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

Onderwerp: Zesde voortgangsrapportage Kwartiermakers Toekomst Accountancysector

Den Haag, 23 juni 2023

Geachte mevrouw Kaag,

Hierbij bieden wij onze zesde voortgangsrapportage aan. Wij informeren u hiermee over onze werkzaamheden, resultaten en bevindingen als Kwartiermakers Toekomst Accountancysector over de eerste helft van 2023.

Actualiteiten

Frauderapport AFM

De actuele discussie rondom het onderwerp fraude is van groot belang voor onze opdracht. Dat geldt zowel voor de rol van de accountant zelf als voor de vraag over de inzet van forensische expertise. Omdat het stof nu nog niet is neergedaald, beperken wij ons op dit moment tot het geven van enkele reflecties.

In een deel van de reacties vanuit de sector op het recente rapport van de AFM[1] zien wij terugkerende patronen. Voorbeelden zijn de regelreflex (de sector wil met meer regels komen), het benadrukken dat een constatering van de AFM nog niet wil zeggen dat er ten onrechte een goedkeurende verklaring is afgegeven en het wijzen naar de keten. Wil de beroepsgroep voldoende zelfkritisch zijn én geen Kwartiermakers meer nodig hebben dan is het noodzakelijk dat zij over deze patronen heen groeit. Dergelijke patronen beperken een open en lerende houding, die nodig is om te leren van fouten en om te verbeteren.

Zoals wij in onze vorige voortgangsrapportage opmerkten, waren wij voorzichtig positief over de ontwikkelingen in de sector. De meeste accountants(organisaties) willen het goede doen, maar er is ook nog een aanzienlijk deel dat weliswaar belijdt het goede te doen maar waar de uitvoering van de wettelijke controles in de praktijk nog te wensen overlaat. Daarom is het de vraag of de sector als geheel voldoende in staat zal zijn om zichzelf van binnenuit continu te verbeteren. Dit probleem is niet op te lossen in wet- en regelgeving. De sleutel hiervoor ligt immers bij de cultuur binnen accountantsorganisaties.

Duurzaamheidsverslaggeving

Onze zorg over de terugkerende patronen in de sector in de reacties op het rapport van de AFM, houdt ook verband met de uitbreiding van taken die accountants krijgen bij duurzaamheidsverslaggeving. Is er reden voor exclusiviteit voor het accountantsberoep zolang er discussie is over de omgang met fraude en een

[1] Rapport 'Scherper op frauderisico's! Uitkomsten onderzoek naar frauderisicoanalyse door accountantsorganisaties', AFM, 8 juni 2023; https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/juni/accountants-fraude.

onvoldoende professioneel kritische houding? Deze vraag speelt een rol bij de uitwerking van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) waarin Lidstaten de keuze hebben om het verschaffen van 'limited assurance' bij duurzaamheidsrapportages niet louter aan accountants toe te staan. Toelating van andere beoordelaars van duurzaamheidsrapportages dan alleen accountants, zou het voor gecontroleerde entiteiten, met het oog op de schaarste onder accountants, makkelijker kunnen maken om een beoordelaar te vinden. Bovendien zou dit deels de extra werkdruk voor accountantsorganisaties ondervangen die de invoering van de CSRD met zich brengt.

Portugese accountantsorganisatie

Ook was er in de afgelopen periode veel aandacht voor de keuze van een beursgenoteerde onderneming om de jaarrekening te laten controleren door een Portugese accountantsorganisatie met een OOB-vergunning[2] in Portugal. Op basis van geldende Europese wet- en regelgeving is het auditkantoren met een OOB-vergunning in een van de EU-Lidstaten toegestaan om wettelijke controles uit te voeren in een van de andere Lidstaten. De Portugese toezichthouder moet toezien op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de betrokken accountantsorganisatie. De AFM houdt onder deze EU-regelgeving toezicht op de door het buitenlandse kantoor in Nederland verrichte wettelijke controle.

Wij volgen deze ontwikkeling met grote belangstelling. De publieke reacties zijn vrijwel unaniem negatief. Wij missen in deze discussie het argument dat het vrij verkeer van diensten binnen de EU een groot goed is. Toetreding van nieuwe spelers op de Nederlandse auditmarkt kan een bijdrage leveren aan de veelgehoorde klacht van schaarste aan accountants die wettelijke controles kunnen verrichten. Aan eventuele zorgen over de kwaliteit van de door een buitenlandse accountantsorganisatie uitgevoerde wettelijke controle kan naar onze mening vooralsnog voldoende worden tegemoet gekomen door een zeer scherpe controle hierop door de AFM. Daarnaast is voor toezicht op het betrokken kantoor goede samenwerking nodig met de collega-toezichthouders van de Lidstaat in kwestie.

Private equity

De entree van *private equity* houdt eveneens de gemoederen in de sector bezig. Zo heeft de AFM gewezen op de risico's van bepaalde commerciële prikkels.[3] Terecht wijst zij de partijen in kwestie op hun verantwoordelijkheden. Wij zijn niet op voorhand van mening dat de toetreding van private equity in de Nederlandse accountancysector direct aanleiding is voor grote zorg. De komst van private equity kan ook een kwaliteitsimpuls geven aan de sector door middel van investeringen en concentratie. Wanneer de AFM dat nodig acht, kan zij accountantsorganisaties die in zee zijn gegaan met een private equity-partij onder verscherpt toezicht plaatsen. De AFM kan daarnaast beoordelen of de geldende regels over beleidsbepaling worden nageleefd. Ondanks dat er geen formele verplichting is, zou het private equity-partijen naar onze mening sieren als zij over de relevante afspraken met de accountantsorganisatie volledige transparantie jegens de toezichthouder en de samenleving in bredere zin zou bevorderen.

Wij zien een parellel tussen de reacties op buitenlandse accountantsorganisatie en private equity. Het betreft maatschappelijke ontwikkelingen die gebaseerd zijn op belangrijke beginselen: het vrij verkeer van diensten en het vrijelijk kunnen beschikken over eigendom. Tegenhouden of verbieden van dergelijke ontwikkelingen is zelden de meest effectieve weg. Zinvoller is een scherpe, goed toegeruste toezichthouder die goed communiceert over de risico's en ingrijpt in individuele situaties wanneer dat nodig is. Onze indruk is dat de

[2] Een vergunning om de wettelijke controle te doen van organisaties van openbaar belang (OOB).

[3] AFM, 17 april 2023; https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/april/private-equity-accountancysector.

AFM hieraan voldoet. Wij zien daarom op korte termijn geen aanleiding voor extra regelgeving ten aanzien van deze ontwikkelingen.

VOR

In onze vierde voortgangsrapportage hebben wij aangegeven dat wij de oproep uit de sector ondersteunen om te komen tot een juridische verankering van een Verklaring omtrent Risicobeheersing (VOR, ook wel *in control statement* genoemd). 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. In uw aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij de vierde 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.

Eind 2022 liep de termijn van de Monitoring Commissie Corporate Governance ten einde. Een nieuwe Monitoring Commissie is nog niet ingesteld. Begin dit jaar zijn de schragende partijen van de Governance Code[4] bij elkaar gekomen om te spreken over de VOR. De schragende partijen hebben besloten om de VOR zelf te ontwikkelen. De bedoeling is dat de VOR per 1 januari 2024 wordt voorgeschreven door de Corporate Governance Code.

Wij zijn ervan overtuigd dat een verplichting voor ondernemingen tot het afgeven van een in control statement ten goede zal komen aan duurzame kwaliteitsverbetering in de gehele verslaggevingsketen en roepen de schragende partijen op om vaart te maken met het voorstel voor de VOR.

Verhoging wettelijke drempelbedragen / omvangscriteria

Ten slotte steunen wij de recente oproep van de NBA om de drempelbedragen voor verplichte wettelijke jaarrekeningcontrole te verhogen. De Europese Commissie heeft iedere vijf jaar de mogelijkheid om deze bedragen te corrigeren voor inflatie. Wij menen dat het, ook naast een eventuele inflatiecorrectie, wenselijk is om de grensbedragen voor verplichte wettelijke jaarrekeningcontroles te verhogen. Dit is nodig om onder meer de schaarste in de Nederlandse markt te verminderen en de administratieve lasten voor met name het MKB te verlagen. Een verhoging van de grensbedragen heeft bovendien een direct verband met de implementatie van de Corporate Sustainability Reporting Directive in de komende jaren. Dit omdat de grensbedragen bepalend zijn voor het voldoen aan de verplichting tot duurzaamheidsverslaggeving.

Algemeen beeld bij voortgang sector

Zoals voorzien, hebben enkele noodzakelijke maar taaie veranderingen binnen de sector, zoals die op het terrein van cultuur, de meeste tijd nodig. Voor deze veranderingen bestaan geen gemakkelijke oplossingen, maar het is wel zaak dat de sector voldoende voortgang boekt en deze voortgang zoveel mogelijk zichtbaar maakt. Dit ook met oog op het feit dat wij komende zomer en najaar de balans opmaken na drieënhalf jaar Kwartiermakerschap. Wij zijn uiteraard op de hoogte van het feit dat de NBA een uitgebreid project op het gebied van cultuur onder handen heeft. Wij verwachten uitkomsten hiervan voordat wij onze opdracht afronden.

Voortgang is ook nodig bij de invoering van het Wetsvoorstel Toekomst Accountancysector. De maatregelen die zijn vervat in het wetsvoorstel zoals dat naar de Raad van State is gestuurd voor advies, vormen in onze

[4] Dit zijn: Eumedion, Euronext, FNV, CNV, Vereniging van Effecten Bezitters (VEB), de Vereniging van Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO) en VNO-NCW.

ogen een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van controles. Wij staan achter deze maatregelen en betreuren dat de behandeling op zich laat wachten. Wij dringen er bij alle stakeholders op aan om de grootst mogelijke vaart te zetten achter behandeling van het wetsvoorstel. De maatregelen waartoe eerder breed is opgeroepen, moeten nu echt zo spoedig mogelijk worden geïmplementeerd.

Werkbezoeken kleinere kantoren

Wij hebben in de afgelopen verslagperiode onder andere werkbezoeken afgelegd bij een negental kleinere en middelgrote accountantskantoren met een vergunning om wettelijke controles te verrichten. Wij waarderen de gastvrije ontvangst door deze kantoren. Kleine en middelgrote kantoren vormen met elkaar een belangrijk deel van de sector. Zo blijkt uit het rapport 'Sector in Beeld' van de AFM[5] dat op dit moment de meerderheid van de wettelijke controles (55%) wordt uitgevoerd door een accountantsorganisatie met een reguliere vergunning.

Een doelstelling van onze bezoeken was om een nog beter beeld te krijgen van wat er speelt bij deze kantoren. Het beeld dat wij bij deze bezoeken te zien hebben gekregen, is zeer divers. Het besef van de noodzaak van verandering, dat naar voren is gebracht door verschillende onderzoekscommissies, verschilt. Sommige kantoren lijken pas in actie te zijn gekomen nadat het wetsvoorstel Toekomst accountancysector openbaar werd op het moment dat het aan de Raad van State werd voorgelegd voor advies, toen duidelijk werd dat wettelijke maatregelen onontkoombaar zijn.

Over het toezicht van de AFM hebben wij bij de grote meerderheid van bezochte kantoren positieve geluiden gehoord. Daaruit komt het beeld naar voren van een strenge, maar professionele toezichthouder, die op punten nog lerende is nu het toezicht op reguliere vergunninghouders voor de AFM betrekkelijk nieuw is.

Tijdens onze werkbezoeken hebben wij de klachten over administratieve lastendruk voor het MKB aan de orde gesteld. Deze zijn aan de orde geweest in het Commissiedebat van 30 maart 2023. Ons is gebleken dat men over het algemeen deze klachten niet goed kan plaatsen. Wij hebben geen concrete voorbeelden gehoord van toenemende regeldruk als gevolg van de maatregelen in het wetsvoorstel. Wel hebben wij signalen gekregen over regeldruk die samenhangt met andere controleactiviteiten van accountants, zoals het toezicht op de uitvoering van de NOW. Deze activiteiten staan echter los van de wettelijke controle, waarop de maatregelen in het wetsvoorstel zien. Een algemene lastendiscussie werkt onnodig vertragend voor de indiening van het wetsvoorstel. Wij roepen daarom alle betrokken partijen op om de discussies over het wetsvoorstel Toekomst accountancysector zuiver te voeren.

Voortgang opdracht Kwartiermakers

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

i. Structuurmodellen

Zoals bekend bevat onze opdracht het doen van nader onderzoek naar drie mogelijke structuurmaatregelen, te weten een onderzoek naar *joint audit*[6], een experiment met het intermediairmodel en een studie naar *audit only*.

[5] Sector in Beeld 2022, ontwikkelingen in de markt van accountantsorganisaties, AFM 22 november 2022; https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/november/accountancy-sector-in-beeld-2022.
[6] Onze indruk van de studie naar joint audit hebben we in onze tweede voortgangsrapportage gedeeld.

Het experiment met het intermediairmodel bevindt zich in een vergevorderd stadium. Het tijdig inleveren van de voor dit onderzoek noodzakelijke, ingevulde vragenlijsten blijkt structureel lastig. Wij doen daarom hierbij een oproep aan alle betrokken partijen om de vragenlijsten zo snel mogelijk in te vullen en in te leveren.

Zoals eerder toegelicht, wordt ook een nadere analyse gedaan van de verschillende beleidsopties binnen de variant van de operationele splitsing. Dit onderzoek is nog in gang en wordt uitgevoerd door SEO economisch onderzoek in samenwerking met Andersson Elffers Felix. In onze slotrapportage komen we hierop terug.

Na komende zomer verwachten we alle onderzoeksresultaten ontvangen te hebben. In onze slotrapportage later dit jaar zullen wij onze overkoepelende appreciatie van de onderzoeken en het experiment met het intermediairmodel geven. Daarin komen wij ook terug op het partnermodel.[7, 8]

ii. Cultuur

Wij stelden al eerder vast dat het thema cultuur - hoe weinig tastbaar ook - steeds meer wordt gezien als rode draad vanuit de verschillende werkgroepen van de NBA en de daarbij behorende oorzakenanalyses.

Het cultuurprogramma dat de NBA in 2022 is gestart, brengt alle binnen de beroepsorganisatie lopende initiatieven op het gebied van cultuur samen en verbindt deze met andere thema's, zoals fraude, continuïteit, en transparantie en geheimhouding. Op die manier brengt de NBA meer samenhang tussen de verschillende thema's. Ook legt de NBA de verbinding met het beroepsprofiel en educatie. Wij juichen deze meer integrale benadering toe en constateren een forse inspanning van de NBA en deelnemende partijen. De komende periode zullen wij de uitkomsten van het cultuurprogramma blijven volgen en ons laten informeren over het vervolg. Zoals in eerdere voortgangsrapportages opgemerkt, is dit programma laat gestart binnen de NBA. Daardoor loopt dit programma aan het einde van onze termijn nog door.

De aandacht voor de beroepscultuur vanuit de NBA is goed, maar zoals ook blijkt uit onze eerdere opmerking over fraude: de cultuur binnen de accountantsorganisatie zelf en de beroepsopvatting van de individuele accountant zijn het belangrijkst. De vraag is of accountants de inspanningen van de NBA zullen omarmen en hier gevolg aan geven binnen hun eigen organisaties. In onze slotrapportage in oktober dit jaar zullen wij nader ingaan op de vraag of zich op het vlak van cultuur in de sector structurele verbeteringen hebben voorgedaan.

iii. Fraude

Zoals aangegeven onder 'Actualiteiten', heeft de AFM recent thematisch onderzoek gedaan naar de wijze waarop accountantsorganisaties omgaan met frauderisico's. Daarbij zijn reviews gedaan van wettelijke controles van een drietal OOB-kantoren en tien reguliere vergunninghouders.[9] De AFM concludeert dat accountants scherper moeten letten op frauderisico's, en hierover zorgvuldiger moeten rapporteren.

Wij benadrukken dat binnen de NBA door de werkgroep Fraude goede stappen zijn gezet, onder meer met de instelling van een 'koplopergroep' met daarin accountants afkomstig van een aantal middelgrote en kleine kantoren die zich hard willen maken voor het beter op de kaart zetten van het thema fraude binnen de

[7] Dit naar aanleiding van uw toezegging in het commissiedebat met Tweede Kamer op 30 maart 2022. In vervolg hierop hebben wij aan het Erasmus Competition and Regulation Institute gevraagd een update te maken van hun eerdere onderzoek in opdracht van de Commissie Toezicht Accountancysector specifiek voor de voor- en nadelen van het partnermodel in vergelijking met een corporate model. De uitkomsten van deze studie zullen wij betrekken in de beantwoording van uw vraag.

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

[9] Rapport 'Scherper op frauderisico's! Uitkomsten onderzoek naar frauderisicoanalyse door accountantsorganisaties', AFM, 8 juni 2023; https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/juni/accountants-fraude.

beroepsgroep. Dit is een mooi voorbeeld van hoe - niet altijd even zichtbare - kleine en middelgrote kantoren worden aangehaakt bij de ontwikkelingen binnen de NBA. Ook heeft de NBA een beleidsvisie vastgesteld op dit thema. Wij zullen deze meenemen bij onze slotrapportage voor de beantwoording van de vraag of forensische expertise verplicht moet worden ingezet.

Ondanks deze goede initiatieven vanuit de NBA maken wij ons zorgen dat een professioneel-kritische instelling op het gebied van fraude kennelijk nog altijd ontbreekt bij veel accountants. Meer regelgeving gaat dit probleem niet verhelpen. Een cultuurverandering binnen de sector blijft nodig.

iv. (Dis)continuïteit

Vanaf verslagjaar 2022 is rapportage over de continuïteit van de onderneming verplicht voor alle wettelijke controles. Voor organisaties van openbaar belang (OOB) was dit al zo voor het verslagjaar 2021. De NBA heeft een analyse gemaakt van een groot aantal controleverklaringen van beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde ondernemingen over verslagjaar 2021. De resultaten hiervan lieten een gevarieerd beeld zien. Positief is, dat bij alle in Nederland gevestigde beursfondsen in de controleverklaring een sectie over de controleaanpak van continuïteit is opgenomen. Er wordt echter nog teveel gebruik gemaakt van kant-en-klare teksten. Accountants kunnen de verklaringen op dit punt meer toesnijden op de specifieke cliënt. Wel geeft de accountant in bijna alle onderzochte verklaringen een indicatie van de uitkomsten van de controlewerkzaamheden ten aanzien van continuïteit.[10]

De NBA heeft aangekondigd ook een rapportage te zullen maken over controleverklaringen van het verslagjaar 2022. Wij zijn blij met de stappen die de NBA zet op dit vlak en hopen dat de sector de ruimte voor verbetering van de controleverklaringen op het punt van continuïteit voortvarend zal benutten.

v. Educatie

In onze vierde en vijfde voortgangsrapportage hebben we opgeroepen tot een herijking van (het stelsel van) de accountantsopleiding. Deze herijking kan niet beginnen zonder een gedragen visie op het beroepsprofiel voor de accountant van de toekomst. Dit beroepsprofiel is de verantwoordelijkheid van de NBA. Uw ministerie en de NBA hebben enkele maanden geleden gezamenlijk aan ons gevraagd opdracht te verlenen aan een tweetal onafhankelijke experts om hierover te adviseren. Tot leden van de expertgroep zijn benoemd prof. dr. Leen Paape en prof. dr. Edith Hooge. Drs. Margreeth Kloppenburg is benoemd tot secretaris van de expertgroep. Het advies van deze experts zal een belangrijke bouwsteen zijn van onze slotrapportage. Eind deze zomer verwachten wij het eindrapport van de expertgroep.

Tot slot

In de komende en laatste verslagperiode voeren wij onder andere nog een aantal gesprekken met stakeholders, waarmee wij hopen een nog duidelijker beeld te krijgen van de veranderingen die zich in de afgelopen drie jaar binnen de sector hebben voltrokken. Daarnaast is het wachten op de rapportages van de onderzoeken naar de operationele split, het intermediairmodel en het partnermodel. Ook kijken wij uit naar de aanbevelingen van de expertgroep Educatie.

[10] Rapportage controleaanpak continuïteit in de controleverklaring van organisaties van openbaar belang (OOB's) en niet-OOB's in verslagjaar 2021, NBA, mei 2023; https://www.nba.nl/siteassets/themas/thema-continuiteit/2023017_nba_analyse-sectie-continuiteit-in-de-controleverklaringen.pdf

De komende zomermaanden en het najaar staan tot slot vooral in het teken van het schrijven aan onze slotrapportage. Deze zullen wij u voor 1 november van dit jaar aanbieden.

Hoogachtend,

De Kwartiermakers Toekomst Accountancysector

Marlies de Vries en Chris Fonteijn