Minister van Financiën
Mevrouw S.A.M. Kaag
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Onderwerp: Vijfde voortgangsrapportage Kwartiermakers Toekomst Accountancysector

Den Haag, 29 december 2022

Geachte mevrouw Kaag,

Hierbij bieden wij onze vijfde voortgangsrapportage aan. Wij hebben in de afgelopen periode onze agenda volgens plan verder gebracht. Wij informeren u hiermee over onze werkzaamheden, resultaten en bevindingen als Kwartiermakers Toekomst Accountancysector over de tweede helft van 2022.

Algemeen beeld bij voortgang sector
In de dagen voorafgaand aan de aanbieding van deze rapportage aan u, is een tweetal incidenten in de pers geweest. Het betreft de boete voor EY in de zaak Vimpelcom en de te onderzoeken examenfraude bij KPMG. De kwesties zijn niet gerelateerd maar raken wel allebei aan onderliggende weerbarstige thema's. Deze thema's raken op hun beurt aan de kern van ons werk: het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in accountants.

De boete voor EY in de zaak Vimpelcom wijst er in onze ogen op dat een heroriëntatie op het punt van geheimhouding geraden is die verdergaat dan een juridische verkenning op basis van de huidige wetgeving. De eerste stappen hiervoor zijn gezet binnen de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA). Wij blijven dit volgen.

De kwestie waarmee KPMG in het nieuws kwam, onderstreept naar ons idee dat een herziening van het onderwijssysteem wenselijk is. Op dit laatste punt wezen wij al in onze vorige voortgangsrapportage. Deze kwestie gaat in onze ogen verder dan de individuen die zich aan fraude zouden hebben schuldig gemaakt en de eventuele rol van de accountantsorganisatie daarin. Het gaat wat ons betreft ook over de gedeelde betekenis van wat 'leren' betekent voor accountants, van jongste assistent tot partner. Gaat het om het simpelweg halen van een toets of om het internaliseren van kennis? Ook andere vragen spelen: Is het logisch dat de opleidingsbureaus van accountantsorganisaties de verantwoordelijkheid dragen voor permanente educatie? Heeft de vermeende examenfraude te maken met de zwaarte en de studeerbaarheid van de vakken, de ruimte tot studie naast het werk of met het verschil tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie? Verderop in deze rapportage gaan wij verder in op de thema's educatie en cultuur.

Wij zijn in deze verslagperiode onder meer op verschillende fora het gesprek aangegaan met accountants, zoals een bijeenkomst met besturen van Young Profs bij de NBA, de Busy Season Talks en een bijeenkomst georganiseerd door de SRA over cultuur. Wij zien bij de NBA een bestuurlijke professionaliseringsslag. De stappen die de NBA in deze verslagperiode heeft gezet op het gebied van beroepscultuur, juichen wij toe.

Een interessante ontwikkeling in de sector is de toetreding van *private equity* als aandeelhouder van een accountantsorganisatie. Dit zal vaker gaan gebeuren met als gevolg verdere consolidatie binnen de sector. Het is belangrijk om deze ontwikkeling te blijven volgen.

In onze vierde voortgangsrapportage hebben wij aangegeven dat wij de oproep vanuit de sector ondersteunen om te komen tot juridische verankering van een Verklaring Omtrent Risicobeheersing (VOR, ook wel *in control statement* genoemd). In uw aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij deze voortgangsrapportage gaf u aan dat u wettelijke verankering van dit instrument nog niet nodig vond en dat u een voorkeur had voor uitbreiding van de verklaring die reeds is vereist op basis van de Nederlandse Corporate Governance Code.

Wij kunnen slechts herhalen dat wij ervan overtuigd zijn geraakt dat een verplichting voor ondernemingen tot het afgeven van een in control statement ten goede zal komen aan duurzame kwaliteitsverbetering in de gehele verslaggevingsketen. Het bestuur van een onderneming verklaart in zo'n in control statement of en in hoeverre de onderneming beschikt over effectieve en adequate beheersings- en controlesystemen voor operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's. Alhoewel dit in sommige jurisdicties gebruikelijk is, is naar onze mening een aparte accountantsverklaring bij het in control statement op voorhand niet noodzakelijk. De essentie is dat het bestuur van een onderneming expliciet eigenaarschap neemt over haar eigen risicobeheersings- en controlesystemen.

Zeker nu wij constateren dat de accountancysector stappen heeft gezet en blijft zetten op het gebied van de kwaliteit van de wettelijke controle, is van belang dat ook andere partijen in de keten hun verantwoordelijkheid nemen. Het is uiteindelijk in de eerste plaats de onderneming zélf die verantwoordelijk is voor een correct en waarheidsgetrouw jaarverslag. Gezien de vertraging die is ontstaan bij het instellen van een nieuwe Monitoring Commissie Corporate Governance, roepen wij alle betrokken partijen op om alvast na te denken over hoe deze verplichting het beste vormgegeven kan worden.

Advies Raad van State

Deze maand heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies gepubliceerd over het voorstel voor de Wet toekomst accountancysector. Wij nemen de vrijheid om vanuit het perspectief van onze opdracht als Kwartiermakers toekomst accountancysector kort op dit advies te reageren.

Terecht stelt de Afdeling dat de publieke taak van de accountant in de kern draait om vertrouwen. Niet voor niets staat het woord vertrouwen centraal in de titel van het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta).[1] De Afdeling vraagt zich af wat nieuwe regels betekenen in een tijd dat vertrouwen onder druk staat. Zij adviseert het wetsvoorstel te doordenken in het licht van deze maatschappelijke vertrouwensfunctie en een visie te bieden op de toekomst van de accountancysector.

De discussie en visievorming over het beroep zijn, zoals de afdeling Advisering zelf ook opmerkt, al jaren aan de gang. Wij zijn als Kwartiermakers benoemd om de door de minister overgenomen aanbevelingen van de Cta en de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) te implementeren.[2] Opnieuw overgaan tot visievorming

[1] 'Vertrouwen op controle', Eindrapport van de Commissie toekomst accountancysector, 15 januari 2020, te vinden via https://open.overheid.nl/repository/ronl-51631d1f-b085-44a8-b04e-df5013a3b7e3/1/pdf/vertrouwen-op-controle-eindrapport-van-de-commissie-toekomst-accountancysector.pdf.

[2] Kamerstukken II 2019-2020, 33 977, nr. 29.

zou een stap terug in de tijd betekenen. De noodzaak van de voorgenomen maatregelen wordt breed onderkend door alle stakeholders. Wel zijn wij van mening dat deze maatregelen geen doel zouden treffen wanneer zij niet vergezeld gaan van een cultuuromslag in de sector. In onze vorige voortgangsrapportage hebben wij daarom een oproep gedaan om vaart te zetten achter deze cultuuromslag, onder meer door herijking van (het stelsel van) de beroepsopleiding en het opstellen van een nieuw beroepsprofiel voor de accountant van de toekomst.

De Afdeling plaatst voorts kanttekeningen bij de verplichting om te rapporteren over kwaliteitsindicatoren en vraagt aandacht voor de proportionaliteit van de voorgestelde opzet en reikwijdte van deze verplichting. De Afdeling vraagt zich onder meer af of met dit systeem daadwerkelijk meer inzicht wordt verkregen in de kwaliteit. Daarbij geeft zij aan, naar onze mening terecht, dat het feit dat een rechtstreeks verband tussen de indicatoren en kwaliteit op voorhand niet vaststaat, niet onmiddellijk reden is om af te zien van indicatoren. Wel rijst volgens de Afdeling de vraag of deze systematiek niet eerst op kleinere schaal, bijvoorbeeld als experiment, zou kunnen en wellicht ook moeten worden uitgezet.

Het traject rond de Audit Quality Indicators (AQI's) heeft een lange voorgeschiedenis. De Cta constateerde in haar eindrapportage [3] dat een integraal beeld ontbreekt van de kwaliteit van wettelijke controles op basis van eenduidige standaarden (indicatoren). Voor bepaalde niveaus van kwaliteit, zoals het kwaliteitsbeheersingssysteem binnen accountantsorganisaties, is nauwelijks informatie beschikbaar. Dit is niet acceptabel in het licht van het belang van de publieke taak van accountants. De Cta adviseerde daarom om op korte termijn AQI's voor alle relevante niveaus vast te stellen.

Een werkgroep, bestaande uit diverse stakeholders binnen en buiten de accountancysector, heeft naar aanleiding van het advies van de Cta een aantal kwaliteitsindicatoren opgesteld. Deze zijn door ons als Kwartiermakers flink teruggebracht in het kader van proportionaliteit en administratieve lastendruk. Eén en ander hebben wij toegelicht in onze begeleidende brief bij de aanbieding van de AQI's.[4] Ook is een uitgebreide pilot gedaan met de AQI's. De AQI's worden inmiddels binnen (delen van) de accountancysector verwelkomd en in de sector lopen diverse initiatieven voor implementatie ervan. Al met al zijn wij van mening dat de AQI's een betekenisvolle eerste stap zijn op weg naar meer transparantie van de accountancysector voor het maatschappelijk verkeer.

De afdeling Advisering merkt op dat het voorstel om accountantsorganisaties rechtstreeks verantwoordelijk te stellen voor meerdere ernstige tekortkomingen in individuele dossiers, onvoldoende gemotiveerd is.

Wij menen dat onontbeerlijk is dat naast de individuele externe accountant ook de accountantsorganisatie een verantwoordelijkheid draagt voor en aanspreekbaar is op de kwaliteit van controles. Een dergelijke uitbreiding van verantwoordelijkheid van accountantsorganisaties voor de kwaliteit van de wettelijke controles weerspiegelt de ontwikkeling in het accountantsberoep waarbij de kwaliteit van de controle in belangrijke mate wordt beïnvloed door de accountantsorganisatie, naast de individuele accountant. Een accountant, of hij nu de jaarrekening tekent of niet, werkt zelden alleen. Het accountantsvak vraagt in steeds belangrijker mate om multidisciplinaire kennis. Daarnaast is de accountant afhankelijk van de kwaliteitssystemen van zijn organisatie. Dat een accountant voor die kennis en systemen kan terugvallen op een organisatie, wekt juist vertrouwen bij de cliënt. Dit onderdeel van het wetsvoorstel draagt naar onze

[3] Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 33 977, nr. 28.
[4] Bijlage bij Kamerstukken II 2021-22, 33 977, nr. 39.

mening juist bij aan de verduidelijking van de reeds bestaande verantwoordelijkheden van een externe accountant en de accountantsorganisatie.

Voortgang opdracht Kwartiermakers

Hieronder doen wij verslag van de stand van zaken van de verschillende projecten binnen onze opdracht. Wij zullen hierbij respectievelijk stilstaan bij i. destructuurmodellen, ii. cultuur, iii. fraude en (dis)continuïteit, iv. educatie en v. innovatie.

i. De structuurmodellen

Zoals bekend bevat onze portefeuille nader onderzoek naar drie mogelijke structuurmaatregelen, te weten een onderzoek naar *joint audit*[5], een experiment met het intermediairmodel en een studie naar *audit only*.

Het experiment met het intermediairmodel is inmiddels van start gegaan. Alle eerste gesprekken hebben inmiddels plaatsgevonden. Daarmee is de eerste fase van het onderzoek nagenoeg afgerond. In de nog komende fases van het project zal de intermediair meekijken met de herziening van het controleplan en de afronding van de controle.

Bij onze vorige voortgangsrapportage is het rapport van SEO economisch onderzoek naar audit only gepubliceerd.[6] Zoals we in onze oplegbrief bij dit onderzoek aangaven, nopen de resultaten van dit onderzoek wat ons betreft tot een nadere analyse van de verschillende beleidsopties binnen de variant van de operationele splitsing. In overleg met het ministerie van Financiën zijn wij daarom bezig met het uitzetten van een extern vervolgonderzoek om de verschillende beleidsopties nader in kaart te brengen. We streven ernaar begin volgend jaar een onderzoekspartij te selecteren, waarna het onderzoek formeel van start kan gaan.

Wij wachten de onderzoeksresultaten van dit vervolgonderzoek en de uitkomsten van het experiment met het intermediairmodel af alvorens wij onze overkoepelende appreciatie van de onderzoeken en het experiment ten aanzien van de structuurmodellen geven. Gelet op de tijdlijnen voor het experiment met het intermediairmodel en het vervolgonderzoek audit only kunt u deze nadere appreciatie verwachten in de slotrapportage. Daarin komen wij ook terug op het partnermodel.[7] [8]

ii. Cultuur

Het thema cultuur blijft gedurende onze hele opdracht op onze agenda staan en vergt ook daarna blijvende aandacht. Wij stellen vast dat het thema cultuur -hoe moeilijk tastbaar ook- steeds meer gezien wordt als rode draad vanuit de verschillende werkgroepen en oorzakenanalyses.

Wij vinden het hoopgevend dat de sector zelf nu de benodigde cultuurverandering gestructureerd aanpakt. De NBA heeft in de zomer van 2022 een cultuurprogramma voor alle leden in het leven geroepen voor een periode van twee jaar. Gestart is met de ledengroep openbare accountants. Dit programma brengt alle binnen de beroepsorganisatie lopende initiatieven op het gebied van cultuur samen en verbindt deze met

---

[5] Onze indruk van de studie naar joint audit hebben we in onze tweede voortgangsrapportage gedeeld.

[6] Rapport getiteld 'Controle en advies bij accountantsorganisaties, onderzoek naar de effecten van een audit-only model voor Nederland', 28 juni 2022, SEO economisch Onderzoek.

[7] Dit naar aanleiding van uw toezegging in het commissiedebat met Tweede Kamer op 30 maart 2022.

[8] Ook op het joint audit model komen wij terug in onze eindrapportage. De uitkomsten van het onderzoek naar het joint audit model hebben wij u toegezonden als bijlage bij onze brief van 26 oktober 2021.

andere thema's, zoals fraude, continuïteit en geheimhouding. Op die manier wordt meer samenhang gebracht tussen de verschillende thema's.

Vanuit de stuurgroep Publiek Belang, waarin naast vertegenwoordigers van de NBA en SRA ook vertegenwoordigers van de vier grootste accountantsorganisaties plaatshebben, bereiken ons positieve geluiden over de voortgang die bij deze accountantsorganisaties wordt geboekt op het terrein van cultuur. Deze geluiden lijken erop te duiden dat de sector langzaam maar zeker groeit richting een meer open en kwetsbare beroepshouding. Ook de SRA speelt richting haar achterban een proactieve rol, bijvoorbeeld met het organiseren van de SRA-cultuurdag.

Tegelijkertijd constateren wij dat er op het vlak van cultuur nog veel werk te verrichten is. Een voorbeeld van een cultureel element waarop nog verandering nodig is, is de afwachtende houding binnen de sector. Wij zien naar onze smaak nog te vaak de neiging van accountantsorganisaties om zich te verschuilen achter (soms vermeende) belemmeringen in wet- en regelgeving, zoals de geheimhoudingsplicht en de Mededingingswet. Wij vragen ons dan ook af of de periode van twee jaar voor het cultuurprogramma van de NBA voldoende zal zijn. Het is van groot belang dat de beweging die in gang is gezet, wordt vastgehouden en doorgezet. Wij zullen dit belangrijke onderwerp daarom ook in 2023 blijven agenderen. Dat doen we onder andere door in gesprek te blijven met commissarissen en bestuurders en gesprekssessies met de Young Boards. Ook zijn wij van plan om in 2023 een aantal kleinere accountantsorganisaties te bezoeken en met hen in gesprek gaan over cultuur.

iii. Fraude en (dis)continuïteit

In deze verslagperiode hebben verschillende partijen, waaronder de door de NBA ingestelde werkgroep fraude en de werkgroep continuïteit, vervolgstappen gezet op deze thema's. De werkgroep continuïteit heeft onder andere verder gewerkt aan voorstellen rondom de vormgeving van een verklaring omtrent levensvatbaarheid.[9] De werkgroep fraude heeft verder gewerkt aan een verdiepende oorzakenanalyse voor fraude en aan een fraudetoolkit.

In onze vorige rapportage benoemden wij al dat een belangrijke boodschap uit de oorzakenanalyses was dat fraude een meer professioneel-kritische grondhouding vraagt van de accountant. Uit de analyse van de werkgroep kwam bovendien naar voren dat de cultuur binnen accountantsorganisaties een professioneel kritische houding kan belemmeren. Het is dan ook goed dat binnen de NBA inmiddels veel duidelijker de samenwerking en samenhang wordt opgezocht tussen de thema's fraude, continuïteit en cultuur en gedrag, zodat de werkgroepen elkaar kunnen versterken.

iv. Educatie

In onze vierde voortgangsrapportage gaven wij aan dat een grondige herijking van de accountantsopleiding noodzakelijk is. Daarin voelen wij ons gesteund door de vragen die de Tweede Kamer hierover heeft gesteld. Ook bij een aantal belangrijke stakeholders, zoals een aantal accountantsorganisaties, de NBA, en de AFM, vinden wij hiervoor steun. Hierbij is noodzakelijk dat niet alleen gekeken wordt naar de inhoud van de opleiding, maar dat ook de governance van het hele stelsel van bachelor tot en met permanente educatie in ogenschouw wordt genomen. Daarom hebben wij u voorgesteld om een expertgroep aan te stellen onder onze aansturing en binnen onze termijn. Een herijking kan niet starten zonder een gedragen visie op het beroepsprofiel voor de accountant van de toekomst. Het opstellen van een beroepsprofiel is de

[9] In de sector ook wel een *viability statement* genoemd.

verantwoordelijkheid van de NBA. Het ligt wat ons betreft dan ook voor de hand om hier in gezamenlijkheid met de NBA in op te trekken. De verdere vormgeving en governance van deze herijking bespreken wij graag de komende tijd met u.

v. Innovatie

In onze vorige voortgangsrapportage hebben wij geconstateerd dat accountantsorganisaties de inzet van data-analyse niet verplicht hebben gesteld voor individuele opdrachten. Het al dan niet inzetten daarvan wordt aan de inschatting van de controleteams overgelaten. Individuele controleteams wegen bij deze inschatting nadrukkelijk de factoren tijd en middelen mee. Daardoor wordt er onvoldoende geëxperimenteerd. Wij hebben accountantsorganisaties opgeroepen om hier meer sturing aan te geven en nadrukkelijker ruimte te maken voor innovatie.

Uit recente gesprekken en publicaties blijkt dat de toepassing van *data science* nog steeds moeizaam tot stand komt.

De NBA heeft in augustus van dit jaar een rapport uitgebracht over het gebruik van data science in de MKB-praktijk.[10] Uit het onderzoek van de NBA onder mkb-accountants en stakeholders blijkt dat mkb-accountants nog te weinig doen met de digitale data die overvloedig in bedrijven aanwezig zijn. Hoewel het overgrote deel van de mkb-accountants van mening is dat iedere accountant op de hoogte zou moeten zijn van begrippen, technieken en toepassingen van data science, is minder dan de helft van de ondervraagden van mening dat hij ervoor moet zorgen dat er binnen zijn organisatie of netwerk iemand aanwezig is met deskundigheid op dit terrein. Eveneens minder dan de helft vindt dat de ondernemer van de accountant mag verwachten dat deze de ondernemer attendeert op de mogelijkheden van data science voor het verbeteren van de eigen bedrijfsvoering.

Hoewel dit onderzoek alleen toeziet op mkb-kantoren en er ongetwijfeld her en der goede initiatieven lopen, sluit dit aan bij het beeld dat wij hebben gekregen van de hele sector. Wij herhalen daarom onze oproep aan accountantsorganisaties om hier meer sturing aan te geven en nadrukkelijker ruimte te maken voor innovatie.

Tot slot

Wij gaan het laatste jaar in van onze aanstelling. Ons Kwartiermakerschap eindigt op 1 november 2023. Vanaf zomer 2023 zullen wij de balans gaan opmaken van de voortgang van het veranderproces waarin de sector zit. Ook zullen wij dan de beschikking hebben over de resultaten van alle onderzoeken naar de structuurmodellen, die wij mee zullen nemen voor onze eindrapportage.

Tegelijkertijd is het moment van onze eindrapportage nog ver weg. Er is nog veel werk aan de winkel, voor onszelf maar zeker ook voor de sector. Zoals te voorzien was, heeft het aanpakken van de complexe problemen, zoals op het terrein van cultuur en educatie, de meeste tijd nodig. Voor deze problemen bestaan geen gemakkelijke oplossingen. Het is dan ook zaak dat de sector het komende jaar significant voortgang boekt op de meest weerbarstige dossiers. Wij zullen de urgentie hiervan blijven benadrukken.

[10] Data science in de MKB-praktijk, bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de mkb-accountant, NBA, augustus 2022, https://www.nba.nl/globalassets/documenten/presentaties/2022064_nba_onderzoek-data-science-in-de-mkb-praktijk_4-definitief.pdf.

Hoogachtend,
De Kwartiermakers Toekomst Accountancysector

Persoonsgegevens