterviewde personen.

3 Invulling wettelijke taken

Deze deelvraag heeft betrekking op twee centrale onderzoeksvragen:

- *Heeft de CEA op een juiste manier invulling gegeven aan haar wettelijke taken tussen 2006 en 2014?*
- *Hoe draagt de uitvoering van de wettelijke taken van de CEA bij aan het handhaven van basiskwaliteit van de Nederlandse accountantsopleidingen?*

Wij onderzoeken deze onderzoeksvragen aan de hand van de wettelijke taken die de CEA heeft, waarvan er drie binnen de reikwijdte van ons onderzoek vallen.

3.1 Het vaststellen van eindtermen

3.1.1 Bureauonderzoek

De centrale onderzoeksvragen wat betreft het vaststellen van eindtermen zijn als volgt te vertalen:

- *In hoeverre voldoen de door de CEA opgestelde eindtermen aan de wettelijke verplichtingen die hiervoor gelden?*
- *In hoeverre wordt de basiskwaliteit van accountantsopleidingen geborgd door de door de CEA vastgestelde eindtermen?*

Op basis van artikel 49, tweede lid, onder a van de Wet op het accountantsberoep (Wab) is de CEA belast met het vaststellen van eindtermen met inachtneming van de vakgebieden uit artikel 46 Wab³ en beroepsprofielen van registeraccountant (RA) en accountant-administratieconsulent (AA) uit artikel 19, tweede lid, onder k, Wab. Deze eindtermen dienen gepubliceerd te worden in de Staatscourant (artikel 49, derde lid Wab).

Uit dit wettelijk verankerde mandaat resulteren de door de CEA vastgestelde eindtermen theoretische opleidingen 2008 en de Eindtermen praktijkopleiding Accountantsopleiding 2011. Beide eindtermen zijn sinds vaststelling bovendien geactualiseerd.⁴ In wat volgt zal kort worden stilgestaan bij de inhoud van deze eindtermen.

Eindtermen theoretische opleiding

De Eindtermen theoretische opleiding gelden zowel voor de RA- als de AA-beroepsgroep. Waar voorheen de beroepsprofielen en opleidingseisen in twee afzonderlijke wetten ingevuld werden - respectievelijk de Wet op de Registeraccountants (WRA) en de Wet op de Accountantsadministratieconsulenten (WAA) - kwam de Wab tegemoet aan de situatie waarin het onderscheid tussen beide beroepsprofielen in de praktijk kleiner aan het worden was.

Deze eindtermen zijn tot stand gekomen op basis van voorwerk door een Adviescommissie Eindtermen en afgestemd met het veld. Doel van deze exercitie was te komen tot 'globale,

³ Hierin wordt verwezen naar het Besluit accountantsopleiding 2013

⁴ Zie Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008,

Stcrt. 2014, 8268; Eindtermen praktijkopleiding Accountantsopleiding 2011, Stcrt. 2014, 5004

toetsbare eindtermen,⁵ die van toepassing zijn op de beginnende beroepsbeoefenaar.⁵ Het doel van de eindtermen is primair het vaststellen van eisen voor de wettelijke controle van (geconsolideerde) jaarrekeningen. Dit verklaart waarom de eisen zowel van toepassing zijn op de AA- als de RA-accountants: beide beroepsgroepen hebben immers tot op heden dezelfde bevoegdheid om deze controle uit te voeren. De AA- en RA-beroepsgroepen bedienen verder echter een verschillende markt. De eindtermen vermelden daarom nadrukkelijk dat alleen secundair aandacht besteed wordt aan de bredere RA- en AA-functieomschrijving,⁶ teneinde de opleidingen voldoende ruimte te geven dit in te vullen.⁷

De eindtermen hebben een aantal concrete doelen:

- richting en sturing geven aan de inhoud van de accountantsopleidingen, om de kwaliteit ervan te borgen
- de kern vastleggen van de domeinspecifieke aspecten voor de accreditatie en aanwijzing van opleidingen
- richting geven bij het opstellen van onderwijsprogramma's
- richting geven bij het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid.

De theoretische eindtermen zijn primair van toepassing op de AA- en RA-beroepsgroepen. De eindtermen reiken echter verder dan de (post-initiële) opleidingen die tot de titel RA en AA leiden: het is immers ook noodzakelijk de bijbehorende Bachelor- en/of Masteropleiding te volgen die toegang geeft tot de AA- of RA-opleiding. De theoretische eindtermen zijn daarom ook van toepassing op het initiële gedeelte van de accountantsopleiding. Deze accountantsopleidingen op bachelor- en masterniveau worden gevisiteerd en geaccrediteerd door de Nederlands/Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO).

Tot 2011 voerde de CEA zelf beleidsgesprekken met bachelor- en masteropleidingen in het kader van aanwijzingstrajecten. Vanaf 2011 geldt een nieuw accreditatiestelsel van de NVAO. Naar aanleiding van dit nieuwe accreditatiestelsel worden bij ieder accreditatietraject van bachelor- of masteropleidingen in accountancy in het beoordelingspanel ten minste twee experts toegevoegd op het gebied van accountancyopleidingen.⁸ Daarnaast gelden in aanvulling op het accreditatiekader specifieke CEA-beoordelingscriteria.

De eindtermen zijn gericht op het basisniveau waaraan RA- en AA-accountants ten minste moeten voldoen. Hiermee wordt beoogd dat de opleidingen in ruime mate zelf invulling kunnen geven aan hun onderwijsprogramma's en kunnen intensiveren en specialiseren.⁹ De eindtermen zien op de gehele (initiële en post initiële) accountantsopleiding en omvatten in totaal minimaal 200 studiepunten (ECTS). Opleidingen zijn vrij in de verdeling van de eindtermen en studiepunten over het initiële en post initiële deel van de opleiding.¹⁰ Het is

⁵ Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 2-3

⁶ Voor de AA-opleiding gelden daarom eveneens domeinspecifieke eindtermen met betrekking tot de MKB beroepspraktijk, zie Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 41

⁷ Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 3

⁸ Deze experts worden gekozen op basis van een door de CEA vastgestelde lijst, zie Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 4

⁹ Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 3

¹⁰ Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 6

daarnaast nadrukkelijk de bedoeling dat opleidingen vrije ruimte aanbieden bovenop de basis van 200 ECTS in de vorm van onderzoeksvaardigheden, verdieping of afstudeeronderzoek.¹¹

De eindtermen verdelen 200 ECTS over de kernvakgebieden auditing en assurance, externe verslaggeving en bestuurlijke informatievoorziening enerzijds, en anderzijds gerelateerde bedrijfseconomische of ondersteunende vakgebieden zoals boekhouden, corporate governance en fiscaal recht.

Overkoepelend bepalen deze eindtermen de vaardigheden om:¹²

- specifieke vraagstukken uit de beroepspraktijk op te lossen vanuit een theoretisch conceptueel kader
- de verworven kennis en vaardigheden toe te passen op (complexe) bedrijfssituaties
- nieuwe ontwikkelingen in het eigen vakgebied te onderkennen en naar waarde te schatten
- zowel zelfstandig als in teams te kunnen samenwerken en leiding te geven in de beroepspraktijk
- de verworven kennis en inzichten op het vakgebied en relationele vaardigheden te gebruiken
- in de beroepsuitoefening, zowel in woord als in geschrift, op adequate wijze te communiceren met beroepsgenoten en niet-deskundigen.

Om deze vaardigheden zo veel mogelijk toetsbaar te maken, wordt omschreven op welk niveau eindtermen moeten zijn verwerkt door studenten. Het gaat om:

- niveau 1: begrip hebben van/inzicht hebben in
- niveau 2: kunnen toepassen van kennis in nieuwe situaties
- niveau 3: diepgaand en kritisch inzicht hebben.¹³

Eindtermen praktijkopleiding

De CEA is belast met het vaststellen van eindtermen voor de praktijkopleiding onder hetzelfde wettelijke kader als bij de theoretische opleiding. Eveneens houdt de CEA toezicht op de praktijkopleidingen; dit wordt besproken in paragraaf 3.3. De praktijkopleiding heeft betrekking op het praktijkgedeelte van de opleiding tot AA of RA, waarbij studenten als trainees bij kantoren werken. De uitvoering hiervan gebeurt onder verantwoordelijkheid van de NBA, inclusief het afsluitende examen (art. 47 Wab). Nadere regels bij de invulling hiervan door de NBA zijn vastgelegd in de verordening op de praktijkopleiding. De NBA heeft de daadwerkelijke uitvoering van de praktijkopleidingen vervolgens gemandateerd aan de Raad voor de Praktijkopleidingen (RPO).

Net zoals bij de theoretische eindtermen zijn de praktijk-eindtermen tot stand gekomen door een speciaal hiervoor ingestelde commissie en afgestemd met stakeholders. In analogie met de theoretische eindtermen gelden de praktijk-eindtermen zowel voor de AA- als de RA-opleiding, vanuit de gedachte dat beide opleidingen zich primair richten op de

¹¹ Overigens wordt eveneens onderkend dat een studiepoint voor de post-HBO opleiding niet hetzelfde gewicht heeft als een post-master studiepoint.

¹² Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 10

¹³ Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, p. 9

wettelijke controlefunctie van de AA/RA-accountant. Het is daarnaast de bedoeling dat de eindtermen voor de praktijkopleiding aansluiten bij de theoretische eindtermen en dat de eindtermen kwantificeerbaar en toetsbaar zijn.¹⁴

Wederom gaat het bij de praktijk-eindtermen om een basisniveau, als uitgangspunt voor de NBA om de praktijkopleiding verder mee in te vullen. Het staat de NBA dan ook vrij om aanvullende eisen te stellen aan de praktijkopleiding bovenop de eindtermen van de CEA. De eindtermen dienen echter op een 'juiste en evenwichtige wijze' aan bod te komen in de praktijkopleiding.¹⁵

Het doel van de praktijkopleiding is dat de trainee aantoonbaar ervaring heeft opgedaan met werkzaamheden in alle stadia van de controlecyclus. Tijdens het traineeship houdt de trainee daarom een dossier bij van de voortgang als beginnend beroepsbeoefenaar, onder verantwoordelijkheid van een praktijkopleider. De eindtermen worden gehaald door de trainee wanneer het dossier weerspiegelt dat:

- er sprake is van complexe(re) werkzaamheden
- er sprake is van voldoende inzicht in het eigen handelen
- de trainee werkzaam is in een gevorderde functie en in staat is zelfstandig afwegingen te maken.¹⁶

Beoordeling door de praktijkopleider geschiedt op basis van *expert opinion*. Dit gebeurt aan de hand van een aantal kwantitatieve eisen, waarbij verschillende eisen gelden voor toekomstige AA- en RA-accountants. Zo dient in de praktijkopleiding voor RA's bijvoorbeeld 1.000 uur aan controlewerkzaamheden besteed te worden, terwijl voor AA's geldt dat ten minste twee controleopdrachten op het niveau van de beginnend beroepsbeoefenaar uitgevoerd moeten worden.¹⁷ De daadwerkelijke eindtermen hebben vervolgens betrekking op vier stadia die in het controleproces worden onderscheiden:

- opdracht aanvaarding en opdrachtcontinuering
- planning
- uitvoering
- afronding.

Daarnaast is er een aantal aanvullende eindtermen voor andere assurance-werkzaamheden buiten de controlecyclus, bijvoorbeeld het beoordelen van historische financiële overzichten. Ook wordt aandacht besteed aan de eindtermen wat betreft samenstellingswerkzaamheden die de controlepraktijk ondersteunen en algemene beroepsvaardigheden zoals analytisch vermogen en organisatorische vaardigheden. Ten slotte is nog een aantal voor AA-opleidingen specifieke eindtermen opgenomen, met betrekking tot fiscale dienstverlening en adviesopdrachten.

¹⁴ Eindtermen praktijkopleiding Accountantsopleiding 2011, p. 2

¹⁵ Id., p. 3

¹⁶ Id., p. 5

¹⁷ Id., p. 7

Herziening eindtermen

De eindtermen voor de theoretische opleiding worden jaarlijks geactualiseerd. Vanaf het verschijnen van de eindtermen theoretische opleiding in 2008 is er echter discussie gevoerd over het op termijn fundamenteel herzien van eindtermen. Bovendien is er sinds het verschijnen van beide eindtermen in toenemende mate maatschappelijke kritiek geweest op de vakbekwaamheid van accountants in Nederland.¹⁸

Zowel vanuit de NBA¹⁹ als vanuit de CEA²⁰ verscheen daarom in 2012 een rapport met aanbevelingen voor een herziening van het accountantsonderwijs in Nederland, wat in beide gevallen ook betrekking had op het herzien van de eindtermen. Op basis van de afzonderlijke rapporten zijn NBA en CEA vervolgens in overleg getreden, wat resulteerde in een gezamenlijk rapport in 2014 waarin op hoofdlijnen de kaders werden beschreven voor een nieuw model accountantsopleidingen en de kwalificatiestructuur hiervoor.²¹

Naar aanleiding van dit gezamenlijke hoofdlijnenrapport is een stuurgroep herziening eindtermen ingesteld, bestaande uit leden namens de CEA, NBA, opleidingen en andere stakeholders. Deze stuurgroep heeft zichzelf tot doel gesteld nieuwe theoretische en praktijk-eindtermen te ontwikkelen, en hierover te rapporteren.

3.1.2 Interviews

Eindtermen theoretische opleidingen

De eindtermen voor de theoretische opleidingen zijn besproken in de interviews met betrokkenen. De wetgever heeft de CEA de nodige inhoudelijke ruimte gegeven in het vaststellen van de eindtermen, aangezien de wettelijke taken van de CEA strikt genomen alleen het vaststellen van eindtermen *an sich* en publicatie hiervan in de Staatscourant behelzen. Over het algemeen vinden betrokkenen, inclusief de CEA zelf, dat de eindtermen inhoudelijk te gedetailleerd en inflexibel zijn. Geïnterviewden geven aan dat de eindtermen van de CEA de basiskwaliteit van opleidingen borgen, maar dat er weinig ruimte is voor opleidingen om zich te onderscheiden en voor vernieuwing, terwijl dit de kwaliteit van het onderwijs wel ten goede zou komen. Een aantal opleidingen neemt hierin zelf het initiatief, maar de eindtermen van de CEA zouden dit volgens hen meer kunnen faciliteren door hier meer ruimte voor te bieden.

Een van de kenmerken van hoge kwaliteit van post-initieel accountantsonderwijs is volgens betrokkenen dat een opleiding goed aansluit bij de werkpraktijk. Met name de AA-opleidingen hebben hierom inhoudelijke bedenkingen over de eindtermen: het onderwijs sluit volgens een aantal betrokkenen niet voldoende aan bij de praktijk, en dit komt de kwaliteit niet ten goede. Hierbij gaat het met name om de audit-gerelateerde eindtermen, die de AA-accountant in de praktijk weinig zal uitvoeren. De geïnterviewde partijen vinden dat de eindtermen voor de RA- en AA-opleidingen beter gedifferentieerd moeten worden. Daarnaast vraagt de werkpraktijk meer aandacht voor gedrag en ethiek dan nu in de

¹⁸ Zie bijvoorbeeld AFM, 'Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking' (2010); AFM, 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties' (2014)

¹⁹ Commissie Onderwijs Fusie NBA, Discussierapport 'Op de toekomst voorbereid' (2012)

²⁰ Adviescommissie herziening eindtermen, 'Een accountantsopleiding op maat voor het maatschappelijk verkeer'(2012)

²¹ NBA en CEA, 'Vakbekwaamheid verzekerd: ontwerp voor een nieuw opleidingsmodel voor accountants' (2014)

opleidingen aan bod komt. Om beter en langduriger aan te (blijven) sluiten bij de actualiteit en werkpraktijk, stelt een aantal betrokkenen dat de eindtermen meer competentie- dan inhoudsgericht zouden moeten zijn.

De eindtermen worden over het algemeen als zwaar maar wel hanteerbaar ervaren. De CEA hanteert volgens betrokkenen wel een brede opvatting van haar wettelijke taken. Met name de focus op studiepunten in de eindtermen wordt door opleidingen als hinderlijk ervaren. Daarnaast spreken sommige geïnterviewden hun zorgen uit over het gewicht van de eindtermen voor kleine opleidingen. Zij vinden dat de lat hoog ligt en dat het veel tijd en geld kost om aan de toezichtseisen te voldoen. Het lijkt echter niet wenselijk om voor kleinere opleidingen aangepaste eindtermen te hanteren: het uitgangspunt van de eindtermen is juist dat ze de basiskwaliteit van alle AA en RA opleidingen bewaken.

Eindtermen praktijkopleidingen

De eindtermen zijn volgens de geïnterviewde personen tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de Raad voor de Praktijkopleidingen. Een aantal van hen noemt de eindtermen te gedetailleerd. De CEA wenst dan ook een compactere set eindtermen te formuleren, die zowel van toepassing is op de theoretische- als de praktijkopleidingen.

Net als voor de eindtermen van de theoretische opleidingen, geldt voor de eindtermen van de praktijkopleidingen dat zij volgens een aantal betrokkenen de toekomstige accountant nog onvoldoende aansluiting bieden op de werkpraktijk. Ter verbetering stellen zij voor dat in het herzieningsproces van de eindtermen, ook beroepsbeoefenaren mee moeten doen.

Tevens vinden betrokkenen dat de CEA in het kader van de praktijkopleidingen een gemengd takenpakket heeft van vaststellen en toetsen. Volgens enkele geïnterviewden zou de NBA de randvoorwaarden op moeten stellen en de CEA deze moeten toetsen. In andere gesprekken is echter aangegeven dat men liever ziet dat de twee partijen samenwerken op dit gebied. De NBA gaat de nieuwe beroepsprofielen vaststellen. Daarna zal de CEA de nieuwe eindtermen opstellen.

Herziening eindtermen

Een aantal van de geïnterviewden is direct betrokken bij de herziening van de eindtermen. Het meest prangende vraagstuk lijkt het onderscheid tussen AA- en RA- accountants te zijn. AA-accountants zouden volgens de meeste respondenten in de nieuwe eindtermen niet langer verplicht moeten zijn om externe controles te kunnen uitvoeren, omdat ze deze vaardigheid in de praktijk niet zullen hoeven toepassen. Wat dit punt betreft zijn de meeste betrokkenen, binnen en buiten de herzieningscommissie, van mening dat de herziene eindtermen het onderscheid zullen maken dat door de meeste betrokkenen gewenst is. Een kleiner aantal betrokkenen vreest echter dat er te weinig zal veranderen in de eindtermen en het onderscheid tussen RA en AA niet ver genoeg zal gaan.

Naast de kwestie van de audits raakt de herziening ook aan andere thema's. Betrokkenen bij het proces verwachten dat een aantal eindtermen die nu te gedetailleerd zijn, aangepast zullen worden. Daarnaast wordt er meer gesystematiseerd: op het moment zijn de eindtermen volgens opleiders en andere betrokkenen per vakgebied te verschillend geformuleerd.

Uit de interviews blijkt ook dat de huidige eindtermen door veel opleiders als te zeer 'rule-based' worden ervaren. De eindtermen werden in de interviews regelmatig als 'checklist'

beschreven. Geïnterviewden zouden liever meer ‘principle-based’ eindtermen hanteren: competentiegericht in plaats van op inhoud gericht. Dit vraagt volgens betrokkenen om globaler geformuleerde eindtermen. Daarnaast zou er onder andere meer ruimte in de opleidingen moeten zijn voor gedrag en ethiek. Dit zou tevens de eerder genoemde gewenste verbetering in aansluiting op de werkpraktijk ondersteunen. Over het algemeen vindt men dat de eindtermen van de CEA differentiatie, innovatie en vernieuwing in het onderwijs onvoldoende faciliteren. Volgens hen zouden de globaler geformuleerde herziene eindtermen hiertoe ruimte moeten bieden.

Sommige betrokkenen vinden dat de eindtermen echter niet in alle opzichten meer ruimte moeten bieden. De doorlooptijd van de opleiding zou volgens hen namelijk wél in de eindtermen vastgelegd moeten worden om kwaliteit te borgen en een *level playing field* te scheppen. Ook is meermalen uitgesproken dat uniforme (eind)examens hierbij zouden helpen. Dit verzoek om het *level playing field* tussen opleidingen beter te borgen lijkt strijdig te zijn met de wens om eindtermen meer *principle-based* vorm te geven.

Over het algemeen is men optimistisch over de herziening van de eindtermen. Volgens betrokkenen is de CEA bezig met de juiste veranderingen: de eindtermen worden meer competentie-gericht, meer principle-based, globaler geformuleerd en zullen meer ruimte geven voor eigen invulling en profilering van de opleidingen. Een aantal betrokkenen spreekt de hoop uit dat de nieuwe eindtermen ook voor meer synergie tussen theoretische- en praktijkopleidingen zullen zorgen. Hierbij merkt een aantal personen op dat kleinere opleidingen moeite zullen hebben om vergaande integratie tussen de theoretische- en praktijkopleidingen te volbrengen.

3.1.3 Bevindingen AEF

Op basis van het bureauonderzoek en de interviews met opleiders, de CEA, de NBA en andere betrokkenen concluderen wij dat de eindtermen de basiskwaliteit van de opleidingen voldoende borgen. De CEA voert de haar taak tot vaststelling van de eindtermen correct uit, vanuit het wettelijk verankerde uitgangspunt dat alle AA en RA opleidingen in Nederland minstens moeten voldoen aan dezelfde eisen.

Tegelijkertijd constateren wij een aantal verbeterpunten in de uitgangspunten bij de uitvoering van deze wettelijke taak, die we hier achtereenvolgens bespreken.

Wij merken op dat er in het kader van de eindtermen theoretische opleidingen een spanning bestaat tussen het willen bieden van ruimte voor opleidingen om zich te profileren enerzijds en het bereiken van een ‘level playing field’ en het borgen van kwaliteit anderzijds. Opleiders willen zich kunnen profileren, maar zien ook graag dat de concurrentie, bijvoorbeeld op doorlooptijd, eerlijker wordt. Deze (schijnbaar) tegenstrijdige belangen van level playing field en onderling profileren kan echter wel degelijk in bepaalde mate geïmplementeerd worden in de eindtermen. De eindtermen zouden meer ruimte voor profilering binnen het curriculum kunnen bieden wanneer meer geformuleerd in termen van competenties, en tegelijkertijd harde eisen kunnen stellen aan de ondergrens, waaronder bijvoorbeeld een standaard doorlooptijd.

Daarnaast constateert AEF dat het feit dat de AA-accountant nu verplicht is audits uit te kunnen voeren, onwenselijk is. Het op basis van de eindtermen vormgegeven curriculum van AA opleidingen heeft te weinig aandacht aan competenties en de principes die de werkpraktijk van AA accountants vraagt. Als het onderscheid tussen AA- en RA-accountants

in de praktijk wordt gemaakt, zou dat ook in de eindtermen zo moeten zijn. De CEA onderschrijft dat uitgangspunt, maar stelt zich op het standpunt dat een onderscheid tussen de beide titeldragers (AA en RA) eerst wettelijk verankerd moet zijn, alvorens ook in de eindtermen onderscheid gemaakt kan worden.²²

Een herziening van de eindtermen wordt verwelkomd door alle partijen. Deze gesignaleerde noodzaak tot het herzien van de eindtermen wordt onderschreven door AEF. Bezwaren bij de huidige eindtermen worden gehoord en erkend door de herzieningscommissie, maar of ze ver genoeg doorgevoerd zullen worden is nog de vraag. Het herzieningsproces is een kans voor de CEA om met input van stakeholders, opleiders en beroepsbeoefenaars eindtermen te formuleren die beter aansluiten op de werkpraktijk.

Over de eindtermen voor de praktijkopleidingen stellen wij vast dat ook hier meer aandacht kan worden besteed aan de verschillen tussen AA- en RA-accountants en aan ethiek en gedrag. Dit zal ons inziens bijdragen aan de gewenste synergie tussen theorie, praktijk en uiteindelijke beroepsbeoefening.

Samenvattend concluderen wij dat de eindtermen voldoen aan de wettelijke kaders, maar er verbetering mogelijk is om de doelstellingen van de eindtermen beter te bereiken. Om de kwaliteit verder te bevorderen en het onderwijs beter te laten aansluiten op de werkpraktijk, zou de CEA minder op inhoud kunnen sturen en meer op competenties. De eindtermen zouden tegelijkertijd globaler geformuleerd kunnen worden, om opleidingen de gewenste ruimte te geven om zich te profileren.

3.2 Het aanwijzen van opleidingen

Voor het aanwijzen van opleidingen zijn de centrale onderzoeksvragen als volgt:

- *In hoeverre voldoen de beleidsregels van de CEA en de hieruit volgende aanwijzingsprocedure van de CEA aan de wettelijke eisen die hieraan gesteld zijn?*
- *In hoeverre borgt de aanwijzingsprocedure van de CEA de basiskwaliteit van accountantsopleidingen?*

3.2.1 Bureauonderzoek

Op basis van artikel 49, tweede lid, onder b, heeft de CEA eveneens als taak om opleidingen aan te wijzen die geheel of gedeeltelijk voldoen aan de eindtermen theoretische opleiding, voor zover het niet door de NVAO geaccrediteerde opleidingen betreft - dit komt neer op de post-initiële opleidingen tot AA en RA. Een belangrijk gedeelte van de eindtermen heeft echter ook betrekking op de bachelor- of masterfase van de accountantsopleiding. In dat geval nemen vanaf 2011 externe experts op het gebied van accountancy zitting in visitatiecommissies van de NVAO voor deze opleidingen.

De facto houdt de aanwijzingsbevoegdheid in dat de CEA beslist welke instellingen in Nederland het post-HBO of post-master traject tot respectievelijk AA- of RA-accountant aan

²² Een alternatieve oplossing om betere aansluiting tussen opleiding en beroepspraktijk te bewerkstelligen is binnen de AA en RA vakgebieden verschillende oriëntaties mogelijk te maken, gekoppeld aan specifieke eindtermen. In het huidige herzieningsproces van de eindtermen wordt een dergelijk onderscheid tussen 'assurance' en 'accountancy' oriëntaties geïmplementeerd.

mogen bieden. Gezien de mogelijk ingrijpende gevolgen voor instellingen, is deze instellingsbevoegdheid van de nodige beleidsregels en richtlijnen voorzien die voortvloeien uit de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de kaderwet zelfstandige bestuursorganen²³ aan een zelfstandig bestuursorgaan als de CEA stelt, bijvoorbeeld op het gebied van bezwaar en beroep.

De CEA heeft beleidsregels opgesteld over de precieze invulling van haar aanwijzingsbevoegdheid.²⁴ Het aanwijzen van opleidingen gebeurt op verzoek van de opleidingen zelf; de voorwaarden daarvoor zijn beschreven in artikel 4 van de beleidsregels. De CEA beoordeelt de aanvraag aan de hand van een aantal criteria die beschreven zijn in artikel 6 van de beleidsregels, waarbij logischerwijs het meeste gewicht ligt op de 'kernvakken' uit de eindtermen, te weten audit & assurance, externe verslaggeving en bestuurlijke informatievoorziening.

Artikel 7 in de beleidsregels geeft de kern van het aanwijzingstraject weer: een eerste aanwijzing voor een opleiding heeft een geldigheid van maximaal drie jaren, waarna termijnen van maximaal zes jaar aangehouden worden (derde lid).²⁵ De aangewezen instelling moet de opleiding binnen een jaar na aanwijzing aanbieden aan studenten, omdat de CEA anders de aanwijzing intrekt (vierde lid). Dit geldt eveneens wanneer de opleiding twee achtereenvolgende jaren niet van start gaat.²⁶ Bovendien moet de opleiding alle medewerking verlenen aan CEA en aantonen doorlopend aan de eisen van de eindtermen te voldoen (zesde lid). Dit lid is de kern van de toezichtsbevoegdheid op aangewezen opleidingen, die weliswaar niet in de wettekst van de Wab staat,²⁷ maar volgt uit artikel 10 van de beleidsregels.

Het toezicht op het naleven van de theoretische eindtermen door de CEA heeft betrekking op in ieder geval periodieke *quick scans* (artikel 10, derde lid beleidsregels). Daarnaast kan de CEA op grond van het tweede lid van dit artikel ook aanvullende informatie opvragen. Daarnaast hebben de opleidingsinstellingen een informatieplicht ten opzichte van de CEA op het gebied van wijzigingen in de opleiding (vierde lid) of het melden van gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van opleidingen (vijfde lid).²⁸

De beleidsregels worden vervolgens weer nader gespecificeerd in een toezichtkader, op grond van artikel 3 van de beleidsregels. Dit kader stamt uit 2011 en concretiseert het doorlopende toezicht op het naleven van de eindtermen door aangewezen opleidingen. Het

²³ Kamerstukken II 2011-2012, 33 025, nr. 3 (MvT), p. 29

²⁴ Beleidsregels aanwijzen accountantsopleidingen, Stcrt. 2013, 10074

²⁵ De CEA heeft in de praktijk een aantal opleidingen voor korte perioden aangewezen, om geconstateerde onvolkomenheden beter te kunnen monitoren.

²⁶ Vereisten op het gebied van instroom worden nader geconcretiseerd in de Beleidsrichtlijn instroom accountantsopleiding, 2011

²⁷ Uit de memorie van toelichting bij de Wab kan echter wel opgemaakt worden dat de wetgever wel degelijk doorlopend toezicht op aangewezen opleidingen voor ogen had: "De [CEA] stelt de eindtermen vast waaraan de opleidingen moeten voldoen en houdt toezicht op de naleving daarvan." Kamerstukken II 2011-2012, 33 025, nr. 3 (MvT), p. 9

²⁸ Dit wordt nader uitgewerkt in de Richtlijn melden incidenten door opleidingen die over een aanwijzing van CEA beschikken, 2011

toezichtkader heeft bovendien het uitgangspunt gevormd bij de ontwikkeling voor het toezichtkader op de praktijkopleiding, dat uitgebreid behandeld zal worden in paragraaf 3.3.

Het toezichtkader besteedt aandacht aan:²⁹

- instroom
- doorstroom (curriculum, examinering, kwaliteit van docenten)
- uitstroom
- organisatiegraad van de opleiding
- inrichting van de regelkring (kwaliteitsborging).

Het toezichtkader geeft nadere uitleg bij het aanwijzingsproces dat de CEA voorstaat en het daarop volgende toezicht. Hierbij geeft de CEA aan de belasting van opleidingen mee te wegen in de uitvraag van informatie die gepaard gaat met aanwijzingsprocedures: "Het motto is dat opleidingen die op alle aspecten van het toezichtkader toereikend scoren, minder intensief uitgevraagd worden."³⁰ Deze benadering past binnen het (gewenste) model van meer risico- en themagericht toezicht. Een voorbeeld van deze aanpak is de Beleidsrichtlijn intensieve opleidingsprogramma's, die opgesteld is in 2011 naar aanleiding van de toename van verkorte programma's.

In verband met overgangsregelingen naar aanleiding van veranderingen in de wet is ook het 'reglement aanwijzing opleiding 2009' en 'toetsingskader 2009' tot 2015 actief geweest voor opleidingen die voor de komst van de Wab hun laatste aanwijzing ontvangen hebben. Gezien de overeenkomst met de huidige beleidsregels en het toezichtkader zullen wij niet nader ingaan op deze documenten.

Sinds 2007 heeft de CEA een aanzienlijk aantal AA- en RA-opleidingen aangewezen en her-aangewezen. Deze aanwijzingen volgen doorgaans het volgende traject: naar aanleiding van de informatieaanvraag die met een aanwijzingsverzoek gepaard gaat, houdt de CEA gesprekken met het management, de opleidingscoördinator, docenten en studenten van een opleiding, die bedoeld zijn om dieper in te gaan op specifieke aspecten die uit de informatieaanvraag voortvloeien. Deze gesprekken worden gevoerd door een afvaardiging van de CEA en het secretariaat van de CEA. Bij goed gevolg wordt de aanwijzing verleend in een vertrouwelijk aanwijzingsbesluit dat voor een bepaalde periode geldt, al dan niet onder bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden vinden hun wettelijke basis in artikel 50, derde lid Wab. De memorie van toelichting behorende bij de Wab vermeldt hierbij dat:

deze voorwaarden op zichzelf geen aanvullende voorwaarde [kunnen] vormen voor het aanwijzen van een opleiding, maar uitsluitend ten doel [kunnen] hebben dat het opleidingsinstituut zal (blijven) voldoen aan de eindtermen voor de accountantsopleiding. De voorwaarden kunnen het verlenen van een aanwijzing uitsluitend blokkeren wanneer niet-naleving ervan ook ertoe leidt dat de opleiding niet aan de eindtermen voldoet.³¹

²⁹ CEA, Toezichtkader voor het beoordelen van aanvragen voor een aanwijzing door CEA, 2011, p. 2-5

³⁰ Id., p. 6

³¹ Kamerstukken II 2011-2012, 33 025, nr. 3 (MvT), p. 29

Het intrekken van een aanwijzing volgens deze weg vindt plaats op grond van artikel 50, vierde lid Wab. Het is tot op heden niet voorgekomen dat aanwijzingen ingetrokken zijn door de CEA. Wel worden met enige regelmaat voorwaarden verbonden aan aanwijzingsbesluiten, zowel bij AA- als RA-opleidingen.

Tijdens de looptijd van een aanwijzing houdt de CEA de vinger aan de pols via jaarlijkse *quick scans* bij alle opleidingen, die aanleiding kunnen geven voor follow-up onderzoek.

3.2.2 Interviews

Het aanwijzingstraject van de CEA begint met een informatie-uitvraag onder opleiders. Deze kost volgens betrokkenen veel tijd en geld, vooral voor instellingen waar de administratie (nog) niet goed georganiseerd is. Daarnaast worstelen sommige opleiders soms met onduidelijkheid in de informatie-uitvraag. Diegenen van hen die hierover contact opnamen met de CEA, spraken tijdens de interviews hun waardering uit voor de positieve en constructieve reactie van de CEA op hun vragen.

Ook in de interpretatie van de eindtermen in het kader van het aanwijzingstraject bestaat enige onduidelijkheid. Enerzijds helpt dit volgens betrokkenen de gewenste mate van maatwerk en profilering te leveren, anderzijds ervaren sommigen de meerduidigheid als problematisch, omdat bij het beeld bestaat dat de aanwijzingstrajecten van sommige opleidingen makkelijker afgerond worden dan van anderen.³² Meer eenduidige eindtermen, of duidelijkere interpretatie daarvan, zou volgens betrokkenen kunnen helpen de kwaliteit van alle aangewezen opleidingen gelijk te trekken.

De bezoeken van de CEA worden over het algemeen als positief ervaren. De duur van het aanwijzingstraject varieert van een aantal maanden tot twee jaar, zo blijkt uit de interviews. Die variatie komt volgens betrokkenen voornamelijk door externe factoren, zoals synchroon lopende visitaties door de NVAO.

De gesprekken tijdens het aanwijzingstraject vinden de betrokkenen prettig verlopen. De toon van de daadwerkelijke aanwijzing en het oordeel van de CEA daarin worden door diverse opleidingen echter als aanzienlijk strenger en negatiever ervaren dan de mondelinge gesprekken. Dat komt volgens hen door de rolverdeling tussen commissie en secretariaat. De commissie voert de gesprekken in het bijzijn van medewerkers van het secretariaat. Het secretariaat bereidt het uiteindelijke aanwijzingsbesluit voor, dat vervolgens in concept wordt besproken binnen de Commissie. Opleiders melden dat zij baat zouden hebben bij het inzien van een conceptbesluit, waarop zij dan commentaar kunnen geven voordat het definitieve rapport uitgebracht wordt.

Geen van de geïnterviewde opleidingen heeft ooit formeel gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Een klein aantal van hen zegt dat ze de mogelijkheid hiertoe niet kenden. De CEA biedt wel degelijk de mogelijkheid om op gespreksverslagen te reageren.

³² In hoeverre die constatering op louter beeldvorming of op feiten berust, is niet aan te geven. AEF heeft geen feiten aangetroffen die erop wijzen dat de CEA specifieke opleidingen beoordeelt.

De regelmatige quick scans die volgen brengen relatief minder werk met zich mee dan de initiële aanwijzing en worden over het algemeen dan ook positiever ervaren. Wel blijkt de frequentie van de aanwijzingen en de quick scans een vraagstuk waarover de meningen van betrokkenen verschillen. Sommigen vinden de frequentie redelijk hoog gezien de hoeveelheid werk, anderen vragen zich af of de huidige frequentie hoog genoeg is om de dagelijkse gang van zaken goed te kunnen evalueren. Anderzijds schrijft men de CEA over het algemeen een dusdanige mate van gezag toe, dat zij constateren dat opleidingen zich voegen naar de voorwaarden en termen van de CEA en dat daardoor de kwaliteit geborgd kan worden.

Een aantal geïnterviewden constateert problemen met betrekking tot de handhaving van de eindtermen, aanwijzingen en kwaliteit van de opleidingen. Ten eerste kan de CEA niets doen wanneer een opleiding bijvoorbeeld door wil gaan met weinig studenten. Ten tweede is de CEA voornamelijk aangewezen op door opleidingen aangeleverde schriftelijke beschrijvingen van de kwaliteit. Volgens een aantal betrokkenen kan de dagelijkse gang van zaken afwijken van wat er op papier staat, zonder dat de CEA dit op kan merken. Als laatste wordt nog het feit genoemd dat hoewel opleidingen wettelijk verplicht zijn melding te maken van incidenten, dit in de praktijk niet gebeurt.

Over het algemeen gesproken vindt een meerderheid van betrokkenen dat de CEA haar wettelijke taken breed opvat. De quick scans en het toezicht op vrijstellingen, docenten en toelatingen zijn voorbeelden van taken die de wettelijke kaders strikt gezien niet van de CEA eisen. Er is echter ook waardering voor de grondige procedure die de CEA hanteert. Deze helpt volgens betrokkenen de kwaliteit van de opleidingen te borgen. Er kan met de CEA gediscussieerd worden en uiteindelijk komt men er samen uit, zo ervaren de betrokkenen.

Een klein aantal geïnterviewden vraagt zich af of het feit dat de CEA zowel eindtermen opstelt als toezicht houdt, wenselijk is. Zij stellen voor om deze taken te scheiden.

Het aanwijzingstraject kan volgens betrokkenen op een aantal manieren eenvoudiger gemaakt worden. Allereerst door het te digitaliseren en voor-ingevulde formulieren te hanteren. Ten tweede noemt men de CEA in haar toezicht strenger dan de NVAO en wenst men dat de twee partijen de banden met elkaar zouden aanhalen. Ook andere visiterende instanties, zoals Hobeon en NQA, zouden bij de CEA beter in beeld moeten zijn, zodat zij hun bevindingen met elkaar kunnen delen en opleidingen dezelfde informatie niet op verschillende momenten aan verschillende partijen hoeft te leveren.

3.2.3 Bevindingen AEF

Uit het bureauonderzoek en de interviews blijkt volgens AEF dat de CEA haar wettelijke taak om opleidingen aan te wijzen die het post-initiële AA- of RA-traject mogen aanbieden adequaat uitvoert. De CEA voert op aanvraag van de opleiders een informatie-uitvraag uit, stelt eventueel voorwaarden aan een aanwijzing en voert periodiek quick scans uit bij aangewezen opleiders.

Opleiders ervaren dit aanwijzingstraject als te uitgebreid. Zij waarderen de rol van de CEA met betrekking tot het borgen van kwaliteit onder accountancyopleidingen, maar ervaren het traject vaak als lang en zwaar. Over de doorlooptijd van het aanwijzingstraject verschillen de ervaringen en daarmee ook de meningen. Het is opleiders niet altijd duidelijk

waarom de ene aanwijzing langer duurt dan de ander. Hierover zou de CEA meer met hen kunnen afstemmen en ophelderen.

Dat de administratieve lasten van aanwijzingstrajecten als te hoog worden ervaren moet, zo menen wij, voor de CEA een punt van zorg zijn. De werklast zou verlaagd kunnen worden door meer steekproefsgewijs toezicht en het afstemmen van processen tussen visiterende instanties, zodat opleidingen niet meerdere keren dezelfde informatie zouden hoeven leveren. Ook zou automatisering van het aanwijzingstraject het proces vergemakkelijken. Hierbij kan gedacht worden aan digitalisering waarbij eerder verstrekte informatie al is ingevuld. AEF concludeert dat, mede op basis van verdere paragrafen in dit rapport (4.3: organisatie en 4.5: opereren in de keten), aanwijzingstrajecten verder gestroomlijnd en geautomatiseerd kunnen worden.

Het ervaren verschil tussen het positieve mondelinge- en strengere schriftelijke aanwijzingsbesluiten is volgens AEF een punt van aandacht. Om aan de kritiek tegemoet te komen zou de CEA opleiders een conceptversie van het aanwijzingsrapport kunnen sturen. Opleidingen zouden daarnaast (beter) geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheden tot hoor en wederhoor. Ook kan meer aandacht besteed worden aan de communicatie van (voorwaardelijke) aanwijzingsbesluiten, teneinde te voorkomen dat het formele opleggen van voorwaarden voor opleidingen onverwacht komt.

De CEA houdt ook tussentijds toezicht bij aangewezen opleidingen. Het is voor een toezichthouder onmogelijk om volledig uit te sluiten dat onder toezicht gestelden het toezichtkader overtreden. De CEA vormt geen uitzondering op dit principe: niet alle onvolkomenheden bij opleidingen zullen aan het licht komen bij tussentijds toezicht op aangewezen opleidingen. AEF onderschrijft dat het uitgangspunt van risico-gericht toezicht en het middel van *quick scans* aansluiten bij de omvang en slagkracht van CEA als toezichthouder. Wel merken wij op dat de CEA als toezichthouder niet bevoegd is tot handhaving anders dan het intrekken van aanwijzingen. Hiermee heeft de CEA weinig instrumenten om de basiskwaliteit van post-initieel accountantsonderwijs te kunnen handhaven.

3.3 Toezicht houden op praktijkopleidingen

Wat betreft het toezicht houden op de praktijkopleidingen zijn de centrale onderzoeksvragen als volgt geformuleerd:

- *In hoeverre voldoet de toetsing van praktijkopleidingen door de CEA aan de wettelijke eisen die hiervoor gesteld zijn?*
- *In hoeverre borgt de toetsing van de CEA de kwaliteit van praktijkopleidingen?*
- *Hoe functioneert de wisselwerking tussen de CEA en de NBA in het toetsen van praktijkopleidingen?*

3.3.1 Bureauonderzoek

Op grond van artikel 49, tweede lid, onder c, Wab heeft de CEA eveneens de taak te toetsen of de praktijkopleidingen tot AA- of RA-accountant voldoen aan de eindtermen die zij hiervoor heeft opgesteld, zie paragraaf 3.1. Het ligt daarom voor de hand dat de eindtermen voor de praktijkopleiding eveneens stilstaan bij de invulling van het toezicht dat de CEA houdt aan de hand van die eindtermen.

Zoals al eerder beschreven wordt de praktijkopleiding zelf op grond van artikel 47 Wab ingevuld door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De NBA heeft

deze taak vervolgens gemandateerd aan de Raad voor de praktijkopleidingen (RPO), die vervolgens weer bepaalde uitvoeringstaken gemandateerd heeft aan zogenaamde stagebureaus, waarbij de RPO er op toeziet dat de stagebureaus binnen hun mandaat blijven. De RPO heeft als taak te zorgen voor een goed verloop van de praktijkopleiding voor toekomstige AA en RA accountants.³³ Gezien de rol van de RPO als uitvoerder en mandaterende partij, dient er dus een bepaalde werkverdeling plaats te vinden met de CEA als toezichthouder.

De CEA stelt daarom in de eindtermen dat haar toezicht op de praktijkopleidingen een vorm van systeemtoezicht is: de commissie tracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij het interne beheersingsmodel van de RPO; het toezicht dat de commissie zelf uitvoert volgt uit risicoanalyses.³⁴ Om dit nader te concretiseren heeft de CEA een toezichtkader opgesteld, dat voortkomt uit overleg met de RPO.

In dit toezichtkader wordt de systeemrol die de CEA heeft op basis van de eindtermen voor de praktijkopleiding aangevuld: het structureel zelf uitvoeren van metingen bij alle actoren in het proces wordt door de CEA als een waardevol instrument gezien om systeemtoezicht mogelijk te maken. Wel rekent de CEA op proactieve rapportage van knelpunten door de RPO en neemt zij bij voorkeur een 'coachende' rol aan in haar toezicht op de RPO.³⁵ Concreet heeft de CEA haar toezichtkader ingericht aan de hand van de volgende componenten:³⁶

- Organisatiegraad van de praktijkopleiding
 - Dit wordt getoetst aan de hand van de mate van sturing en grip op proces en inhoud, de stabiliteit van de praktijkopleidingen, 'toon' aan de top en de opleidingsomgeving en de afstemming tussen theoretische- en praktijkopleiding.
- Inrichting regelkring: kwaliteitsborging stagebureaus & beroepsorganisatie
 - Hier is de CEA gericht op aantoonbare kwaliteitsborging door een gestructureerde werkwijze van evaluaties, analyses en acties.
- Instroom
 - De CEA ziet toe op een 'gecontroleerd' toelatingsproces van praktijkopleidingen, inclusief beleid ten opzichte van vrijstellingen.
- Doorstroom: praktijkopleiding
 - Dit betreft een aantal aandachtspunten gedurende de opleiding, met betrekking tot het indienen van verslagen en essays, uitvoering en begeleiding en het beoordelen van bijzondere situaties.
- Doorstroom: praktijkexamen
 - Dit punt heeft betrekking op de beoordeling van scripties en essays, alsmede de toelating tot en beoordeling van praktijkexamens.
- Uitstroom

³³ Tot 2013 waren er overigens twee verschillende raden actief voor AA- en RA-praktijkopleidingen, die correspondeerden met de toenmalige beroepsorganisaties: de Raad voor de praktijkopleiding namens NIVRA (RA) en het Stagebestuur namens NOVAA (AA)

³⁴ Eindtermen praktijkopleiding Accountantsopleiding 2011, p. 3

³⁵ CEA, Toezichtkader CEA praktijkopleiding 2012, p. 2-3

³⁶ Id., p. 4-9

- Als laatste stadium van de praktijkopleiding, dienen stagebureaus op een coherente wijze getuigschriften uit te reiken, het afmelden van trainees en het sluiten van stagedossiers.

Dit toezichtskader wordt toegepast in de vorm van een doorlopende vorm van toezicht, waarbij jaarlijks met de Raad voor de Praktijkopleidingen wordt afgestemd welke accenten op het toezicht worden gelegd en in welke mate de CEA zelf gegevensgerichte werkzaamheden onderneemt. Over het daadwerkelijke toezicht wordt vervolgens naar de Raad teruggekoppeld en het gehele proces wordt in de jaarverslagen van de CEA gerapporteerd. Naast het doorlopende toezicht kan de CEA ook themaonderzoek doen, wat volgt uit risicoanalyses van de CEA of uit incidenten en meldingen van de RPO.

Uit de recente jaarverslagen van de CEA blijkt dat in 2012 bijvoorbeeld een themaonderzoek is uitgevoerd naar vrijstellingsregelingen binnen praktijkopleidingen. Daarnaast blijkt dat de CEA deelneemt aan visitatiebezoeken van de RPO aan stagebureaus en bijvoorbeeld heeft toegezien op mogelijke 'dubbelfuncties' in het verzorgen en beoordelen van praktijkopleidingen binnen de RPO.³⁷

De CEA heeft bij haar toezicht op de praktijkopleidingen een handhavingsmechanisme ter beschikking in de vorm van het opleggen van aanwijzingen, op basis van artikel 50, vierde lid Wab. De praktijkopleiding is verplicht de aanwijzing op te volgen.³⁸ Tot op heden is het echter niet voorgekomen dat aanwijzingen zijn gegeven door de CEA.

3.3.2 Interviews

Bij dit onderdeel dient opgemerkt te worden dat slechts een klein aantal geïnterviewden betrokken is bij het toezicht op praktijkopleidingen.

Met betrekking tot het toezicht op praktijkopleidingen is de onder betrokkenen geaccepteerde positie dat de CEA risicogericht toezicht uitvoert. De CEA houdt toezicht op de uitvoering van de praktijkopleidingen, waarbij de NBA en de RPO zijn betrokken. Geïnterviewden menen echter dat de CEA zich formeel gezien niet met de taakuitvoering van de RPO zou hoeven belasten. De fusie van de voormalige NIVRA en NOvAA heeft volgens betrokkenen echter een dusdanige impact op de taakuitvoering van de RPO gehad, dat de CEA zich volgens betrokkenen genoodzaakt heeft gevoeld om zichzelf nauwer te betrekken bij de taakuitvoering van de RPO dan haar wettelijke taak voorschrijft. Zij hebben ervaren dat de CEA deelnam aan visitaties en het toezicht op examens. Dat vond een aantal betrokkenen onwenselijk en disproportioneel. Daarbij worden de eisen die de CEA stelt aan het toezichtsproces, zwaar genoemd: het zou veel werk zijn dat in korte tijd moet worden verzet.

Net als bij de eindtermen en theoretische aanwijzingen zegt een aantal betrokkenen over de praktijkopleidingen dat de CEA wel oordeelt, maar wettelijk gezien weinig kan doen op het gebied van handhaving—buiten het geven van aanwijzingen. Betrokkenen belichten hiermee wederom de beperking van de toezichthoudende rol van de CEA.

³⁷ CEA, Jaarverslag 2013, p. 9

³⁸ Kamerstukken II 2011-2012, 33 025, nr. 3 (MvT), p. 30

De wisselwerking tussen de CEA en de Raad voor de Praktijkopleidingen lijkt momenteel zonder grote problemen te verlopen volgens betrokkenen. Wel is de CEA volgens gesprekspartners nog steeds in bepaalde mate betrokken bij de taakuitvoering van de RPO, hoewel daar geen noodzaak meer toe is. Volgens betrokkenen kan nu een stap teruggezet worden van detailtoezicht naar meer risicogericht systeemtoezicht.

3.3.3 Bevindingen AEF

De CEA ziet toe op praktijkopleidingen en heeft deze toezichtsrol ingevuld door een vorm van systeemtoezicht. Naar aanleiding van het bureauonderzoek en de interviews constateren wij dat de CEA ook deze taak zeer zorgvuldig uitvoert. Formeel gezien moet de CEA toezicht houden op de uitvoering van praktijkopleidingen, waarbij de Raad voor Praktijkopleidingen en stagebureaus betrokken zijn. De afgelopen jaren is de CEA echter nauw betrokken geweest bij de taakuitvoering van de RPO. AEF constateert dat deze rolomvatting van de CEA ten opzichte van toezicht op de praktijkopleidingen noodzakelijk was ten tijde van de fusie tussen de NOvAA en NIVRA en toen de RPO gedurende enige tijd in oprichting was.

In deze context merkt AEF op dat er een verschil van inzicht bestaat tussen de CEA en de RPO (NBA) bij de invulling van toezicht op praktijkopleidingen. Hoewel de RPO strikt genomen uitvoerder van de praktijkopleidingen is, ziet zij zichzelf als toezichthouder op de uitvoering die zij gemandateerd heeft aan stagebureau's. De CEA wenst zich nadrukkelijk als enige (wettelijke) toezichthouder op de praktijkopleidingen op te stellen. AEF onderschrijft dat alleen de CEA wettelijk bevoegd is tot toezicht op praktijkopleidingen. Gezien het gebrekkige functioneren van de RPO in het verleden, is de CEA in deze periode betrokken geweest bij de taakuitvoering van de RPO. Hoewel dit getuigt van een groot gevoel van verantwoordelijkheid vanuit de CEA, heeft dit de taakuitvoering van de RPO beïnvloed.

AEF concludeert dat de CEA in het verleden om gegronde reden veel eisen heeft gesteld aan de uitvoerders waarop zij toezicht hield. Nu kan de CEA echter inspelen op de veranderende verhouding tussen de CEA en de RPO. Het detailniveau van het huidige toezicht van de CEA op het toezicht op praktijkopleidingen kan teruggeschroefd worden, zodat de CEA het toezicht op de praktijkopleiding in overeenstemming kan brengen met de door haar gewenste toezichtrol op de praktijkopleidingen, namelijk die van risicogericht toezicht op systeemniveau.

3.4 Verklaring van vakbekwaamheid

Voor het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid luiden de onderzoeksvragen:

In hoeverre voldoet het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid door de CEA aan de wettelijke eisen die hiervoor gesteld zijn?

In hoeverre borgt de verklaring van vakbekwaamheid de basiskwaliteit van buitenlandse accountants die zich in Nederland willen registreren als AA- of RA-accountant?

3.4.1 Bureauonderzoek

AA- en RA-accountants zijn beschermde beroepstitels in Nederland: alleen zij die ingeschreven zijn in het beroepsregister van de NBA mogen deze titels voeren. Tegelijkertijd is het denkbaar dat personen die in het buitenland een opleiding tot

(geregistreerd) accountant hebben genoten, in Nederland hun beroep willen uitoefenen. Deze buitenlandse accountants kunnen bij de CEA een verzoek indienen om een verklaring van vakbekwaamheid te ontvangen, om ingeschreven te kunnen worden in het register als RA- of AA-accountant.

De wettelijke grondslag voor de CEA om deze verklaringen van vakbekwaamheid af te geven is te vinden in artikel 54 van de Wab. Omdat binnen de EU en de Europese Economische Ruimte (EER) vrij verkeer van personen geldt en er geharmoniseerde Europese eisen zijn gesteld aan het accountantsberoep, wordt onderscheid gemaakt tussen aanvragers met diploma's van binnen Europa (artikel 54, eerste lid, onder a) en van buiten Europa (artikel 54, eerste lid, onder b). In beide gevallen geldt echter dat aanvragers met succes een examen Nederlands recht (artikel 54, eerste lid, onder c) en een examen met gedrag- en beroepsregels voor accountants (artikel 54, eerste lid, onder d) worden afgelegd. Deze examinering vindt plaats door de NBA.³⁹

De CEA heeft beleidsregels opgesteld ter nadere invulling van het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid aan buitenlands gediplomeerden.⁴⁰ Artikel 1 tot en met 5 van deze beleidsregel behandelen de aanvraagprocedure: CEA dient de relevante formulieren ter beschikking te stellen en beschikbaar te zijn voor vragen van aanvragers. De aanvrager dient vervolgens een complete aanvraag in te dienen om in behandeling genomen te worden.

De beoordelingsprocedure die de CEA hanteert wordt uiteengezet in artikel 7 van de beleidsregels. Allereerst dient een verklaring aangevraagd te worden door iedere buitenlands gediplomeerde, ook personen die al in een ander land een verklaring van vakbekwaamheid hebben ontvangen voor hun kwalificaties die een derde land geldig zijn (artikel 7, eerste lid).⁴¹ De inhoudelijke criteria die gehanteerd worden door de CEA bij het beoordelen van aanvragen zijn als volgt:

- Net als in Nederland dient het buitenlandse diploma van de aanvrager de bevoegdheid te geven tot wettelijke controle van alle soorten ondernemingen zonder enige beperking (artikel 7, tweede lid)
- Net als in Nederland dient het buitenlandse diploma van de aanvrager een theoretische - en praktijkopleiding te bevatten, die als geheel gelijkwaardig moeten zijn aan de opleidingen tot de AA- of RA-titel (artikel 7, derde lid)
- Bij de beoordeling van aanvragers wordt uitgegaan van een niveau van vakbekwaamheid dat overeenkomt met het met goed gevolg afleggen van een opleiding tot AA- of RA-accountant op basis van de eindtermen die gelden op moment van aanvraag (artikel 7, vierde lid).

³⁹ Nadere regels voor de NBA wat betreft de examinering van het examen Nederlands recht zijn vastgelegd in het Besluit Accountantsopleiding 2013

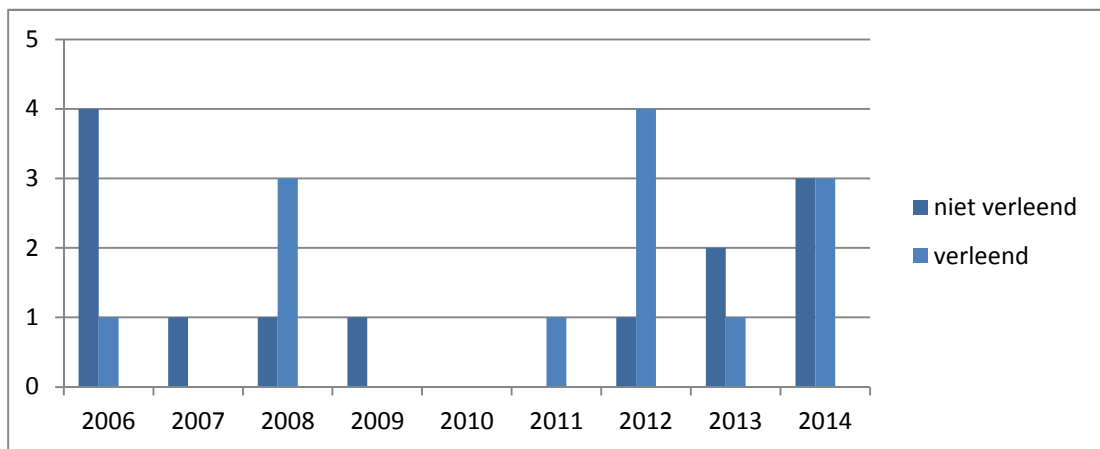
⁴⁰ Beleidsregels betreffende de verlening van verklaringen van vakbekwaamheid, Scr. 2013, 9878

⁴¹ Dit artikel komt voort uit jurisprudentie, zie LJN: AX8915, CBB, AWB 05/817 (A AA CPA/minister van Financiën 2006); en LJN: BJ7005, CBB, AWB 08/771 (A/CEA 2009)

Artikel 7, vijfde lid van de beleidsregels geeft de CEA vervolgens de mogelijkheid om bij de beoordeling van het belang van de aanvrager, bij de beoordeling te betrekken op welke wijze de aanvrager de verklaring van vakbekwaamheid wenst te gebruiken.

Het aanvragen van een verklaring van vakbekwaamheid is een uitgebreide procedure: het kan voor aanvragers de nodige tijd kosten om de benodigde bewijsstukken aan de CEA te overleggen om aan te tonen dat hun buitenlandse kwalificaties voldoen aan de eindtermen. Bovendien moeten aanvragers nog slagen voor de twee examens die de NBA afneemt. Het is hierom dat de CEA sinds 2010 het mogelijk maakt voor aanvragers om een zogenaamd 'voorlopig oordeel' aan te vragen. Middels een voorlopig oordeel kunnen zij hun buitenlandse diploma's en certificaten voorlopig en niet rechtsgeldig laten toetsen door de CEA, om in te schatten in hoeverre het zinvol is in te schrijven voor de examens bij NBA. Deze mogelijkheid tot voorlopige oordelen is sindsdien vastgelegd in artikel 6 van de beleidsregels. De CEA houdt een termijn van maximaal 8 weken aan voor het al dan niet verlenen van een verklaring van vakbekwaamheid.⁴²

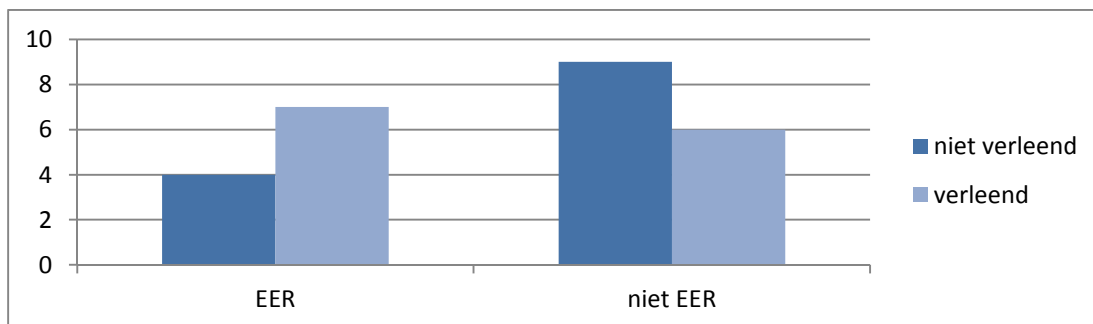
Verklaringen van vakbekwaamheid worden relatief weinig aangevraagd. In het bestaan van de CEA hebben 26 aanvragen plaatsgevonden door buitenlands gediplomeerden, waarvan in slechts twee gevallen een verklaring van vakbekwaamheid met betrekking tot de AA-beroepsgroep werd aangevraagd. In 13 gevallen werd een verklaring afgegeven door de CEA.



Figuur 1: verleende en niet verleende aanvragen voor verklaring van vakbekwaamheid (Bron: CEA)

⁴² CEA, Procedure aanvraag verklaring van vakbekwaamheid (2015), <http://www.ceaweb.nl/Documents/VVV-NL/140131%20VVV%20procedure%20aanvraag%201.1.pdf?epslanguage=nl>

Uit de gegevens over aanvragen blijkt dat een lichte meerderheid van de aanvragen van binnen de EU en EER verleend wordt ten opzichte van aanvragen van buiten de EU en EER.



Figuur 2: aantal verleende en niet verleende aanvragen van binnen en buiten de EER (Bron: CEA)

Sinds de introductie tot het aanvragen van een voorlopig oordeel in 2010, blijkt dat in alle gevallen waarin een aanvrager geen verklaring van vakbekwaamheid is verstrekt, een voorlopig oordeel door de CEA is afgegeven. Dit betekent dat in alle gevallen waarbij een volledige aanvraagprocedure is doorlopen sinds 2010, een verklaring van vakbekwaamheid is verleend aan aanvragers.

3.4.2 Interviews

Een klein aantal betrokkenen vanuit CEA en NBA is geïnterviewd over de wettelijke taak tot het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid. Hieronder zijn geen personen die een verklaring van vakbekwaamheid hebben aangevraagd. Het bleek niet haalbaar een representatief aantal gehonoreerde en niet-gehonoreerde aanvragers te benaderen en te interviewen.

Uit interviews komt naar voren dat een zorgvuldig proces nagestreefd wordt door de CEA bij binnenkomende aanvragen voor verklaringen van vakbekwaamheid. Voor de CEA is de belasting die voortkomt uit aanvragen echter relatief groot. Aanvragen komen onverwacht en dienen dus per definitie ad hoc afgehandeld te worden. De beschikbaarheid van medewerkers om aanvragen af te handelen en te begeleiden is daarom moeilijk te garanderen en te plannen.

De aangehouden termijnen, overigens gebaseerd op wettelijk gangbare termijnen, zijn realistisch in geval van aanvragen van binnen de EU of EER. Dit is echter niet het geval bij aanvragen van buiten de EU of EER. Hierdoor is de situatie ontstaan dat alleen wanneer de CEA verzocht wordt om een voorlopig oordeel te geven, het realistisch mogelijk is om aan de wettelijke termijn van 8 weken te voldoen. Het voorlopige oordeel valt namelijk buiten de aanvraagprocedure en geeft de commissie hiermee de benodigde 4 weken tot 6 maanden aan extra benodigde tijd, afhankelijk van de medewerking door de buitenlands gediplomeerde zelf, of in diens land van herkomst.

Verder wordt gemeld dat, ondanks het lage aantal aanvragers, bekend is dat een groot aantal buitenlandse accountants werkzaam is op Nederlandse kantoren zonder een AA- of RA-registratie. Blijkbaar is er voor deze buitenlandse accountants momenteel geen noodzaak om de bevoegdheden van een AA- of RA-accountant te hebben. Wanneer door verandering in wet of regelgeving het echter wel noodzakelijk zou worden voor meer

buitenlandse accountants om zich in te schrijven in het NBA register, zou de CEA deze vraag onmogelijk kunnen verwerken, zo melden betrokkenen.

Vanuit de CEA wordt daarom aangegeven dat het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid een uitvoerende taak is, die wellicht efficiënter uitgevoerd zou kunnen worden door de NBA. Hiermee kan de procedure van aanvraag en examinering beter geïntegreerd worden en krijgt de CEA te maken met minder ad hoc belasting. Uit gesprekken met de NBA blijkt dat de organisatie er in principe niet negatief tegenover staat om het afgeven van verklaringen van de CEA over te nemen. De samenwerking tussen CEA en NBA in de aanvraagprocedure van verklaringen van vakbekwaamheid verloopt op dit moment overigens volgens beide partijen uitstekend.

3.4.3 Bevindingen AEF

Op basis van het bureauonderzoek en de gehouden interviews constateert AEF dat de wettelijke taak die de CEA heeft om verklaringen van vakbekwaamheid af te geven, door de CEA correct en nauwgezet uitgevoerd wordt. Aanvragers worden bovendien uitgebreid voorgelicht en begeleid, en wij constateren een zo transparant mogelijk aanvraagproces met zo min mogelijk disproportionele administratieve lasten voor aanvragers.

In hoeverre met de verklaring van vakbekwaamheid de basiskwaliteit van aanvragers geborgd wordt, is gekoppeld aan de vraag in hoeverre de eindtermen de basiskwaliteit van accountantsopleidingen in Nederland borgen (zie hiervoor paragraaf 3.1). Aanvragers worden immers aan de hand van de eindtermen beoordeeld.

We constateren bovendien dat het voorlopige oordeel een nuttig optioneel voorportaal is gebleken in de aanvraagprocedure: hierdoor hebben aanvragers in een eerder stadium (informele) duidelijkheid over de haalbaarheid van hun aanvraag, zonder dat zij wellicht voor niets de examens af hoeven leggen bij de NBA. Tegelijkertijd stippen wij aan dat de voorlopige oordelen voor de CEA zelf eveneens noodzakelijk zijn om termijnen te kunnen halen, met name bij aanvragen van buiten de EER of EU. Gezien het onvoorspelbare karakter van aanvragen, trekken wij ook in twijfel of de CEA wel voldoende capaciteit heeft om aanvragen te verwerken, zeker wanneer het aantal aanvragen zou stijgen.

Onder de huidige omstandigheden voert de CEA haar wettelijke taak wat betreft het verstrekken van verklaringen van vakbekwaamheid dus adequaat uit. Het is echter de vraag of de CEA als toezichthouder de juiste instantie is om deze verklaringen af te geven. In onze ogen zou de wettelijke taak tot het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid beter belegd zou kunnen worden bij de NBA. Wij zien hierbij wel een rol voor de CEA om vervolgens toezicht te houden op de door NBA gehanteerde procedure bij verklaringen van vakbekwaamheid - een rol die de CEA als toezichthoudende instantie beter past dan de uitvoerende rol die zij nu heeft bij verklaringen van vakbekwaamheid.

3.5 Deelconclusies uitvoering wettelijke taken

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij onze bevindingen rond de invulling van de wettelijke taken van de CEA gepresenteerd. Deze bevindingen komen voort uit een documentenstudie en interviews met betrokkenen. In deze paragraaf presenteren wij onze deelconclusies met betrekking tot de relevante deelvragen.

De door de CEA vastgestelde eindtermen voor zowel theoretische - als praktijkopleidingen voldoen aan de wettelijke kaders en borgen een basiskwaliteit van de opleidingen.

Tegelijkertijd is er ruimte voor verbetering. De eindtermen zijn erg gedetailleerd. Zij worden daarmee als gezaghebbend doch beperkend ervaren. De mate van detail en het aantal studiepunten dat door de eindtermen bepaald wordt, biedt volgens AEF weinig ruimte voor opleiders om zich te profileren. Daarnaast zijn de eindtermen volgens betrokkenen te zeer 'rule-based.' Meer competentiegerichte (ofwel 'principle-based') eindtermen zouden hun voorkeur hebben. Tegelijkertijd hebben opleidingen wel degelijk behoefte aan een *level playing field* waarin de basiskwaliteit van opleidingen geborgd wordt. AEF onderschrijft deze noodzaak en stelt dat het bewaken van basiskwaliteit en het mogelijk maken van profilering elkaar niet uit hoeven te sluiten. Eindtermen kunnen specifiek en descriptief zijn wat betreft de ondergrens, maar wel nadrukkelijker ruimte laten voor differentiatie boven die ondergrens. De aankomende herziening van de eindtermen is een gelegenheid om deze veranderingen door te voeren.

Bij het aanwijzen van opleidingen hanteert de CEA een grondige procedure. Opleiders moeten een grote hoeveelheid informatie aanleveren en het aanwijzingstraject kost veel tijd. AEF constateert dat er ruimte is deze administratieve lasten te verlagen, bijvoorbeeld door aanwijzingstrajecten verder te automatiseren. Wij constateren daarnaast een discrepantie tussen de relatief kritische toon van de schriftelijke aanwijzingsbesluiten enerzijds en het mondelinge oordeel ter afsluiting van visitaties bij opleidingen.

Het toezicht op praktijkopleidingen voldoet aan de wettelijke eisen die eraan worden gesteld. De RPO heeft het toezicht van de CEA afgelopen jaren als vergaand ervaren. De veranderende verstandhouding tussen deze partijen in de nasleep van de fusie tussen NOvAA en NIVRA zou er volgens hen toe moeten leiden dat de CEA meer op systeemniveau toezicht gaat houden. Dit zou beter passen bij de in de wet opgenomen taak van de CEA op het gebied van toezicht op praktijkopleidingen. Uit ons onderzoek en de interviews blijkt dat de CEA haar maatschappelijke taak met betrekking tot kwaliteit van onderwijs serieus neemt, wat deze zware rolopvatting volgens ons verklaart.

De CEA voert haar wettelijke taak bij het verlenen van verklaringen van vakbekwaamheid momenteel op gedegen wijze uit. De CEA heeft een voorlopig oordeel ingesteld. Hiermee wordt het proces voor de aanvrager efficiënter. Voor de CEA betekent het dat zij meer tijd heeft om de wettelijke termijnen te kunnen halen om een aanvraag af te handelen. De CEA voldoet hiermee aan haar wettelijke taak. De huidige capaciteit van de CEA is echter beperkt en zou een groter aantal aanvragen waarschijnlijk niet aankunnen. Bovendien blijkt het ad hoc karakter van aanvraagprocedures lastig in te passen te zijn in de werkprocessen van de CEA.

Samenvattend concluderen wij dat de CEA haar wettelijke taken op het gebied van de eindtermen, aanwijzing, toezicht en verklaring van vakbekwaamheid correct en met gevoel voor verantwoordelijkheid uitvoert. De uitvoering voldoet aan de wettelijke eisen. De huidige eindtermen worden herzien op een manier die aan de meeste bezwaren tegemoet lijkt te komen. De CEA stelt terecht hoge eisen aan de opleidingen, maar kan de administratieve lasten met betrekking tot de aanwijzingen wel verlichten.

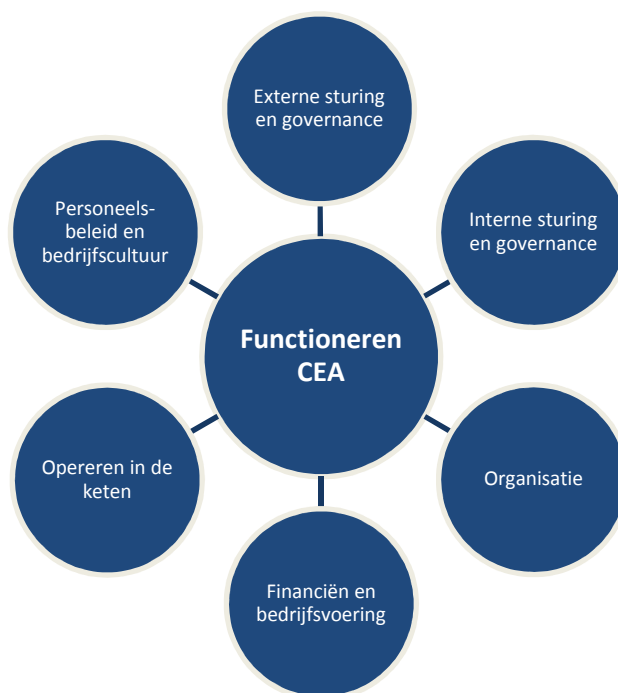
Het toezicht op de praktijkopleidingen is de afgelopen jaren met gegronde redenen verscherpt geweest, maar kan nu weer op systeemniveau toegepast worden. Ook met betrekking tot de verklaringen van vakbekwaamheid kan de CEA haar taak verlichten door deze over te dragen aan de NBA en zich te beperken tot toezicht op de uitvoering van de NBA. Hiervoor is dat echter wel een wetswijziging noodzakelijk.

4 Functioneren als organisatie

Het tweede onderdeel van ons evaluatieonderzoek behandelt het organisatorisch functioneren van de CEA. De hoofdvraag die in dit hoofdstuk behandeld wordt is:

Hoe functioneert de CEA als organisatie, in termen van effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit?

We besteden bij de beantwoording van deze hoofdvraag aandacht aan zes deelonderwerpen, zoals aangegeven in de figuur hieronder:



Figuur 3: zes aspecten aan de hand waarvan het functioneren van CEA onderzocht wordt

4.1 Externe sturing en governance

De deelvraag voor dit onderzoek luidt:

- *Hoe effectief en doelmatig is de sturingsrelatie tussen het ministerie van Financiën en de CEA ingevuld?*

4.1.1 Bureauonderzoek

Formele verhoudingen

De CEA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat in 2006 is opgericht. Sinds het van kracht worden van de Wet op het accountantsberoep (Wab) in 2013 vindt de CEA haar grondslag in deze wet. De Wab geeft ook de randvoorwaarden voor de relatie tussen het

ministerie van Financiën en de CEA. Een bijzonderheid die het vermelden waard is, is dat de CEA onderdeel is van de Staat. Zodoende hebben 32 tot en met 35 van de Kaderwet ZBO geen betrekking op de CEA.⁴³ Er geldt dus vanuit de Kaderwet ZBO geen verplichting voor de CEA om de financiële verantwoording volgens deze artikelen vorm te geven dan wel ter verantwoording aan de minister voor te leggen. De CEA heeft hierover wel regels opgesteld in haar bestuursreglement.

Voor de begroting van de CEA geldt echter wel een wettelijke verplichting om deze aan de minister voor te leggen, maar die vloeit niet voort uit de Kaderwet ZBO. Het is artikel 53.2 van de Wab waarin staat dat de begroting van de CEA moet worden goedgekeurd door de minister. Samen met de begroting krijgt de minister een zienswijze van de NBA toegestuurd; de kosten die de CEA jaarlijks maakt komen namelijk geheel ten laste van de beroepsorganisatie.⁴⁴ De Wab stelt ook vast, middels artikel 51.2, dat de minister de leden van de commissie aanwijst en bepaalt wie de voorzitter wordt.⁴⁵

Verdere invulling van de sturingsrelatie tussen CEA en ministerie gebeurt door middel van het bestuursreglement van de commissie. Artikel 52.1 van de Wab verplicht de commissie tot het opstellen van een reglement dat regels stelt omtrent de nevenfuncties van commissieleden. In dit reglement staan echter ook regels omtrent de verantwoording van de CEA aan de minister. Artikel 4.2 van het bestuursreglement leest: “de CEA stelt jaarlijks een verslag op van de door haar uitgevoerde werkzaamheden, het door haar gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden van de CEA en het bureau in het bijzonder, gedurende het desbetreffende kalenderjaar en zendt dit verslag aan de minister.”⁴⁶ Naast dit jaarverslag, waar in ieder geval een financiële verantwoording in staat,⁴⁷ stelt het bestuursreglement ook vast dat de CEA desgevraagd inlichtingen verstrekt aan het ministerie.

Ook de begroting van de CEA wordt in het bestuursreglement genoemd. De CEA geeft in haar reglement aan, de begroting ieder jaar vóór 1 april aan de minister te sturen. Ook verplicht zij zichzelf tot het melden van onverwachte verschillen tussen de begroting en de werkelijkheid. Als de begroting niet realistisch blijkt te zijn, legt de CEA bovendien een gewijzigde begroting ter goedkeuring voor aan de minister.⁴⁸ Het bestuursreglement geeft ook aan welke nevenactiviteiten van commissieleden acceptabel zijn; de voorzitter beoordeelt of bepaalde functies verenigbaar zijn met de taken die de commissieleden hebben. De voorzitter stelt de minister op de hoogte van zijn oordeel.⁴⁹

⁴³ Stb. 2006, 587, art. 31.

⁴⁴ Idem, art. 53.1.

⁴⁵ Stb. 2012, 680.

⁴⁶ Stcrt, 2013, 12575

⁴⁷ Idem, art. 4.2.2.

⁴⁸ Idem, art. 4.1.

⁴⁹ Idem, art. 4.2.

Correspondentie

De correspondentie tussen het ministerie van Financiën en de CEA kent twee onderwerpen. Enerzijds is er de correspondentie over de (aangepaste) begrotingen van de CEA van de afgelopen jaren. De begrotingen van de CEA zijn sinds 2006 zonder uitzondering goedgekeurd door het ministerie. In sommige jaren gingen hier vragen van het ministerie aan vooraf; voor zover uit de correspondentie blijkt zijn deze steeds naar tevredenheid beantwoord door de CEA.

Het tweede onderwerp van correspondentie tussen ministerie en CEA is de aanwijzing van commissieleden. Het betreft een procedureel georiënteerde correspondentie, waarbij weinig wordt ingegaan op de inhoudelijke redenen om bepaalde personen al dan niet te benoemen tot lid van de CEA.

De correspondentie tussen de CEA en het ministerie van Financiën is hiernaast qua inhoud minder geformaliseerd en daarmee inhoudelijk afhankelijk van relevante ontwikkelingen. Voorbeelden van onderwerpen die sinds 2006 besproken zijn, zijn de formalisering van de dienstverleningsrelatie tussen NBA en ministerie, mogelijke samenwerking tussen het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) en de CEA, het wetsvoorstel voor de Wab, de fusie van NIVRA en NOVAA en de eindtermen van de CEA.

4.1.2 Interviews

Uit de gehouden interviews met betrokkenen blijkt dat het formele sturingskader over het algemeen functioneert. De jaarlijkse verantwoording die de CEA aflegt aan het ministerie met een begroting en een jaarverslag is deugdelijk en geeft geen aanleiding voor verscherpte aandacht binnen het ministerie. Wel blijkt uit gesprekken dat de verplichtingen die een ZBO-status met zich meebrengen voor een kleine organisatie als de CEA door beide partijen als hinderlijk worden ervaren. Zo dient de CEA bijvoorbeeld klimaat-neutraal te zijn en aan de toegankelijkheids- en informatiebeveiligingsstandaarden van de Rijksoverheid te voldoen, wat tot een relatief grote belasting voor het secretariaat van de CEA leidt.

Naast het formele sturingskader vinden jaarlijkse relatief weinig informele voortgangsgesprekken plaats tussen het ministerie en de CEA, zo blijkt uit interviews. Het nut en de noodzaak van deze gesprekken wordt door beide partijen onderschreven, echter, door verloop van accounthouders en beleidsmedewerkers binnen het ministerie is er volgens betrokkenen weinig continuïteit in deze periodieke gesprekken. Dit omschreven gebrek aan continuïteit vertaalt zich eveneens in de aansturing: er zijn geen lopende dossiers die bijgehouden worden en aangekaarte aandachtspunten worden in beperkte mate overgedragen. Zo is bijvoorbeeld meermaals vanuit de CEA aan het ministerie verzocht initiatief te nemen tot een formele dienstverleningsovereenkomst tussen NBA en CEA.

Eveneens blijkt uit gesprekken dat de CEA in beperkte mate door het ministerie betrokken wordt in discussies over de toekomst van het accountantsberoep en de rol van het accountantsonderwijs hierin.

4.1.3 Bevindingen AEF

De sturingsrelatie tussen het ministerie van Financiën en de CEA is, zo blijkt uit het voorgaande bureauonderzoek en interviews, in verregaande mate bepaald door de positionering van de CEA als ZBO zonder rechtspersoonlijkheid die wel onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Financiën valt. Een bijkomende bijzonderheid is

dat de CEA niet door het ministerie of de staat gefinancierd wordt, maar door de beroepsvereniging NBA.

Deze manier van inrichting en governance is ongebruikelijk in de relatie tussen ZBO's en ministeries. Een dergelijke versnippering tussen politieke verantwoordelijkheid en financiering maakt dat het ministerie in beperkte mate betrokken lijkt te zijn bij de CEA. Dit heeft geleid tot een relatie tussen het ministerie en CEA waarvan weinig sturing en urgentie uit gaat. De CEA staat, zo constateert AEF, onvoldoende op de kaart bij het ministerie van Financiën. De huidige verhouding tussen de CEA en Financiën is op dit moment louter gebaseerd op de formele verplichtingen die over en weer gelden op het gebied van begrotingen en jaarrekeningen. Wij zijn van mening dat dit een onwenselijke situatie is.

De CEA heeft namelijk wel een potentieel bruikbare agenderende functie over de bijdrage die het accountantsonderwijs kan leveren aan innovatie binnen het vakgebied. Zowel commissie als secretariaat bezitten veel kennis en ervaring die voor het ministerie relevant kan zijn in huidige discussies over de toekomst van het accountantsberoep.

4.2 Interne sturing en governance

De deelvraag voor deze paragraaf is als volgt:

- *Hoe effectief en doelmatig heeft de CEA de interne sturing en governance ingevuld?*

4.2.1 Bureauonderzoek

Commissie en secretariaat

In het bestuursreglement van de CEA staan naast regels over de relatie met het ministerie van Financiën ook kaders voor de relatie tussen commissie en bureau. Zo wordt in artikel 2.3 van het reglement vastgesteld dat de commissie een secretaris heeft, die de vergaderingen bijwoont, desgevraagd advies geeft en de verslaglegging verzorgt. Voorts gaat artikel 3.1 in op de samenstelling van het bureau. Ten eerste staat vast dat het bureau van de CEA bestaat uit de secretaris en diens staf. De secretaris wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de commissie,⁵⁰ en is verantwoording schuldig aan de commissie.⁵¹ Artikel 3.2 legt daarbij vast dat de secretaris leiding geeft aan het bureau en verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken. Ook geeft artikel 3.2 aan dat er taken zijn die gemandateerd worden van de commissie naar de secretaris. Deze taken worden beschreven in het zogenaamde mandaatbesluit, dat gepubliceerd wordt in de Staatscourant.

De belangrijkste implicatie van het mandaatbesluit is dat de secretaris gevolmachtigd is tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen. Dit wordt geregeld in artikel 6 tot en met 8 van het mandaatbesluit, waarin ook de voorwaarden voor de volmacht zijn gegeven. De secretaris dient zich bijvoorbeeld niet te begeven buiten de door de begroting dan wel het beleid van de CEA gestelde grenzen. Ook is het de secretaris niet toegestaan om beslissingen te nemen zonder die te registreren en periodiek aan de CEA voor te leggen.⁵²

⁵⁰ Idem, art. 3.1.

⁵¹ Idem, art. 3.2.

⁵² Stcrt. 2012, 4395.

Naast het feit dat de secretaris gevolmachtigd is om privaatrechtelijke handelingen uit te voeren voor de CEA, worden middels het besluit bepaalde handelingen gemandateerd. De bijlage van het besluit bevat daarvan een overzicht. Naast de genoemde privaatrechtelijke behandelingen vallen onder het mandaat:

- het publiceren van besluiten in de Staatscourant
- het voorbereiden van aanwijzingen van opleidingen door de CEA
- de besluitvorming over verzoeken betreffende verleningen van vakbekwaamheid
- behandeling van en besluitvorming over Wob-verzoeken
- het afhandelen van financiële transacties tot €10.000,-
- het ondertekenen van besluiten en correspondentie.⁵³

Het is de secretaris verboden om deze taken door te mandateren naar leden van het bureau.⁵⁴

Naast deze volmacht en mandatering bevat het mandaatbesluit informatie over de interne taken en bevoegdheden van de secretaris. De secretaris is volgens artikel 3 van het besluit belast met de zorg voor personeel, financiën, organisatie en bedrijfsvoering. Ook moet de secretaris de CEA adviseren in de uitoefening van haar taken.

Interne communicatie

De secretaris en de commissie communiceren, naast de informelere afstemming, aan de hand van memo's. De secretaris bereidt iedere vergadering van de commissie voor en stelt over de relevante onderwerpen een memo op, waarin duidelijk wordt wat de stand van zaken is en wat er van de commissie verwacht wordt (e.g. standpuntbepaling). De commissie, die volgens haar bestuursreglement minstens drie maal per jaar samen moet komen, vergadert in de praktijk vaker. Het aantal vergaderingen hangt daarbij af van de onderwerpen die aan de orde dienen te komen. In elke vergadering komen verschillende onderwerpen aan de orde en de secretaris bereidt ieder onderwerp voor. Ook de terugkoppeling vanuit de commissie naar het bureau verloopt via de secretaris, die de verslaglegging verzorgt en de besluiten van de commissie uitvoert.

4.2.2 Interviews

Uit de interviews blijkt dat de formele verhoudingen tussen commissie en secretariaat en de sturing tussen beiden, plaatsvinden conform wet en bestuursreglement. De commissie ontvangt in de uitvoering van haar wettelijke van ondersteuning van hoog niveau door het secretariaat. Hiervoor wordt vanuit de commissie waardering uitgesproken.

In aanvulling hierop melden betrokkenen dat de secretarisfunctie binnen de CEA als organisatie een cruciale functie is. Vanwege de voorbereidende en agenderende rol van de secretaris op basis van het bestuursreglement en de volmachten van de secretaris onder het mandaatbesluit, kan de CEA in feite niet functioneren zonder de huidige invulling van de secretarisfunctie. Deze situatie wordt als inherent kwetsbaar ervaren, zowel in de organisatie van commissiewerk, als in de aansturing van het secretariaat.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem, art. 5.

Eveneens blijkt uit gesprekken dat de er enige zorg is over toekomstige opvolging van de voorzitter. De huidige voorzitter kent na jaren voorzitterschap de sector door en door, en beschikt over een waardevol bestuurlijk netwerk. Tegelijkertijd hechten gesprekspartners er waarde aan dat de voorzitter zelf geen accountant is, en zich daarom onafhankelijk op kan stellen. Betrokkenen verwachten dat het moeilijk gaat worden, in de toekomst een nieuwe voorzitter van hetzelfde kaliber te vinden.

Op basis van de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de verhoudingen tussen commissie en secretariaat goed zijn. In de dagelijkse interactie tussen commissie en secretariaat melden betrokkenen dat de voorbereidende en agenderende werkzaamheden vanuit het secretariaat de commissie in grote mate 'ontzorgen.' Over deze situatie heerst echter aan weerszijden enige ontevredenheid: het secretariaat zou wensen dat de commissie initiatiefrijker zou worden ten opzichte van het secretariaat, terwijl vanuit de commissie de wens uitgesproken is minder afhankelijk van het secretariaat te worden. Gezien de drukke agenda's van commissieleden is echter niet direct duidelijk hoe verbetering aangebracht kan worden in deze situatie.

Verder volgt uit de interviews dat aansturing binnen het secretariaat zelf op gestructureerde wijze plaatsvindt. Er vindt periodiek staf- en bilateraal overleg plaats en de lijntjes zijn kort. De aansturing en begeleiding vanuit de secretaris en senior beleidsmedewerker wordt als goed en prettig ervaren. Wel melden gesprekspartners dat de zwaarte van de secretarisfunctie maakt dat veel taken binnen de organisatie bij één persoon belegd zijn. Het is immers niet toegestaan voor de secretaris om gemandateerde taken door te mandateren naar leden van het bureau, hetgeen invloed heeft op de bewegingsvrijheid voor andere medewerkers van het secretariaat.

4.2.3 Bevindingen AEF

Op basis van bureauonderzoek kan geconcludeerd worden dat de interne sturing tussen commissie en secretariaat en binnen het secretariaat formeel goed ingericht is. Bovendien blijkt uit de gehouden interviews dat de formele inrichting in de praktijk ook gehanteerd wordt. Binnen de CEA is sprake van heldere aansturing, volgens een consequente regelmaat. Hierdoor weten commissieleden en medewerkers goed wat ze te doen staat en hoe hun werkzaamheden zich verhouden tot de (midden)lange termijn doelstellingen van de CEA.

Eveneens merken wij op dat zowel de inrichting als invulling van de secretarisfunctie binnen de CEA een zware post is. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de secretaris zijn functie breder invult dan voorgeschreven. Het bestuursreglement en het mandaatbesluit maken dat de secretaris een zware functie bekleedt binnen de CEA: de commissie heeft relatief veel bevoegdheden naar de secretaris gemandateerd. De uitvoering van deze functie heeft kwalitatief op goed niveau plaatsgevonden.

De zwaarte van de secretarisfunctie binnen de CEA duidt volgens AEF echter eveneens op een kwetsbaarheid: zonder aansturing door de secretaris kunnen zowel commissie als secretariaat niet goed functioneren. Hetzelfde principe geldt voor de voorzitter van de CEA, de enige niet-accountant binnen de CEA, wiens uitgebreide (bestuurlijke) ervaring niet repliceerbaar is bij opvolging. AEF constateert dat er op dit moment te veel kennis en bevoegdheid geconcentreerd is rond de functie van secretaris en de invulling van de voorzittersfunctie, wat risico's met zich meebrengt in termen van continuïteit.

De afhankelijkheid van de aansturing door de secretaris kan, zo concluderen wij, op twee manieren teruggebracht worden: enerzijds door de commissie zelf actiever te betrekken bij aansturing en uitvoering, anderzijds door meer bevoegdheden formeel of expliciet materieel te beleggen bij andere medewerkers van het secretariaat, zoals bijvoorbeeld bij de voorbereiding van aanwijzingen en het verlenen van verklaringen van vakbekwaamheid. Hiertoe dienen dan echter wel het bestuursreglement en mandaatbesluit aangepast te worden.

Ook concluderen wij dat er een uitdaging voor de CEA ligt om continuïteit te bewerkstelligen bij opvolging van de huidige voorzitter. Wij menen dat het niet eenvoudig zal zijn een sterke voorzitter zonder achtergrond in accounting te vinden, met bovendien een vergelijkbaar bestuurlijk netwerk als de huidige voorzitter.

4.3 Organisatie

De deelvraag die wij in deze paragraaf beantwoorden luidt:

- *Is de organisatie zo effectief en doelmatig ingericht dat de CEA in staat is haar werkprocessen adequaat uit te voeren?*

4.3.1 Bureauonderzoek

Op het moment zijn er bij het secretariaat van de CEA vier mensen werkzaam; de secretaris, een senior beleidsmedewerker, een junior beleidsmedewerker en een stafmedewerker. Er is binnen de reguliere formatie eveneens een vacature voor een derde beleidsmedewerker die op het moment van schrijven nog openstaat.

De huidige bezetting is groter dan die van enkele jaren geleden. Vijf jaar geleden, in 2009, was de formatie 2,5 fte. Die is in de tussentijd gegroeid naar 4,3. De bezetting met één vacature is 3,3 fte.

(Georganiseerde) afstemming tussen secretaris en beleids- en stafmedewerkers verloopt middels periodieke stafoverleggen en de tweewekelijkse gesprekken die de secretaris met alle medewerkers afzonderlijk voert.

De werkwijze van het bureau van de CEA is de afgelopen jaren gemoderniseerd. In 2013 en 2014 zijn proeven gedaan met papierloos vergaderen en een nieuw digitaal informatiesysteem. Het papierloos vergaderen is inmiddels praktijk binnen de CEA. Het nieuwe informatiesysteem zou elektronische dossiervoering mogelijk moeten maken en moeten voorzien in betere zoek- en analysetools. In tests is echter gebleken dat nog het oorspronkelijk gekozen systeem voor elektronische dossiervoering niet voldoet. Om deze reden is ervoor gekozen een ander systeem te implementeren. De CEA verwacht haar toezicht op termijn effectiever te kunnen vormgeven met behulp van een nieuw informatiesysteem.

4.3.2 Interviews

De werkprocessen zijn uitgebreid gedocumenteerd en worden nauwgezet gevolgd in de uitvoering. Werkprocessen worden tot in detail gepland en besproken in commissie-vergaderingen, stafoverleggen en bilaterale gesprekken.

Uit de gehouden interviews met medewerkers en commissieleden blijkt dat de werklast voor met name het secretariaat aanzienlijk is. Met name de werkzaamheden rond het aanwijzen van opleidingen worden als intensief ervaren. Het laatste aanwijzingstraject is

volgens betrokkenen bovendien niet efficiënt genoeg geweest en heeft een lange doorlooptijd gekend. Dit is ten dele te wijten geweest aan externe factoren, met name afstemming met de accreditatie door de NVAO. Een lange doorlooptijd van het aanwijzingstraject als geheel maakt echter volgens betrokkenen dat interne werkprocessen minder efficiënt worden door verloren schaalvoordelen. Eveneens blijkt uit interviews dat er ruimte is om het aanwijzingstraject voor zowel de CEA als opleidingen verder te automatiseren. Volgens betrokkenen zit er te veel overbodig repetitief werk in het proces en wordt er te veel met papier gewerkt. Hiermee wordt het werkproces tussen CEA en opleidingen bovendien te persoonsafhankelijk. Ook door de opleidingen wordt melding gemaakt van inefficiënties in het afgelopen aanwijzingstraject, vanuit gebrekkige afstemming met gelijktijdige visitaties door de NVAO en een beperkte automatisering.

Ondanks de ervaren werklast staat de uitvoering van de wettelijke taken door de CEA volgens betrokkenen over het algemeen niet onder druk. Het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid aan buitenlandse accountants kan echter, gezien het ad hoc karakter van deze aanvragen, tot knelpunten leiden in de planning. Bovendien is de CEA bij het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid gehouden aan maximumtermijnen.

De grote werklast die zich met name binnen het secretariaat manifesteert, zou volgens gesprekspartners opgevangen kunnen worden binnen de bestaande formatie, waarbij echter wel een openstaande vacature voor een medior beleidsmedewerker ingevuld dient te worden. Bovendien is op dit niveau binnen het secretariaat in het verleden het nodige verloop geweest. Onder betrokkenen wordt deze situatie als een kwetsbaarheid ervaren.

4.3.3 Bevindingen AEF

De CEA is een kleine organisatie met verantwoordelijkheid voor een aantal uitgebreide wettelijke taken. Gezien deze situatie ligt het voor de hand dat werkprocessen binnen de CEA kwetsbaar kunnen zijn: de uitvoering van de wettelijke taken die de CEA uitvoert, is in grote mate persoonsafhankelijk. Het is niet realistisch om te veronderstellen dat de CEA op korte termijn aanzienlijk zal groeien in (ondersteunings)capaciteit. De werkprocessen worden bovendien met de huidige bezetting naar behoren uitgevoerd, zij het dat het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid niet eenvoudig ingepast kan worden in de verdere werkzaamheden van commissie en secretariaat.

Op grond van deze observaties zijn een aantal constatering relevant om te vermelden.

AEF constateert dat er efficiëntiewinst is te behalen in de huidige werkprocessen, met name op het gebied van aanwijzingen. De CEA heeft in het recente verleden initiatieven genomen aanwijzingstrajecten meer te automatiseren en is er nog niet in geslaagd deze automatiseringsslag door te zetten. Hierdoor zijn aanwijzingstrajecten langdurig, papiergebonden en persoonsafhankelijk, wat verstoring werkt op het interne werkproces. Bovendien kunnen door verdere automatisering ook administratieve lasten richting opleidingen en het NVAO verminderd worden door informatie beter te delen. Een dergelijke, gewenste automatisering van werkprocessen zal echter aan de voorkant een aanzienlijke tijds- en financiële investering van CEA vereisen.

De invulling van de openstaande vacature binnen het secretariaat van de CEA houdt, zo constateert AEF, gedeeltelijk verband met de geconstateerde potentiële efficiëntie in het werkproces. Enerzijds zou door een meer gestroomlijnd werkproces de openstaande vacature voor een medior-functie minder urgent zijn. Anderzijds zou meer slagkracht

binnen het secretariaat er wel voor zorgen dat verantwoordelijkheden en afhankelijkheden binnen het secretariaat beter gespreid kunnen worden dan nu het geval is.

4.4 Financiën en bedrijfsvoering

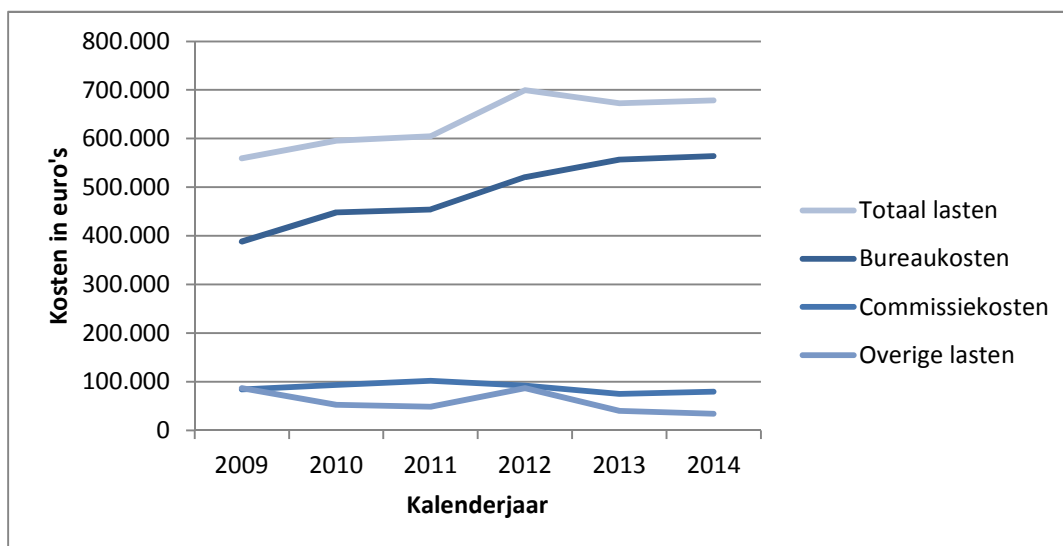
De deelvraag die beantwoord wordt in deze paragraaf luidt:

- *Hoe is de financiële inrichting van de CEA en is deze adequaat met het oog op een transparante en doelmatige bedrijfsvoering?*

4.4.1 Bureauonderzoek

Zoals hierboven besproken, moet de begroting van de CEA jaarlijks goedgekeurd worden door de minister van Financiën. Bovendien doet de CEA jaarlijks verslag van haar werkzaamheden en bedrijfsvoering aan de minister. Ook kan de NBA (voorheen NIVRA en NOvAA) een zienswijze uitbrengen op de begroting van de CEA. We analyseren de ontwikkeling van de werkelijke cijfers van de CEA vanaf 2009.

Het overzicht hieronder geeft een gestage stijging in de kosten van de CEA weer over de laatste 6 jaar. Deze cijfers voor de jaren 2009 tot en met 2014 zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van de CEA.



Figuur 4: ontwikkeling uitgaven CEA 2009-2014 (Bron: jaarverslagen CEA)

We zien dat de stijging grotendeels teweeg gebracht wordt door een toename in de bureaunkosten van de CEA. Tussen 2009 en 2011 nam de personele bezetting van het bureau toe van 2,5 fte naar 4,3 fte. De lichte toename in kosten tussen 2013 en 2014 is gebaseerd op extra pensioenlasten als onderdeel van bureaunkosten. Anderzijds is de NBA geen BTW meer verschuldigd over de doorberekening van de bureaunkosten van 2013.

Verdere fluctuaties in de totale lasten zijn vooral het gevolg van schommelingen in de 'overige lasten.' Het gaat hierbij om incidentele kostenposten. Zo is de piek die we zien in 2012 het gevolg van de instelling van de Adviescommissie Herziening Eindtermen en de kosten van externe inhuur van juridische expertise. De relatief lage 'overige kosten' van 2013 zijn dan weer het gevolg van het feit dat in 2013 weinig juridische ondersteuning noodzakelijk was (er is in dat jaar geen nieuwe regelgeving uitgebracht) en de vergoeding

voor de subcommissies lager uitviel (het aanwijzen van AA-opleidingen in ACS-verband werd gespreid over 2013 en 2014 uitgevoerd).⁵⁵

4.4.2 Interviews

De financiële huishouding van de CEA is op orde. Bovendien is de opgegeven begroting in het bestaan van de CEA nooit overschreden. Betrokkenen van binnen de CEA melden echter wel dat de CEA maar in beperkte mate zelfstandig financieel beleid kan voeren. Dit heeft te maken met de inrichting waarbij de CEA door de NBA gefinancierd en gehuisvest wordt. Hoewel de CEA zelfstandig begrotingen en financiële jaarverslagen vaststelt, is zij op het gebied van bijvoorbeeld huisvesting, HRM en ICT nog steeds aan de (financiële) kaders van de NBA gebonden. Bovendien is de CEA in deze situatie niet in staat om eigen vermogen of een egaliseringsreserve te beheren voor onvoorziene uitgaven. Deze inrichting wordt binnen de CEA als onwenselijk beschouwd en binnen de NBA als ongelukkig, maar werkbaar.

Vanuit de CEA is meermaals te kennen gegeven dat het opstellen van een formele dienstverleningsovereenkomst met de NBA het mogelijk zou maken de financiële zelfstandigheid van de CEA beter te borgen, wanneer CEA op basis van de dienstverleningsovereenkomst meer invloed krijgt op financiën, HRM, ICT en huisvesting. Initiatieven in deze richting zijn tot op heden niet ondersteund door het ministerie van Financiën.

4.4.3 Bevindingen AEF

Hoewel wij constateren dat de financiën van de CEA zonder meer op orde zijn, is de financiële zelfstandigheid van de organisatie volgens AEF beperkt, zeker gezien het feit dat de CEA een ZBO is. De CEA heeft weliswaar begrotingsverantwoordelijkheid en stelt haar eigen jaarrekening op, maar deze bevoegdheden zijn niet geborgd in een dienstverleningsovereenkomst met de NBA. Bovendien concludeert AEF dat het ontbreken van bevoegdheid op het gebied van huisvesting, ICT en HRM de financiële onafhankelijkheid van de CEA aanzienlijk beperkt in haar functioneren als onafhankelijk toezichthouder.

Eveneens constateren wij dat de financiële inrichting van de CEA kwetsbaar is. Tot op heden is de CEA altijd binnen de begrote kosten gebleven, maar er is geen vermogen beschikbaar om onvoorziene uitgaven op te vangen. Deze beperkte financiële bestendigheid, weliswaar op basis van het wettelijk kader, ondergraaft de onafhankelijkheid van de ZBO als toezichthouder: in geval van onvoorziene uitgaven moet de CEA immers bij branchevereniging NBA aankloppen.

4.5 Opereren in de keten

De volgende deelvraag wordt beantwoord in deze paragraaf:

- *Hoe opereert de CEA als organisatie binnen een keten van stakeholders?*

4.5.1 Bureauonderzoek

De CEA is volgens de Wab belast met het vaststellen van eindtermen voor de post-initiële opleidingen tot accountant, het aanwijzen van de opleidingen tot accountant en het toetsen

⁵⁵ CEA, Jaarverslag 2013, p. 19.

van de praktijkopleidingen aan de vastgestelde eindtermen.⁵⁶ Het hoort tevens bij haar taak om verklaringen van vakbekwaamheid te verstrekken aan in het buitenland opgeleide accountants. Bij het uitvoeren van deze taken komt de CEA in contact met alle HBO- en WO-opleidingen tot accountant, de hen vertegenwoordigende koepelorganisaties en stakeholders als het ministerie van Financiën, de NVAO, de NBA en de AFM. De manier waarop de CEA handelt in haar relaties tot deze spelers is bepalend voor de effectiviteit van haar toezicht.

Het handelen van de CEA richting stakeholders ligt voor een deel vast. Zo heeft de CEA beleidsregels opgesteld die kaders stellen bij het aanwijzen van opleidingen en bij het houden van toezicht op opleidingen. Als toezichthouder heeft de CEA ook een bezwaar- en beroepsprocedure en een reglement voor de bezwaarschriftenprocedure; het moet mogelijk zijn voor opleidingen om bezwaar aan te tekenen tegen de besluiten van de CEA. Bezwaar aantekenen kan bij de CEA en moet gebeuren volgens de middels de Awb gestelde vereisten. De CEA kan zich over het bezwaarschrift laten adviseren door een externe adviescommissie (de bezwarencommissie, waarvoor een door de CEA opgesteld reglement geldt). Als een opleiding het met de op het bezwaar volgende beslissing van de CEA niet eens is, kan beroep aangetekend worden bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁵⁷

Naast deze formele regels en afspraken spreekt de CEA de meeste stakeholders met regelmaat. Zij voert periodieke overleggen met het AC-scholenoverleg, de VAAC, de PWA, het ministerie van Financiën en de AFM.

Opleidingen

In de beleidsregels komen zowel administratieve als inhoudelijke elementen van het aanwijzingstraject aan de orde. Hierboven zijn de inhoudelijke elementen al aan bod geweest en we zullen ons hier dan ook focussen op de procedurele aspecten. Wel is van belang om aan te geven dat beiden relevant zijn, aangezien zij de processen tussen opleiders en CEA structureren.

De administratieve en procedurele randvoorwaarden voor het geven van aanwijzingen worden in de beleidsregel nauwkeurig beschreven. Artikelsgewijs ziet dat er in het kort als volgt uit.

- In artikel 2 wordt besproken hoe de informatievoorziening van de CEA of het aanwijzingstraject moet zijn.
- In artikel 4 staan regels over de administratieve afhandeling van aanvragen door opleidingen. Daarbij wordt verwezen naar een door de CEA beschikbaar gesteld model over de stappen die een opleiding moet zetten om aan te tonen dat die opleiding aan de eindtermen voldoet.
- Artikel 5 stelt dat de CEA een adviescommissie kan inschakelen bij het beoordelen van een aanvraag en dat die commissie zo nodig om extra inlichtingen kan vragen bij de opleiding in kwestie.

⁵⁶ Stb. 2012, 680.

⁵⁷ CEA, Bezwaar- en beroepsprocedure, 2013.

- Artikel 7 bevat regels over de toewijzing, inwerkingtreding, geldigheid en het intrekken van aanwijzingen. Ook stelt lid 6 van dit artikel wat de ‘vaste’ voorwaarden zijn voor het geven van een aanwijzing; een inspanningsverplichting om de kwaliteit vast te houden, medewerking aan het toezicht en een informatieplicht bij incidenten.
- Artikel 8 stelt de CEA in de positie om aanwijzingen te verlengen met een door haarzelf te bepalen termijn.
- Artikel 9 bevat regels over het communiceren van de ontvangen aanwijzing door opleidingen en wat de rol van de CEA is in dit proces.
- Artikel 10, ten slotte, bevat randvoorwaarden voor het periodieke toezicht gedurende de periode waarbinnen de aanwijzing geldig is; informatieverstrekking door opleidingen en medewerking aan de *quick scans* van de CEA.⁵⁸

Naast deze procedurele regels stelt artikel 6 van de beleidsregels inhoudelijke voorwaarden voor het aanwijzen van een opleiding. In het kort zijn de centrale voorwaarden dat:

- de opleiding een jaar na de aanvraag te volgen is
- de opleiding minimaal de kernvakken a) audit & assurance, b) externe verslaggeving en c) bestuurlijke informatieverzorging omvat
- de eindtermen in curriculum en examinering zijn opgenomen
- de opleiding participeert in het systeem van landelijke tentamens en het toezicht daarop
- de geldigheidsduur van tentamens, examens en studiefasen geregeld zijn
- de continuïteit gewaarborgd is
- afgestudeerde studenten een getuigschrift ontvangen
- de opleiding medewerking verleent aan de CEA in haar toezichtstaak
- de opleiding Nederlands is (en wat hier voor regels voor gelden)
- de opleiding voldoet aan het toezichtskader.⁵⁹

Het toezichtskader is hierboven ook al aan de orde gekomen. Kort gezegd komen de bepalingen uit het kader er op neer dat er aandacht is voor vijf elementen: instroom (initiële opleidingen), doorstroom (curriculum, examinering, kwaliteit van docenten), uitstroom, mate van regie op de opleiding en kwaliteitsborging.

Naast deze inhoudelijke uiteenzetting gaat het toezichtskader in op de procedurele kant van het toezicht. Daaruit blijkt dat de CEA jaarlijkse *quick scans* uitvoert en haar toezicht daarnaast op basis van casuïstiek vormgeeft; als bepaalde zaken specifieke aandacht behoeven, gaat de CEA daarop in. Ook geeft de CEA aan bij het uitvragen van informatie van opleidingen in te zetten op zogenaamde ‘controls:’ geen beschrijvingen, maar feitelijke informatie die laat zien dat de opleiding aan de vereisten voldoet.⁶⁰

Deze kaderstellende beleidsregels en de daaruit voortvloeiende toezichtspraktijk van de CEA geven de relatie tussen CEA en stakeholders vorm. In onze interviewronde gaan wij in op hoe deze regelgeving in de praktijk uitwerkt en ervaren wordt.

⁵⁸ Stcrt. 2013, 10074.

⁵⁹ Idem, art. 6.

⁶⁰ CEA, Toezichtskader voor het beoordelen van aanvragen voor een aanwijzing door CEA, 2013.

De instellingen die op initieel en/of post-initieel niveau accountantsonderwijs aanbieden hebben een aantal overlegorganen opgericht. Het gaat op het AC scholenoverleg voor bekostigde HBO opleidingen, de VAAC voor niet-bekostigde HBO opleidingen en de PWA voor universitaire opleidingen. De CEA is regelmatig aanwezig bij periodieke vergaderingen van deze gremia.

Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants

De CEA heeft een bijzondere relatie met de NBA, die hier daarom apart wordt belicht. De bijzonderheid van deze samenwerking is dat zij tweeledig is. De CEA wordt namelijk a) gefinancierd door de NBA en houdt b) toezicht op de Raad voor de Praktijkopleidingen van de NBA. Er is dus sprake van zowel een stakeholderrelatie als een relatie van toezichthouder en uitvoerder.

In het kader van de *financiering* van de CEA hebben de commissie en de NBA contact over de begroting van de CEA. De NBA beoordeelt de begroting van de CEA niet, maar kan een zienswijze over deze begroting meezenden naar het ministerie van Financiën. In de jaren vóór 2012 bestond de NBA niet en hadden haar voorgangers NIVRA en NOvAA deze rol.

Wanneer wij kijken naar de correspondentie die tussen 2006 en 2012 heeft plaatsgevonden tussen NIVRA, NOvAA enerzijds en de CEA anderzijds, valt op dat er een gestage stijging in de kosten van de CEA was. Dit was ook het belangrijkste onderwerp van de zienswijzen die NIVRA en NOvAA in deze jaren hebben uitgebracht. De stijging in kosten was vooral het gevolg van een groei in de personele bezetting van de CEA, als gevolg van uitbreiding van haar activiteiten. Zeer ingrijpende wijzigingen zijn er echter niet geweest, noch is de correspondentie van dergelijke intensiteit geweest dat dat hier vermeld dient te worden.

De correspondentie tussen NBA en CEA over de begroting is van een vergelijkbare aard. De NBA merkt op dat de begroting wat haar betreft ruim is, maar heeft geen inhoudelijke bezwaren over de begrotingen van 2014 tot en met 2016 ingediend.

De NBA is daarnaast verantwoordelijk voor de praktijkopleidingen. Tot 2013 mandateerde zij deze taak aan enerzijds de Raad voor de Praktijkopleiding (voor AA-studenten) en anderzijds het Stagebestuur (voor RA-studenten). In 2013 zijn deze twee samengevoegd tot één Raad voor de Praktijkopleiding (RPO). Namens de NBA voert deze raad toezicht uit op het verloop van de praktijkopleidingen.

Hierboven is al het een en ander aan de orde geweest wat betreft de wettelijke grondslag van dit toezicht. In het kort geldt het volgende: de beroepsorganisatie beoordeelt aan de hand van a) de eindtermen van de CEA en b) de verstrekte getuigschriften van opleidingen of degene die een praktijkopleiding wil volgen aan de toelatingseisen voldoet.⁶¹ Ook is de NBA verantwoordelijk voor het examen voor de praktijkopleidingen.⁶² De CEA houdt toezicht op het gehele traject, aangezien het één van haar taken is om te toetsen of de

⁶¹ Stb. 2012, 680, art. 48.

⁶² Idem, art. 9.2 c.

praktijkopleidingen voldoen aan de onderdelen van de eindtermen die gelden voor praktijkopleidingen.⁶³

Vanaf 2013 spreken de CEA en de Raad voor de Praktijkopleidingen elkaar op halfjaarlijkse basis. Hierbij wordt de stand van zaken omtrent de uitvoering van de praktijkopleidingen en het toezicht van de CEA besproken.

Andere stakeholders

Zoals al aangegeven onderhoudt de CEA contact met meer stakeholders. De (sturings)relatie met het ministerie van Financiën is al besproken in paragraaf 0. De CEA heeft echter eveneens contact met de AFM, eveneens een ZBO onder de minister van Financiën. Met de AFM worden jaarlijkse informele gesprekken gehouden, zonder dat hier een formele verhouding aan ten grondslag ligt.

Ten slotte onderhoudt de CEA contact met de NVAO. De praktische invulling van deze relatie staat reeds beschreven in paragraaf 3.1.1. Met name voorafgaand aan de herziening van het accreditatiestelsel van de NVAO is uitgebreid overleg gevoerd over de wijze waarop NVAO de eindtermen opnam in haar accreditatie van initiële accountantsopleidingen. Op basis van dit overleg is destijds vanuit de CEA en NVAO gezamenlijk richting instellingen gecommuniceerd hoe beide organisaties hun werkzaamheden ten behoeve van accreditatie en aanwijzing van (post)initiële opleidingen zouden stroomlijnen.

Desondanks bleek dat bij de eerstvolgende visitatieronde door de NVAO bij een aantal instellingen onvoldoende uit de visitatierapporten op te maken was in hoeverre de CEA eindtermen waren gehanteerd. Hierop heeft de NVAO aanvullende rapporten laten opstellen, waarin deze lacune ondervangen werd en deze gedeeld met de CEA.

4.5.2 Interviews

Uit interviews onder opleidingen blijkt over het algemeen dat communicatie vanuit de CEA zorgvuldig verloopt en dat er goed contact onderhouden wordt met de opleidingen. De CEA, en dan met name het secretariaat, straalt beschikbaarheid uit en is bereikbaar voor vragen of ad hoc overleg. Vanwege de korte lijntjes wordt het als een toegevoegde waarde gezien dat de CEA aanschuift bij sommige vergaderingen van het ACS, de VAAC en de PWA: hierdoor krijgt de CEA een goed gevoel voor wat er speelt onder opleidingen en kan zij hier in haar werkzaamheden rekening mee houden.

Een aantal keer is gemeld dat de CEA niet altijd even rolvast is in haar positie ten opzichte van stakeholders. Hoewel de CEA de facto een reguleringsautoriteit en toezichthouder is, heeft zij zich richting faculteitsbesturen ook opgesteld als belangenbehartiger van post-initiële accountancyopleidingen, bijvoorbeeld in discussies over het wetenschappelijk niveau van zogenaamde 'praktijkhoogleraren.' Deze belangenbehartigende rol van de CEA wordt weliswaar gewaardeerd door betrokken opleidingen, maar ondergraaft volgens andere opleidingen potentieel de uitstraling van de CEA als onafhankelijke toezichthouder. De CEA zelf geeft aan deze belangenbehartigende activiteiten te ontplooiën met het oog op de borging van de kwaliteit van de opleidingen.

⁶³ Idem, art. 49 c.

Verschillen in rolopvatting richting stakeholders manifesteert zich eveneens tussen AA- en RA-opleidingen, zo blijkt uit interviews. Onder AA-opleidingen wordt de CEA gezien als betrokken en accomoderend in gesprekken tijdens aanwijzingstrajecten, maar strenger en er formalistischer in de schriftelijke communicatie en het uiteindelijke aanwijzingsbesluit. Door dit verschil in benadering ontstaat enige verwarring bij HBO-opleidingen. De discrepantie tussen mondelinge en schriftelijke communicatie wordt als onprettig ervaren. Tegelijkertijd melden gesprekspartners dat de strenge toon van schriftelijke communicatie vanuit de CEA omtrent aanwijzingen niet altijd even serieus genomen wordt: hoewel er met regelmaat voorwaarden gesteld worden bij het verstrekken van aanwijzingen, is de breed gedeelde opvatting onder HBO opleidingen dat de daadwerkelijke aanwijzing nooit in gevaar is.

Onder RA-opleidingen wordt de CEA, in tegenstelling tot op HBO-niveau, meer als een partner en klankbord gezien, waarmee samen opgetrokken kan worden richting kantoren en faculteits- of universiteitsbesturen. Sommige betrokkenen hebben hun bedenkingen bij deze rol van de CEA, aangezien hierdoor de onafhankelijkheid van de CEA als toezichthouder niet meer vanzelfsprekend is. In dit verband wordt gepleit voor meer afstand tussen de CEA en de RA-opleidingen.

Wat de verhouding tussen de CEA en NBA betreft, melden beide partijen dat over het algemeen de verhoudingen goed zijn en CEA en NBA benaderbaar zijn voor elkaar. De situatie waarin branchevereniging NBA financier en huisvester van toezichthouder CEA is, wordt door beide organisaties als ongelukkig beschouwd. Echter, er doen zich volgens betrokkenen op dit moment geen concrete problemen voor in de verhouding tussen CEA en NBA. Dit is in het verleden anders geweest: rond de fusie tussen NOvAA en NIVRA naar de NBA heeft de CEA zich genoodzaakt gezien zich intensief te bemoeien met de taakuitvoering van de Raad voor de Praktijkopleidingen (RPO), die onder de NBA valt. Deze ingreep heeft de verhoudingen tussen beide organisaties onder druk gezet. Nu de RPO volgens zowel CEA als NBA weer voldoende functioneert, is het volgens betrokkenen vanuit de NBA opportuun voor de CEA om haar toezicht op de praktijkopleidingen terug te schalen.

De relatie tussen de CEA en NVAO wordt door beide partijen als goed beschouwd. De samenwerking tussen beide organisaties op het gebied van accreditaties door de NVAO en aanwijzingen door de CEA is echter ingewikkeld. Dit is met name te wijten aan het feit dat in de eindtermen geen onderscheid gemaakt is welk gedeelte van accountantsopleidingen precies onder het initiële of het post-initiële model vallen. Bovendien vullen opleidingen het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs verschillend in, waardoor het voor de NVAO en de CEA praktisch onmogelijk is toezicht goed op elkaar af te stemmen.

De interactie van de CEA met de AFM, ten slotte, wordt door beide partijen als minimaal beschouwd. De reguliere overleggen tussen beide organisaties worden beleefdheidsbezoeken genoemd, terwijl tegelijkertijd wordt aangegeven dat beide organisaties beter van elkaars expertise gebruik zouden kunnen maken.

4.5.3 Bevindingen AEF

Uit bureaonderzoek en interviews komt duidelijk naar voren dat de CEA betrokken is en consciëntieus optreedt in haar interactie met stakeholders. De CEA is beschikbaar, formeel en transparant in haar communicatie richting opleidingen en externe stakeholders.

Richting de opleidingen doet zich volgens AEF een tweetal knelpunten voor. Enerzijds is de CEA in haar interactie met opleidingen niet altijd even rolvast: het is verwarrend voor opleidingen wanneer de CEA zich zowel als toezichthouder als belangenbehartiger kan positioneren. Anderzijds zit er, met name richting AA-opleidingen, een discrepantie tussen de mondelinge en schriftelijke communicatie: schriftelijke communicatie, met name in aanwijzingsbesluiten, wordt ten opzichte van de voorgaande mondelinge communicatie als te formeel ervaren. Deze discrepantie roept weerstand op.

AEF constateert dat de verhouding tussen CEA en NBA in grote mate bepaald wordt door de institutionele verhouding tussen beide organisaties: hoewel CEA toezichthouder is, wordt zij door beroepsvereniging NBA betaald. Dit maakt de relatie tussen CEA en NBA per definitie ingewikkeld. Op dit moment zijn de verhoudingen goed en onderhouden beide organisaties een professionele werkrelatie met elkaar. Door tegengestelde belangen lijkt er echter weinig nodig te zijn om de verhoudingen tussen CEA en NBA op scherp te zetten. Bovendien is er in gevallen van conflict geen dienstverleningsovereenkomst om op terug te vallen.

Ook de verhouding met toezichthouder NVAO is in verregaande mate bepaald door de institutionele ophanging van beide organisaties: wanneer de eindtermen een helder onderscheid zouden maken tussen initieel en post-initieel accountantsonderwijs, zou afstemming tussen NVAO en CEA een stuk eenvoudiger zijn. Met de AFM wordt op zeer beperkt niveau samengewerkt. Wij zien op basis van ons onderzoek aanleiding meer kennis met beide instanties te delen.

4.6 Personeelsbeleid en bedrijfscultuur

De laatste deelvraag van dit hoofdstuk is als volgt geformuleerd:

- *Hoe zijn het personeelsbeleid en de bedrijfscultuur vormgegeven binnen de CEA?*

4.6.1 Bureauonderzoek

De CEA en haar secretariaat zijn gehuisvest bij de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Ook zijn de medewerkers van de commissie in dienst van de NBA. Zij worden gedetacheerd bij de commissie. De NBA maakt hierover afspraken met het ministerie van Financiën, aangezien de CEA geen rechtspersoonlijkheid heeft. Deze afspraken zijn al jaren van kracht, maar zijn niet geformaliseerd. Er is geen dienstverleningsovereenkomst tussen de partijen. Die zou wel opgesteld worden na het van kracht worden van de nieuwe Wab, maar het proces dat moet leiden tot deze overeenkomst verloopt traag. De huidige situatie is dus dat de medewerkers van het secretariaat van de CEA zonder officiële dienstverleningsovereenkomst vanuit de NBA gedetacheerd zijn.

Het personeelsbeleid van de NBA ligt vast in het Handboek Arbeidsvoorwaarden van de NBA. Hierin liggen de kaders voor beloning, werktijden, verloven, vergoedingen, verzekeringen en gedrag vast. Deze regelingen dateren uit 2013, toen de arbeidsvoorwaarden van NIVRA en NOvAA geharmoniseerd werden om het Handboek Arbeidsvoorwaarden NBA te vormen.

Naast het Handboek geldt voor beloning en salarisverhogingen de Handleiding Plannings- en Beoordelingsgesprekken. Deze handleiding vormt de basis voor de jaarlijkse plannings- en beoordelingscyclus. De cyclus bestaat uit twee gesprekken, één aan het eind en één aan het begin van de 'beoordelingsperiode'. Deze gesprekken vormen het belangrijkste

instrument om aandacht te besteden aan de (competentie)ontwikkeling, het functioneren en de inzetbaarheid van medewerkers.

In het planningsgesprek worden de doelstellingen van de medewerker besproken. De benodigde competenties worden in beeld gebracht en er wordt een plan gemaakt om de medewerker in staat te stellen deze (verder) te ontwikkelen. In het beoordelingsgesprek geeft de leidinggevende haar oordeel over het functioneren van de medewerker. Dit gebeurt op basis van de taken die bij haar functie horen, de gemaakte resultaatsafspraken voor dat jaar en de gemaakte ontwikkelafspraken. De coördinatie van de cyclus ligt bij de afdeling HRM.

De in het planningsgesprek gemaakte afspraken over ontwikkeling vormen het begin van de jaarlijkse mogelijkheden voor medewerkers om zichzelf verder op te leiden. De afspraken hierover staan vast in de NBA Regeling ontwikkelactiviteiten. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de 'ontwikkelnoodzaak' - wanneer opleidingen van belang zijn voor een optimale functie-uitoefening - en de 'ontwikkelbehoefte,' wanneer dat niet direct het geval is. In het geval van een ontwikkelbehoefte investeert de NBA wel in de ontwikkeling, maar is er een terugbetalingsregeling van toepassing. Bij een ontwikkelnoodzaak geldt dit niet. Alle afspraken hierover lopen via de leidinggevende van de medewerker in kwestie.

4.6.2 Interviews

De situatie waarin een groot gedeelte van het personeelsbeleid van de CEA belegd is bij de organisatie waar de CEA ten dele toezicht op houdt, is volgens betrokkenen in principe onwenselijk. Dit wil overigens niet zeggen dat zich aantoonbare problemen voordoen in het HRM beleid dat de NBA voor de CEA uitvoert. Hoewel de NBA verantwoordelijk is, wordt de secretaris van de CEA zo veel mogelijk betrokken bij HRM voor CEA-aangelegenheden. Desalniettemin is de reikwijdte voor CEA om zelfstandig personeelsbeleid te voeren volgens gesprekspartners beperkt.

Qua bedrijfscultuur melden betrokkenen dat de verhoudingen binnen het CEA secretariaat goed zijn. Ook vanuit de verantwoordelijke HRM functionarissen bij de NBA worden geen negatieve signalen opgevangen hieromtrent. Hoewel de werklast als hoog wordt ervaren, is het ziekteverzuim laag. Uit gesprekken blijkt echter wel dat het verloop van personeel binnen het secretariaat relatief hoog is geweest de afgelopen jaren en dat het moeite kost om een openstaande vacature op mediorniveau in te vullen.

4.6.3 Bevindingen AEF

Voor een ZBO heeft de CEA, zo blijkt uit het voorgaande bureauonderzoek en interviews, relatief weinig zeggenschap over haar personeelsbeleid. Formeel is HRM immers bij de NBA belegd. De NBA doet vervolgens zonder meer haar best om de CEA zo veel mogelijk te betrekken bij HRM aangelegenheden, maar onze constatering blijft niettemin dat de CEA in haar positie van onafhankelijk toezichthouder eigenlijk volledige zeggenschap over haar personeelsbeleid zou moeten hebben.

In de bedrijfscultuur van de CEA speelt de kleine schaal van de organisatie vanzelfsprekend een grote rol. Hierdoor is de interne cultuur haast per definitie persoonsgebonden en afhankelijk van hoe medewerkers onderling met elkaar op kunnen schieten. Dit gezegd hebbende, komt uit het onderzoek naar voren dat er binnen CEA een prettige bedrijfscultuur heerst. Door de hoge belasting die gepaard gaat met de wettelijke taken die

CEA uitvoert, constateren wij dat de werkdruk echter relatief hoog is, zeker gezien verloop in personeel en de momenteel openstaande mediorfunctie.

4.7 Deelconclusies

Het functioneren van de CEA in termen van effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit is van een aantal factoren afhankelijk, die in het voorgaande hoofdstuk systematisch behandeld zijn. In deze deelconclusies bespreken wij de overkoepelende bevindingen uit de afzonderlijke deelvragen.

Wij stellen vast dat de CEA als organisatie goed functioneert en een output van hoge kwaliteit weet te bewerkstelligen. Bovendien wordt taakuitvoering van de CEA gewaardeerd door betrokkenen en ketenpartners. In wat volgt staan wij stil bij een aantal specifieke constatering en aandachtspunten.

Voor het functioneren van ZBO's speelt de aansturing vanuit het beleidsverantwoordelijke ministerie gewoonlijk een rol van betekenis. Wat betreft de sturingsrelatie tussen de CEA en het ministerie van Financiën is dit niet het geval. Er is voor AEF op basis van dit onderzoek geen aanleiding om te veronderstellen dat er niet genoeg sturing door het ministerie plaatsvindt, of dat de CEA zonder sturing vanuit het ministerie niet goed functioneert. Wij wijzen er echter op dat de ongebruikelijke sturingsrelatie waarin CEA en het ministerie verkeren - waarbij het ministerie beleidsverantwoordelijk is maar de NBA de CEA financiert - effect heeft op de wijze waarop de CEA betrokken wordt bij lopend beleid of de toekomst van het accountantsberoep. De CEA functioneert vrijwel volledig autonoom ten opzichte van het ministerie, terwijl er ruimte is de kennis en ervaring van CEA beter te betrekken bij lopend beleid.

De interne sturing en inrichting van de organisatie binnen de CEA zijn belangrijke *drivers* voor het niveau waarop de CEA haar wettelijke taken uitvoert. Werkprocessen en taakverdeling zijn helder, waardoor de CEA met een relatief kleine bezetting in staat is een aanzienlijk aantal wettelijke taken nauwgezet en kwalitatief hoogstaand kan uitvoeren. Wij concluderen dat de werkprocessen functioneren, maar wel kwetsbaar zijn.

Deze kwetsbaarheid manifesteert zich volgens AEF op een drietal vlakken. Allereerst is er sprake van personele afhankelijkheden. Zowel de commissie als het secretariaat zijn in grote mate afhankelijk van de secretaris van de CEA, die op basis van bestuursreglement en mandaatbesluit een zware functie binnen de organisatie invult. Op dit moment zit er dusdanig veel bevoegdheid en kennis geconcentreerd in de secretarisfunctie, dat bij diens afwezigheid direct werkprocessen in gevaar komen. Tegelijkertijd rijst de vraag of het mogelijk zal zijn continue invulling van voorzitterschap van de CEA te betrachten, wanneer de huidige voorzitter in de toekomst terugtreedt.

Ten tweede is de belasting van medewerkers relatief hoog, terwijl ook al enige tijd een vacature binnen de bestaande formatie openstaat die met moeite ingevuld wordt. Door de nauwgezette planning van werkzaamheden kunnen werkprocessen desondanks goed uitgevoerd worden. De organisatie lijkt echter in beperkte mate berekend te zijn op een niet-planbare toename van ad hoc werkzaamheden, bijvoorbeeld een toename van aanvragen voor verklaringen van vakbekwaamheid.

Ten derde is de uitvoering van werkprocessen, met name op het gebied van aanwijzingen, beperkt geautomatiseerd. Hierdoor kunnen schaalvoordelen in de uitvoering niet goed

benut worden en nemen doorlooptijden toe. AEF heeft geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de uitvoering leidt onder beperkte automatisering, maar het proces van kwalitatieve uitvoering wordt wel kwetsbaarder.

Wij constateren dat de financiën van CEA op orde zijn. De waarde van deze constatering is echter relatief beperkt, aangezien de CEA weinig financiële verantwoordelijkheid heeft - zeker voor een ZBO. De CEA kan weliswaar haar eigen begroting en jaarverslag opstellen, maar aangezien HRM, ICT en huisvesting vanuit de NBA aangestuurd worden, is de reikwijdte van financieel beleid vanuit de CEA zelf beperkt. Bovendien heeft de CEA geen vermogen of egalisatiereserve om onverwachte uitgaven op te vangen.

De beperkte financiële ruimte die de CEA heeft is, zo constateren wij, een manifestatie van een bovenliggende kwestie: de huidige manier waarop de CEA en de NBA zich tot elkaar verhouden is niet optimaal. Het is opmerkelijk dat de CEA gefinancierd wordt door de NBA en de NBA een groot gedeelte van de bedrijfsvoering van de CEA uitvoert, terwijl de CEA ook gedeeltelijk toezicht houdt op de NBA. De CEA als onafhankelijk toezichthouder en de NBA als branchevereniging hebben gedeeltelijk tegengestelde belangen en (de schijn van) afhankelijkheid van de CEA ten opzichte van de NBA is per definitie onwenselijk.

De CEA wil zich binnen de keten opstellen als deugdelijk toezichthouder, die goed ingevoerd is in de keten. Wij constateren in de verhouding tussen de CEA en de opleidingen echter twee aandachtspunten: de CEA is niet altijd even rolvast in haar positie als toezichthouder en treedt soms ad hoc als belangenbehartiger van opleidingen op. Daarnaast hebben wij in sommige gevallen een discrepantie tussen mondelinge en schriftelijke communicatie geconstateerd, waardoor minder eenduidigheid richting opleidingen wordt uitgestraald.

5 Conclusies en aanbevelingen

AEF heeft de eerste externe evaluatie uitgevoerd over de uitvoering van wettelijke taken en het functioneren als organisatie van de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA). Dit heeft geleid tot een aantal bevindingen en deelconclusies ten opzichte van afzonderlijke deelvragen. In dit laatste hoofdstuk bespreken wij welke algemeen geldende conclusies voortvloeien uit de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken.

Aan deze algemene conclusies verbinden wij vervolgens een aantal aanbevelingen voor de toekomst, die gericht zijn op concrete toepassing.

5.1 Conclusies

Op basis van het voorgaande onderzoek komen wij tot de conclusie dat de CEA haar wettelijke taken in de regel juist invult. De CEA is zorgvuldig te werk gegaan in het opstellen van eindtermen, geeft opleidingen aan de hand van de juiste criteria aanwijzingen en verleent verklaringen van vakbekwaamheid op basis van eenduidige beleidsregels. In haar toezicht op de praktijkopleidingen is de CEA als toezichthouder nauw betrokken geweest bij de taakuitvoering door de Raad voor de Praktijkopleidingen (RPO). Hiertoe was aanleiding, aangezien uitvoering door de RPO in die fase niet afdoende functioneerde.

De (hoofd)vraag in hoeverre de uitvoering van de CEA's wettelijke taken bijdraagt aan de basiskwaliteit van accountantsopleidingen is op meerdere manieren te beantwoorden. De eindtermen vormen het basisniveau waaraan opleidingen moeten voldoen en zijn afgestemd met het veld. De CEA ziet toe op de basiskwaliteit van opleidingen aan de hand van de eindtermen en doet dit in de (correcte) uitvoering van al haar wettelijke taken.

Er is tegelijkertijd aanleiding om te veronderstellen dat de eindtermen in hun huidige vorm niet goed voldoen. Uit de wet vloeit voort dat AA- en RA-accountants aan dezelfde eindtermen moeten voldoen, maar de beroepspraktijk van beide titels is verschillend. Met name de eindtermen op het gebied van wettelijke controle komen niet overeen met de beroepspraktijk van AA-accountants, maar studenten aan AA- opleidingen moeten wel aan deze eindtermen voldoen. Bovendien is het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs niet goed gedefinieerd in de eindtermen en vullen opleidingen dit onderscheid hierdoor verschillend in. Daarmee wordt het ingewikkeld om basiskwaliteit op basis van de eindtermen uniform te handhaven en wordt toezicht van de CEA per definitie maatwerk. De noodzaak tot maatwerk in toezicht en handhaving ondergraaft het principe van een eenduidige en objectieve basiskwaliteit.

Wij concluderen daarom dat de CEA zonder meer bijdraagt aan het bewaken van de basiskwaliteit van accountantsopleidingen, waarvoor de eindtermen als uitgangspunt gelden. De huidige eindtermen voldoen echter niet (meer) als uitgangspunt voor basiskwaliteit. Wij onderschrijven de noodzaak tot herziening van deze eindtermen.

Naast de uitvoering van wettelijke taken, concluderen wij dat de CEA als organisatie goed functioneert en middels een strak georganiseerd proces hoge kwaliteit weet te behalen met een relatief krappe formatie. Interne sturing en de werkprocessen functioneren, maar zijn op een aantal punten kwetsbaar: allereerst is het functioneren van de CEA te afhankelijk van de zware taken en bevoegdheden van de secretarisfunctie, en de invulling van de voorzittersfunctie. Ten tweede is de formatie krap voor het aantal uit te voeren wettelijke

taken en daarmee onvoldoende berekend op ad hoc werkzaamheden. Ten slotte zijn werkprocessen door onvoldoende automatisering te persoonsafhankelijk.

Ten slotte benoemen wij in de relatie van CEA ten opzichte van haar belangrijkste stakeholders een aantal aandachtspunten:

- De CEA functioneert vrijwel volledig autonoom ten opzichte van het ministerie, terwijl er ruimte is de kennis en ervaring van CEA beter te betrekken bij lopend beleid. Ook met de AFM wordt minimaal contact onderhouden.
- De institutionele inrichting waarbij de CEA gefinancierd wordt door de NBA en de NBA bovendien een groot gedeelte van de bedrijfsvoering van de CEA uitvoert, is onwenselijk. De onafhankelijkheid van de CEA komt door deze constructie ter discussie te staan. Bij afwezigheid van formele afspraken of een dienstverleningsovereenkomst tussen beide organisaties is er bovendien niets om op terug te vallen bij meningsverschillen.

5.2 Aanbevelingen

Dit brengt ons tot een aantal aanbevelingen. Het uitgangspunt voor deze aanbevelingen is dat de CEA een gedragen toezichtkader uitvoert, vanuit een bestendig werkproces en zich beter als onafhankelijk toezichthouder kan manifesteren.

- **De herziening van eindtermen dient doorgezet te worden en meer differentiatie mogelijk te maken**
De momenteel in ontwikkeling zijnde herziening van de eindtermen is een goede ontwikkeling. Er is aanleiding de eindtermen globaler te formuleren, gericht op competenties en gedrag. Wanneer in de eindtermen sterker onderscheid gemaakt kan worden tussen AA- en RA-opleidingen, zijn de eindtermen voor opleidingen beter te hanteren en bovendien beter in overeenstemming met de beroepspraktijk. Eveneens zullen aanwijzingstrajecten naar verwachting soepeler gaan verlopen met deze herziening van de eindtermen.
- **Het aanwijzingstraject kan gestroomlijnd en geautomatiseerd worden**
Zowel voor de CEA als voor opleidingen zijn aanwijzingstrajecten op dit moment nodeloos langdurig en persoonsafhankelijk. De CEA heeft eerste stappen gezet in automatisering van werkprocessen en wordt aangeraden bijzondere aandacht te besteden aan het automatiseren van aanwijzingstrajecten. Bovendien raden wij aan meer evenwicht aan te brengen tussen mondelinge en schriftelijke communicatie tijdens aanwijzingen.
- **Er is aanleiding het toezicht op de praktijkopleiding terug te schalen**
In het verleden heeft het toezicht op de praktijkopleidingen vanuit de Raad voor de Praktijkopleidingen gebrekkig gefunctioneerd. De extra aandacht die de CEA in deze tijd besteedt heeft aan de praktijkopleidingen, is met een beter functionerende Raad niet langer noodzakelijk. Bovendien komt hierdoor binnen de CEA capaciteit vrij.
- **Overweeg om het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid over te dragen aan de NBA**
Het uitvoerende karakter van het verlenen van verklaringen van vakbekwaamheid past de CEA als toezichthouder niet goed en zou een meer logische plek bij de NBA hebben. Bovendien maakt het ad hoc karakter van aanvragen het verlenen van verklaringen moeilijk in te passen in het werkproces van de CEA. Om deze aanbeveling te effectueren is een wetswijziging echter noodzakelijk.

- **Besteed meer aandacht aan kwetsbaarheden bij interne sturing en werkprocessen**
Er dient aandacht besteed te worden aan spreiding van competenties en verantwoordelijkheden, om het functioneren van de CEA minder afhankelijk te maken van de voorzitters- en secretarisfunctie.
- **Streef intensievere samenwerking na met het ministerie van Financiën en de AFM**
Binnen de CEA is veel kennis en ervaring aanwezig die behulpzaam kan zijn in het ontwikkelen van beleids- en toezichtvisie op accountancy. Het accountantsonderwijs is een integrale schakel bij het bewerkstelligen van hervormingen en cultuuromslagen in de sector. De CEA kan hierbij nader betrokken worden.
- **Overweeg ontvlechting van de NBA**
Om zich sterker te kunnen positioneren als onafhankelijk toezichthouder, dient de CEA zich te ontvlechten van de NBA. De CEA moet zeggenschap hebben over alle aspecten van haar bedrijfsvoering die van belang zijn voor haar functioneren als onafhankelijke ZBO.

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Wet- en regelgeving
 - Beleidsregels aanwijzen accountantsopleidingen, Stcrt. 2013, 10074.
 - Beleidsregels betreffende de verlening van verklaringen van vakbekwaamheid, Scrt. 2013, 9878.
 - Besluit accountantsopleiding 2013, stb. 2012, 685
 - Bestuursreglement Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA), Stcrt. 2013, 12575.
 - Eindtermen praktijkopleiding Accountantsopleiding 2011, Stcrt. 2014, 5004.
 - Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Stb. 2006, 587.
 - Technische informatie over de publicatie Mandaatbesluit zoals laatstelijk gewijzigd op 6 februari 2012, Stcrt. 2012, 4395.
 - Vaststelling gewijzigde eindtermen theoretische accountantsopleiding 2008, Stcrt. 2014, 8268.
 - Wet op het Accountantsberoep, Stb. 2012, 680.

- Interne documenten
 - CEA, Beleidsrichtlijn instroom accountantsopleiding, 2011.
 - CEA, Bezwaar- en beroepsprocedure, 2013.
 - CEA, Eindtermen praktijkopleiding Accountantsopleiding, 2011.
 - CEA, Toezichtkader voor het beoordelen van aanvragen voor een aanwijzing door CEA, 2011.
 - CEA, Richtlijn melden incidenten door opleidingen die over een aanwijzing van CEA beschikken, 2011.
 - CEA, Toezichtkader CEA praktijkopleiding, 2012.
 - CEA, Jaarverslag 2013.
 - CEA, Procedure aanvraag verklaring van vakbekwaamheid, 2015.

- Externe documenten
 - Adviescommissie herziening eindtermen, 'Een accountantsopleiding op maat voor het maatschappelijk verkeer', 2012.
 - AFM, 'Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking', 2010.
 - AFM, 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties', 2014.
 - Commissie Onderwijs Fusie NBA, Discussierapport 'Op de toekomst voorbereid', 2012.
 - NBA en CEA, 'Vakbekwaamheid verzekerd: ontwerp voor een nieuw opleidingsmodel voor accountants', 2014.

- Jurisprudentie
 - LJN: AX8915, CBB, AWB 05/817 (A AA CPA/minister van Financiën 2006)
 - LJN: BJ7005, CBB, AWB 08/771 (A/CEA 2009).

Bijlage 2: Lijst van interviews

- Mevrouw A. van Arkel (Anne-Marike), Algemeen directeur, NBA
- De heer E. van Asselt (Bert), Voorzitter, AC Scholenoverleg
- De heer D. Bal (Dies), Voorzitter, VAAC
- De heer O. Bik (Olof), Hoogleraar Behavioral & Cultural Governance en Directeur Accountancy, Nyenrode
- De Heer A. de Bos (Auke), RA, EY
- De heer J. Buchel (Jeroen), Secretaris, Raad voor de Praktijkopleidingen
- De heer L. de Bie (Ludo), Directeur Operations, Avans+
- De heer J. Cluitmans (Jurroen), Coördinator Accountancy en Bedrijfseconomie, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
- Mevrouw I. Cordfunke (Ingeborg), Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van Financiën
- Mevrouw L. van Daalen-Koo (Lean), Senior Beleidsmedewerker, CEA
- De heer R. van Etten (Raoul), Directeur Instituut Werken & Leren, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
- De Heer A. Flierman (Anne), voorzitter NVAO
- De heer M. Hoogendoorn (Martin), Partner EY en Professor Financial Accounting, Erasmus Universiteit; PWA
- Mevrouw F. Jochems (Femke), Junior Beleidsmedewerker, CEA
- Mevrouw M. Jonker (Maaïke), Accountmanager, LOI
- Mevrouw M. Justitiano (Milenka), Adviseur HR, NBA
- Mevrouw P. van Lange (Petra), Directeur Instituut Financieel Management, Hogeschool Rotterdam
- De heer J.P. Leerentveld (Jan-Paul), Secretaris, CEA
- De heer F. van Luit (Frans), Directeur, HBO A&A
- Mevrouw J. Mastenbroek (José), Directeur Commercieel en Financieel Management, Hogeschool Zuyd
- Mevrouw L. Mulder (Linda), Teamleider, Hanze Hogeschool
- Mevrouw I. Stommels (Ingrid), Coördinator en Docent, Fontys
- De heer H. Meijer (Henk), Voorzitter, NBA Beroepsopleiding
- De heer H. Moesbergen (Henk), Vice-voorzitter, CEA
- De heer R. Meuwissen (Roger), Hoogleraar Control & Auditing en Directeur MURA & IEMA, Maastricht University
- Mevrouw E. Ploegman (Eenje), Coördinator en Docent, NHL Hogeschool
- De heer A. Polman (Andries), Universiteit van Amsterdam
- De heer C. Rams (Constant), Programmamanager Accountancy at Nyenrode Business Universiteit, Nyenrode
- Mevrouw P. van Rijn (Petra), Coördinator, Ministerie van Financiën
- Mevrouw T. Schmidt (Tilly), Secretaresse, CEA
- De heer L. Tuinsma (Bert), Voorzitter, Raad voor de Praktijkopleidingen
- De heer E. Vaassen (Eddy), Directeur PMA, Universiteit van Tilburg
- De heer L. Velt (Bert), Decaan, Saxion
- Mevrouw J. Verbers (Janine), Instituutsdirecteur Economics, Commerce en International Business, Hogeschool Utrecht
- De heer J. Vervuurt (Jacques), Interim Opleidingsmanager Accountancy, Haagse Hogeschool
- De heer L. Vredevoogd (Loek), Voorzitter, CEA
- Mevrouw P. de Waal (Pia), Hoofd HRM, NBA

- De heer D. de Waard (Dick), hoogleraar Auditing en voorzitter van de vakgroep Accountancy, RUG
- De heer F. van der Wel, Hoogleraar postdoctorale accountantsopleiding, Vrije Universiteit
- Mevrouw M. Wisman (Maja), Directeur Finance, Hogeschool InHolland
- Mevrouw M. van der Zijde (Marianne), Hoofd Toezicht Kwaliteit Accountantscontrole en Verslaggeving, AFM
- De heer H. van der Zwan (Hans), Docent, Haagse Hogeschool

