

Druk en tegendruk

Slotrapportage kwartiermakers
toekomst accountancy

Druk en tegendruk

Slotrapportage kwartiermakers
toekomst accountancy

Datum

30 oktober 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanstelling en opdracht	5
1.2 Werkwijze	5
1.3 Dankwoord	6
2. De essentie	7
2.1 Druk en tegendruk	7
2.2 Is de sector veranderingsbereid?	7
2.3 De NBA	8
2.4 De AFM	8
2.5 Meer regels?	8
2.6 Audit Quality Indicators	9
2.7 Structuurwijzigingen	9
2.8 Fraude en (dis)continuïteit	9
2.9 Geheimhouding	9
2.10 Markt	10
2.11 Cultuur	10
2.12 Innovatie	10
2.13 Educatie	11
2.14 Hoe nu verder?	11
3. Feitelijke kwaliteit wettelijke controles 2020-2023	12
3.1 Oordelen van toezichthouders	12
3.1.1 AFM-onderzoeken	12
3.1.2 PCAOB-controles	16
3.1.3 IFIAR-reviews	17
3.1.4 NBA Raad voor Toezicht / SRA-reviewcommissie	18
3.2 Tuchtzaken	19
3.3 Incidenten	21
3.4 De sector zelf	22
3.4.1 Relevante rapporten vanuit de NBA	22
3.4.2 Interne kwaliteitsoordelen	24
3.5 Conclusie	25
4. Verantwoording	26
4.1 Audit Quality Indicators	26
4.1.1 Opdracht	26

4.1.2	Plan van aanpak	26
4.1.3	Uitvoering	26
4.1.4	Conclusie	27
	Kritiek	27
	Periodieke beoordeling	27
	Wettelijke verplichting	28
4.1.5	Vervolgstappen	28
4.2	Structuurmodellen	28
4.2.1	Opdracht	28
4.2.2	Plan van aanpak	28
4.2.3	Uitvoering	29
	Joint audit-model	29
	Audit only-model	30
	Intermediairmodel	35
	Partnermodel	38
4.2.4	Conclusie	38
4.2.5	Vervolgstappen	42
4.3	Cultuur	43
4.3.1	Opdracht	43
4.3.2	Plan van aanpak	43
4.3.3	Uitvoering	43
4.3.4	Conclusie	44
	Individuele accountants: een professioneel-kritische houding	44
	Organisatiecultuur: een integere en beheerste bedrijfsvoering	44
	Beroepscultuur: cultuur op sectorniveau	46
4.3.5	Vervolgstappen	48
4.4	Fraude en forensische expertise	49
4.4.1	Opdracht	49
4.4.2	Plan van aanpak	49
4.4.3	Uitvoering	49
	Verschil van inzicht	49
	Dilemma	49
	Expertgroep Fraude en Continuïteit	50
4.4.4	Conclusie	51
	Aanjagen en verbinden	51
	Meer aandacht voor financiële fraude in de wettelijke controle	52

Meer aandacht voor financiële fraude in (permanente) educatie	54
Forensische expertise en second opinion	54
4.4.5 Vervolgstappen	55
4.5 (Dis)continuïteit	56
4.5.1 Opdracht	56
4.5.2 Plan van aanpak	56
4.5.3 Uitvoering	56
4.5.4 Conclusie	57
Aanjagen en verbinden	58
Meer aandacht voor (dis)continuïteit in wettelijke controle	58
Meer aandacht voor (dis)continuïteit in (permanente) educatie	59
4.5.5 Vervolgstappen	59
4.6 Innovatie	59
4.6.1 Opdracht	59
4.6.2 Plan van aanpak	59
4.6.3 Uitvoering	60
4.6.4 Conclusie	60
4.6.5 Vervolgstappen	61
4.7 Educatie	61
4.7.1 Opdracht	61
4.7.2 Plan van aanpak	61
4.7.3 Uitvoering	61
4.7.4 Conclusie	62
Beroepsprofiel	62
Opleiding(sstelsel)	63
4.7.5 Vervolgstappen	64
5. Tot slot	67

1. Inleiding

1.1 Aanstelling en opdracht

Op 24 april 2020 ontvingen wij onze opdracht als kwartiermakers toekomst accountancy. Deze opdracht is vervat in het Instellingsbesluit van 24 april 2020 en vloeit voort uit een aanbeveling van de Commissie toekomst accountancysector (Cta). Deze opdracht eindigt op 1 november 2023. Vanaf de start van onze opdracht hebben wij iedere zes maanden tussentijds gerapporteerd.¹

Wij hebben tijdens onze benoeming het belang van onze onafhankelijkheid onderstreept bij onze opdrachtgever, de minister van Financiën. Onafhankelijkheid van de sector, maar ook onafhankelijkheid tegenover het openbaar bestuur, de politiek, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en andere stakeholders. Wij bevestigen graag dat deze onafhankelijkheid door alle betrokkenen is gerespecteerd. Dit rapport vertegenwoordigt onze gezamenlijke opvatting. Het is daarmee een perspectief van een uit de sector afkomstige kwartiermaker en een kwartiermaker van buiten de sector.

Onze opdracht is grof gezegd tweeledig: het zorgdragen voor tastbare resultaten en anderzijds het aanjagen en stimuleren van verbeteringen. Dat eerste geldt voor de Audit Quality Indicators (AQI's) en de verschillende rapporten over structuuringrepen: audit only met vervolgonderzoek, joint audit, het experiment en de *case study* inzake het intermediairmodel en onderzoek naar het partnermodel. Wij hebben daarnaast op eigen initiatief de expertgroep Educatie samen met de Koninklijk Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) opdracht gegeven om met een opzet voor het beroepsprofiel en de (permanente) opleiding te komen. Ook op het gebied van fraude en continuïteit hebben wij ons laten adviseren door een expertgroep.

1.2 Werkwijze

Naast experts hebben wij intensief contact gehad met de AFM, het ministerie van Financiën, de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA), en vele, vele beroepsbeoefenaren. Wij hebben ernaar gestreefd om bij de gesprekken en overleggen die wij hebben gevoerd de verbinding te zoeken met een dwarsdoorsnede van de sector: qua omvang en locatie. Zo spraken wij intensief met vertegenwoordigers van de *young professionals*. Ook zochten wij onder meer de verbinding met commissarissen, wetenschappers, gecontroleerde entiteiten en mensen betrokken bij de praktijkopleiding. Wij hebben ons uiterste best gedaan om contact te hebben met een ruime hoeveelheid stakeholders. Dit nog los van kennisneming van de relevante rapporten en enquêtes van onder andere de AFM, NBA en SRA.

Wij hebben onze opdracht ruim opgevat. Alles wat van invloed is op de kwaliteit van de wettelijke controle hebben wij gezien als ons werkveld.

Het bovenstaande resulteerde in een werkmethode die in hoge mate kwalitatief is. Dat kan ook niet anders, omdat de meeste onderzochte thema's niet kwantitatief zijn uit te drukken. Bovendien hebben wij als kwartiermakers niet de ondersteuning en bevoegdheden om diepgaande, feitelijke onderzoeken te doen. In hoofdstuk 3 geven wij desondanks onze weergave van de uitkomsten van publieke bronnen en rapporten inzake de kwaliteit van de wettelijke controle. Dat alles betekent

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/11/21/rapportages-kwartiermakers-toekomst-accountancy>.

dat opvattingen kunnen verschillen. Wij kunnen slechts benadrukken dat wij onze waarnemingen en conclusies in volledige vrijheid en onafhankelijkheid hebben gedaan en getrokken. Al onze gesprekspartners waren open en constructief. Dat betekent niet dat iedereen het met ons eens zal zijn.

De onderzoeken waar wij in deze slotrapportage naar verwijzen, betreffen joint audit, audit only (met vervolgonderzoek), het experiment en de case study inzake de intermediair en de literatuurstudie over het partnermodel. Ook verwijzen wij naar het advies inzake educatie. Wij hebben die onderzoeken en het experiment begeleid maar niet beïnvloed. Wij geven per onderzoek wel onze opvatting.

De sector is groot en zeer divers. Daarmee zijn generalisaties niet uitgesloten. Dit rapport heeft zin als de sector zelf er inspiratie uit put, om voort te gaan met de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van dit essentiële beroep.

1.3 Dankwoord

Tot slot willen wij iedereen bedanken die ons in de afgelopen jaren heeft voorzien van informatie of op andere wijze geholpen bij onze opdracht. In het bijzonder danken wij al degenen die vrijwillig en zonder eigen belang hebben deelgenomen aan de diverse werk- en expertgroepen, de medewerkers van de NBA, SRA, de AFM en het ministerie van Financiën.

2. De essentie

2.1 Druk en tegendruk

Onze opdracht is het gevolg van de spanning die er op de wettelijke controle staat en zal blijven staan. Het is de spanning tussen een dienstverlenende zakelijke sector en het publiek belang. Dat levert niet alleen drukte, maar ook druk op. Druk van de gecontroleerde onderneming op de accountant, commerciële druk, tijdsdruk en een gestaag groeiend takenpakket. Dat vereist tegendruk. In de eerste en laatste plaats tegendruk van de accountant zelf en zijn organisatie. Onafhankelijkheid is daarbij essentieel. Dat gaat over cultuur, organisatie en educatie. Onderwerpen die wij bespreken. Daarnaast heeft ook de gecontroleerde entiteit een rol. De accountant respecteren in zijn rol en het voorkomen van onnodige druk zijn essentieel.

Maar ook de accountant zelf heeft tegendruk nodig. Die komt van wet- en regelgever, toezichthouder, politiek, media en als het goed is de interne organisatie. Wij kunnen ons soms niet aan de indruk onttrekken dat de sector die geïntensiveerde tegendruk niet als oplossing, maar als onderdeel van het probleem ziet. Het woord regeldruk valt meermaals. Dat uit zich bijvoorbeeld in kritische reacties op veranderingen. Het behoeft geen betoog dat niet alle zegen van boven of uit Den Haag komt. De beste remedie tegen meer regels is wel om met daden te laten zien dat deze niet nodig zijn.

2.2 Is de sector veranderingsbereid?

In dit rapport treft u een overzicht van ons werk en een aantal concrete aanbevelingen. Onder dit alles sluimert natuurlijk de vraag: gaat het nu beter met de kwaliteit van de wettelijke controle? Heeft de sector laten zien dat alle commissies, werkgroepen, rapporten, negatieve pers, interventies van de toezichthouder en eigen maatregelen effect hebben gehad? Zien we een intrinsieke wil om genoemde kwaliteit naar een hoger niveau te tillen? Is het besef dat dat nodig is er wel? Hebben de beoefenaars van het beroep er zelf blijk van gegeven echte professionals te zijn, in die zin dat verandering en verbetering van binnenuit komt, vanuit de wil om het best mogelijke product te leveren? Dat er geen AFM, NBA, wetgever, commissies of laat staan kwartiermakers voor nodig zijn om gebaande paden te verlaten. Om nieuwe wegen te verkennen, risico te nemen in een voortdurende drang tot verbetering, in plaats van de status quo te bewaken? Gaat het publieke belang altijd voor het zakelijke belang? Is de sector veranderingsbereid?

In hoofdstuk 3 doen wij een poging om op basis van openbare informatie een conclusie te verbinden aan de uitkomsten van relevante onderzoeken. Dit was geen eenvoudige opgave omdat informatie op sectorniveau niet beschikbaar is. De NBA heeft hierin voorzien tot 2018. Desondanks moet met alle slagen om de arm die conclusie zijn, dat over het geheel bezien van een verbetering nog niet werkelijk sprake is.

Op het punt van veranderbereidheid beantwoorden wij bovengenoemde vragen niet onverdeeld positief. Natuurlijk zijn er goede voorbeelden, goedwillende beroepsorganisaties, *best practices* en een jonge generatie die bruist van de ambitie en goede bedoelingen. Natuurlijk ligt generaliseren op de loer. Maar toch, de acties en veranderingen die er zijn, zijn veelal geïnspireerd door externe factoren: de AFM, de (dreiging van) wet- en regelgeving, kritische pers, commissies,

kwartiermakers en (internationale) incidenten. Exemplarisch hierbij is in onze ogen de algemene teneur van de reacties op het wetsvoorstel: regeldruk, kosten, rompslomp, overlast. Nauwelijks blijkt het besef dat de voorgestelde wetswijzigingen voortkomen uit maatschappelijke onvrede en objectieve aanbevelingen. Het monopolie brengt nu eenmaal verplichtingen met zich mee. *Noblesse oblige.*

Het bovenstaande vormt de basis van ons denken: er is geen reden om externe interventies te verminderen, alle stappen voorwaarts en goede bedoelingen ten spijt. Zelfs met de druk van buiten is het tempo te laag. Pleidooien uit de sector om de ervaren regeldruk te verminderen, vinden bij ons weinig gehoor. Wel keren wij ons tegen meer regels die de illusie van meer zekerheid kunnen oproepen. Die zekerheid zal er immers nooit zijn.

2.3 De NBA

Wij zijn op zichzelf positief over de rol die de beroepsorganisatie NBA binnen haar mogelijkheden is gaan vervullen onder leiding van haar eerste externe voorzitter. Men heeft fors geïnvesteerd in diverse programma's die de kwaliteit van de controle ten goede moeten komen, waaronder lastige zoals het programma over cultuur. Maar dat neemt niet weg dat de NBA een ledenorganisatie is die door haar leden wordt gefinancierd en ook door de accountantsorganisaties. Dat maakt de NBA kwetsbaar en vatbaar voor behoudzucht. Ondanks alle goede wil is de voortgang traag en verwateren geproduceerde stukken in de consultatie onder de leden. Een toenemende onafhankelijkheid en afdoende financiering is wenselijk. Dat moet doorzettingskracht bevorderen.

2.4 De AFM

De AFM dient goed gefinancierd en bewapend te zijn om het beroep scherp te houden. Scherp toezicht is nodig, zowel op individueel niveau als op het niveau van de accountantsorganisatie. In onze vijfde voortgangsrapportage gaven wij al aan dat de tekenende accountant steeds meer onderdeel is van een team en een systeem dat kwaliteit moet garanderen. Dat naast de individuele accountant ook zijn organisatie gedisciplineerd en geldelijk bestraft moet kunnen worden, komt ons daarom wenselijk voor. *Money talks.*

Het toezicht door de AFM heeft zich in onze ogen in de juiste richting ontwikkeld, in die zin dat ook de verbinding met de sector gezocht is. Het feit dat nu de gehele wettelijke controle onder het toezicht van de AFM valt, zien wij als een verbetering. Dit levert een combinatie op van scherp verticaal toezicht² met een benaderbare en toegankelijke stijl. Wij hebben overigens de woorden "angst voor de AFM" nogal eens gehoord. Daarbij viel op dat deze angst ook blijkt te bestaan bij beroepsbeoefenaren die nog nooit een review door de AFM hebben meegemaakt. Wij hebben ons op dit punt breed laten voorlichten. Zowel de leiding van de accountantsorganisaties als de toezichthouder werken constructief aan verbeteringen.

2.5 Meer regels?

Wij pleiten slechts in zeer beperkte mate voor nieuwe dan wel scherpere regels. Het wetsontwerp bevat in onze ogen noodzakelijke verbeteringen. Deze hadden naar onze mening allang ingevoerd moeten worden. Onder andere de uitbreiding van de verplichting tot het instellen van een raad van

² Verticaal toezicht is gebaseerd op een zekere gezagsverhouding. Dit in tegenstelling tot horizontaal toezicht, dat is gericht op samenwerking vanuit gelijkwaardigheid en vertrouwen.

commissarissen bij de top 20 reguliere vergunninghouders, zien wij als een belangrijke ontwikkeling. Wij zijn blij dat dit onderwerp niet controversieel is en hopen op een voortvarende ongewijzigde invoering.

2.6 Audit Quality Indicators

De invoering van Audit Quality Indicators (kwaliteitsindicatoren) zien wij als een logische vervolgstap op eerdere adviezen. Wij hebben deze AQI's opgesteld op verzoek van het kabinet, met brede en gevarieerde inbreng vanuit de sector. Daarbij hebben we er scherp op gelet dat het aantal AQI's in verhouding staat tot het beoogde doel. Natuurlijk moeten de AQI's na invoering worden geëvalueerd en te zijner tijd worden aangepast. Evaluatie na twee jaar lijkt aangewezen.

2.7 Structuurwijzigingen

De roep om meer regels is in het bijzonder relevant bij de onderzochte structuurwijzigingen. Hoewel wij, zoals hierboven uiteengezet, niet bijster enthousiast zijn over de spontane voortgang binnen de sector, moet iedere regel zinvol en proportioneel zijn. Uit de verschillende rapporten omtrent joint audit, intermediair en structurele splitsing maken wij op dat de voordelen op dit moment niet in verhouding staan tot de nadelen. Wij benadrukken de woorden *op dit moment*. Bij operationele splitsing komen wij tot de aanbeveling dat een beperkte interventie als het beperken van variabele beloning tot kwaliteitscriteria en transparantie, zinvol kan zijn. De adviezen spreken van *no regret*-opties.³ Daarbij is het goed dat er nu een staalkaart ligt van de verdere mogelijkheden, mocht dat nodig zijn in de toekomst. Verder zetten wij in op scherpe handhaving van bestaande regels, inclusief hopelijk het tot wet geworden huidige wetsontwerp.

2.8 Fraude en (dis)continuïteit

Op het gebied van fraude en (dis)continuïteit is onder leiding van de NBA veel werk verricht en dat was nodig ook, mede in het licht van het laatste rapport van de AFM.⁴ Wij pleiten ervoor dat de accountant in zijn verklaring, op beide onderwerpen zowel ingaat op zijn werkzaamheden als zijn bevindingen. Wij steunen de opvattingen van de NBA op dit punt en zien het als een voorbeeld van onnodige behoudzucht dat dit nog niet gebeurd is. In onze vierde voortgangsrapportage stelden wij al dat gecontroleerde entiteiten ook een rol en verantwoordelijkheid hebben bij de verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle. Om die reden is een verplichtstelling van een verklaring omtrent risicobeheersing (VOR) wenselijk. Hier ligt een belangrijke taak voor de werkgroep Corporate Governance, geleid door een onafhankelijke voorzitter.

2.9 Geheimhouding

De NBA Projectgroep Transparantie en Geheimhouding produceerde onlangs een document met de titel: 'Geheimhouding ontrafeld'. Daarin werpt de projectgroep een tiental stellingen op om een openbaar debat aan te zwengelen. Met respect voor de betrokkenen en begrip voor de complexiteit van het thema: waarom liggen er na twee jaar alleen nog maar stellingen voor een debat? Het lijkt geen twijfel dat de stellingen voor- en tegenstanders zullen kennen, dus het is sterk de vraag of op deze wijze gemeenschappelijke overeenstemming ontstaat. Wij zouden van

³ *Het verhogen van transparantie betreffende de huidige kruissubsidies en winstdeling tussen de controle- en adviestak van accountantsorganisaties.*

⁴ *'Scherper op frauderisico's!' (2023); <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/juni/accountants-fraude>.*

de NBA verwachten dat zij kleur bekend. Deze open discussie leidt tot veel verlies van tijd. Daarbij is het document bij het schrijven van deze slotrapportage nog niet openbaar gemaakt. Het is nog onduidelijk wanneer dit zal gebeuren.

2.10 Markt

De markt van de wettelijke controle is op dit moment een plek van schaarste. Dat heeft uiteenlopende gevolgen. Zo is de aanwijzingsbevoegdheid in het wetsvoorstel opgenomen. Hiermee kan de NBA een accountantsorganisatie verplichten om de jaarrekening te controleren als de controlecliënt geen accountant kan vinden. De rol van de buitenlandse accountant becommentarieerden wij in de zesde voortgangsrapportage. Wij zien liever een nauwe samenwerking tussen toezichthouders en eventueel aanvullende bevoegdheden voor de AFM, dan deze mogelijkheid voor extra capaciteit zo maar af te sluiten. De gevolgen van de schaarste reiken echter verder. Innovatie, prijsvorming en de drang zich te onderscheiden op kwaliteit, snelheid en dienstverlening worden hierdoor immers niet scherp geprikkeld. Toch past ons hier enige terughoudendheid. Wij pleiten niet voor externe interventie in de markt. De enige overweging die hierbij zou kunnen passen, is een interventie in de regels voor OOB-accountantsorganisaties. Er is slechts een gering aantal aanbieders op die markt en dat aantal nam ook nog af. Mogelijk dat een vereenvoudiging van de regels voor toetreding kan helpen.

2.11 Cultuur

In een variant op het spreekwoord *culture eats strategy for breakfast* zeggen wij: “*Culture eats quality for breakfast*”. Onder alle vragen rondom de kwaliteit van de controle ligt het ongrijpbare en daarmee lastig te beïnvloeden en beoordelen punt van cultuur. De NBA heeft een intensief en breed onderzoek gedaan naar de cultuur binnen de sector. Ook de SRA heeft veel werk gemaakt van enquêtes op dit punt. Het NBA-onderzoek is zeer onlangs na lange tijd en intensieve arbeid aan ons gepresenteerd. Zeer lange tijd, mogen wij wel zeggen. Op zich was dat onderzoek nodig en geeft het goede inzichten. Cruciaal is natuurlijk hoe het vervolg eruit gaat zien. *The proof of the pudding is in the eating*. Daarbij kunnen wij enig gevoel van ongeduld niet onderdrukken. In ieder geval zijn er in onze ogen met name voor het belangrijke middenkader nog steeds sterke prikkels om te weerstaan: budget, tijdsdruk, wensen van de klant waar het gaat over het al dan niet melden van bevindingen. Daar heeft de individuele accountant de volle steun van de leiding voor nodig. Deze steun moet niet alleen met de mond worden beleden; de leiding moet de individuele accountant ook daadwerkelijk helpen die prikkels te weerstaan. Daarbij zou het helpen als het middenkader van de eigen organisatie ruimere autonomie krijgt bij het uitvoeren van de opdracht. Juist op dat niveau moet men de professioneel-kritische instelling kunnen ontwikkelen. Wij hebben goede hoop dat met de instellingsverplichting, meer RvC's bij meer accountantsorganisaties hun rol gaan vervullen. Wij bevelen aan om goed na te denken over de selectie en vorming van, en voldoende instrumentarium voor de leden van deze raden. Hier liggen kansen. Tot slot willen we niet nalaten te wijzen op de cultuur bij de gecontroleerde entiteit zelf. Ook zij dient ruimte te geven aan de accountant om transparantie te kunnen bieden. Daar hoort bij: ruimte in het spreekrecht op de algemene vergadering.

2.12 Innovatie

Kansen zijn er ook op het gebied van innovatie van de sector, met nieuwe technologieën als data-analyse en kunstmatige intelligentie. Wij zien echter dat de sector hier nog teleurstellend weinig

mee doet. Dit is temeer verbazend in het licht van het tekort aan accountants en de telkens terugkerende zorg over de aantrekkelijkheid van het beroep. Formele beperkingen op grond van regelgeving of toezicht hebben wij niet aangetroffen. De door de AFM in 2016 ingestelde InnovationHub⁵ wordt nauwelijks gebruikt.

2.13 Educatie

Wij sluiten dit onderdeel af met het onderwerp educatie. Wij zien educatie als een fundamenteel onderdeel van de noodzakelijke veranderingen. Uiteindelijk begint de verandering bij de vorming van de jonge beroepsbeoefenaar. Daar ligt, weliswaar op langere termijn, de basis voor de kwaliteitsverbetering. Dit punt is fundamenteel voor de zorg dat het beroep onvoldoende aantrekkelijk is/wordt. Wij worden breed gesteund in onze opvatting dat er goede redenen zijn om de gehele opleiding kritisch tegen het licht te houden. Wij zijn een bijzondere dank verschuldigd aan de expertgroep voor hun gedurfde advies op het gebied van beroepsprofiel en educatie. Het rapport 'Stip aan de horizon' van CEA/Raad voor de Praktijkopleiding (RPO) geeft ook al een goede aanzet. Het vaststellen van het beroepsprofiel is de verantwoordelijkheid van de NBA. De implementatie van de adviezen over educatie moet plaatsvinden in de opleidingsinstituten. En de wetgever moet de veranderingen en gewijzigde verantwoordelijkheden institutioneel goed inbedden. Wij steunen nadrukkelijk de oproep van de expertgroep om zo veel mogelijk vaart te maken met zowel de modernisering van het beroepsprofiel als de (permanente) opleiding. Educatie speelt een belangrijke rol bij het aantrekkelijk houden van het beroep en het aantrekken van jonge accountants.

De examenfraude bij KPMG en het recente nieuws vanuit Deloitte illustreren het belang van een goed vormgegeven en gecontroleerde, permanente educatie. In de vijfde voortgangsrapportage hebben wij aandacht gevraagd voor factoren die mogelijk hebben bijgedragen aan het ontstaan van dit gedrag. Dat neemt niet weg dat deze zaak een deuk heeft geslagen in het zich langzaam herstellende vertrouwen. Met enige verbazing nemen wij kennis van het feit dat de resultaten bij andere accountantsorganisaties waar de AFM om gevraagd heeft, nog niet bekend zijn. Daar kunnen we dus niet op vooruitlopen. Dat de aantrekkelijkheid van de stof en de didactiek, maar zeker ook de controle verbeterd moeten worden, staat voor ons vast.

2.14 Hoe nu verder?

Onze taak zit erop. Inherent aan het einde van onze opdracht als kwartiermakers is dat de hoofdmacht goed vooruit kan. Die hoofdmacht bestaat in de eerste plaats uit de individuele beroepsbeoefenaren. Die hebben wij leren kennen als gemotiveerd en van goede wil. Als geheel is de sector daarentegen in onze ogen traag en risicomijdend. Er zijn dus krachten nodig die druk blijven zetten op het continue proces ter verbetering en bewaking van de kwaliteit van de wettelijke controle.

Aan het eind van deze slotrapportage hebben wij een lijst met onderwerpen, *Tabel 12 Aanbevelingen en aanmoedigingen*, opgenomen, waarvan wij vinden dat die opgepakt moeten worden door verschillende partijen. Onze oprechte oproep is om deze lijst vooral niet als een checklist te zien, het gaat om meer dan alleen deze punten afwerken.

⁵ Met de InnovationHub biedt de AFM een omgeving waar toezichthouders met onder toezicht staande instellingen kunnen meedenken over hoe innovaties zich verhouden tot wet- en regelgeving.

3. Feitelijke kwaliteit wettelijke controles 2020-2023

Sinds in 2014 de discussie over het functioneren van accountants echt startte, is er gewerkt aan een pakket aan maatregelen. Vanzelfsprekend hebben maatregelen een flinke doorlooptijd voordat het effect zichtbaar wordt. Dit geldt ook voor de maatregelen die vóór 2020 in werking traden. Daarom brengen wij in dit hoofdstuk op basis van openbare informatie zo feitelijk mogelijk in kaart hoe men *op dit moment* inzicht kan krijgen in de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole. Hiervoor houden wij de indeling aan zoals die van de Cta in haar rapport 'Vertrouwen op controle'.⁶ Te weten, de oordelen van toezichthouders (externe en interne kwaliteitsbeoordelingen), tuchtzaken, incidenten en ten slotte uitingen vanuit de sector zelf, waaronder uitkomsten van interne kwaliteitstoetsingen en oorzakenanalyses.

Wij hebben ervoor gekozen om bij de weergave van de feitelijke kwaliteitsbeoordeling uit te gaan van het perspectief van de gebruikers (het maatschappelijk perspectief), daarom hebben wij enkel openbare informatie gebruikt met als ijkdatum oktober 2023. Deze keuze is ingegeven vanuit de bevinding van de Cta (2020) dat er nauwelijks informatie beschikbaar is over de kwaliteit van het werk van accountants.⁷ De Cta geeft aan dat dit onacceptabel is, gezien de publieke taak van accountants. Deze constatering is van enkele jaren geleden en het is interessant om te kijken wat er op dit moment over de kwaliteit van het werk van accountants te vinden is. Wij hebben dan ook bewust geen informatie opgevraagd bij de accountantsorganisaties en bij de toezichthouders. Deze informatie is namelijk niet openbaar voor gebruikers van de accountantsdiensten.

Tot slot zullen wij een korte reflectie geven. Om alvast de (mogelijke) verwachting van de lezer te temperen: veel onderzoeken en data die wij vonden, zijn vrij oud. Dit beperkt het beeld dat gevormd kan worden over de sector. Het was niet mogelijk om een totaalbeeld van de sector te krijgen.

3.1 Oordelen van toezichthouders

3.1.1 AFM-onderzoeken

In de periode voorafgaand aan onze aanstelling bracht de AFM twee onderzoeksrapporten uit met bevindingen over de wettelijke controles van de *Big Four* (in 2014 en 2017) en in 2019 een rapport over de overige OOB-organisaties. Op basis van deze onderzoeken kwalificeert de AFM in 2014 bijna de helft van de onderzochte dossiers als 'onvoldoende'. In 2017 concludeert de AFM dat de kwaliteit van onderzochte wettelijke controles bij OOB-organisaties, waaronder de *Big Four*, nog steeds niet op orde is.⁸ Eenzelfde oordeel volgt in 2019 voor de overige OOB-accountantsorganisaties.⁹ Deze onderzoeken zijn zowel door de Cta als de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) meegenomen in hun rapporten over de sector. Belangrijke constatering is dat deze onderzoeken zich vooral richten op het eerste niveau van kwaliteit (de compliance-kwaliteit).¹⁰

⁶ Cta (2020), p.20 – p.42.

⁷ Cta (2020), p.6.

⁸ AFM (2014); AFM (2017).

⁹ AFM (2019).

¹⁰ *Vertrouwen op Controle Eindrapport van de Commissie toekomst accountancysector | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.*

Om een beeld te kunnen vormen van de feitelijke kwaliteit op moment van schrijven van dit rapport, hebben wij een overzicht opgenomen van de in onze ogen relevante onderzoeken die de AFM in de periode 2020-2023 heeft uitgebracht, en de belangrijkste conclusies van deze onderzoeken. Het gaat hier om de volgende onderzoeken van de AFM:

- Big4-accountantsorganisaties op goede weg met randvoorwaarden voor kwaliteit (2020)
- Verkennend onderzoek naar omgang met corruptierisico's door accountantsorganisaties (2021)
- Verkennend onderzoek naar de impact en de werkwijze van de raden van commissarissen van de OOB-accountantsorganisaties (2021)
- Grip op kwaliteit. Uitkomsten onderzoek intern kwaliteitsonderzoek en kwaliteit wettelijke controles van OOB-accountantsorganisaties (2021)
- Aan de slag! Uitkomsten onderzoek cliënt- en opdrachtaanvaarding en -continuering van accountantsorganisaties met reguliere vergunning (2022)
- Scherper op frauderisico's! Onderzoek naar frauderisicoanalyse door accountantsorganisaties (2023)

Big4-accountantsorganisaties op goede weg met randvoorwaarden voor kwaliteit

In het in 2020 gepubliceerde onderzoek naar de kwaliteitsgerichte cultuur, de kwaliteitscirkel en kwaliteitswaarborgen ligt de focus van de toezichthouder niet op het eerste niveau van kwaliteit (de compliance-kwaliteit), maar op het tweede en derde kwaliteitsniveau (het systeem van kwaliteitsbeheersing en de context). Belangrijke conclusie van de AFM is dat de *Big Four* resultaten hebben bereikt met de verbetering van hun kwaliteitsbouwwerk. Zo gebruiken de besturen een zogeheten kwaliteitscirkel (*plan-do-check-act*) om verbeteringen planmatig en continue door te voeren. Besturen laten voorbeeldgedrag zien waarin kwaliteit centraal staat en medewerkers ervaren ondersteuning in het realiseren van de kwaliteitsslag.

Verkennd onderzoek naar omgang met corruptierisico's door accountantsorganisaties

Het verkennend onderzoek naar omgang met corruptierisico's door accountantsorganisaties in 2021 is uitgevoerd om inzicht te krijgen in hoe accountantsorganisaties voorkomen dat hun dienstverlening betrokken raakt bij corruptiepraktijken. Zo kunnen accountants te maken krijgen met ongebruikelijke transacties, geldstromen of handelingen die kunnen wijzen op corruptie. De accountant heeft een belangrijke maatschappelijke rol door (corruptie)signalen (en -risico's) te onderkennen en hieraan op de juiste wijze opvolging te geven. Binnen accountantsorganisaties is hiervoor beleid aanwezig, maar wat betreft de uitvoering ziet de AFM een aantal belemmeringen. Zo schiet de kennis over corruptierisico's tekort. Ook ziet de AFM onvoldoende de vastlegging en borging van de kritische houding van de accountant bij consultaties.

Verkennd onderzoek naar de impact en de werkwijze van de raden van commissarissen van de OOB-accountantsorganisaties

Het eveneens in 2021 verschenen verkennend onderzoek over de impact en werkwijze van RvC's bij OOB-accountantsorganisaties richt zich op het derde kwaliteitsniveau, waar de governance een onderdeel van is. OOB-accountantsorganisaties zijn sinds 2018 verplicht om een onafhankelijke RvC te hebben. Uit dit onderzoek van de AFM blijkt dat RvC's impact hebben op kwaliteitsdoelstellingen. De mate van impact verschilt per RvC, mede door uitdagingen in de governance en de relatie tot het internationale netwerk. De AFM heeft in haar onderzoek nog geen oordeel over het functioneren van de RvC's kunnen geven. Het onderzoek biedt vooral handvatten voor het verder vormgeven van het intern toezicht.

Grip op kwaliteit. Uitkomsten onderzoek intern kwaliteitsonderzoek en kwaliteit wettelijke controles van OOB-accountantsorganisaties

In het onderzoek naar het Intern KwaliteitsOnderzoek (IKO) door accountantsorganisaties legt de AFM in 2021 de uitkomsten van het IKO door accountantsorganisaties naast haar eigen onderzoek. Van de achttien onderzochte en daarna vergeleken dossiers komt de AFM in vijftien gevallen tot een vergelijkbaar oordeel. De AFM concludeert dat de AFM en de OOB-accountantsorganisaties steeds meer dezelfde maatstaf voor kwaliteit hanteren. Verbeteringen richten zich vooral op verduidelijking van de kwalificatiesystemen (dit varieert per accountantsorganisatie), het benutten van de leermogelijkheden (lerende organisatie) en het stimuleren van een open foutencultuur door de leiding. Ook constateert de AFM dat de kwalificatiesystemen voor de uitkomsten van IKO's verschillen tussen organisaties en dat er ruimte is voor oordeelsvorming door toetsers en medewerkers bij de weging van de uitkomsten. In het onderzoek kijkt de AFM naar de individuele systemen per accountantsorganisatie. De onderlinge vergelijkbaarheid en de wijze waarop er extern gerapporteerd wordt, zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Het IKO is een kwaliteitsborging. De accountantsorganisatie onderzoekt in het IKO de kwaliteit van afgeronde wettelijke controles, dus na afgifte van de controleverklaring.¹¹ Binnen de grenzen van de wet (Wta) zijn accountantsorganisaties vrij in hoe het IKO wordt opgezet, uitgevoerd en hoe hierop gereflecteerd wordt (welke acties ondernomen worden). Het onderzoek van de AFM (2021) is "gebaseerd op informatie van de zes OOB-accountantsorganisaties uit de AFM Monitor Accountantsorganisaties (2018 tot en met 2020) en op informatie die deze organisaties in dit onderzoek aan de AFM hebben verstrekt. In de AFM Monitor Accountantsorganisaties geven accountantsorganisaties informatie over hun recentst afgesloten boekjaar en daarin uitgevoerde wettelijke controles."¹² De AFM geeft dit als volgt weer:

Tabel 1 Aantal wettelijke controles en aantal IKO's

Bron: AFM, *Grip op kwaliteit (2021)*

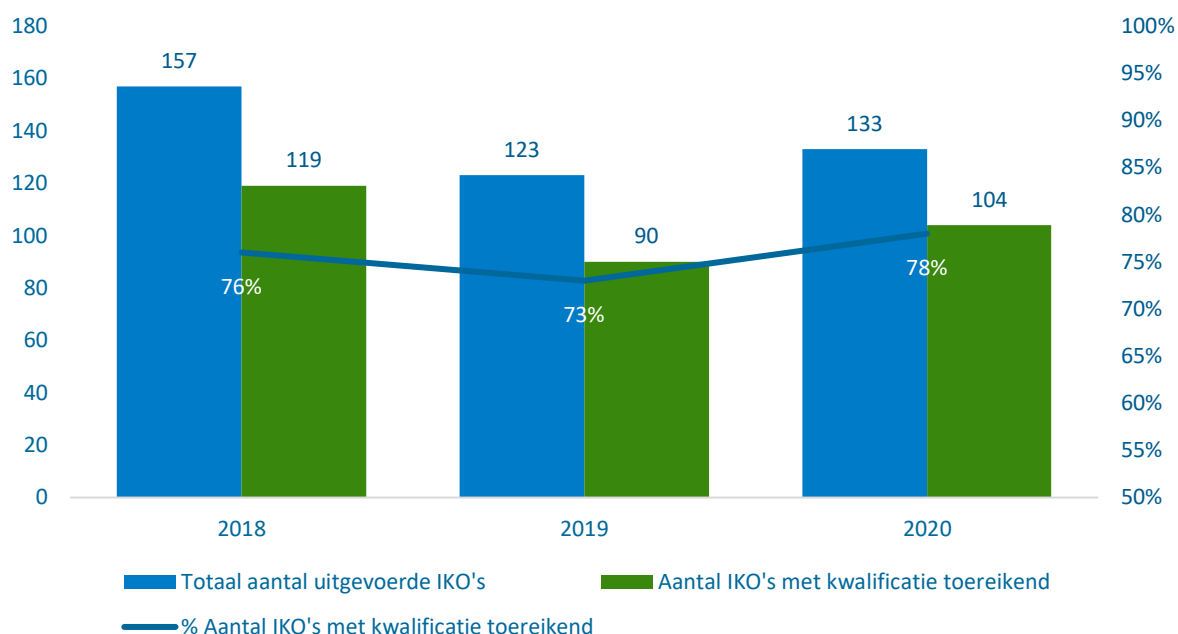
	2018	2019	2020
Totaal aantal wettelijke controles OOB-accountantsorganisaties	11.088	10.176	9.194
Totaal aantal IKO's OOB-accountantsorganisaties	157	123	133

Uit bovenstaand citaat kan worden opgemaakt dat de informatie over IKO's niet per definitie beschikbaar is in het openbare domein. In het kader van het onderzoek van de AFM is de informatie over de uitkomsten van de interne inspecties wel gerapporteerd. Dit leidt tot het volgende overzicht van het totaal aantal uitgevoerde IKO's in 2018 tot en met 2020 en het aantal IKO's dat toereikend is:

¹¹ Rapport Grip op kwaliteit, AFM (2021), p.5.

¹² Rapport Grip op kwaliteit, AFM (2021), p.12 (voetnoot 14).

Grafiek 1 Aantal uitgevoerde IKO's
Bron: Grip op Kwaliteit, AFM (2020), p.19.



Het aantal IKO's met de kwalificatie toereikend volgens de informatie van de betrokken accountantsorganisaties, bedraagt 78% in 2020. Hierbij kan de vraag gesteld worden of de AFM tot eenzelfde oordeel was gekomen als zij deze kwaliteitsbeoordelingen had uitgevoerd. Zeker omdat de AFM in bovenstaand rapport concludeert dat zij in 20% van de geselecteerde IKO's tot een ander oordeel komt (ofwel bij drie van de vijftien geselecteerde controledossiers).

Aan de slag! Onderzoek naar CEAC (clientacceptatieproces) bij accountantsorganisaties

Vanaf 1 januari 2022 voert de AFM het toezicht op accountantsorganisaties met een reguliere vergunning volledig zelf uit. Het eerste onderzoek van de AFM naar cliënt- en opdrachtaanvaarding en -continuering (CEAC¹³) van accountantsorganisaties met reguliere vergunning is bedoeld om deze organisaties bewust te maken van het huidige vereiste kwaliteitsniveau. Het is ook bedoeld als stimulans om verdere verbeteringen voor de kwaliteit van de wettelijke controles door te (blijven) voeren. De aanvaarding of continuering van een controlecliënt en de wettelijke controle is een essentiële eerste kwaliteitsborg voor onder meer de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie en externe accountant, het tegengaan van relaties met niet-integere controlecliënten en de beschikbaarheid in tijd, middelen en gekwalificeerd personeel. De AFM deed CEAC-onderzoek bij dertig accountantsorganisaties en onderzocht daarbij 83 wettelijke controles. De AFM constateert dat meer dan de helft van de dertig accountantsorganisaties tekortkomingen heeft in het CEAC-beleid. Ook zijn 71 van 83 onderzochte CEAC's op belangrijke hoofdonderwerpen onvoldoende.

Scherper op frauderisico's! Onderzoek naar frauderisicoanalyse door accountantsorganisaties

Het in 2023 door de AFM uitgebracht thema-onderzoek naar de kwaliteit van de frauderisico-analyse is het eerste onderzoek naar fraude (in een verdere reeks). Ondanks dat de primaire verantwoordelijkheid voor fraude ligt bij de door accountants gecontroleerde entiteiten, behoeft

¹³ CEAC is een acroniem vanuit de controlestandaarden in het Engels voor: 'Client and engagement acceptance or continuance'.

het geen verder betoog dat de accountant ook een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in het signaleren én opvolgen van fraude(risico's). De AFM richt zich in dit onderzoek zowel op accountants met een OOB-vergunning als op reguliere vergunninghouders. Positieve uitkomst is dat de accountants de (formele) verplichte stappen gevolgd hebben. Maar ondanks deze positieve noot hebben van de geselecteerde 32 wettelijke controles, 27 controles één of meer bevindingen waarin accountants niet voldoen aan de eigen professionele standaarden. Deze bevindingen zijn terug te voeren op het ontbreken van scherpste in de fraudeanalyse. De accountant is hier volgens de toezichthouder onvoldoende professioneel-kritisch. Uiteraard raakt dit onderzoek over fraude direct onze opdracht, zie hiervoor verder hoofdstuk 4.

Wij concluderen dat de (verkennde) onderzoeken van de AFM over de periode 2020-2023 zich richten op de verschillende niveaus van kwaliteit, zoals onderscheiden door de Cta. De onderzoeken van de AFM zijn daarmee breder en richten zich niet meer enkel op de compliance-kwaliteit. Ondanks dat er niet een échte peilstok (naar analogie van de onderzoeken uit 2014, 2017 en 2019) is geweest ten aanzien van de kwaliteit van de wettelijke controles, zien wij de tendens dat de kwaliteitssystemen en governance in beleid (in accountantsjargon: opzet) goed hun werk lijken te doen, maar dat de invulling bij de uitvoering van wettelijke controles (in accountantsjargon: bestaan) nog niet volledig effect sorteert. Als we kijken naar de aard van de bevindingen valt ons op dat de professioneel-kritische houding van accountants te wensen overlaat op belangrijke momenten in de accountantscontrole.

3.1.2 PCAOB-controles

Ook de Amerikaanse toezichthouder de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) voert controles uit op Nederlandse *Big Four*-organisaties. Zonder verder onderzoek te doen naar de aard van de bevindingen, stellen zowel de Cta als de MCA dat het beeld dat hieruit komt niet vertrouwenwekkend is. In Tabel 2 is het overzicht overgenomen uit het eindrapport van de MCA:

Tabel 2

Bron: *Spiegel voor de accountancysector*

NEDERLANDSE ACCOUNTANTS- ORGANISATIE	DATUM RAPPORT	AANTAL GETOETSTE DOSSIERS	AANTAL DOSSIERS MET DEFICIENCIES
EY	1 mei 2014	3	1
Deloitte	10 november 2014	3	3
PwC	17 maart 2016	3	0
BDO	29 september 2016	3	3
KPMG	29 september 2016	3	1
Deloitte	28 juli 2016	3	0
EY	28 september 2017	3	3
KPMG	30 april 2019	3	3
PwC	20 juni 2019	3	0
Totaal		27	14

Om te komen tot een beeld van de feitelijke kwaliteit over de jaren 2020-2023 komen wij tot de volgende actualisering op basis van de openbaar beschikbare gegevens op de website van de PCAOB¹⁴:

Tabel 3

Bron: PCAOB

NEDERLANDSE ACCOUNTANTS- ORGANISATIE	DATUM RAPPORT	INSPECTION YEAR	AANTAL GETOETSTE DOSSIERS	AANTAL DOSSIERS MET DEFICIENCIES
EY	26 januari 2021	2019	3	0
Deloitte	15 maart 2021	2019	3	1
KPMG	15 september 2022	2021	3	1
PwC	7 november 2022	2021	3	1
EY	25 mei 2023	2022	3	0
Totaal			15	3

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat voor de jaren 2020-2023 van de vijftien getoetste dossiers er drie niet zonder bevindingen waren. Dit is een positieve verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Maar dit doet niets af aan de constatering dat drie dossiers met tekortkomingen op slechts vijftien getoetste dossiers, ofwel 20%, niet aan de norm van de toezichthouder voldoen. Hierbij tekenen we vanzelfsprekend aan dat de omvang van de waarnemingen geen basis biedt voor een statistisch onderbouwde conclusie.

3.1.3 IFIAR-reviews

Het International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR), waar de AFM ook deel van uitmaakt, publiceert periodiek de uitkomsten van reviews van deelnemende toezichthouders. De leden van IFIAR bestaan uit 54 landen, waaronder ook landen als de Verenigde Staten (de PCAOB) en het Verenigd Koninkrijk (de Financial Reporting Council, FRC).

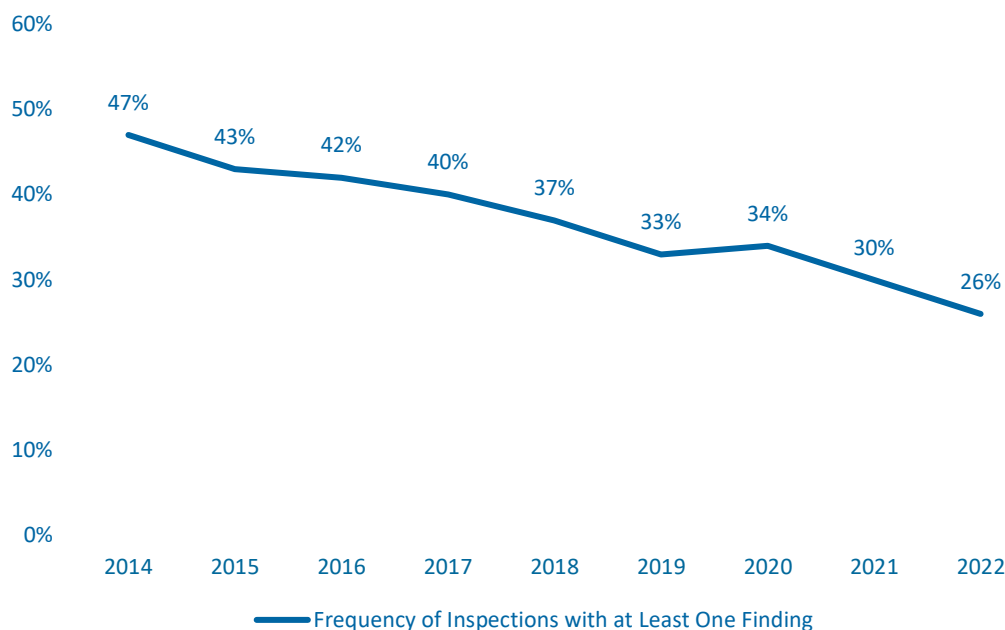
Onder de vermelding van een zeer beperkte dataset¹⁵ laten de cijfers van IFIAR gepubliceerd in 2022 een geleidelijk afnemende lijn van bevindingen zien, van 47% van de inspecties in 2014, naar 37% in 2018, naar uiteindelijk 26% in 2022. Dit kan visueel als volgt worden weergegeven:

¹⁴ Firm Inspection Reports | PCAOB (pcaobus.org).

¹⁵ Survey of inspection findings 2022, via ifiar.org/?wpdmdl=15294.

Grafiek 2

Bron: IFIAR, *Survey of inspection findings*, 2022, p.3.



3.1.4 NBA Raad voor Toezicht / SRA-reviewcommissie

In de kabinetsreactie op het rapport 'Vertrouwen op controle' van de Cta is de aanbeveling dat de AFM "de jure en de facto het toezicht op de niet-OOB-vergunninghouders moet uitvoeren" overgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat na overleggen met de verschillende stakeholders, het toezicht binnen het Wta-domein met ingang van 1 januari 2022 geheel onder de AFM valt. Om toch een beeld te kunnen vormen over de jaren die in de periode 2020-2023 vallen, hebben wij op basis van de verslagen van de werkzaamheden van de Raad voor Toezicht van de NBA een overzicht opgesteld van de voorliggende jaren.^{16 17} Omdat de SRA door de Raad geaccrediteerd is om toetsingen te voldoen, zijn de resultaten vanuit de SRA meegenomen in de verantwoording van de Raad. Bedacht moet worden dat het overgrote deel van de werkzaamheden van de Raad voor Toezicht betrekking heeft op het NBA-domein. Dit omvat bijvoorbeeld ook vrijwillige controleopdrachten, overige assurance-opdrachten, beoordelingsopdrachten en aan assurance verwante opdrachten.¹⁸ De werkzaamheden die voor het Wta-domein gedaan werden, omvatten maar een klein deel.

Er zijn na een toetsing door de Raad voor Toezicht drie oordelen mogelijk: het stelsel van kwaliteitsbeheersing:

- voldoet in opzet en werking aan hetgeen bepaald is bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep;
- behoeft verbetering en voldoet in opzet en werking op belangrijke onderdelen niet aan hetgeen bepaald is bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep;
- voldoet in opzet en werking niet aan hetgeen bepaald is bij of krachtens de Wet op het accountantsberoep.

¹⁶ Verslagen van werkzaamheden van de Raad voor Toezicht, NBA, via Raad voor Toezicht (nba.nl).

¹⁷ Ten behoeve van de vergelijkbaarheid hebben wij de uitkomsten van de jaren 2017 en 2018 overgenomen vanuit het rapport van de CTA (2020), p.28 en p.30.

¹⁸ Verslag van werkzaamheden 2019 Raad voor Toezicht (NBA), p.2.

De Raad voor Toezicht van de NBA doet jaarlijks verslag van de werkzaamheden. Uit deze verslagen komt het volgende overzicht. Het betreft een cumulatie van de reguliere toetsingen en hertoetsingen. Bij hertoetsingen wordt enkel een voldoet of voldoet niet oordeel gegeven.

Tabel 4

Bron: Cta (2020) (voor jaren 2017 en 2018), verslagen van werkzaamheden Raad voor Toezicht NBA (voor jaren 2019, 2020 en 2021).

NBA RAAD VOOR TOEZICHT	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal toetsingen	33	6	10	7	13
Voldoet	14	6	3	3	9
Percentage voldoet	42%	100%	30%	43%	69%
Voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	8	0	5	3	3
Percentage voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	24%	0%	50%	43%	23%
Voldoet niet	11	0	2	1	1
Percentage voldoet niet	33%	0%	20%	14%	8%

SRA-REVIEWCOMMISSIE	2017	2018 ¹⁹	2019	2020	2021
Aantal toetsingen	54	34	56	31	49
Voldoet	46	28	35	24	35
Percentage voldoet	85%	82%	63%	77%	71%
Voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	7	5	18	4	11
Percentage voldoet op belangrijke onderdelen nog niet	13%	15%	32%	13%	22%
Voldoet niet	1	1	3	3	3
Percentage voldoet niet	1%	2%	5%	10%	7%

Opvallend is dat het aantal toetsingen per jaar sterk verschilt. De tendens lijkt te zijn dat het percentage “voldoet niet” daalt, wat in lijn ligt met andere conclusies eerder in dit hoofdstuk. Hierbij tekenen we aan dat de percentages “voldoet op belangrijke onderdelen nog niet” relatief hoog te noemen zijn.

3.2 Tuchtzaken

Het tuchtrecht speelt een belangrijke rol in de bevordering van de kwaliteit van het werk van accountants. Het tuchtrecht heeft zowel een educatieve werking (welke normen gelden en hoe moeten deze worden geïnterpreteerd) als een disciplinerende werking. Op basis van de jaarverslagen²⁰ van de Accountantskamer kan het volgende beeld worden geschetst:

¹⁹ Bij het opstellen van dit overzicht is ons een onvolkomenheid gebleken in de weergave van 2018 vergeleken met het Verslag van de werkzaamheden toetsingscyclus 2018 van de NBA Raad voor Toezicht. Volgens dit verslag is het aantal toetsingen 44, waarvan er 34 (77%) voldoen, 9 (20%) voldoen op belangrijke onderdelen nog niet en 1 (2%) voldoet niet.

²⁰ Op basis van jaarverslagen van de Accountantskamer, zie Jaarverslagen – archief – Accountantskamer.

Tabel 5

Bron: Jaarverslagen Accountantskamer

Jaar	Aantal ingediende klachten	Aantal gegrond verklaarde klachten	Omvang beroeps-groep (totaal, o.b.v. NBA website)	Aantal klachten per 1.000 beroeps-beoefenaren	Bijzondere klagers			
					AFM	NBA	OM	Curatoren
2019	173	55 (32%)	21.970	8	1	1	6	-
2020	176	45 (26%)	22.186	8	3	73	1	-
2021	104	41 (39%)	22.626	5	1	5	-	9
2022	139	64 (45%)	22.451	6	3	50	1	2

De Cta (2020) constateerde al eerder dat het aantal ingediende klachten relatief beperkt is, zeker in vergelijking met andere professies zoals de advocatuur, het notariaat en de gezondheidszorg. Het aantal ingediende klachten is beperkt gebleven. Het hoge aantal klachten vanuit de NBA in 2020 en 2022 betreft voornamelijk klachten rondom het niet-nakomen van de PE-verplichting (voor permanente educatie) door individuele accountants.

De verdeling over de aard van de ingediende klachten tegen accountants (geclassificeerd op de fundamentele beginselen voor accountants) kan als volgt worden weergegeven over de jaren 2020-2022.^{21 22}

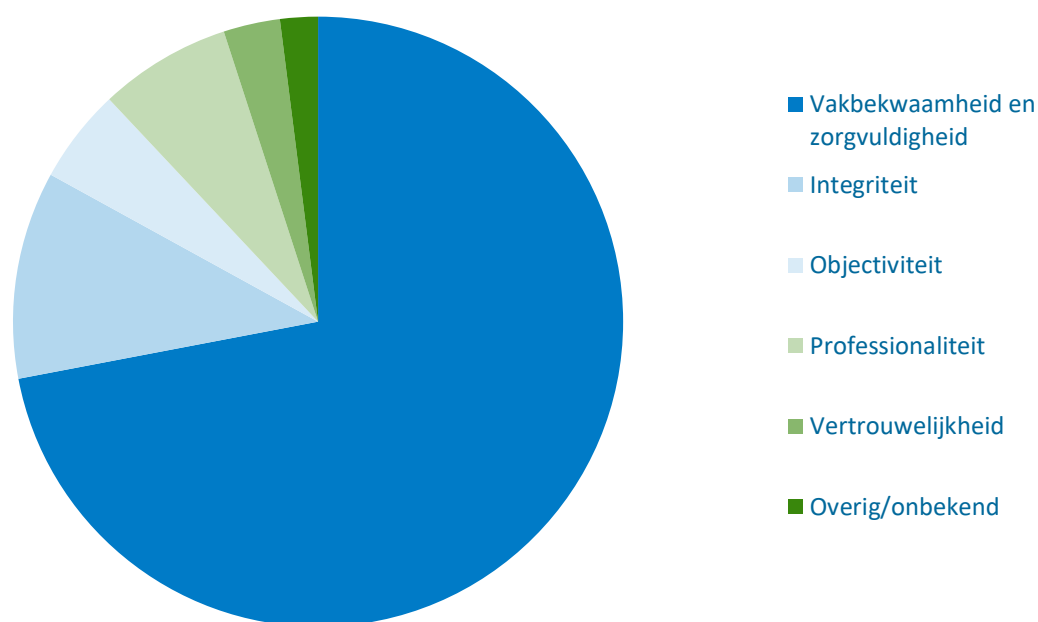
Tabel 6

Bron: Jaarverslagen Accountantskamer

	2020	2021	2022	TOTAAL
Vakbekwaamheid en zorgvuldigheid	115	56	65	236
Integriteit	12	16	7	35
Objectiviteit	7	9	1	17
Professionaliteit	2	13	9	24
Vertrouwelijkheid	7	1	1	9
Overige/onbekend	3	4	1	8
Totaal	146	99	84	329

²¹ Op basis van jaarverslagen van de Accountantskamer, zie Jaarverslagen – archief – Accountantskamer.

²² Verschillen per jaar tussen het aantal ingediende klachten (instroom) voorgaande tabel 5 en de verdeling van het aantal ingediende klachten tegen accountants tabel 6 worden voornamelijk veroorzaakt door intrekkingen.



Veruit de meeste klachten betreffen de vakbekwaamheid en zorgvuldigheid van de accountant.

Voor een goede werking van het tuchtrecht is het belangrijk dat institutionele spelers tegendruk blijven uitoefenen door zware en principiële zaken ter beoordeling voor te leggen aan de tuchtrechters. Dit geldt wat ons betreft ook voor incidenten, waar wij in de volgende paragraaf bij stilstaan.

3.3 Incidenten

Kwaliteitsgebreken zijn de oorzaak, incidenten het gevolg.²³ Zowel de Cta als de MCA hebben opgemerkt dat incidenten altijd zullen blijven bestaan. Incidenten zijn niet per definitie direct een indicator van een *duurzaam* tekortschietende kwaliteit van de wettelijke controle, maar hebben wel gevolgen voor het verandertraject waar de Nederlandse accountancysector voor staat. Incidenten doen afbreuk aan het maatschappelijk opgebouwde vertrouwen van de sector. Dit geldt zowel voor binnenlandse incidenten, maar vanwege het internationale karakter van netwerkorganisaties, ook voor buitenlandse incidenten. Ook laat de wijze waarop accountants(organisaties) reageren op de incidenten, zien hoe daadwerkelijk invulling gegeven wordt aan het lerend vermogen, erkenning van verantwoordelijkheid en het bieden van transparantie.

Wij onderscheiden twee verschillende typen incidenten, hun impact is hetzelfde: het maatschappelijk vertrouwen in accountants wordt geschaad. Enerzijds zijn er incidenten die zich voordoen doordat een gecontroleerde entiteit heeft gefraudeerd of de zaken niet op orde heeft en de accountants(organisaties) dit niet hebben opgemerkt. Wellicht doordat zij hun controle niet goed hebben uitgevoerd (bijvoorbeeld door niet kritisch te zijn, belangrijke risico's niet te onderkennen, etc.). Naast nog lopende zaken zoals Imtech, zijn recente voorbeelden waarbij de rol van de accountant in opspraak is gekomen: Steinhoff (Deloitte), Pels Rijcken (Mazars) en in

²³ MCA 2020, p.51.

internationaal verband is een voorbeeld Wirecard (EY). Anderzijds zijn er incidenten die zich voordoen binnen de accountantsorganisatie, binnen het eigen interne (kwaliteits)systeem. Ofwel, de accountantsorganisatie heeft zelf haar eigen zaken onvoldoende op orde. Voorbeelden in internationaal verband zijn de belastingkwestie met PwC in Australië en de examenfraudes in meerdere landen. In nationaal verband zijn voorbeelden het boekhoudschandaal en malversaties bij Accon avm, de examenfraude bij KPMG en het recente nieuws vanuit Deloitte.

De afgelopen jaren kregen meerdere grote accountantsorganisaties in het buitenland al boetes opgelegd wegens examenfraude bij interne examens voor accountants. Dit fenomeen heeft zich ook in Nederland afgespeeld. Bij de presentatie van de jaarcijfers 2022 maakte KPMG melding van een onderzoek naar "mogelijk afkijken" bij toetsen van verplichte interne trainingen. Medewerkers zouden uitkomsten van toetsen onderling hebben uitgewisseld. Na een melding door een interne klokkenluider heeft het kantoor de kwestie zelf gemeld bij de Nederlandse toezichthouder AFM en de Amerikaanse PCAOB. In de zomer van 2023 heeft KPMG de uitkomsten van het onderzoek teruggekoppeld. Er is geschokt gereageerd op de omvang en op het feit dat dit door alle lagen van de organisatie gespeeld heeft.

De AFM heeft alle OOB-accountantsorganisaties in december 2022 verzocht om een onderzoek in te stellen naar mogelijke fraude met toetsingen. Hierin trekt de AFM samen op met de PCAOB. De uitkomsten van deze onderzoeken worden aan het einde van 2023 verwacht. Wij vinden het opmerkelijk dat de uitkomsten van deze onderzoeken zo lang op zich laten wachten, nu dit een stevige deuk oplevert in het publieke imago van de accountant en diens integriteit.

Er is op dit moment voor ons te weinig openbare informatie beschikbaar over de examenkwestie. Maar dat dit verband houdt met het derde niveau van kwaliteit, cultuur, is evident. De berichtgeving in de landelijke media hierover leidde tot publieke verontwaardiging en twijfel over het functioneren van accountants. En zoals de AFM stelde in haar reactie: "Voor twijfel aan de integriteit en vakbekwaamheid van accountants is geen ruimte".²⁴

3.4 De sector zelf

3.4.1 Relevante rapporten vanuit de NBA

Om inzicht te krijgen in wat de sector zelf schrijft in de periode 2020-2023 over de kwaliteit binnen de sector en factoren die hiermee samenhangen, hebben wij een overzicht opgenomen van in onze ogen relevante rapporten, analyses en standpunten. De rapporten kwamen tot stand in de periode van onze aanstelling. Wij hebben hier een aanjagende rol bij gehad en zullen meer achtergrond en duiding hierover geven in hoofdstuk 4. In deze paragraaf beperken wij ons tot inhoudelijke constatering en uitspraken die de sector zelf doet in deze documenten. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat dit veelal beleidsstukken zijn. Deze zeggen weinig over de daadwerkelijke kwaliteit ("opzet" versus "bestaan/werking" in accountantstermen). Immers, *the proof of the pudding is in the eating*.

In dit hoofdstuk maken wij bewust gebruik van openbare bronnen (met als ijkdatum oktober 2023). Dit betekent dat wij de rapporten over cultuur en geheimhouding die tijdens het schrijven van onze slotrapportage nog niet openbaar gemaakt zijn, niet hebben kunnen meenemen. Met dit in het achterhoofd komen wij tot de volgende rapporten:

²⁴ Reactie AFM op examenfraude KPMG.

- Rapport verkennende oorzakenanalyse fraude: 'Fraude vraagt een meer kritische grondhouding', Stuurgroep Publiek Belang²⁵, NBA (2022).²⁶
- Rapport oorzakenanalyse continuïteit: 'Continuïteit: ons gezamenlijk belang', Stuurgroep Publiek Belang, NBA (2022).²⁷

Rapport verkennende oorzakenanalyse fraude

In de in juni 2022 door de Stuurgroep Publiek Belang van de NBA gepubliceerde oorzakenanalyse rondom fraude wordt geconstateerd dat de accountant alerter moet zijn op frauderisico's en materiële afwijkingen als gevolg van fraude. "Bij de maatschappelijke functie van de accountant past een meer kritische grondhouding". De Stuurgroep Publiek Belang komt tot deze bewoordingen op basis van een analyse van oorzakenanalyses aangevuld met interviews en gehouden bijeenkomsten. Oorzaken die gevonden zijn waardoor accountants nog onvoldoende fraude detecteren en opvolgen betreffen:

- onvoldoende kennis van fraude;
- een tekortschietende rolopvatting van de accountant;
- de interne cultuur van accountantsorganisaties.

Deze oorzaken raken in potentie de kern van de kwaliteit van de accountantscontrole op alle onderscheiden niveaus: van compliance-kwaliteit tot kwaliteitsbeheersingssysteem en factoren die de kwaliteit beïnvloeden.

Rapport oorzakenanalyse continuïteit

De verkennende oorzakenanalyse fraude hangt samen met de oorzaken genoemd in het Rapport oorzakenanalyse continuïteit. Zowel ten aanzien van de rol van het team en het individu, de accountantsorganisatie en de ketenverantwoordelijkheid zijn er overeenkomsten met de oorzakenanalyse continuïteit.

Het onderzoek rondom continuïteit bestaat uit drie delen: een onderzoek naar faillissementen in Nederland, bundeling van wetenschappelijke kennis en interviews naar aanleiding van situaties van (mogelijke) discontinuïteit en de manier waarop hier in de praktijk mee is omgegaan. De eerste twee delen van het onderzoek richten zich vooral op de keten en de verantwoordelijkheden van de gecontroleerde entiteit. Ten aanzien van de rol van de accountant zijn de volgende bevindingen:

- accountants vergaren te beperkt diepgaande kennis over de organisatie en relevante ontwikkelingen;
- te weinig professionele autonomie van accountants richting hun opdrachtgever;
- de (niet bewezen) selffulfilling prophecy die de accountant belemmert om kritisch over continuïteit te rapporteren;
- onduidelijke maatschappelijke verwachtingen over de rol en verantwoordelijkheid van accountants hierover.

Net als bij fraude raakt een deel van deze bevindingen de kern van de kwaliteit van de accountantscontrole. Vooral het hebben van voldoende kennis van de gecontroleerde entiteit en

²⁵ De Stuurgroep Publiek Belang is een samenwerkingsverband tussen vertegenwoordigers van vergunninghoudende accountantsorganisaties en de NBA.

²⁶ https://www.nba.nl/siteassets/over-de-nba/pers/fraude-vraagt-een-meer-kritische-grondhouding_7juni2022.pdf

²⁷ <https://www.nba.nl/siteassets/themas/thema-continuïteit/rapport-continuïteit-oorzakenanalyse.pdf>.

haar omgeving is cruciaal voor de accountant. Op basis van de oorzakenanalyse blijkt dat dit een aandachtspunt is.

3.4.2 Interne kwaliteitsoordelen

In het kader van het kwaliteitsbeheersingssysteem voeren accountantsorganisaties zelf beoordelingen uit. Deze zijn onder meer te onderscheiden in Opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelingen (OKB) en Interne KwaliteitsOnderzoeken (IKO). Ook zijn er in de afgelopen periode andere vormen van kwaliteitsbeheersing gekomen, zoals bijvoorbeeld (dossier)mentoring en coaching. Het aantal accountantsorganisaties dat hiermee werkt blijft min of meer gelijk, maar ze worden wel bij meer wettelijke controles toegepast.²⁸

Zoals de AFM in haar rapport 'Grip op Kwaliteit' uit 2021 aangeeft, is er een grote diversiteit tussen verschillende accountantsorganisaties in hoe zij invulling geven aan de inrichting van het kwaliteitsbeheersingssysteem. In de transparantieverlagen doen de OOB-accountantsorganisaties hiervan verslag. De NBA heeft tot 2018 het Dashboard Accountancy gebruikt om de uitkomsten van de interne inspecties weer te geven.²⁹ Het dashboard had als doel om de transparantie te verhogen, maar is opmerkelijk genoeg na 2018 niet meer bijgewerkt. De laatste versie (met oude data) laat het volgende beeld zien:

Tabel 7 Interne inspecties OOB-accountantsorganisaties

Bron: NBA

INTERNE INSPECTIES (1)	2015		2016		2017		2018	
	Totaal	Toereikend	Totaal	Toereikend	Totaal	Toereikend	Totaal	Toereikend
Big four (2)	203	145 (71%)	191	144 (75%)	246	185 (75%)	231	181 (78%)
Next five (3)	201	150 (75%)	130	87 (67%)	152	101 (66%)	109	68 (62%)
Totaal	404	295 (73%)	321	231 (72%)	398	286 (72%)	340	249 (73%)

Het bleek niet mogelijk om vanuit de individuele transparantieverlagen van accountantsorganisaties tot een totaaloverzicht te komen, om een uitspraak te kunnen doen over de uitkomsten van interne inspecties (IKO's in het bijzonder). De verschillende OOB-accountantsorganisaties rapporteren niet alle gegevens volledig, dan wel goed vindbaar. Het is alsof appels met peren vergeleken moeten worden, waarbij het gebruik van verschillende terminologie ook niet bevorderlijk werkt. De AFM spreekt in haar onderzoek van gemiddeld 75% toereikende dossiers in de IKO's. Deze uitkomst sluit echter niet aan op de transparantieverlagen. In de transparantieverlagen komen de percentages veel hoger uit. Een mogelijke reden hiervoor is dat in de transparantieverlagen de uitkomsten van meerdere soorten toetsingen meegenomen worden (wettelijke/niet wettelijke controles, accountantswerkzaamheden/advieswerkzaamheden, verschillende type kwaliteitsonderzoeken, etc.).

Wij hebben bewust geen navraag gedaan bij organisaties, omdat wij van mening zijn dat transparantieverlagen voor zich dienen te spreken, de naam zegt voldoende.

Transparantieverlagen geven veel ontwikkelingen weer, maar variëren behoorlijk qua diepgang. Ook in opeenvolgende transparantieverlagen ziet men verschillende gegevens wel of niet terug,

²⁸ AFM, *Sector in beeld* (2022), p.20.

²⁹ *De accountantsorganisaties en de beoordeling van kwaliteit* (nba.nl)

of met een andere definitie. De rol die de NBA hierbij kan pakken, komt onvoldoende tot uiting. Zij kan inzicht in de sector verstrekken, maar heeft op haar website informatie omtrent interne inspecties niet meer geactualiseerd na 2018. De NBA doet hiermee niet voldoende voor de buitenwereld om meer inzicht te krijgen in de sector.

Men verdient meer eenduidig inzicht in de kwaliteit van de accountantscontrole. De AQI's zijn hierbij een goede eerste aanzet, maar deze behoeven regelmatige aanpassing. Ook kunnen ze opgeteld een beter totaalbeeld geven. Niet om organisaties "af te rekenen", maar om te kunnen leren en te kunnen vergelijken. Dit geeft de sector een krachtiger weerwoord tegen kritiek die ontstaat na een incident of affaire.

3.5 Conclusie

Het is voor ons niet mogelijk om een eenduidig beeld van de ontwikkeling van kwaliteit binnen de accountancysector te krijgen. Op basis van openbare bronnen is er onvoldoende informatie beschikbaar. Alhoewel het niet onze opdracht is, hebben wij om een afgewogen oordeel te kunnen vormen toch een poging gedaan om tot een beeld hiervan te komen.

Uit de inventarisatie in de voorgaande paragrafen komen in opzet beperkt positieve ontwikkelingen naar voren. Zo sluiten de kwalificaties die accountantsorganisaties zelf toekennen aan hun reviews steeds meer aan op de kwalificaties van de AFM. En de RvC's dragen in opzet bij aan de kwaliteitsgerichte cultuur. Tegelijkertijd zijn er ook kritieke punten. Vooral factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de wettelijke controle leiden tot zorgen. De resultaten van de onderzoeken van de AFM (rondom corruptie en fraude), de eigen analyses vanuit de sector (rondom fraude en continuïteit) en de examenfraude geven aanleiding om te twijfelen over het (actuele) kennisniveau van accountants. Dit gecombineerd met de bevinding vanuit de AFM en de NBA dat de professioneel-kritische houding van accountants niet altijd goed wordt ingevuld, zorgt voor twijfel of accountants echt hun rol goed kunnen invullen. Ondanks dat de accountant een *compliant* dossier heeft, kan hij de essentie nog steeds missen. Zeker als de kennis en de professioneel-kritische houding van de accountant hierin tekortschieten.

Vast staat dat er een gemengd beeld is. Wij willen daarmee recht doen aan de vele goede initiatieven die er bestaan. Maar een gemengd beeld betekent dat er nog veel ruimte is voor verbetering. En die ruimte goed invullen, maakt de veranderingsbereidheid die we in hoofdstuk 2 bespraken belangrijk. Pas als die vaart krijgt, komt er in onze ogen echt snelheid in de verbetering van kwaliteit. En daartoe blijft druk van buiten nodig.

4. Verantwoording

4.1 Audit Quality Indicators

4.1.1 Opdracht

Onderdeel van onze taak was het opzetten van Audit Quality Indicators (AQI's) en onderzoeken hoe de AQI's (juridisch) kunnen worden verankerd en openbaar toegankelijk kunnen worden gemaakt. De minister van Financiën beoogt hiermee meer objectieve informatie over de kwaliteit van de wettelijke controle te verlenen. De focus ligt op het verschaffen van inzicht en uitdrukkelijk niet op normstelling.

4.1.2 Plan van aanpak

Het opzetten van de AQI's hebben wij als eerste aangepakt. Wij erkennen dat transparantie over de factoren die invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle essentieel is, onder meer om beter inzicht te krijgen in de effecten van verbetermaatregelen. Daarom achten wij een spoedige invoering van AQI's van belang.

De AQI's zouden een representatief, actueel beeld moeten geven van de kwaliteit van de wettelijke controle op drie niveaus: compliance, het kwaliteitsbeheersingssysteem en factoren die invloed hebben op kwaliteit. Voor de uitvoering van deze opdracht hebben we voor ieder kwaliteitsniveau een kleine werkgroep met experts opgericht.³⁰ Zij werkten aan een advies met kwaliteitsindicatoren. Een vierde werkgroep adviseerde ons over de (juridische) verankering en openbaarmaking van de indicatoren. De samenstelling van de werkgroepen was divers; in de werkgroepen zaten wetenschappers en personen die werkzaam zijn bij de toezichthouder, grote en kleine accountantsorganisaties en partijen in de financiële keten.

4.1.3 Uitvoering

De adviezen van de werkgroepen zijn door ons verwerkt tot een aantal kwaliteitsindicatoren. Deze kwaliteitsindicatoren zijn daarna voor verdere aanscherping gedeeld met verschillende gebruikers van de jaarrekening en vervolgens breed geconsulteerd via een internetconsultatie bij de Rijksoverheid. We hebben uiteindelijk elf AQI's geïdentificeerd die de gebruiker nader inzicht kunnen geven in factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de wettelijke jaarrekeningcontrole. De definitieve eerste set van kwaliteitsindicatoren is op 29 december 2021 naar de minister van Financiën gestuurd.

Op 16 december 2020 hebben we ons advies over de (juridische) verankering en openbaarmaking van de AQI's naar de minister gestuurd. Dit advies is tot stand gekomen door de inbreng van de vierde werkgroep, onze eigen inzichten en overleg met diverse belanghebbenden.

³⁰ Werkgroep 1 (dossierkwaliteit): Martijn Bos, Martijn Duffels, Ivan Hagenbeek, Jan-Willem Kuppens en Maayke Slot. Werkgroep 2 (kwaliteitsbeheersingssysteem): Ron van Deun, Arnout van Kempen, Martijn van Opijnen, Janneke Timmers en Arnout Traas. Werkgroep 3 (cultuur, governance en beloning): Arif Dursun, Margreet Kloppenburg, Gijsbert Turkenburg, Gerard van Vuuren, Maxime Asjes, Hakan Kocak, Ferry van Leyen en Endymion Struijs. Deelnemers werkgroep fase 2: Ivan Hagenbeek, Arnout van Kempen, Martijn van Opijnen, Maayke Slot, Janneke Timmers en Arnout Traas.

4.1.4 Conclusie

Kritiek

In de reacties op het wetsvoorstel is kritiek geuit op het voorstel om AQI's in te voeren, vanwege de (al dan niet vermeende) lastendruk die dit met zich meebrengt. Zelfs accountants die geen wettelijke controles uitvoeren en daardoor niet onder de aanstaande wettelijke verplichting vallen om AQI's te rapporteren, uitten veelal kritiek op de AQI's. Dit wijst erop dat er zorg heerst in de sector. Bezorgdheid over mogelijke toekomstige verplichtingen blijkt voldoende reden om weerstand te bieden aan nieuwe initiatieven.

In onze optiek is deze kritiek niet terecht. Bij het opstellen en de consultatie van de AQI's is nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag of de extra lasten die deze met zich brengen, in verhouding staan tot het daarmee te bereiken doel. Het betreft een beperkte set van kwaliteitsindicatoren met informatie, waarvan grotendeels mag worden verwacht dat een accountantsorganisatie hierover beschikt om ook zelf op kwaliteit te kunnen sturen. Daarnaast mag elke AQI worden gerapporteerd op het totaalniveau van de accountantsorganisatie. Voorts hebben wij de minister geadviseerd om de AQI's niet alleen voor wettelijke controles te laten gelden, maar ook voor vrijwillige controles. Dit, omdat het (in sommige gevallen) voor accountantsorganisaties zeer complex schijnt te zijn om de data van deze twee typen controles in hun administratie en systemen te scheiden.

We erkennen dat de AQI's kunnen leiden tot dubbele rapportageverplichtingen indien deze overlappen met de dataverzoeken van de toezichthouder. In onze optiek is het begrijpelijk dat de dataverzoeken van de AFM en de AQI's naast elkaar bestaan, omdat ieder een ander doel nastreeft. De AQI's bieden de gebruiker inzicht in factoren die een rol spelen in de kwaliteit van de wettelijke controle, terwijl de dataverzoeken van de AFM gericht zijn op naleving van wet- en regelgeving door accountantsorganisaties. Het is daarbij natuurlijk zaak om dubbelingen zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom is het van belang dat de toekomstige NBA-werkgroep die zich zal bezighouden met het beheren en actualiseren van de AQI's, in gesprek blijft met de AFM over de samenhang tussen beide dataverzoeken en zo de administratieve lasten beperkt. Wij hebben dit punt nadrukkelijk bij de AFM onder de aandacht gebracht.

Periodieke beoordeling

Uiteraard bestaat er geen heilige graal voor AQI's. Er zijn niet zomaar indicatoren die weergeven wat de kwaliteit van de wettelijke controle is. Er zal altijd een spanningsveld bestaan tussen het geven van gedetailleerd inzicht enerzijds, en de begrijpelijkheid en/of lastendruk van een AQI anderzijds. Bij elke AQI moet er dan ook gezocht worden naar een evenwicht tussen de zeggingskracht van de AQI, de administratieve lastendruk en de mate van detail, waaronder ook keuzes over mogelijke uitsplitsingen in segmenten en het aggregatieniveau. Maar de invoering van de AQI's zoals die er nu liggen, is in onze ogen een belangrijke eerste stap naar beter inzicht in de kwaliteit van de wettelijke controle. Wij achten het van cruciaal belang om de AQI's periodiek te beoordelen en indien nodig bij te werken, vooral in reactie op veranderingen in de maatschappij. Onze voorkeur gaat uit naar het toevertrouwen van deze verantwoordelijkheden aan de sector zelf en bestaande organisatiestructuren. Het creëren van een nieuw bestuursorgaan of een door de minister of regering benoemde commissie, vergelijkbaar met de Monitoring Commissie Corporate Governance, lijkt ons disproportioneel. Daarom stellen wij voor om deze taken onder te brengen bij een bestaande organisatie. In dit opzicht beschouwen wij de NBA als de meest logische keuze, gezien haar status als publiekrechtelijke organisatie. De NBA zou een verordening moeten

opstellen met de benodigde waarborgen. Hierbij is het belangrijk dat de sector externe stakeholders betreft bij het beoordelen en mogelijk actualiseren van de kwaliteitsindicatoren.

Wettelijke verplichting

Aangaande openbaarmaking adviseren wij de minister van Financiën om accountantsorganisaties wettelijk te verplichten om aan de NBA te rapporteren op basis van AQI's. De AFM zou toezicht moeten houden op de naleving van deze verplichting en bij overtredingen handhavende maatregelen moeten kunnen nemen. Om de onafhankelijkheid te waarborgen, is het wenselijk dat de minister van Financiën via een ministeriële regeling de AQI's vaststelt op basis van advies van de toekomstige AQI-commissie van de NBA. Om te waarborgen dat de AQI's relevant zijn, stellen we een herzieningsperiode voor van twee jaar.

4.1.5 Vervolgstappen

In onze optiek is het van groot belang dat het wetsvoorstel in huidige vorm zo spoedig mogelijk in werking treedt. Het wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke maatregelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controle, waaronder invoering van de AQI's. De verankering van de AQI's, zoals opgenomen in het wetsontwerp, sluit nauw aan bij ons advies. Een spoedige invoering van de AQI's is wenselijk, omdat dit een kader biedt om te beoordelen hoe de andere maatregelen de kwaliteit van de wettelijke controle mogelijk beïnvloeden. Inmiddels laat de behandeling van het wetsvoorstel zo lang op zich wachten, dat de NBA het project voor de implementatie van de AQI's heeft stopgezet. Daarom opnieuw de oproep aan de wetgever om vaart te maken met dit wetsvoorstel, en aan de NBA om de implementatie te blijven ondersteunen. We zijn wel verheugd te zien dat de Tweede Kamer heeft besloten dit wetsvoorstel niet controversieel te verklaren.

4.2 Structuurmodellen

4.2.1 Opdracht

Onze opdracht bevat het inventariseren van de effecten van structuuringrepen in de sector op de kwaliteit van de accountantscontrole. Specifiek is ons gevraagd om nader onderzoek te laten uitvoeren naar het joint audit-model en het audit only-model, met inbegrip van *ringfencing*³¹, en om een experiment uit te voeren met het intermediairmodel. Ook dienen wij een oordeel te geven over de wenselijkheid van invoering van deze structuuringrepen. De minister van Financiën beoogt met deze onderzoeken meer inzicht te krijgen in de effecten van alternatieve modellen in de sector en praktijkervaring op te doen met het intermediairmodel.

Aanvullend is ons gevraagd om, naar aanleiding van de gedane toezegging van de minister, nader onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van het partnermodel.³²

4.2.2 Plan van aanpak

De (wetenschappelijke) onderzoeken naar het joint audit-model, het audit only-model en het partnermodel hebben wij (onderhands) aanbesteed aan gerenommeerde onderzoeksbureaus en/of onderzoeksinstituten van universiteiten.

Op voorhand was duidelijk dat het experiment met het intermediairmodel het meest kritische tijdspad had. Grofweg zou dit bestaan uit drie sporen. In de eerste plaats het vormgeven van de intermediair; het nader invullen van diens rol en het betrekken van accountantsorganisaties en te

³¹ SEO (2023, p.4) merkt hier het volgende over op: "Een operationele splitsing wordt soms ook wel ringfencing genoemd. In de context van dit rapport gebruiken wij de term ringfencing om een situatie aan te duiden waarbij alle geldstromen van de controle- en adviestak gescheiden zijn. Ringfencing vraagt dus om een specifieke combinatie van maatregelen die kunnen bijdragen aan een operationele splitsing"

³² Het betreft het commissiedebat met de Tweede Kamer op 30 maart 2022, met referentie 2021-2022, 33 977.

controleren entiteiten die op vrijwillige basis willen deelnemen aan het experiment. Ten tweede het opzetten van het (wetenschappelijk) kader om het experiment vorm te geven binnen een of meer specifieke sectoren. Ten derde een brede inventarisatie van de behoefte en de bereidwilligheid onder betrokkenen, om de aanstelling en aansturing van de accountant over te dragen aan een intermediair. Wij hebben aan het experiment een *case study* laten toevoegen, om vanuit meerdere perspectieven een diepgaander begrip te kunnen ontwikkelen van de werking van het principe van een intermediair.

4.2.3 Uitvoering

Joint audit-model

Het Erasmus Competition & Regulation institute (ECRI) voerde het onderzoek uit naar de effecten van joint audit. Wij hebben dit rapport op 26 oktober 2021 naar de minister gestuurd. Het onderzoek is doorgestuurd naar de Tweede Kamer op 26 november 2021.

De hoofdonderzoeksvraag voor de onderzoekers luidde als volgt:

Wat zijn de te verwachten effecten van het verplicht stellen van het joint audit-model op onder andere de verschillende niveaus van controlekwaliteit, de cultuur van de accountantsorganisatie, de prijs van een accountantscontrole en de marktwerking in Nederland?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden heeft ECRI een literatuurstudie gedaan en interviews gehouden. De literatuurstudie was vooral een update van de studie die eerder in opdracht van de Cta was gedaan.³³ De interviews hebben zowel in Nederland als in het buitenland plaatsgevonden. De groep geïnterviewden was zeer divers en betrof onder meer vooraanstaande wetenschappers, toezichthouders, controlecliënten, accountants en accountantsorganisaties.

In de literatuur wordt geen kwaliteitsverhogend effect gevonden van joint audits ten opzichte van single audits op de drie niveaus van kwaliteit, zoals geïdentificeerd door de Cta (de compliance-kwaliteit, het kwaliteitsbeheersingssysteem en de cultuur). De onderzoekers geven zelfs aan dat joint audits mogelijk negatieve effecten hebben op kwaliteitsniveau twee (het kwaliteitsbeheersingssysteem) en kwaliteitsniveau drie (cultuur). De onderzoekers merken daarbij op dat twee accountantsorganisaties laten samenwerken, uitdagingen geeft in het op elkaar afstemmen van de afzonderlijke interne controles en kwaliteitsbeheersingssystemen. Ook kan de samenwerking leiden tot een minder kritische blik, dan wanneer er één externe accountant is: "de ander zal dit wel goed gecontroleerd hebben".

In aanvulling op deze drie niveaus van kwaliteit, hebben de onderzoekers ook gekeken naar een vierde niveau van kwaliteit. Hierbij gaat het om de vraag wat de waargenomen kwaliteit van de controle is. Deze hangt samen met de verwachtingen die gebruikers van de jaarrekening hebben over de kwaliteit van de controle (los van wat de daadwerkelijke kwaliteit is). De onderzoekers rapporteren ten aanzien van deze 'waargenomen kwaliteit' dat zij een mogelijk positief effect zien. Gebruikers van de jaarrekening verwachten dat de kwaliteit bij een joint audit hoger is. Gelet op het feit dat het hier echter gaat om een perceptie van gebruikers, menen de onderzoekers dat dit geen reden is om joint audits te verplichten.

³³ 'Literatuurstudie naar kwaliteitsverbeterende maatregelen in de accountancysector', E. Maasland, Erasmus Competition and Regulation institute, september 2019, https://ecri.nl/wp-content/uploads/2020/02/ECRI_rapport_sept.-2019.pdf.

Daarentegen vinden de onderzoekers wel bewijs dat joint audits een prijsverhogend effect zullen hebben. De omvang van dit effect is echter niet volledig duidelijk. Ook merken de onderzoekers op dat er sprake zou kunnen zijn van welvaartsverlies, omdat controlecliënten bij joint audits niet langer al het controlewerk aan het kantoor van hun voorkeur kunnen geven.

Uit het onderzoek blijkt dat het joint audit-model mogelijk wel een positief effect kan hebben op de marktwerking, met name wanneer een kleinere accountantsorganisatie samenwerkt met een grotere accountantsorganisatie. Door deze samenwerking kan de kleinere accountantsorganisatie relevante ervaring opdoen en haar profiel uitbreiden. Het verwachte effect op de grote spelers is echter beperkt.

In aanvulling op de bevindingen uit de literatuur, blijkt ook uit de enquêtes en interviews gehouden onder toezichthouders, accountantsorganisaties en gebruikers van de jaarrekening dat er beperkte animo is voor joint audits.

Audit only-model

Effecten van het audit only-model

Stichting Economisch Onderzoek (SEO) voerde het eerste onderzoek naar de effecten van het audit only-model uit. Het eindrapport is opgeleverd op 28 juni 2022. Wij hebben dit rapport op 30 juni 2022 naar de minister gestuurd. Het onderzoek is doorgestuurd naar de Tweede Kamer op 20 juli 2022.

In het rapport onderscheiden de onderzoekers drie vormen van audit only. Het betreft een structurele splitsing, een operationele splitsing en transparantie. Bij een structurele splitsing wordt de controle volledig afgescheiden van de overige bedrijfsonderdelen. De controle- en adviestak worden dan twee zelfstandige bedrijven die volledig onafhankelijk van elkaar opereren en niet meer dezelfde naam delen. Bij een operationele splitsing blijven de controle en overige diensten bestaan binnen één onderneming, maar bestaat er geen of beperkte vermenging van geldstromen tussen de controle en overige bedrijfsonderdelen. Transparantie is een voorwaarde voor een operationele splitsing, die draait om het geven van transparantie over financiële stromen tussen de controle- en de adviestak, zoals een gescheiden winst- en verliesrekening en transparantie over de winstdeling van partners. Het doel hiervan is dat er zicht komt op prikkels binnen de organisatie.

Over de structurele splitsing zegt SEO:

“Een structurele splitsing brengt zekere nadelen met zich mee, terwijl het onzeker is of – en in hoeverre – de voordelen zich gaan realiseren.”

Daarbij kunnen de voordelen ook op een andere manier worden bereikt. SEO concludeert daarom dat de voordelen van een structurele splitsing naar verwachting niet opwegen tegen de nadelen.

Ten aanzien van de operationele splitsing stelt SEO dat de nadelen “veel kleiner” zijn dan bij een structurele splitsing. In het rapport wordt geschetst hoe een operationele splitsing eruit kan zien. Daarbij geven de onderzoekers aan dat voor een uiteindelijke technische uitwerking, een meer gedetailleerde analyse vereist zal zijn op verschillende onderwerpen. Deze onderwerpen betreffen bijvoorbeeld commerciële prikkels, kruissubsidies, transparantie en governance, waarvoor diverse vormgevingskeuzes mogelijk zijn. Er is dan ook geen sprake van één operationele splitsing, maar een palet aan interventiemogelijkheden. Afhankelijk van de vormgeving zal de operationele

splitsing leiden tot een bescheiden positief effect op de kwaliteit van controlediensten. Dit vanwege het wegvallen van ongewenste commerciële prikkels. De prijs van wettelijke controles zal waarschijnlijk wel omhooggaan als gevolg van een operationele splitsing, maar dit effect is wel aanzienlijk kleiner dan bij een structurele splitsing.

Het verhogen van de transparantie geldt volgens de onderzoekers als een *no regret*-optie en is een voorwaarde voor een operationele splitsing.

Vervolgonderzoek vormgevingsvarianten operationele splitsing

Zoals vermeld in onze begeleidende brief aan de minister bij het onderzoeksrapport over het audit only-model, zagen wij in de uitkomsten van dit onderzoek geen aanleiding om de route van een structurele splitsing verder te verkennen. Mocht interventie in een later stadium nodig blijken, dan zou een operationele splitsing een optie kunnen zijn. Het onderzoeksrapport noemt een aantal bouwstenen voor een operationele splitsing, zonder deze verder uit te werken. Om die reden hebben wij de minister voorgesteld om een vervolgonderzoek in te stellen naar de verschillende vormgevingsvarianten van een operationele splitsing. Dit vervolgonderzoek is, na een nieuwe aanbestedingsprocedure, uitgezet bij SEO in samenwerking met Andersson Elffers Felix (AEF).

De hoofdonderzoeksvragen bij dit vervolgonderzoek luiden:

1. Hoe kan een (eventuele) operationele splitsing worden vormgegeven? Welke maatregelen zijn reëel/realistisch? En waarom?
2. Welke van die maatregelen zijn uitvoerbaar? Welke niet en waarom niet?
3. Wat is nodig voor de uitwerking van de maatregelen?
4. Welke verschillende combinaties van maatregelen kunnen samen een operationele splitsing vormen en wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende combinaties?

Het vervolgonderzoek is uitgevoerd tussen eind februari en eind september 2023. Op 27 september 2023 hebben SEO/AEF het eindrapport van het vervolgonderzoek opgeleverd. Voor het onderzoek hebben SEO/AEF een afwegingskader opgesteld voor beoordeling van de vraag of een maatregel als 'realistisch' kan worden beschouwd. Op basis van een bureaustudie en verkennende interviews is daarna een lijst met mogelijke maatregelen voor vormgeving van een operationele splitsing opgesteld. Vervolgens zijn verdiepende interviews en een juridische analyse van de maatregelen uitgevoerd, waarna SEO/AEF het afwegingskader heeft toegepast op alle maatregelen. Ook vormde SEO/AEF een oordeel over de mate waarin de maatregelen realistisch zijn. De verschillende maatregelen zijn samengevoegd tot een aantal pakketten met combinaties van maatregelen. Deze pakketten zijn verder geanalyseerd en besproken in een focusgroep met stakeholders.

SEO/AEF komt in het vervolgonderzoek tot de volgende shortlist van mogelijke maatregelen:

1. Doortrekken OOB-regelgeving;
2. Beperking KPI's variabele beloning;
3. Beperking op winstdeling;
4. Tarieven inhuur marktconform;
5. Eigen financiering investeringen;
6. Eigen financiering ondersteunende diensten;
7. Eigen RvB controletak;
8. Gescheiden juridische entiteit;

9. Transparantie door middel van gescheiden winst- en verliesrekening;
10. Transparantie over totale winstdeling.

Bij de beoordeling van de vraag of een mogelijke maatregel realistisch is, heeft SEO/AEF vier relevante perspectieven ingenomen, namelijk dat van de handhaafbaarheid door de overheid/toezichthouder, dat van de werkbaarheid voor de accountancysector zelf, dat van de economie als geheel en dat van de gebruikers van de jaarrekening.³⁴ De uitkomsten van deze beoordeling worden visueel weergegeven in Tabel 8.

Tabel 8

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

MAATREGEL	HANDHAAFBAARHEID OVERHEID			WERKBAARHEID SECTOR			ECONOMISCHE NEVEN-EFFECTEN	
	JURIDISCHE HAALBAARHEID	CONTROLEERBAARHEID	UITVOERBAARHEID	VERSTORING PRIMAIR PROCES	ADMINISTRATIEVE BELASTING	AANTREKKELIJKHEID WERKGEVER	CONCURRENTIEPOSITIE NL	MARKTWERKING
Commerciële prikkels								
1. Doortrekken OOB-regelgeving	Geel	Groen	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Geel
2. Beperking KPI's variabele beloning	Geel	Geel	Oranje	Groen	Geel	Groen	Groen	Geel
3. Beperking op winstdeling	Oranje	Groen	Oranje	Groen	Geel	Geel	Groen	Groen
Inperken kruissubsidies								
4. Tarieven inhuur marktconform	Groen	Oranje	Geel	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen
5. Eigen financiering investeringen	Geel	Geel	Geel	Oranje	Geel	Groen	Groen	Oranje
6. Eigen financiering ondersteunende diensten	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen	Groen	Geel
Governance en juridische structuur								
7. Eigen RvB controletak	Geel	Groen	Groen	Geel	Oranje	Groen	Groen	Geel
8. Gescheiden juridische entiteit	Geel	Groen	Groen	Geel	Oranje	Groen	Groen	Geel
Transparantie								
9. Transparantie gescheiden w.- en v.-rekening	Geel	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen	Groen	Groen
10. Transparantie totale winstdeling	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen	Groen	Groen

Uit de inventarisatie van SEO/AEF blijkt dat vrijwel elke maatregel in meer of mindere mate uitdagingen met zich meebrengt. De beperking op winstdeling (maatregel 3) en eigen financiering van investeringen (maatregel 5) brengen op meerdere vlakken onevenredig veel uitdagingen met zich mee en zijn daarom gedurende het onderzoek afgevalen bij de selectie naar verdere

³⁴ Omdat de gebruiker geen actieve rol heeft bij de vormgeving van een operationele splitsing, is deze niet meegenomen in het afwegingskader. Wel neemt SEO/AEF het perspectief van de gebruiker mee bij de beschrijving van het verondersteld werkingsmechanisme van iedere besproken maatregel.

pakketten. Dit heeft tot gevolg dat een volledig *ringfencing*-model (zie Tabel 9 wat dit inhoudt) niet is uitgewerkt in de voorgestelde pakketten door SEO/AEF. De onderzoekers zeggen hierover in hun rapport:

“Hoewel dit onderzoek zich niet richt op de effecten van de maatregelen, verwachten we dat een volledige ringfencing onevenredige gevolgen zal hebben en daarom juridisch niet houdbaar zal zijn. Relevant is dat het onzeker blijft wat het effect zal zijn op de kwaliteit van de wettelijke controle. Deze onzekerheid vormt ook de kern van de juridische onhoudbaarheid: er is onvoldoende zekerheid over de effecten om een dergelijk ingrijpen te rechtvaardigen.” (p.iii, samenvatting en p.57).

Omdat de onderzoeksvraag gericht is op de mogelijke inrichting van een operationele splitsing, stelt SEO/AEF op basis van deze bevindingen een vijftal pakketten samen. De pakketten zijn logische combinaties van maatregelen, omdat deze dezelfde kenmerken of randvoorwaarden hebben of anderszins een logisch geheel vormen. Deze pakketten worden schematisch weergegeven in Tabel 9:

Tabel 9

MAATREGEL	TER ILLUSTRATIE	PAKKET 1	PAKKET 2	PAKKET 3	PAKKET 4	PAKKET 5
	VOLLEDIGE RINGFENCING	TRANSPARANTIE	TRANSPARANTIE EN BEPERKING KRUISSUBSIDIES	TRANSPARANTIE EN BEPERKING BELONINGS-PRIKKELS	DOORTREKKEN OOB-REGELGEVING	GOVERNANCE
1. Doortrekken OOB-regelgeving						
2. Beperking KPI's variabele beloning						
3. Beperking op winstdeling						
4. Tarieven inhuur marktconform						
5. Eigen financiering investeringen						
6. Eigen financiering ondersteunen de diensten						
7. Eigen RvB controletak						
8. Gescheiden juridische entiteit						
9. Transparantie door middel van gescheiden winst- en verlies-rekening						
10. Transparantie over totale winstdeling						

SEO/AEF is van mening dat het enkel doorvoeren van governance-maatregelen (pakket 5, maatregelen 7 en 8) aanzienlijke administratieve lasten met zich meebrengt, met name voor kleinere accountantsorganisaties, die een relatief complexe structuur moeten optuigen en

bemensen. Dit pakket is daarom minder proportioneel voor kleine accountantsorganisaties, terwijl de grote organisaties deze maatregelen al vrijwel hebben doorgevoerd. SEO/AEF verwacht bovendien geen effect op de kwaliteit van de wettelijke controle. SEO/AEF ontraadt daarom pakket 5.

Pakketten 1 tot en met 4 zijn volgens SEO/AEF haalbaar. Hierbij zijn de maatregelen geordend van groter verwacht effect naar minder verwacht effect op eventuele prikkels, om rekening te houden met de commerciële belangen van de adviestak.

Net als bij het eerste onderzoek van SEO is het advies van SEO/AEF om de *no regret*-opties (pakket 1) door te voeren. Zoals SEO (2023, p.4) aangeeft:

“...het verhogen van transparantie met betrekking tot de huidige kruissubsidies en winstdeling [is] een ‘no regret optie’³⁵ en het is een voorwaarde voor operationele splitsing.”

Naast dat de verhoogde transparantie de voorwaarde is voor operationele splitsing, stelt SEO ook dat:

“Verhoogde transparantie over financiële afhankelijkheden tussen de controle- en adviestak kunnen gebruikers, klanten, toezichthouders en ook accountants zelf inzage bieden in onderlinge verwevenheid en kunnen zo beter inschatten waar eventuele risico’s op dit vlak liggen.”

Als gekeken wordt naar de beoordeling van deze maatregelen (zie Tabel 8) is het effect hiervan op de sector beperkt en dit geldt ook voor de economische neveneffecten. Vooral op het gebied van handhaving zijn hier enkele uitdagingen op het terrein van de wetgever en toezichthouder, maar deze zijn volgens SEO niet belemmerend.

In de praktijk zijn er natuurlijk ontwikkelingen geweest op dit gebied. EY kondigde eerder dit jaar aan dat de organisatie onderzocht hoe zij de audit- en adviestakken wereldwijd (grotendeels) kon scheiden. Dit werd, zoals wij begrepen, ingegeven vanuit commerciële motieven en niet vanuit het publiek belang. Inmiddels is deze splitsing van de baan.

Intermediairmodel

Het doel van het experiment met het intermediairmodel was om te bezien of de in theorie te verwachten voordelen van dit model ook duidelijk waarneembaar zijn in de praktijk. Het belangrijkste voordeel dat van het intermediairmodel zou kunnen worden verwacht, is dat de onafhankelijkheid van de controlerend accountant wordt vergroot door de tussenkomst van een derde, onafhankelijke partij (de intermediair). Doordat de intermediair betrokken kan worden bij de aanstelling van de accountantsorganisatie en in ieder geval gedurende de opdracht betrokken zal zijn bij kritische momenten die de kwaliteit van de accountantscontrole zouden kunnen beïnvloeden, is de aanname dat dit zou kunnen resulteren in een kwalitatief betere accountantscontrole. Dit omdat er meer aandacht is voor kwaliteit en er een kritische dialoog plaatsvindt tussen de formele opdrachtgever en de controlerend accountant.

³⁵ Een no regret-optie kan wel aandachtspunten hebben, maar deze zijn niet belemmerend.

Een belangrijke taak voor de intermediair zou zijn het sturen op kwaliteit tijdens *at risk*³⁶-momenten. Daarom dient in overleg met de accountant al in de planningsfase van de te verrichten accountantscontrole te worden bepaald bij welke potentiële *at risk*-momenten de intermediair betrokken zal worden. De accountant en/of controlecliënt kan de intermediair gedurende de controlewerkzaamheden aanvullend verzoeken om mee te denken bij niet voorziene *at risk*-momenten. De intermediair maakt in dat geval zelf de inschatting of het een *at risk*-moment betreft en of meedenken zinvol is.

Tot slot spreekt de intermediair zich uit richting de controlecliënt en de accountant over nut en noodzaak van eventueel meerwerk. De intermediair is daarmee een kritische sparringpartner voor zowel de controlecliënt als de accountant, maar het is niet de bedoeling dat de intermediair het inhoudelijke werk van de accountant overneemt. De verantwoordelijkheden blijven bij de partijen liggen, zoals dat ook zonder betrokkenheid van een intermediair het geval zou zijn geweest.

Zoals voorzien in ons plan van aanpak had dit experiment een kritisch tijdpad en een lange doorlooptijd. Dit kwam vooral doordat een dergelijk experiment nog niet eerder is uitgevoerd, waardoor er verschillende inrichtingsvraagstukken speelden. Ook bleek er bij geen van de betrokken spelers enthousiasme te bestaan. Daarnaast moest het experiment binnen het huidige wettelijk kader uitgevoerd worden. Daardoor was het niet mogelijk om de intermediair een rol te geven bij de aanstelling van de accountant. Een aparte werkgroep (Intermediair)³⁷ heeft ons geholpen om te komen tot een goede inrichting van het experiment en heeft geholpen bij het opzetten van de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen voor dit experiment luiden:

1. Welke nationale en internationale ervaringen zijn er reeds met het intermediairmodel - of een werkwijze die daarop lijkt - en wat kunnen wij daarvan leren?
2. Zorgt de introductie van een intermediair in het live-experiment voor een kwalitatief betere accountantscontrole en waarom (niet)? In welke mate verschilt dit, naargelang de betrokkenheid van de intermediair bij hetzij alleen het controleproces, dan wel bij zowel het controleproces als bij het benoemingsproces?
3. Hoe groot is de bereidheid voor de inzet van een intermediair bij ondernemingen en instellingen in Nederland?

De Universiteit van Amsterdam voerde het experiment met het intermediairmodel uit. Het eindrapport is opgeleverd op 22 september 2023. Als kwartiermakers hebben wij veel tijd besteed aan de werving van accountantsorganisaties, organisaties (controlecliënten) en intermediairs. De intermediairs zijn door ons geselecteerd op basis van onafhankelijkheid en kennis van de sector(en) waarin het experiment zou plaatsvinden.

Zoals wij ook in onze voortgangsrapportages hebben aangegeven, was het vooral moeilijk om voldoende organisaties (controlecliënten) te vinden die op vrijwillige basis mee wilden werken aan dit experiment. De meeste organisaties zagen vooraf geen enkele meerwaarde. Uiteindelijk is het wel gelukt om een statistisch betrouwbare groep te werven. Wij zijn de werkgroep, accountantsorganisaties, deelnemende organisaties (controlecliënten) en intermediairs zeer erkentelijk voor hun medewerking aan dit experiment.

³⁶ *Momenten zijn at risk wanneer er een situatie van onzekerheid is die professionele oordeelsvorming vereist over de stellingname door de controlecliënt. Het concept komt uit het artikel van Mayhew en Pike (2004) over benoeming van accountants door investeerders, waar accountants bij dergelijke momenten al dan niet besluiten nader onderzoek te verrichten om beweringen van het management grondiger te toetsen. In het experiment zijn deze momenten in enige mate gestandaardiseerd.*

³⁷ *Werkgroep Intermediair: Janine van Diggelen (voorzitter), Anje Kuilboer-Noorman, Gijs de Bra en Iskander Schrijvers.*

Er zijn vier studies uitgevoerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In de eerste studie is bestaande literatuur over de werking van (soortgelijke) intermediairmodellen samengevat. Hieruit komt naar voren dat er grote variatie is in de mate waarin intermediairs bevoegdheden kunnen hebben om de uitkomst van de controle te beïnvloeden. In het intermediairmodel zoals geïmplementeerd in dit onderzoek is een beperkte bevoegdheid toegekend aan de intermediair, namelijk het stellen van vragen. Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar de rol van een intermediair met dergelijke (beperkte) bevoegdheden.

In de tweede studie is met een veldexperiment de hypothese getoetst of er een toename in de controlekwaliteit is na de invoering van de intermediair. Tien intermediairs en vijftig ondernemingen³⁸ en hun accountants namen deel aan dit veldexperiment.

De resultaten laten volgens de onderzoekers zien dat het aantal door de accountant gevonden verschillen in de jaarrekening, lager is na de introductie van de intermediair. Opvallend is dat het aantal verschillen vóór de introductie van de intermediair hoger was bij de deelnemers aan het experiment ten opzichte van de controlegroep, en dat deze verschillen nagenoeg verdwenen waren na de introductie van de intermediair. Hier zijn meerdere mogelijke verklaringen voor. Zo kan het zijn dat de kwaliteit van de jaarrekening zoals opgesteld door de gecontroleerde onderneming, is verbeterd. De aanwezigheid of vragen van de intermediair kunnen aanleiding hebben gegeven om een jaarrekening van hogere kwaliteit voor te leggen aan de accountant. Het kan ook zijn dat de accountant verschillen detecteert, maar dat deze niet als controleverschillen in het dossier worden opgenomen, omdat de gecontroleerde entiteit deze zelf heeft opgepakt. In deze twee gevallen zou het experiment een positief effect hebben op de accountantscontrole. Daarnaast bestaat er nog de mogelijkheid dat de accountant minder verschillen heeft ontdekt, terwijl die er wel waren. Dit zou betekenen dat de controlekwaliteit is verslechterd. Hoewel hier niet direct aanwijzingen voor zijn, is dit niet volledig uit te sluiten op basis van de beschikbare data.

In de derde studie is met interviews onderzocht hoe de invoering van het intermediairmodel effect heeft gehad op degenen die betrokken zijn bij het controleproces. Er zijn in totaal twaalf interviews afgenomen bij de deelnemende gemeenten³⁹, hun accountants en de betrokken intermediairs. Uit de interviews blijkt dat de aanwezigheid van de intermediair in de ogen van de geïnterviewden niet heeft geleid tot significante veranderingen in het controleproces. Evenmin is uit de interviews gebleken dat er gevallen zijn geweest waarbij de onafhankelijkheid van accountants in het geding leek te zijn.

In de vierde studie is onderzoek gedaan naar de welwillendheid van accountants en organisaties om intermediairs niet alleen vragen te laten stellen tijdens het controleproces, maar ook om de accountant te kiezen. Uit de vragenlijsten komt naar voren dat zowel accountants als organisaties niet welwillend zijn om dit te doen. De grote meerderheid stelt dat het geen goed idee is dat de intermediair de accountant kiest. Uit de interviews blijkt dat dit met name is omdat de interactie tussen accountant en organisatie wordt gezien als een belangrijk motief om een accountant te kiezen. Ook wordt gesteld dat er nog geen bewijs is voor de voordelen van een dergelijk model en worden vanuit zowel de intermediairs, accountants als de organisaties belemmeringen gezien voor een dergelijke rol voor de intermediair.

Samengevat laten de resultaten van het onderzoek zien dat er geen eenduidig effect is van de invoering van de intermediair op de controlekwaliteit. Er is gevonden dat de aanwezigheid van de

³⁸ Op het moment van schrijven van het rapport door de UvA waren er data beschikbaar van 44 deelnemende organisaties en 39 controlebedrijven. De UvA heeft aangegeven dat deze aantallen voldoende zijn om statistisch betrouwbare uitspraken te doen.

³⁹ De organisaties die deelnamen aan het experiment waren divers. Voor de case study waren meerdere van dezelfde type organisaties nodig. Omdat er meerdere gemeenten waren is hiervoor gekozen.

intermediair een effect heeft op het aantal gedetecteerde controleverschillen. Dit kan erop duiden dat de intermediair een positief effect heeft op de kwaliteit van de jaarrekening die wordt voorgelegd aan de accountant.

Partnermodel

Via een onderhandse aanbesteding hebben we het Erasmus Competition & Regulation institute (ECRi) de opdracht verleend om literatuuronderzoek te doen naar het partnermodel. ECRi heeft in 2019 reeds literatuuronderzoek gedaan naar de effecten van het partnermodel. Daarom hebben we ECRi gevraagd een update te maken van deze eerdere studie voor alleen de alternatieven in de structuur voor het partnermodel: het 'corporate model' en de 'Rijksaccountant'. Wij hebben gekozen voor deze modellen omdat het corporate model en de Rijksaccountant zowel in het AFM-rapport als het Cta-rapport worden genoemd als alternatieve structuren voor accountantsorganisaties.

In het corporate model komen het eigendom en zeggenschap van accountantsorganisaties in handen van externe vermogensverstrekkers in plaats van de partners. Partners zijn niet langer ondernemer maar medewerker in loondienst, al kunnen accountantsorganisaties met een variabele remuneratiestructuur werken. Het model van de Rijksaccountant introduceert een publieke aanbieder van de wettelijke controle. Deze aanbieder krijgt de wettelijke taak om de wettelijke controle bij OOB's uit te voeren en wordt gefinancierd door een wettelijke heffing aan de sector.

4.2.4 Conclusie

Alle onderzoeken over de structuurmodellen afwegende komen wij tot de volgende afweging. Hierbij spelen twee vragen: leidt het model tot een verhoging van kwaliteit en wegen de kosten op tegen de baten? Uit de verschillende rapporten blijkt dat ingrijpen in de structuur van de sector aanzienlijke lasten met zich meebrengt. Daar moeten dus aanzienlijke of in ieder geval duidelijk merkbare voordelen voor de kwaliteit tegenover staan. De voordelen die genoemd worden, kunnen in onze ogen de kwalificatie 'duidelijk merkbaar' onvoldoende dragen. Daarom raden wij terughoudendheid aan bij interventie in de structuur.

In de wijze waarop het accountantsberoep (internationaal en nationaal) georganiseerd is, zitten wel een aantal kwetsbaarheden. Het gaat om kwetsbaarheden die potentieel een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de wettelijke controles. Alternatieve structuurmodellen zouden deze kwetsbaarheden ten dele weg kunnen nemen. Het simpelweg veranderen van de structuur is daarmee geen *silver bullet* voor de verbetering van de kwaliteit. Er zullen altijd kwetsbaarheden blijven bestaan.

De alternatieve modellen zouden een bepaalde kwetsbaarheid kunnen opheffen (maar niet alle), namelijk een te dominante positie van de adviestak binnen een accountantsorganisatie (onderzoek audit only), een niet al te kritische opstelling ten opzichte van een controlecliënt omdat er een (financiële) afhankelijkheid bestaat (intermediairexperiment), of de spanning (en mogelijke vermenging van rollen) tussen de accountant als beroepsbeoefenaar en als ondernemer/eigenaar (additioneel onderzoek partnermodel).

Het joint audit-model zou in theorie een mogelijkheid kunnen zijn om de kwaliteit te verhogen, doordat meerdere partijen bij een controle betrokken zijn. Daarnaast zou de invoering van een verplicht joint audit-model de - op dit moment al beperkte - marktwerking binnen het OOB-segment kunnen vergroten.



In Grafiek 4 worden de alternatieve structuurmodellen visueel weergegeven, samen met de kwetsbaarheid die per structuurmodel weggenomen zou kunnen worden. Daarbij geldt dat iedere interventie maar een stukje van het veronderstelde probleem oplost. Druk van buiten en transparantie zullen altijd nodig zijn om te zorgen dat men de juiste keuzes blijft maken en het publiek belang vooropstelt, ongeacht welke structuur er bestaat binnen de sector.

In het midden van de Grafiek is daarom bewust de individuele accountant (de professional) weergegeven die samen met collega's het werk uitvoert. Ongeacht welke structuur binnen de sector bestaat, de accountantsorganisatie en de individuele accountant blijven het centrale vertrekpunt. Het gaat hier om gedrag (de individuele beroepsopvatting van de accountant) en cultuur (de geschreven en ongeschreven regels binnen de accountantsorganisatie waar de accountant werkt).

Naast de kwetsbaarheden in het fundament van het beroep, zijn er bijkomende complexiteiten rond het accountantsberoep die mogelijke verbeteringen van de kwaliteit niet eenvoudiger maken. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn dat de kwaliteit van de controle onvoldoende inzichtelijk is voor gebruikers, risico's in het stelsel van toezicht, de sterke focus op compliance (eigen standaarden laten weinig ruimte over voor professionele oordeelsvorming), maatschappelijke verwachtingen, de beschikbaarheid van individuele accountants en technologische ontwikkelingen.

In de kabinetsreactie⁴⁰ op onderzoeken van eerdere commissies is de lijn gekozen om een aantal van de hierboven beschreven extra complexiteiten te temperen. Zo is het stelsel van toezicht gewijzigd en heeft het kabinet gekozen voor het invoeren van AQI's om de transparantie van accountants over de kwaliteit van het geleverde werk te verhogen. Ook is ervoor gekozen om

⁴⁰ Kamerbrief met reactie kabinet op rapport commissie-Toekomst accountancysector | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

wettelijk extra waarborgen in te bouwen in de (interne) governance van accountantsorganisaties, om de spanningen die voortkomen uit het partnermodel weg te nemen. Bovendien moet worden bedacht dat een groot deel van de maatregelen die het kabinet heeft voorgesteld als oplossing voor de problemen ten tijde van het schrijven van deze slotrapportage, nog niet zijn ingevoerd. De verwachte effecten hiervan zijn dus nog niet zichtbaar.

Allereerst zullen wij per model de vraag beantwoorden of de onderzochte structuuringreep bijdraagt aan de kwaliteit van de wettelijke controle. Vervolgens zullen wij stilstaan bij de proportionaliteit van een structuurmaatregel. Ten slotte geven wij onze opvatting of ingrijpen in de structuur gerechtvaardigd is. Bij de beantwoording van deze vragen beperken we ons tot een (summiere) interpretatie van de uitkomsten van de onderzoeken. Voor een volledig beeld verwijzen wij naar de onderzoeksrapporten.

Joint audit

Al met al zijn er slechts zeer beperkt aanwijzingen voor een positief effect van joint audit op de kwaliteit van de (wettelijke) controle, ondanks de grote hoeveelheid onderzoek die naar dit onderwerp is gedaan. Joint audit heeft mogelijk wel een positief effect op de *gepercipieerde* kwaliteit van de (wettelijke) controle. Er is te weinig empirisch onderzoek gedaan naar de effecten op marktwerking om conclusies te kunnen trekken. Ten aanzien van het effect op de prijs van de (wettelijke) controle, wijzen alle onderzoeksresultaten op prijsverhogingen. Bovendien zijn toezichthouders (waaronder de AFM) en gebruikers niet overtuigd van de voordelen van joint audit. De eventuele voordelen voor marktwerking zijn gering en hebben geen directe impact op kwaliteit. Wij adviseren daarom de joint audit niet in te voeren.

Audit only

Wat betreft audit only, is een operationele splitsing de enige variant die een (beperkte) verhoging van de kwaliteit tot gevolg zou kunnen hebben en proportioneel zou zijn, afhankelijk van de inrichting. In het aanvullende onderzoek van SEO/AEF worden hiervoor verschillende vormgevingsvarianten uitgewerkt. Ook heeft SEO/AEF de basisvoorwaarden uitgewerkt waaraan moet worden voldaan om invulling te kunnen geven aan varianten van operationele splitsing (waaronder mogelijk *ringfencing*). Het onderzoek van SEO/AEF levert hiermee een staalkaart op die verder gevolgd kan worden als in de toekomst (zwaarder) ingrijpen in de structuur wenselijk mocht zijn. Dat ingrijpen is aan de politiek wanneer onverhoopt zou blijken dat alle ingezette initiatieven, hoe aarzelend ook, niet tot verbetering leiden. Wij adviseren om niet in te grijpen met maatregelen die de structuur van de sector op de schop nemen. Wel volgen we de suggestie van SEO/AEF om zogeheten *no regret*-opties toe te passen. Dat zijn maatregelen die op zichzelf beperkte invloed hebben op de kwaliteit, maar wel een voorwaarde zijn om eventueel later in te kunnen grijpen. In onze ogen is het wenselijk om de transparantie te verhogen.

Aanvullend adviseren wij voor OOB-accountantsorganisaties en de top 20 reguliere vergunninghouders om commerciële prikkels in te perken door de variabele beloning te beperken tot kwaliteitscriteria (KPI's). Recent Australisch onderzoek laat ook zien dat dergelijke prikkels inherent binnen internationale *multiservice firms* aanwezig zijn.⁴¹ Zo blijkt uit wetenschappelijke literatuur dat de kenmerken van de prestatiegerichte en op winstgerichte cultuur binnen internationale netwerken, per land niet veel van elkaar verschillen. Er is daarom geen reden om te

⁴¹ <https://www.pwc.com.au/about-us/commitments-to-change/independent-review-of-governance-culture-and-accountability-at-pwc-australia.pdf>.

veronderstellen dat dit niet voor de Nederlandse situatie van toepassing zou zijn. Een beperking van KPI's op de variabele beloning aan de controletak lijkt ons daarom proportioneel.

Uit het onderzoek van SEO blijkt dat de grootste praktische bezwaren voor invoering van de beperking van de variabele beloning liggen op het terrein van de overheid (voor wat betreft de handhaafbaarheid). Voor accountantsorganisaties is de impact beperkt. Bovendien heeft een aantal accountantsorganisaties volgens SEO aangegeven dat dit al gebruikelijk is.

Om ervoor te zorgen dat accountants de juiste keuze blijven maken, ook als de aandacht van buiten minder is, is handhaven gewenst. Bijvoorbeeld in de vorm van een bonus op AQI's. Daartoe staan twee wegen open. De minst verstreckende is dat commissarissen bij de accountantsorganisaties die over een raad beschikken, zelf deze verantwoordelijkheid op zich nemen. Zij dienen daar dan melding van te doen in hun verslag. Dit scheelt een hoop regelgeving en toezichtkosten. Mocht deze oplossing niet werken, dan zit er niets anders op dan een en ander wettelijk te verankeren.

Intermediairmodel

Uit het experiment met het intermediairmodel komen in de ogen van de onderzoekers signalen naar voren die erop wijzen dat de kwaliteit van de controle verbetert. Dit zou zijn omdat de gecontroleerde entiteit (vanwege het feit dat de intermediair meekijkt) kwalitatief betere informatie aanlevert aan de controlerend accountant. Dit gevonden effect is op zich interessant, maar is naar onze mening geen oplossing voor de aanname dat de accountant mogelijk niet voldoende kritisch is vanwege de (financiële) afhankelijkheid van de gecontroleerde entiteit. Bovendien is bij de uitvoering van het experiment gebleken dat de beschikbaarheid van intermediairs beperkt is, dat de organisatie rond de inzet van intermediairs zeer arbeidsintensief is en veel afstemming vraagt, en dat de animo voor dit model zeer beperkt is. Wij zijn per saldo van mening dat de invoering van een intermediairmodel daarmee niet voldoende bijdraagt aan het veronderstelde doel, alsmede niet proportioneel is. Wij adviseren daarom om het intermediairmodel niet in te voeren.

Partnermodel, corporate model en Rijksaccountant

De vraag met betrekking tot het partnermodel is later toegevoegd aan onze opdracht. De alternatieven voor een partnermodel zijn de invoering van een corporate model of een Rijksaccountant. Uit onderzoek is gebleken dat er onvoldoende bewijs is dat deze twee alternatieve modellen een kwaliteitsverhogend effect hebben. Onze inschatting is dat de basale vraag rondom het partnerschap veel meer erop gericht is hoe de (commerciële) prikkels georganiseerd zijn. Hierover merken wij op dat, zeker in de grotere netwerkorganisaties, partners steeds meer op afstand staan. Maar ook binnen het segment van reguliere vergunninghouders ontstaat op dit moment, met de komst van private equity, een andere dynamiek in de markt. Een groot deel van de accountantsorganisaties gaat hierdoor al meer richting het corporate model. De belangrijkste vraag blijft echter bestaan: hoe worden prikkels binnen de accountantsorganisaties zodanig georganiseerd dat het publieke belang altijd vooropstaat? Wij menen dat de interne toezichthouders hier een belangrijke rol in (gaan) vervullen. Ingrijpen in het partnermodel raden wij niet aan. Het corporate model en de aanstelling van een Rijksaccountant blijken geen geloofwaardige alternatieven die de kwaliteit verhogen. Ook is ingrijpen in eigendomsverhoudingen al snel disproportioneel.

We adviseren kortom om niet in te grijpen in het partnermodel. Dat gezegd hebbende, is het wel van belang dat we kritisch kijken naar de prikkels die dit model met zich meebrengt. Te sterke prikkels kunnen afleiden van het belangrijkste doel: kwaliteit van de wettelijke controle. Daarom

pleiten we voor het beperken van commerciële prikkels in de variabele beloning van accountants, zoals toegelicht onder de paragraaf over het audit only-model.

4.2.5 Vervolgstappen

Ondanks de soms grote inspanningen van individuen, vinden wij dat de sector onvoldoende voortgang heeft geboekt in de afgelopen jaren. Het blijft binnen de huidige constellatie nodig dat er continu externe druk is om accountants scherp te houden om de goede keuzes te maken in het publiek belang. Keuzes op macroniveau: hoe positioneert het beroep zich ten opzichte van bijvoorbeeld gebruikers? Hoe komt het tegemoet aan hun wensen en hoe zorgt de sector voor transparantie? Keuzes op mesoniveau: hoe bieden accountantsorganisaties voldoende ruimte aan de individuele accountants om echt hun vak uit te oefenen (in plaats van een checklist in te vullen). En keuzes op microniveau: wat is nodig om te zorgen dat individuele accountants de rug recht houden en kritische vragen blijven stellen?

Ondanks de vastgestelde tekortkomingen zijn wij van mening dat ingrijpende veranderingen in de structuur van het accountantsberoep niet voldoende effectief of proportioneel zijn. Deze paradox vereist enige toelichting. De reden hiervoor is dat het fundament van het (inter)nationale accountantsberoep inherent kwetsbaarheden bevat die niet allemaal in één keer kunnen worden opgelost. Er is geen universele structuuroplossing die al deze kwetsbaarheden kan elimineren. Dit betekent echter niet dat er geen actie moet worden ondernomen. Integendeel, het vereist voortdurende alertheid en waakzaamheid.

De overheid moet betrokken blijven bij de sector. Een simpel vertrouwen is niet voldoende; er moet een gezond wantrouwen worden gehandhaafd. Er zijn nog steeds prikkels aanwezig die onvoldoende zijn aangepakt. Hoewel de AFM een waakzaam oog houdt, zijn haar middelen en aandacht beperkt. Het toezicht van de AFM richt zich op de drie niveaus van kwaliteit. Hierbij is de focus de laatste jaren verlegd van onderzoeken naar individuele wettelijke controles, naar waarborgen uit het stelsel van kwaliteitsbeheersing met, waar passend, een link naar individuele wettelijke controles. Tevens heeft de AFM blijvend aandacht voor de structuurkenmerken van de sector. Dit roept niet zozeer om nieuwe wetgeving, maar eerder om een verhoogd bewustzijn. We moeten ons bewust zijn van de prikkels en invloeden die constante waakzaamheid vereisen op verschillende niveaus binnen de sector. Alleen met dit besef kunnen we de nodige stappen zetten om de integriteit en stabiliteit van de sector te waarborgen.

We pleiten dus niet voor ingrijpende veranderingen in de structuur. Wel pleiten we voor transparantievereisten omtrent een gescheiden winst- en verliesrekening en de totale winstdeling. Net als SEO/AEF beschouwen wij dit als *no regret*-opties. Als, mogelijk op termijn, de politieke behoefte bestaat om toch in te grijpen in de structuur van accountantsorganisaties, dan zou naar onze mening de verdere route naar een operationele splitsing de weg zijn. Daarnaast pleiten we voor een beperking van commerciële prikkels in de variabele beloningen van accountants. De verantwoordelijkheid hiervoor leggen we in eerste instantie bij de RvC's van de top 20 accountantsorganisaties. Zij moeten ook publiekelijk verantwoording afleggen over deze beloningsstructuur in hun jaarverslag.

4.3 Cultuur

4.3.1 Opdracht

Onze taak is het stimuleren van de ingezette cultuurverandering binnen de accountantsorganisaties. De minister van Financiën stelt dat cultuurverandering een belangrijk aspect is voor verbeteringen in de wettelijke controle en dat dit primair bij de sector zelf ligt. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de aantrekkelijkheid van het beroep en ruimte voor professionele oordeelsvorming.

4.3.2 Plan van aanpak

Cultuurverandering ligt primair bij de sector. Door dit thema actief aan de orde te stellen bij besturen en leidinggevendenden wilden we een beeld vormen over de wijze waarop wordt omgegaan met bevordering en borging van de cultuurverandering (top-down). Aan de hand van deze informatie wilden we gesprekken voeren met (jonge) accountants om te horen hoe cultuurverandering wordt beleefd in de dagelijkse praktijk op de werkvloer (bottom-up). We hebben ons hierbij gericht op twee belangrijke pijlers. Enerzijds de spanning die kan optreden tussen commercie en de publieke taak van accountants, maar anderzijds ook op de vrees die binnen accountantsorganisaties bestaat voor een (interne of externe) review.

4.3.3 Uitvoering

Wij hanteren een brede definitie van cultuur, bestaande uit zowel organisatiecultuur als beroeps cultuur. Organisationscultuur is een uniek kenmerk van elke organisatie, terwijl beroeps cultuur betrekking heeft op hoe de groep zich positioneert binnen de samenleving en het werkveld. Beide typen cultuur worden beïnvloed door individuele accountants met hun eigen overtuigingen en kenmerken.

Gelet op de belangrijke rol die cultuur speelt in het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de accountantscontrole, hebben we hier gedurende onze aanstelling doorlopend aandacht voor gehad. Onze inventarisatie begon met gesprekken met de toezichthouder, de NBA en de SRA. Ook tijdens onze kennismakingsgesprekken met accountantsorganisaties besteedden we aandacht aan cultuur en cultuurverandering. We hebben opgemerkt dat de aandacht van de toezichthouder en beroepsorganisatie voor cultuur, eraan bijdroeg dat het thema ook op de agenda stond bij raden van bestuur en RvC's van accountantsorganisaties.

Wij constateerden al vroeg dat de *tone at the top* binnen accountantsorganisaties over het algemeen goed is. We uitten daarbij wel publieke twijfels of deze toon voldoende doordringt in alle lagen van de organisatie en vertaald wordt naar acties en resultaten. Zijn de juiste prikkels daarvoor aanwezig? Dit resulteerde in veel reacties en kritiek vanuit de sector, onder meer over de basis voor onze waarnemingen. Dit raakte direct aan de kern van onze aanpak inzake cultuur. Onze waarnemingen zijn hoofdzakelijk niet het gevolg van diepgravende kwantitatieve analyses op verschillende niveaus binnen accountantsorganisaties. Dat laat onverlet dat wij continu in gesprek zijn geweest met (vertegenwoordigers van) de sector waaronder de *young professionals*, het middenkader, praktijkbegeleiders van de accountantsopleidingen, accountants die het openbare beroep verlaten hebben en vertegenwoordigers van grote en kleine accountantsorganisaties, evenals de AFM, NBA en SRA. Dit vormt de basis voor onze bevindingen en conclusies. We hebben de NBA wel direct gevraagd om een diepgaande analyse uit te voeren. Deze is onlangs na een lang traject verschenen en geeft interessante aanknopingspunten. De gedegen analyse (mede gebaseerd op een uitvraag onder accountants) is het startpunt voor de NBA om verdere

initiatieven te ontplooiën als onderdeel van een groter cultuurprogramma. Wij pleiten voor een voortvarende implementatie van dit programma.

In de zomer van 2022 is de NBA gestart met dit cultuurprogramma waarin het lopende initiatieven die raken aan cultuur met elkaar verbindt, zoals fraude, (dis)continuïteit en geheimhouding. De NBA en SRA zoeken elkaar hierin op. Daarnaast heeft de SRA voor haar leden ook het thema cultuur geagendeerd en besteed zij hier aandacht aan, onder meer door het doen van verschillende metingen en het organiseren van cultuurdagen.

4.3.4 Conclusie

Individuele accountants: een professioneel-kritische houding

Een individuele accountant heeft altijd de keuze om dingen anders te doen, af te wijken van de norm van de groep of om zich uit te spreken. Wat ons betreft is dit zeker in het geval van accountants geen keuze, maar een professionele plicht. Bij die individuele professionele verantwoordelijkheid hoort ook lef om dat te doen.

Tijdens verschillende gesprekken met jonge professionals hebben we goede voorbeelden gehoord van situaties waarin de leiding positief reageerde als men zich uitsprak. Vanuit het intermediairexperiment hebben we eveneens positieve voorbeelden ontvangen van accountants die bij hun standpunt bleven in lastige discussies met de klant. Helaas hadden de intermediairs ook voorbeelden van accountants die onvoldoende tijd opeisen, bijvoorbeeld tijdens een auditcommissie, of zich verschuilen achter de vaktechniek. Hier is ontwikkelpotentieel voor individuele (aspirant-)beroepsbeoefenaren om te werken aan een professioneel-kritische houding. Wij adviseren dan ook om hier opvolging aan te geven in de cultuurprogramma's binnen de accountantsorganisaties.

Organisatiecultuur: een integere en beheerste bedrijfsvoering

Het bestuur van een accountantsorganisatie draagt de verantwoordelijkheid voor een integere en beheerste bedrijfsvoering, waar het kwaliteitsbeheersingssysteem deel van uitmaakt. Wij zien hier een directe link met de organisatiecultuur. Een integere en beheerste bedrijfsvoering is niet enkel vastgelegd in beleidslijnen en procedures, maar het is tevens van belang hoe dit in de dagelijkse praktijk wordt toegepast. Wat zijn de mores? Voelen medewerkers zich veilig om collega's en leidinggevenden aan te spreken? Wat zijn de échte regels binnen een groep om succesvol te zijn?

Op organisatieniveau is de *tone at the top* belangrijk, maar belangrijker nog is de ruimte die het middenkader heeft om hier invulling aan te geven. Hoe kan het middenkader kwaliteit bovenaan zetten, terwijl zij de opdracht moet afronden binnen het budget? Wij vinden dat het middenkader meer vrijheid moet krijgen om kwaliteit altijd boven budget te plaatsen. Dit hangt samen met de vaststelling van de NBA dat het voor accountants vaak niet duidelijk is wat hun verhouding is tot de opdrachtgever. Voor ons is dat glashelder: onbevreesd je werk kunnen doen, waarbij de maatschappij een stakeholder is die minstens op gelijke voet staat als de opdrachtgever. Hierbij gaat het om de dialoog met de klant en de publieke verantwoording. Een onafhankelijke en professioneel-kritische blik van de accountant is daarbij van essentieel belang.

Uit onze gesprekken blijkt dat het besef op zichzelf is doorgedrongen bij accountantsorganisaties dat zij onafhankelijk en transparant moeten opereren. De implementatie verloopt echter erg langzaam.

Leiderschap

De *tone at the top* is belangrijk, dat betekent echter niet per definitie dat de stijl van leidinggeven enkel een individuele keuze is. Dit is vaak ook inherent aan, en een gevolg van de wijze waarop internationale netwerken van accountantsorganisaties in verschillende landen zijn georganiseerd en de aansturing ingericht hebben.

De inspanningen van het leiderschap om het gedrag van medewerkers te beïnvloeden, richten zich nog te veel op wat er zichtbaar aan de oppervlakte gebeurt en minder op de onderliggende mechanismen die gedrag bepalen. Welk gedrag wordt werkelijk gewaardeerd? Wanneer wordt een accountant als succesvol beschouwd binnen de organisatie? Wat gebeurt er werkelijk bij een fout of incident?

Leiderschap is vaak gericht op inhoud en proces. Voor elk probleem is er beleid, een maatregel (of een campagne), een KPI en uiteindelijk een sanctie, met alle negatieve effecten die dit met zich meebrengt. Er is sprake van een 'harde sturing' van de organisatie, gebaseerd op regels en compliance. Hierdoor blijft er minder professionele ruimte over voor de individuele accountant, met betrekking tot creativiteit, ruimte om te experimenteren en het bepalen van de eigen professionele normen en houding. Dit wordt ook duidelijk aangetoond in het cultuuronderzoek van de NBA. De regeldruk die accountants ervaren komt niet zozeer voort uit de huidige wet- en regelgeving, maar eerder uit hoe accountantsorganisaties deze regels interpreteren en implementeren binnen hun eigen organisatie. Wet- en regelgeving wordt vertaald naar strakke richtlijnen en checklists, wat beperkend is voor professionals in alle beroepsgroepen, inclusief accountants.

Druk op de *output* zorgt ervoor dat medewerkers *shortcuts* nemen (bijvoorbeeld door geen kritische vragen te stellen, niet altijd voor kwaliteit te gaan, of te frauderen met examens). Hier moeten accountantsorganisaties kritisch naar zichzelf kijken. Is er voldoende capaciteit gereserveerd? Gaat het hier niet alleen om beleid? Kunnen mensen hier voldoende invulling aan geven? Leiders moeten niet alleen naar geschreven uren kijken, maar ook naar gesprekken en verhalen binnen de organisatie om antwoorden te vinden.

De ontwikkeling van nieuw leiderschap is ook een belangrijk aandachtspunt. Heeft het middenkader, dat in feite alle ballen in de lucht moet houden, voldoende tijd en ruimte om hun eigen leiderschap te ontwikkelen? We betwijfelen of de nieuwe generatie leiders in de accountancy momenteel hierop is voorbereid, gezien de druk waaronder ze momenteel werken. In opleiding en educatie is hier weliswaar meer aandacht voor, maar het duurt jaren voordat dit effect sorteert.

Intern toezicht

Het is onze overtuiging dat de RvC een uitdaging moet vormen voor het bestuur, met als doel de borging van het publieke belang binnen de accountantsorganisatie. Meer grote reguliere vergunninghouders worden in het concept-wetsvoorstel verplicht om een intern toezichtsorgaan in te stellen. Wij juichen dit toe. Het is van groot belang dat het interne toezicht snel en effectief wordt geïnstalleerd na de invoering van deze verplichting. De fases die de RvC's van OOB-ondernemingen hebben doorlopen, kunnen als volgt worden samengevat:

- het verwerven van een stevige positie, zowel binnen de organisatie als binnen het internationale netwerk;
- het aanscherpen van de focus op naleving van de agenda;
- het vervullen van de strategische rol als RvC.

Het is van groot belang dat deze nieuwe RvC's gebruikmaken van de lessen die tot nu toe zijn geleerd. Intervisie met ervaren commissarissen lijkt wenselijk. Ook is het een mogelijkheid om te leren van andere gereguleerde sectoren, en *best practices* te overwegen zoals de Governance Code Woningcorporaties die ook voor toezicht geldt. Tot slot zouden we de RvC's willen oproepen om zich actief te bemoeien met de publiek belang-aspecten van het beleid. Niet zozeer door op de stoel van de bestuurders te gaan zitten, maar wel er, waar nodig eens naast te gaan zitten.

Beroepscultuur: cultuur op sectorniveau

Alhoewel onze opdracht vooral gericht was om de ingezette cultuurverandering binnen accountantsorganisaties te stimuleren door actief dit onderwerp te agenderen, zijn ons ook buiten de accountantsorganisaties zaken opgevallen in de beroepscultuur en (terugkerende) thema's die hiermee samenhangen. Ook deze horen wat ons betreft zeker in dit hoofdstuk over cultuur thuis.

Interne strijd en behoudzucht liggen op de loer

De komst van de eerste onafhankelijke voorzitter bij de NBA is een positieve ontwikkeling. Een frisse blik van buiten, maar ook een verbinding tussen diverse belangengroepen van waaruit de NBA historisch is ontstaan (NIVRA en NOvAA). De NBA vertegenwoordigt een grote groep van accountants, waarvan de accountants die wettelijke controles verrichten maar beperkt deel uitmaken. Desondanks gaat er vanuit de maatschappij, toezichthouder en politiek wel veel aandacht uit naar deze groep. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden tussen verschillende belangen. Tijd en middelen zijn schaars en moeten goed besteed worden. Er is een onderscheid tussen verschillende ledengroepen. Als het over het domein van de wettelijke controle gaat, hebben al deze groepen een (soms ander) belang. Het risico bestaat dat vooruitstrevende, goede voorstellen een lange doorlooptijd kennen en uiteindelijk eindigen in een consensusdocument waarin geen kleur meer wordt bekend. Het stuk over geheimhouding en de uitbreiding van de accountantsverklaring zijn hier goede voorbeelden van. Dit brengt het beroep niet verder.

Een ander punt van zorg is de invloed van accountantsorganisaties binnen de NBA. De NBA is een vertegenwoordiger van individuele accountants. In de praktijk blijkt het voor deelnemers aan verschillende (werk)groepen lastig om het kantoorbelang los te zien van het beroepsbelang. Bovendien speelt hier ook het aspect van de financiering van de NBA. Accountantsorganisaties dragen additioneel bij aan programma's voor de kwaliteitsagenda. Wat betekent dit voor de governance binnen de NBA? Is het goed om als beroepsorganisatie (als publiekrechtelijk bestuursorgaan) structureel afhankelijk te zijn van ad hoc financiering vanuit de accountantsorganisaties? Hoe zit het met de continuering van belangrijke thema's zoals fraude als de externe druk en/of urgentie wegvalt? Wij denken dat dit belangrijke punten zijn voor de NBA om nog eens goed te kijken naar de eigen governance.

Aantrekkelijkheid van het beroep

Personeelstekort is een maatschappelijk probleem, de accountancysector is hierin niet uniek. Doordat vanuit de maatschappij steeds meer gevraagd wordt aan de accountant, komen de tekorten sterker naar voren. Het is daarom belangrijk voor alle betrokkenen om het beroep aantrekkelijk te houden. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de accountancy geen aantrekkelijke optie zou zijn. Immers, de accountant heeft een prachtige maatschappelijke taak, een duidelijke *purpose* in onze samenleving en de accountant doet ertoe. Ook de politiek en de samenleving geven juist door de aandacht die er voor het beroep is, blijk van dat accountantscontrole belangrijk is.⁴² De NBA heeft de afgelopen jaren een aantal mooie initiatieven

⁴² *Blijvend zoeken naar balans (2023), Camfferman, K. & Quadackers, L.*

ontwikkeld om dit duidelijk te maken richting studenten, zoals bijvoorbeeld de NBA Impact Challenge. En niet alleen vanwege de maatschappelijke rol die accountants vervullen is het vak interessant, het is ook een vak waar je als jonge professional mee kan en mag praten. Dit is een groot compliment voor de initiatieven die er zijn met *Young Boards* zowel binnen de beroepsvereniging als binnen de accountantsorganisaties. Maar ook met andere initiatieven zoals *BusySeasonTalks* waarmee binnen de sector ruimte geboden wordt voor open gesprekken met betrokkenen binnen en buiten de sector. Er is een nieuwe generatie die een bijdrage wil leveren, dit werkt als een katalysator.

Echter, in gesprekken met het hoger management valt op dat het glas wat dit betreft eerder halfleeg is. Negatieve berichtgeving, kritische media, dat doet volgens hen iets met de aantrekkelijkheid van het beroep. Wij menen dat de invloed hiervan beperkt is.

De aantrekkelijkheid van het beroep bestaat uit twee elementen: het aantrekken van jong talent, maar vooral het behoud van mensen. Het tweede deel is iets waar de sector grote invloed op heeft. Het is de taak van accountantsorganisaties om ervoor te waken dat mensen niet afstompen door zaken als een hoge werkdruk, eentonig en repetitief werk⁴³, een hoge psychosociale werkbelasting⁴⁴, weinig professionele vrijheid en veel checklists (voorgeschreven door accountantsorganisaties). Een recent onderzoek van de NBA Young Profs wijst uit dat jonge accountants in het post-COVID-19-tijdperk weliswaar iets meer ruimte krijgen om zelf te bepalen waar en wanneer ze werken, maar dat tegelijkertijd de werkdruk na de pandemie is toegenomen.⁴⁵

Ook kan de beperkte diversiteit een rol spelen en het - als gevolg hiervan - mogelijk ontbreken aan rolmodellen. Zo blijkt uit een recent, door de NBA uitgebracht onderzoek dat het aandeel vrouwen in de raad van bestuur van accountantsorganisaties gemiddeld genomen 15% is, en dat vrouwen te weinig doorgroeien naar de (sub)top binnen accountantsorganisaties. Dit is zorgelijk.

De aantrekkelijkheid van het beroep zou daarom eerder teruggebracht moeten worden tot de aantrekkelijkheid van de accountantsorganisaties. Als accountantsorganisaties goede mensen verliezen, is het dweilen met de kraan open.

Overigens viel het ons op dat er veel beweringen worden gedaan over de aantrekkelijkheid van het vak, maar dat dit niet onderbouwd wordt door feiten en doorwrochte analyses op sectorniveau over in- en uitstroom, inclusief de reden hiervan. Dat is een gemis, omdat de impact op de aantrekkelijkheid van het beroep als argument regelmatig vanuit de sector gebruikt wordt als tegenwerping op bijvoorbeeld de invoering van wet- en regelgeving of veranderingen.

Het personeelstekort wordt ook verkleind door de werklast voor de sector te verlagen. Wij steunen daarom de oproep van de NBA om de drempelwaarden voor de wettelijke controle te corrigeren voor inflatie. Het kabinet heeft hier inmiddels op aangedrongen bij de Europese Commissie. Deze heeft inmiddels een voorstel gepubliceerd waarin zij de financiële drempelwaarden voor de wettelijke controle met 25% verhoogt. Wij menen dat een verdere verhoging van de drempelwaarden, naast de voorgestelde inflatiecorrectie, wenselijk is om schaarste in de markt te

⁴³ In accountantsjargon: Wij hebben begrepen dat accountantsorganisaties overwegend inzetten op gegevensgerichte controle in plaats van systeemgerichte controles. Dat is jammer, want door een scherper accent te leggen op systeemgerichte werkzaamheden (en een beter beeld te krijgen van de gecontroleerde entiteit) kan het werk interessanter en uitdagender gemaakt worden voor jong talent.

⁴⁴ Inspectierapporten van SZW, resultaten en conclusies accountancy (2019) en Een slimme werkgever kent zijn jonge professionals (2020), en NBA Young Profs (2023), zie hieronder

⁴⁵ NBA Young Profs, 2023, Opvattingen over het accountantsberoep, via 2023030_nba_yp Onderzoek-2023.1.pdf

helpen adresseren en de administratieve lasten voor ondernemingen te beperken. Met name in het licht van de aanstaande *Corporate Sustainability Reporting Directive*.

Extern toezicht

Ook de externe toezichthouder is een factor van belang bij gedrag en cultuur. Enerzijds is een professionele, actieve toezichthouder van belang om de nodige scherpste binnen de beroepsgroep te creëren. Anderzijds moet dat toezicht niet verstikken en verkrampen. Wederzijds inzicht en begrip door uitwisseling van kennis en ervaringen kan daarbij helpen. We hopen daarom dat de AFM juist ook thema's op het gebied van gedrag en cultuur blijft agenderen.

We merken overigens een verbetering in de wijze waarop de sector omgaat met de toezichthouder en vice versa. Uit onze eerste gesprekken met de sector bleek dat er slechte ervaringen waren met zowel interne als externe reviews. We merken dat deze angst voor (externe) reviews, met name door de toezichthouder en accountantsorganisaties zelf, is afgenomen. Dit is belangrijk omdat dit verkramping voorkomt en bijdraagt aan een open, lerende houding.

4.3.5 Vervolgstappen

In de loop van ons onderzoek hebben we onze bewondering en erkenning geuit voor de inzet en toewijding van voorlopers binnen het accountantsberoep, met name degenen die zich intensief inzetten voor de beroepsgroep, opleiding en de verbetering van accountantsorganisaties. We hebben deze initiatieven opgemerkt en gedocumenteerd in onze rapportages. Bovendien hebben we de moedige initiatieven van de jongere generatie accountants erkend en aangemoedigd. Tegelijkertijd stellen we vast dat, ondanks deze inspanningen, de sector als geheel nog steeds niet aan alle verwachtingen voldoet. Er is ruimte voor verbetering op sectorniveau.

Verandering wordt vaak gezien als het startpunt en het eindpunt van een proces. Echter, binnen het accountantsberoep is verandering eerder een constante. Veranderende maatschappelijke verwachtingen en regelgeving zijn een onlosmakelijk onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid.

Ons belangrijkste devies is dat accountants altijd het publieke belang voorop moeten stellen. Naast het voortzetten van lopende initiatieven binnen de sector, achten we het van cruciaal belang dat zowel intern toezicht, vertegenwoordigd door RvC's, als extern toezicht, vertegenwoordigd door de AFM, een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van deze waakzaamheid en het handhaven van de integriteit en kwaliteit van het accountantsberoep.

We willen benadrukken dat accountantsorganisaties in toenemende mate bepalend zijn voor de kwaliteit van de wettelijke controle. In het verleden lag de verantwoordelijkheid voor deze kwaliteit voornamelijk bij de externe accountant. De accountantsorganisatie diende slechts de voorwaarden te creëren voor de uitvoering van de controle. Inmiddels heeft juist de accountantsorganisatie een belangrijke rol in het borgen van, met name op het gebied van bedrijfscultuur en de professioneel-kritische houding van accountants. Het is daarom goed dat het (externe) toezicht zich niet alleen richt op de individuele accountant, maar juist ook (steeds meer) expliciet op de accountantsorganisatie.

Om RvC's beter in staat te stellen deze publieke taak op zich te nemen, zien wij toegevoegde waarde in het opstellen van een aparte code voor commissarissen bij accountantsorganisaties. Dit bestaat reeds voor andere sectoren, waaronder de woningcorporatiesector.

4.4 Fraude en forensische expertise

4.4.1 Opdracht

Binnen onze opdracht om kwaliteitsbevorderende maatregelen bij accountantsorganisaties aan te jagen en te stimuleren, valt ook 'het toevoegen van forensische expertise aan het controleteam indien nodig'. Daarnaast dienen wij in samenwerking met andere betrokkenen, zorg te dragen voor de aansluiting van de opleiding en de permanente educatie bij de door de Cta gesignaleerde aandachtspunten, waaronder ruimte en aandacht voor financiële fraude.

4.4.2 Plan van aanpak

Het plan van aanpak richt zich eerst op het vergroten van de aandacht voor fraude in de wettelijke controle. Om dit doel te bereiken, is het belangrijk om eerst de transparantie van accountants over fraude te verbeteren. Transparantie over fraude strookt met de vaststelling dat fraude de kern van het accountantsberoep raakt. De tweede stap is beoordelen wat de accountant zelf kan en moet doen om financiële frauderisico's tijdig te herkennen en vast te stellen.

Ten aanzien van educatie, forensische expertise en de second opinion⁴⁶ zagen wij het als onze taak om gesprekken met accountantsorganisaties, stakeholders en deskundigen aan te gaan over de wenselijkheid van deze maatregelen. De sector zou het werk voornamelijk zelf moeten uitvoeren. Wij hebben een aanjagende rol.

4.4.3 Uitvoering

Verschil van inzicht

Uit onze eerste gesprekken met de werkgroep Fraude van de NBA bleek dat er een verschil van inzicht was over de context omtrent fraude. De focus van de werkgroep lag met name bij de rol van de keten. In onze optiek was de kern van het probleem niet in de eerste plaats de keten ofwel de rol van de gecontroleerde entiteit, maar de rol van de accountant zelf. Wij hebben ons daarom ingespannen dat de focus van dit traject komt te liggen op de rol van de accountant zelf. In een later stadium hebben wij aandacht gevraagd voor de rol van de gecontroleerde entiteit, door de 'in control-verklaring' ofwel de verklaring omtrent risicobeheersing (VOR) te agenderen.

Dilemma

Daarnaast stonden we voor een dilemma ten aanzien van onze rol als kwartiermaker. Enerzijds konden we fraude inhoudelijk naar onszelf toe trekken en daarmee het proces bespoedigen. Anderzijds kon de beroepsgroep fraude zelf oppakken, wat zou leiden tot een meer gedragen aanpak. Wij hebben hier intensief over gesproken met de NBA en op basis hiervan hebben we de NBA het vertrouwen gegeven dat het thema bij de sector blijft, maar wel met een sterke inhoudelijke toets van buiten.

De keuze om fraude bij de sector te laten, beloonde de NBA met de stap om verplichte verantwoording over werkzaamheden en bevindingen met betrekking tot fraude in te stellen. De NBA verplicht de externe accountant van OOB-accountantsorganisaties vanaf boekjaar 2021 om in een aparte sectie van de controleverklaring te beschrijven op welke wijze is ingespeeld op frauderisico's die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang. Voor reguliere

⁴⁶ De verplichting om een externe partij te consulteren bij (een vermoeden van) fraude.

vergunninghouders geldt deze verplichting vanaf boekjaar 2022. Deze verantwoording werd verankerd in het december 2021, na intensieve discussies met de NBA.

Expertgroep Fraude en Continuïteit

De inhoudelijke toets van buiten hebben wij vormgegeven door de instelling van de expertgroep Fraude en Continuïteit.⁴⁷ De Expertgroep heeft een belangrijke rol gespeeld in de verdere gedachtevorming en concrete acties op het gebied van fraude. Zo heeft de expertgroep de werkgroep Fraude van de NBA de opdracht gegeven om een grondige oorzakenanalyse uit te voeren naar de onderliggende oorzaken voor het missen van fraude en frauderisico's. De werkgroep heeft op 7 juni 2022 een verkennende oorzakenanalyse gepubliceerd. Ondanks herhaaldelijke verzoeken hebben we de verdiepende oorzakenanalyse niet op tijd ontvangen om mee te nemen in onze slotrapportage.

Daarnaast hebben we een expertgroep Educatie ingesteld die ons adviseert over het beroepsprofiel van en de opleiding voor accountants. Hierin wordt ook het thema fraude meegenomen (zie 4.7).

Verder onderzocht de NBA hoe accountantsorganisaties momenteel forensische expertise inzetten bij de wettelijke controle en welke capaciteit zij hebben op gebied van forensische expertise. In onderstaande tabel geven wij per concrete actie aan wat er in samenwerking met de sector en haar stakeholders aan voortgang is geboekt. Vervolgens zullen wij per taak inhoudelijk onze bevindingen en observaties behandelen bij de verschillende onderdelen.

⁴⁷ Expertgroep Fraude en Continuïteit: Petri Hofsté (voorzitter), Noor Zetteler, Roger Dassen, Paul Koster en Hans van der Vlist.

Tabel 10

ONDERWERP	TAAK	VERANTWOORDING
Algemeen	Aanjagen en verbinden	• Instelling expertgroep Fraude en Continuïteit (divers samengesteld met leden van buiten de sector) met als doel de werkgroepen van NBA te 'adviseren en bevragen over inhoud en voortgang'
Controle	Samen met betrokkenen zorgen voor meer aandacht voor financiële fraude in de accountantscontrole	• Verplichte rapportering over werkzaamheden fraude in de controleverklaring • Verkennende oorzakenanalyse opgesteld door werkgroep NBA • Agendering onderwerp fraude binnen de AFM
Educatie	Samen met betrokkenen zorgen voor meer aandacht financiële fraude bij de (permanente) educatie	• Gesprekken gevoerd • Instelling expertgroep Educatie met als doel een breed gedragen aanzet tot een beroepsprofiel voor de accountant, aandacht voor fraude maakt hier impliciet deel van uit.
Forensisch expertise	Gesprek met accountants-organisaties aangaan over versterken forensische expertise	• Gesprekken gevoerd • Onderzoek naar inzet forensische expertise in de controle door werkgroep NBA
	Onderzoeken wenselijkheid verplicht forensische expertise aanwezig bij controlemiddel- en grote entiteiten	• Gesprekken gevoerd binnen de sector, de AFM en experts
	Onderzoeken wenselijkheid van een verplichte second opinion bij vermoedens van fraude	• In vroeg stadium geconcludeerd dat dit niet wenselijk is

4.4.4 Conclusie

Aanjagen en verbinden

Over het algemeen hebben wij gemerkt dat de veranderingen op het gebied van fraude in de sector langer duren dan verwacht. Desondanks zijn wij van mening dat we de afgelopen drieënhalve jaar in samenwerking met de sector vooruitgang hebben geboekt op dit terrein. Fraude is ook de afgelopen jaren een weerbarstig thema voor de sector gebleken. Het bleek dat het moeilijk is om te reflecteren op het eigen functioneren rondom fraude. Er ligt nu een verkennende analyse, door de sector zelf opgesteld, die de kern van het probleem weergeeft. Maar de verdiepende oorzakenanalyse is niet meer binnen onze termijn afgerond. Door de extra tijd die het kostte om dit punt te bereiken, hebben we hier minder voortgang kunnen boeken dan wenselijk.

Vanuit onze aanjagende rol richting andere stakeholders, waaronder de AFM, hebben wij het belang van (structurele) aandacht voor het onderwerp fraude richting accountants benadrukt. Druk van buiten geeft accountants aanleiding om extra alert te zijn op de eigen werkzaamheden. We zijn dan ook blij dat de AFM in mei 2022 aankondigde dat het thema fraude de komende jaren structureel op de toezichtagenda staat. Het themaonderzoek naar de kwaliteit van de frauderisicoanalyse is het eerste onderzoek in een reeks van onderzoeken dat in dit kader is uitgevoerd.

We willen wel benadrukken dat binnen de NBA door de werkgroep Fraude goede stappen zijn gezet, onder meer met de instelling van een 'koplopergroep'.

Meer aandacht voor financiële fraude in de wettelijke controle

In Tabel 11 hebben wij de resultaten per stap weergegeven met daarbij aangegeven de risico's/verbeterruimte die wij willen meegeven. Achtereenvolgens zullen wij de resultaten beschrijven en in 4.4.5 zullen wij aangeven wat de aandachtspunten zijn voor de periode nadat wij onze opdracht hebben afgerond.

Tabel 11 Resultaten per stap inclusief risico's/verbeterruimte

PLAN VAN AANPAK	PROBLEEM	RISICO'S/RUIMTE VOOR VERBETERING
Stap 1: Transparantie	Verplichting voor accountant om te rapporteren over werkzaamheden fraude	• Verplichting wordt niet verbreed naar bevindingen (zoals toegezegd door NBA in Kamerbrief) • Standaardteksten (zie bevindingen analyse NBA)
Stap 2: Prestatiekloof	(i) onvoldoende fraudekennis: fraude opnemen in PE (permanente educatie)	• In PE: er moet al zoveel (denk aan duurzaamheid bijvoorbeeld) • Lerende houding van accountants is 'omdat het moet' en niet zozeer vanwege een behoefte om kennis diepgaand te internaliseren • Verdere uitwerking in hoofdstuk 4.7 over educatie
	(ii) professioneel-kritische houding: gestructureerd onderzoek onder accountants (NBA)	• Papier is geduldig • Er wordt niet doorgepakt, het beklijft niet • Met beleid verander je het gedrag van mensen niet. Oftewel, de NBA zelf wil wel, maar ervaart weerstand
	(iii) cultuur: wordt aan gewerkt binnen accountantsorganisaties	• Zie hoofdstuk 4.3 over cultuur

Het is positief dat accountantsorganisaties steeds meer een rol voor zichzelf zien op fraude. De meest concrete stap die is gezet, is de verplichting vanuit de NBA dat accountantsorganisaties in de controleverklaring moeten rapporteren over hun werkzaamheden omtrent fraude. Daarnaast is het positief om te constateren dat accountantsorganisaties inmiddels ook inhoudelijke discussies voeren over fraude en *best practices* met elkaar delen.

Het is echter een gemiste kans dat de transparantieplichting niet ingaat op de bevindingen uit het fraudeonderzoek, zoals het NBA-bestuur had toegezegd in een brief aan de Tweede Kamer.⁴⁸ De accountant is in de unieke positie om achter de schermen te kijken bij de onderneming en kan daarmee voor anderen een belangrijke rol spelen in het verkrijgen van een beter inzicht van de onderneming.

Daarnaast is er ook ruimte om de mate van transparantie omtrent fraude te verbeteren. Zo blijkt uit onderzoek van de NBA dat accountants alleen waarnemingen opnemen indien de gecontroleerde entiteit dit zelf ook rapporteert. Daarnaast worden vaak standaardteksten gebruikt om hun werkzaamheden omtrent fraude te omschrijven en noemen accountants vaak geheimhouding als reden om niet inhoudelijk te rapporteren. Daaruit blijkt dat accountants nog een lange weg hebben te gaan.

Het is bemoedigend om te zien dat de sector in toenemende mate verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen rol binnen fraude en voor verbeteringen niet alleen kijkt naar de keten. De werkgroep Fraude van de NBA heeft daarnaast een gedegen verkennende oorzakenanalyse opgesteld waarbij het de moeilijke onderwerpen niet schuwt. Deze analyse sluit grotendeels aan bij de analyse van de AFM uit mei 2022. Kort samengevat zijn de belangrijkste factoren voor het nog onvoldoende detecteren en opvolgen van frauderisico's:

- onvoldoende kennis van fraude;
- een tekortschietende rolopvatting en houding van de accountant ten aanzien van de detectie van fraude(risico's);
- de interne cultuur van accountantsorganisaties.

Dit wordt bevestigd door het meest recente onderzoek van de AFM ('Scherper op frauderisico's!', 2023) waaruit blijkt dat accountants de kwaliteit van de frauderisicoanalyse moeten verbeteren. Ondanks dat accountants in alle wettelijke controles de (formeel) verplichte stappen gevolgd hebben en daarmee dus aandacht hebben voor het onderwerp fraude, komt uit het onderzoek naar voren dat het werk niet altijd met voldoende diepgang wordt uitgevoerd. Ook hieruit komt naar voren dat accountants onvoldoende hun professioneel-kritische rol uitoefenen, dat niet alle richtlijnen worden gevolgd en dat accountants hun overwegingen rondom frauderisico's onvoldoende vastleggen. Ondanks dat de AFM in haar rapport de link met de interne cultuur van accountantsorganisaties niet expliciet legt, zijn wij van mening dat accountantsorganisaties hier ook een belangrijke rol in hebben. Accountantsorganisaties hebben een verantwoordelijkheid om formeel beleid op te stellen rondom dit thema. Ook hebben zij een verantwoordelijkheid om de context waarbinnen accountants werken dusdanig te organiseren, dat accountants ook voldoende ruimte voelen én durven te nemen om professioneel-kritisch te zijn. Hier is wat ons betreft nog verbetering nodig.

Kortom, we zijn positief dat de NBA werkt aan het vergroten van het bewustzijn over de rol van de accountant bij fraude en de professioneel-kritische houding, maar we zien nog wel obstakels rondom de implementatie hiervan in het dagelijks werk van accountants. De analyse en een beleidsnotitie liggen er nu, maar er moet ook worden doorgepakt. We vragen ons wel af of er voldoende capaciteit is binnen de NBA en de sector om serieus werk te maken van de benodigde verbeteringen. Externe druk blijft hiervoor noodzakelijk, daarom achten wij het van belang dat de AFM hier strikt op zal toezien.

⁴⁸ <https://www.accountant.nl/siteassets/nba/brieven-nba/brief-nba-aan-cie-financien-tweede-kamer-23-september-2020.pdf>.

Meer aandacht voor financiële fraude in (permanente) educatie

Het is goed dat de NBA-werkgroep concrete maatregelen voorstelt, die de effectiviteit van het voorkomen en detecteren van fraude door accountants vergroten. Zo staan we positief tegenover het voorstel om de rol van fraude in de (permanente) educatie te versterken. De werkgroep Fraude van de NBA stelt voor om fraude in de cultuur en de controleaanpak steviger te verankeren in de accountantsopleiding, de opleiding bij de accountantsorganisatie en de permanente educatie. Dit lijkt ons een goede eerste stap. We willen wel meegeven dat hierbij oog moet worden gehouden voor de totale omvang van de (permanente) educatie. Er wordt steeds meer van accountants verwacht, zoals de controle van duurzaamheidsrapportering. Het risico bestaat dat de (permanente) educatie steeds verder wordt uitgebreid. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de opleiding en de lerende houding van de accountant. Een opleiding moet gaan over de behoefte om kennis te begrijpen en te internaliseren. Wij roepen betrokken partijen op om hierin te zoeken naar een didactiek en toetsing die passend is en aansluit op het werk van de accountant. Hiervoor verwijzen wij verder naar het hoofdstuk educatie. De wijze waarop de rol van fraude in de opleiding wordt vergroot, is cruciaal voor het behalen van het doel.

Forensische expertise en second opinion

Wij zijn geen voorstander van verplichte forensische expertise bij wettelijke controles. De kern van het probleem bij fraude is niet dat een accountant niet weet wat hij of zij moet doen na constatering van fraude(risico's). Het probleem zit in het identificeren van fraude(risico's). Dit vereist een accountant met kennis van de sector en het vermogen om kritisch door te vragen, ondanks tegendruk vanuit de gecontroleerde entiteit. De oplossing ligt daarom op het terrein van educatie en cultuur. Daarbij moeten we niet vergeten dat fraude de kern van het beroep van de accountant is. Het signaleren van fraude(risico's) moet daarom primair bij de 'gewone' accountant liggen. Verder hebben accountantsorganisaties zelf al werkwijzen hoe om te gaan met fraude(risico's). Zo is het momenteel al staand beleid bij het merendeel van de accountantsorganisaties om bij (vermoedens van) fraude andere afdelingen te betrekken, zoals het bureau Vaktechniek. Bovendien verwachten we dat accountants bij twijfel ook uit zichzelf de benodigde expertise inschakelen.

We erkennen wel dat er momenteel een beperkte beschikbare capaciteit is aan forensische expertise, met name bij kleine accountantsorganisaties. De beschikbaarheid van forensische expertise kan worden vergroot door een gezamenlijke *pool* van forensische experts te organiseren, waarvan iedere accountantsorganisatie gebruik kan maken indien noodzakelijk. Dit vergt coördinatie, waar wij een belangrijke rol zien voor de NBA.

Verder hebben we begrip voor de wens om meer hulpmiddelen en voorbeelden omtrent de inzet van (externe) expertise op het gebied van fraude, zoals naar voren komt uit het onderzoek van de NBA. Dit lijkt ons primair iets dat vanuit de sector zelf kan worden geregeld.

Uit gesprekken hebben wij begrepen dat accountants wel handelen als zij vermoedens van fraude hebben. De verplichting om een externe partij te consulteren bij (een vermoeden van) fraude, ook wel een second opinion, achten wij onwenselijk. De focus moet liggen op het versterken van interne kwaliteitsbeheersingssystemen en het waarborgen dat accountantsorganisaties zelf de nodige stappen ondernemen om kwalitatief hoogwaardige wettelijke controles uitvoeren. Daarnaast leidt een second opinion tot dubbel werk en onduidelijkheden omtrent de verantwoordelijkheden.

4.4.5 Vervolgstappen

We zien dat er in de afgelopen drieënhalve jaar voortgang is geboekt op fraude, met name door toedoen van de NBA en de AFM. Accountants accepteren in toenemende mate dat fraude behoort tot de kern van het beroep. Met de komst van de transparantieplichting is ook de inhoudelijke discussie op gang gebracht, waarbij ook *best practices* met elkaar worden gedeeld. Dit is een voorbeeld van hoe wij de sector graag zien: zelflerend en kritisch op het eigen functioneren.

We zien bijvoorbeeld dat er een belangrijke stap is gezet met de transparantieplichting, maar de daadwerkelijke stappen moeten nog worden gezet. De rapportageplichting voor fraude in de controleverklaring moet worden uitgebreid naar de bevindingen. We verzoeken de NBA om hierin een voortrekkersrol te nemen. Daarnaast moet het gebruik van standaardteksten worden ontmoedigd om meer diepgaande rapportage te bevorderen. Maak hierbij gebruik van de *good practices* uit het AFM-rapport 'Scherper op frauderisico's!'. Gezien het tekort aan forensische expertise denken wij dat het oprichten van een expertisecentrum fraude met forensische expertise (vanuit de NBA) kan bijdragen aan snelle interventie indien frauderisico's zijn geconstateerd.

Op zichzelf is er voortgang, maar die is traag. Dit komt mede doordat de primaire verantwoordelijkheid voor het thema fraude bij de sector zelf ligt. Deze verantwoordelijkheid draagt wel bij aan de intrinsieke motivatie om actief met fraudebestrijding aan de slag te gaan, wat kan resulteren in een steviger verankering. In de tussentijd zal centrale regievoering op het onderwerp fraude nog geruime tijd nodig zijn. Het ligt voor de hand dat dit ingebed blijft binnen de NBA. Het gevaar is echter met alles wat op het accountantsberoep afkomt (zoals duurzaamheid) en interne prioritering en besluitvorming binnen de NBA (bijvoorbeeld vanuit de verschillende ledengroepen) dat fraude niet (meer) de aandacht gaat krijgen die het nodig heeft.

De discussie over aandacht voor fraude in de wettelijke controle zal altijd blijven bestaan. Dit volgt onder meer uit de spanning tussen de verantwoordelijkheden van accountants en van hun cliënten. Daarnaast blijkt uit het AFM-onderzoek dat het ook lastig is voor accountants om de juiste informatie te verzamelen om frauderisico's te beoordelen. Verder zullen cliënten vaak weinig behoefte hebben aan hoge kosten voor fraudepreventie. De VOR / *in control-statement* kan helpen bij het verminderen van de spanning over de verantwoordelijkheden. Een VOR maakt duidelijk dat een onderneming zelf primair verantwoordelijk is voor het in kaart brengen van (fraude)risico's en het treffen van mitigerende maatregelen. Doordat de onderneming zelf verantwoordelijkheid neemt voor de risico's en maatregelen wordt duidelijk dat het ook de taak is van de accountant om deze claim 'in control' te zijn, te controleren.

Naar onze mening ligt een belangrijke sleutel tot verbetering van het fraudebewustzijn verscholen in cultuur, onderwijs en innovatie. Wanneer kennis en vaardigheden reeds worden aangeleerd tijdens de opleiding zelf en tijdens professionele educatie, zal men eerder geneigd zijn deze verworven kennis ook daadwerkelijk toe te passen. De besproken culturele aspecten zouden eveneens kunnen bijdragen aan het versterken van een cultuur waarin open communicatie wordt gestimuleerd en waarin er een onwrikbare onafhankelijkheid tegenover het bestuur van de gecontroleerde entiteit heerst. Dit zou resulteren in een situatie waarin men niet met halve antwoorden genoegen neemt en het vermogen heeft om tegenspraak te bieden. Deze connectie kan tevens worden gelegd met het rapport van AFM.

Het thema innovatie speelt een cruciale rol in ons betoog, aangezien wij van mening zijn dat met de toenemende ontwikkeling van kunstmatige intelligentie (AI) en data-analyse, in de nabije toekomst signalen van mogelijke problemen effectiever en eerder kunnen worden opgemerkt. We

roepen accountantsorganisaties op om een lerende houding aan te nemen en het lef te tonen dat past bij experimenteren. Hierbij kan de toezichthouder worden betrokken.

We hopen dat met de transparantie, de verankering in de cultuur en educatie, fraude een belangrijk onderdeel wordt van het accountantsberoep en dat dit ook intrinsiek zo wordt ervaren.

De oorzakenanalyses en bevindingen van de expertgroep Fraude en Continuïteit hebben aangetoond dat ook een versterking van de keten noodzakelijk is. Wij hebben dan ook begrip voor de teleurstelling van de sector dat de VOR nog niet is opgenomen in de Nederlandse Corporate Governance Code. Het is wel positief dat de schragende partijen een werkgroep zijn gestart, die werkt aan een VOR-bepaling die kan worden opgenomen in de Nederlandse Corporate Governance Code. We zijn hierover geïnformeerd door de voorzitter van de werkgroep, prof. dr. Van Manen, oud-voorzitter van de Monitoring Commissie Corporate Governance. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ondersteunen de werkgroep. Het doel van de werkgroep is om dit jaar overeenstemming te bereiken over de VOR-bepaling, mede om te voldoen aan de door de minister gestelde deadline van 31 december 2023.

4.5 (Dis)continuïteit

4.5.1 Opdracht

Onze opdracht was om te onderzoeken hoe de aanbeveling om meer nadruk te leggen op continuïteit in wettelijke controles kan worden opgevolgd.⁴⁹ Daarnaast hebben we de taak om zorg te dragen voor de aansluiting van zowel opleidingen als permanente educatie bij de door de Cta gesignaleerde aandachtspunten, met inbegrip van (dis)continuïteit.⁵⁰ Daarnaast hebben we de algemene verantwoordelijkheid om de samenhang en voortgang van de maatregelen die voortvloeien uit de kabinetsreactie te monitoren en te waarborgen.

4.5.2 Plan van aanpak

In het plan van aanpak hebben we de opdracht vertaald naar twee specifieke acties, namelijk samen met betrokkenen zorgen voor meer aandacht voor (dis)continuïteit in (i) de accountantscontrole en (ii) de (permanente) educatie. Omdat de sector primair aan zet is op dit onderwerp hebben wij als kwartiermakers een belangrijke rol als aanjager en verbinder. Educatie wordt in hoofdstuk 4.7 behandeld. In dit hoofdstuk gaan we nader in op het vergroten van de aandacht van (dis)continuïteit in de wettelijke controle en onze rol als aanjager en verbinder op dit onderwerp.

Het plan van aanpak heeft als belangrijkste doel de aandacht voor (dis)continuïteit in wettelijke controles te vergroten. Dit wordt bereikt door in de eerste stap te focussen op het verbeteren van de transparantie van accountants over (dis)continuïteit, omdat dit als essentieel wordt beschouwd voor het accountantsberoep. De tweede stap houdt in dat accountants kritisch moeten kijken naar hun rol bij het tijdig herkennen en vaststellen van financiële (dis)continuïteit.

4.5.3 Uitvoering

In de afgelopen drieënhalve jaar hebben we in samenwerking met de sector voortgang geboekt op gebied van continuïteit. Er is intensief overleg geweest tussen de kwartiermakers en de NBA met

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-commissie-toekomst-accountancysector>.

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/28/bijlage-1-instellingsbesluit-kwartiermakers-toekomst-accountancysector>.

betrekking tot (dis)continuïteit. Ons doel was om de verschillende belanghebbenden dichter bij elkaar te brengen en aan te moedigen stappen te nemen richting oplossingen voor de onderliggende problemen. We zijn aangesloten bij de bestaande initiatieven binnen de NBA op het gebied van (dis)continuïteit, maar er is ook een "blik van buiten" toegevoegd in de vorm van een expertgroep.

De NBA heeft het initiatief genomen voor verplichtstelling voor accountants om meer inzicht te geven in (dis)continuïteit van de controleverklaring. De NBA heeft eerst een pilot uitgevoerd waarbij accountantsorganisaties ervaring konden opdoen met het rapporteren over (dis)continuïteit in de controleverklaring. In december 2021 heeft de NBA besloten dat accountants verplicht moeten rapporteren over (dis)continuïteit in de controleverklaring. Deze verplichting geldt vanaf boekjaar 2022 voor zowel OOB-accountantsorganisaties als reguliere vergunninghouders.

Daarnaast heeft de NBA-werkgroep Continuïteit, op advies van de expertgroep, een diepgaande oorzakenanalyse uitgevoerd. Dit heeft geleid tot inzichten in de onderliggende structuren en in de problemen die spelen. Daarbij heeft de expertgroep de NBA-werkgroep verzocht om specifiek te letten op het verwerven van voldoende kennis van de te controleren entiteit en haar omgeving, voordat de controle begint. Op die manier kan de accountant risico's in een vroeg stadium signaleren.

Verder hebben we de sector uitgedaagd om een leidende rol te nemen in discussies met de keten over de vormgeving van een verklaring omtrent levensvatbaarheid (VOL). Gebruikers verwachten namelijk steeds meer van accountants, met name op het gebied van (dis)continuïteit. De NBA-werkgroep Continuïteit heeft vooruitgang geboekt in het ontwikkelen van voorstellen met betrekking tot de vormgeving van een VOL. Deze verklaring wordt op dit moment nog niet meegenomen in de lopende discussie met de dragende partijen rondom de VOR, maar de NBA heeft toegezegd dit blijvend te zullen agenderen. Hierbij worden de ontwikkelingen op het gebied van corporate governance in het Verenigd Koninkrijk nauwlettend gevolgd. Met name de ontwikkeling rondom het *resilience statement* en de mogelijke invoering hiervan.

Tot slot hebben we het belang van opleiding en voortdurende educatie benadrukt. Hierbij hebben we voorgesteld om verplichte nascholing te implementeren, om aan te sluiten bij de veranderende behoeften en uitdagingen omtrent continuïteit. Daarnaast adviseert de expertgroep Educatie over het beroepsprofiel van en de opleiding voor accountants. Hierin wordt ook het onderwerp (dis)continuïteit meegenomen, zie hoofdstuk 4.

4.5.4 Conclusie

Wij zijn van mening dat het terecht is dat er veel aandacht is voor de vraag hoe de accountant transparanter en duidelijker kan aangeven aan de buitenwereld wat hij gedaan en gezien heeft. Dit geldt ook voor het onderwerp (dis)continuïteit. De accountant is immers in de unieke en bevoorrechte positie dat hij onafhankelijk achter de schermen kan kijken. Bovendien zorgt transparantie en de kritische blik van buitenstaanders ervoor dat het onderwerp prominenter de aandacht krijgt van het bestuur van de gecontroleerde onderneming.

De relevantie van het thema (dis)continuïteit voor de accountantscontrole is evident. Dit wordt niet alleen onderstreept door de ontwikkelingen van bedrijfsmodellen, technologie en digitalisering, maar ook door onzekerheden, zoals de gevolgen van de klimaatverandering, de coronapandemie, geopolitieke ontwikkelingen en oorlog op het Europese continent.

Het belangrijkste dat ons opviel tijdens ons werk, is dat accountants erg gericht zijn op specifieke regelgeving rondom bepaalde onderwerpen en hier heel inhoudelijk (technocratisch) over discussiëren. Het gevaar is echter dat accountants hierin de grote lijn missen, ofwel dat zij de brede blik verliezen om de entiteit en haar omgeving echt goed te begrijpen, zodat zij risico's kunnen identificeren. Dit open vizier is juist voor het onderwerp continuïteit en fraude hard nodig en dit zal in de toekomst alleen maar meer worden. In de dagelijkse praktijk en in het onderwijs zal hier meer aandacht voor nodig zijn. Deze aandacht is niet alleen nodig qua inhoud, maar juist ook qua vaardigheden (een professioneel-kritische instelling) en randvoorwaarden in de werkomgeving (ruimte én tijd om kritische vragen te stellen en voor verdieping).

Aanjagen en verbinden

Op het thema (dis)continuïteit is in algemene zin vooruitgang geboekt binnen de NBA, zeker in vergelijking met de NBA-werkgroep Fraude lag er relatief snel een verdiepende oorzakenanalyse die inmiddels zeer recentelijk ook is gebruikt voor een interactieve NBA-wegwijzer voor bij de risicoanalyse getiteld 'Rode vlaggen bij het tijdig en adequaat signaleren van continuïteitsvraagstukken'.⁵¹ Het is belangrijk dat de vaart erin gehouden wordt. Dat geldt zowel voor kennisdeling binnen de beroepsgroep als ook richting externe stakeholders om uit te leggen wat accountants (kunnen) doen op dit thema. Voor de transparantie omtrent werkzaamheden en bevindingen gelden dezelfde opmerkingen als bij fraude. We zien dat er een belangrijke stap is gezet met de transparantieplichting, maar de daadwerkelijke stappen moeten nog worden gezet. Daarnaast moet het gebruik van standaardteksten worden ontmoedigd om meer diepgaande rapportage te bevorderen.

Meer aandacht voor (dis)continuïteit in wettelijke controle

We kunnen nog niet spreken van een snelle invoering van de rapportageverplichting van (dis)continuïteit in het controleverslag. Het lijkt erop dat ondanks de goede bedoelingen van de NBA, het gevoel van urgentie met betrekking tot (dis)continuïteit nog niet volledig doorgedrongen is tot de sector. Daarnaast is het in onze optiek onvoldoende om enkel te volstaan met het verplicht rapporteren over uitgevoerde werkzaamheden in de controleverklaring, zonder ook te rapporteren over de bevindingen. Voorts moeten accountantsorganisaties zo min mogelijk gebruik maken van standaardteksten. Hoewel standaardteksten wellicht juridisch veilig zijn, bieden ze weinig relevante informatie aan gebruikers van de jaarrekening over wat de accountant wel of niet heeft waargenomen tijdens de controle van een specifieke cliënt. Ook leidt het gebruik van standaardteksten tot gemakzucht (en soms fouten).

Uiteindelijk vinden wij het van groter belang dat de sector ook stappen zet die eraan bijdragen dat de accountant tijdens de controle beter in staat zal zijn om signalen van (mogelijke) (dis)continuïteit tijdig te herkennen en daarnaar te handelen. Uit de verdiepende oorzakenanalyse van de NBA blijkt dat de manier van werken tijdens accountantscontroles, de interacties binnen teams en de individuele afwegingen die een accountant maakt, van invloed zijn op hoe de accountant de continuïteit van de controlecliënt beoordeelt. De belangrijkste boodschap uit de oorzakenanalyses is dat (dis)continuïteit een meer professioneel-kritische houding vraagt. De cultuur binnen accountantsorganisaties kan deze houding echter belemmeren. Het is positief dat de NBA steeds nadrukkelijker de samenwerking zoekt tussen de thema's fraude, continuïteit, cultuur en gedrag. Zo brengt het cultuurprogramma van de NBA bestaande initiatieven op het gebied van cultuur samen en verbindt deze met andere thema's, waaronder fraude, continuïteit, transparantie en geheimhouding. Hierdoor ontstaat meer samenhang tussen de verschillende thema's. Maar hoewel aandacht voor beroepscultuur vanuit de NBA waardevol is, zijn de cultuur

⁵¹ [Rode Vlaggen Continuïteit_2023 \(nba.nl\)](#).

binnen accountantsorganisaties zelf en de individuele beroepsopvatting van accountants, het meest cruciaal. We moedigen aan dat accountants de inspanningen van de NBA omarmen en er daadwerkelijk binnen hun eigen organisaties gevolg aan zullen geven. Hiervoor moeten accountants bereid zijn om veranderingen te accepteren en door te voeren.

Meer aandacht voor (dis)continuïteit in (permanente) educatie

In aansluiting op onze eerdere opmerkingen rondom het thema fraude in (permanente) educatie merken wij op dat het goed is dat er concrete voorstellen liggen om de kennis van de accountant te vergroten, om mogelijke continuïteitsproblemen te kunnen signaleren. Naast inbedding in de permanente educatie is dit onderdeel cruciaal in de verdere vormgeving van de opleiding. Hiervoor verwijzen we verder naar educatie (4.7).

4.5.5 Vervolgstappen

De werkgroepen Fraude en Continuïteit van de NBA hebben in nauw overleg met de door de ons ingestelde expertgroep gewerkt aan een grondige en gedegen oorzakenanalyse. Deze analyse heeft belangrijke input opgeleverd voor de overige initiatieven om de prestatiekloof binnen de sector te verkleinen. Onderzoek ontzenuwde het naar voren gebrachte bezwaar, dat opmerkingen over (dis)continuïteit in de accountantsverklaring zouden kunnen leiden tot een kettingreactie met negatieve gevolgen voor de onderneming in kwestie (*self fulfilling prophecy*). Geen regel staat een accountant in de weg om openheid van zaken te geven over de levensvatbaarheid van de gecontroleerde onderneming.

De weg (via NBA-regelgeving) naar transparantie over de werkzaamheden en de bevindingen van de accountants (via de accountantsverklaring) blijft weerbarstig. Vast staat in onze ogen dat de accountant meer openheid kan verschaffen dan hij nu doet. Wil de accountant op dit thema goed zijn werk doen, dan is het essentieel dat hij voldoende inzicht verwerft over de entiteit en haar omgeving. Dit moet zowel in de dagelijkse praktijk als in de opleiding beter worden ingebed. Dit sluit aan op een belangrijke aanbeveling van de expertgroep Fraude en Continuïteit, namelijk dat het essentieel is dat de accountant voldoende kennis heeft van de gecontroleerde organisatie en haar omgeving. Daarnaast verwachten gebruikers steeds meer van accountants, met name op het gebied van (dis)continuïteit. We hebben de sector, in het bijzonder de NBA, daarom uitgedaagd om een leidende rol te nemen in discussies met de keten over de vormgeving van een verklaring omtrent levensvatbaarheid (VOL). We verwachten dat zij hiermee doorgaan.

4.6 Innovatie

4.6.1 Opdracht

Een van onze opdrachten was om de uitvoering van kwaliteitsbevorderende maatregelen op het gebied van innovatie aan te jagen. Onze taak hierbij was om innovatie te stimuleren door eventuele belemmeringen in controlestandaarden en toezicht weg te nemen.

4.6.2 Plan van aanpak

We wilden eerst antwoord krijgen op de vraag welke belemmeringen er voor accountantsorganisaties op het gebied innovatie zijn of worden ervaren. Hierbij wilden we expliciet stilstaan bij het verschil in perceptie over wat wel en niet kan, bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijkheden die de beroepsregels bieden. Ook was onze opdracht om te kijken naar de mogelijkheid om van een zogenaamde *sandbox*-benadering (via de AFM InnovationHub) gebruik te maken in afstemming met de toezichthouder.

4.6.3 Uitvoering

We zijn begonnen met een eigen analyse over de mogelijke (juridische) belemmeringen voor accountantsorganisaties omtrent innovatie. Vervolgens hebben wij samen met de AFM verkend in hoeverre de stelling klopt dat 'wet- en regelgeving innovatie beperkt'. Verder hebben we het thema innovatie ook besproken tijdens onze werkbezoeken en gesprekken met individuen uit de keten.

4.6.4 Conclusie

Al in onze eerste voortgangsrapportage konden wij melden dat wij geen grond konden vinden voor de stelling dat 'wet- en regelgeving innovatie beperkt'. Ten tijde van die eerste voortgangsrapportage bleek het beeld daarover echter nog hardnekkig. Inmiddels hebben wij de indruk dat dit hardnekkige beeld bij veel accountantsorganisaties is bijgesteld. Men lijkt zich ervan bewust dat het niet de regels zijn die innovatie belemmeren en dat technologische innovatie veel tijdswinst kan opleveren. Daar komt bij dat het beroep van accountant een stuk aantrekkelijker kan worden door nieuwe technologie in te zetten. Een van de belangrijkste klachten van jonge accountants is namelijk dat het uitvoeren van een gegevensgerichte wettelijke controle saai en geestdodend is. Wanneer de gegevenscontrole volledig wordt geautomatiseerd, kan de accountant zich richten op zijn grootste toegevoegde waarde: het controleren van de proces- en risicobeheersingssystemen van de gecontroleerde onderneming en de gecontroleerde onderneming uitdagen om deze systemen op orde te krijgen en te houden. Daarmee wordt het vak interessanter en uitdagender voor jonge mensen. Al onze gesprekspartners onderkenden dit. Wel werd nog hier en daar het argument van financiële investeringen genoemd als mogelijke belemmering voor innovatie.

Een aantal van de grotere accountantsorganisaties die niet in het OOB-segment werkzaam zijn, geeft aan bezig te zijn met een inhaalslag op het gebied van technologische innovatie. Daaronder wordt in de meeste gevallen verstaan: dataverzameling en -analyse. Wel hoorden wij nog regelmatig dat data-analyse niet veel bruikbaar oplevert, wanneer de dataverzameling niet compleet (genoeg) is ('*garbage in, garbage out*'). Daarbij wordt veelal gewezen naar de gecontroleerde entiteit: als die haar data niet op orde heeft, heeft data-analyse weinig zin.

Gezien de grote krapte op de arbeidsmarkt in het algemeen, en meer in het bijzonder die van accountants, heeft het ons verrast dat de ontwikkelingen op het gebied van innovatie zo traag verlopen. Juist technologische ontwikkelingen als *artificial intelligence* en *machine learning* kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het oplossen van deze krapte. Dit klemmt temeer nu de sector er binnen zeer afzienbare termijn een belangrijke en arbeidsintensieve taak bij kan krijgen, te weten de controle van de duurzaamheidsverslaggeving van organisaties op basis van de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD).

Voor wat betreft het geluid dat de gecontroleerde entiteit vaak onvoldoende (geschikte) data aanlevert om een betrouwbare analyse te kunnen uitvoeren, zijn wij van mening dat hier een belangrijke taak ligt voor de externe accountant. De taak om zijn cliënt uit te dagen zijn databeheer (verder) te automatiseren en een koppeling te leggen met de systemen van de accountant die de wettelijke controle voor zijn organisatie uitvoert. Zeker bij grote accountantsorganisaties is naar ons idee ruim voldoende kennis van informatietechnologie in huis om de klant hierin te adviseren en ondersteunen.

In onze voortgangsrapportages hebben wij accountantsorganisaties herhaaldelijk opgeroepen om meer sturing te geven aan innovatie. De beslissing om technologie in te zetten bij een controle

wordt overgelaten aan individuele controleteams. Deze teams laten hun beslissing doorgaans afhangen van tijd en middelen. Hierdoor wordt er onvoldoende geëxperimenteerd. Daarbij maken accountantsorganisaties momenteel geen gebruik van de al sinds 2016 bestaande mogelijkheid die de AFM biedt om gezamenlijk na te denken over hoe innovaties zich verhouden tot wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in een *sandbox*-constructie via de AFM InnovationHub. Ook de werkgroep Continuïteit van de NBA meldt in haar Voortgangsnotitie van januari 2023 dat nog niets is gedaan met de aanbeveling om meer gebruik te maken van data. Dit valt te betreuren, gezien het belang van data(analyse) voor met name het ontdekken van fraude en het tijdig onderkennen van risico's voor de continuïteit van de gecontroleerde entiteit.

4.6.5 Vervolgstappen

Wij constateren enige vooruitgang, maar zijn niet enthousiast over het tempo waarin de beroepsgroep innovaties omarmt en implementeert. Er kunnen en moeten op het gebied van innovatie nog grote stappen gezet worden. Wij zien hier echter geen rol weggelegd voor wet- of regelgeving. Innovaties zijn juist gebaat bij experimenteren, en dat verdraagt zich slecht met het vastleggen van zaken in wet- en regelgeving. Het is dus aan de sector zelf om hierin het voortouw te nemen. Wellicht dat de intrede van *private equity* en de verdergaande samenwerking in internationale netwerken door de top 20 accountantsorganisaties hieraan een impuls zal geven.

4.7 Educatie

4.7.1 Opdracht

Onze opdracht was om zorg te dragen voor aansluiting van de opleiding en de permanente educatie bij de door de Cta gesignaleerde aandachtspunten, waaronder ruimte en aandacht voor soft skills, professionele oordeelsvorming, innovatie, financiële fraude en (dis)continuïteit, in samenwerking met andere betrokkenen.

4.7.2 Plan van aanpak

Het onderwerp educatie heeft een indirecte link met de kwaliteit van de wettelijke controle. Niettemin achten wij het, net als de minister, van fundamenteel belang voor onze opdracht. Die gaat immers over de toekomst van het accountantsberoep. De accountantsopleiding vormt de basis voor de accountant van de toekomst.

Voor een juiste benadering van het thema educatie moesten we eerst goed zicht krijgen op de stand van de sector in relatie tot de opleiding. Het thema educatie was dan ook nog onvoldoende gedefinieerd om te worden opgenomen in ons plan van aanpak. Gaandeweg onze opdracht werd duidelijker dat een grondige herziening van (het gehele stelsel van) de accountantsopleiding nodig was.

4.7.3 Uitvoering

Wij hebben een vijftal rondetafels georganiseerd, waaraan een diverse groep stakeholders heeft deelgenomen. De uitkomsten daarvan, gecombineerd met de inzichten vanuit andere thema's waaraan wij hebben gewerkt, zoals fraude en (dis)continuïteit, brachten ons tot de conclusie dat een grondige herijking van de opleiding noodzakelijk is. Verschillende malen en uit diverse hoeken hoorden wij dat de stringente toepassing van de CEA-eindtermen als belemmerend wordt ervaren en dat het streven naar uniformiteit ten koste is gegaan van innovatie en onderwijsvernieuwing. Om die reden hebben wij de minister geadviseerd om een expertgroep aan te stellen die de herijking van de opleiding op zich zou kunnen nemen.

De doelen van de expertgroep zijn:

- Komen tot een advies aan de NBA voor een breed gedragen beroepsprofiel voor de accountant van de toekomst, dat kan dienen als basis voor herziening van de accountantsopleiding.
- Komen tot een breed gedragen concept-opzet voor de opleiding die aansluit bij het nieuwe beroepsprofiel, waarmee de aantrekkelijkheid en studeerbaarheid van de opleiding worden geborgd en waarin ook aandacht wordt besteed aan de institutionele inbedding.

Ten aanzien van de permanente educatie stelden wij - nog voor de examenfraude naar buiten kwam - daarbij voorts de vraag of het huidige vrijere systeem passend is. Dit gegeven de publieke taak van accountants enerzijds en de snel veranderende omgeving waarbinnen accountants opereren anderzijds. Daarbij kwam ook de vraag op of een basisopleiding tot accountant aangevuld met permanente educatie voldoende is. Om die reden vonden wij ook een nadere verkenning van belang naar de variant van de basisopleiding tot registeraccountant met een (getoetste) specialisatie, pas daarna gevolgd door permanente educatie.

Voor deze herijking is een gedragen visie op het beroepsprofiel voor de accountant van de toekomst nodig. Het opstellen van een beroepsprofiel is de verantwoordelijkheid van de NBA. Wij hebben de minister daarom geadviseerd om bij de herijking gezamenlijk op te trekken met de NBA.

Na een onderhandse aanbesteding is een expertgroep samengesteld bestaande uit prof. dr. Edith Hooge, hoogleraar Onderwijsbestuur, en prof. dr. Leen Paape, RA RO CIA emeritus hoogleraar Corporate Governance. De expertgroep is tot een advies gekomen op basis van deskresearch, rondetafelgesprekken met diverse stakeholders en het uitvragen van schriftelijke visies. Aanvullend heeft de expertgroep individuele gesprekken gevoerd met een aantal belanghebbende partijen om het draagvlak voor het advies te toetsen. Ook heeft de expertgroep op basis van eigen expertise relevante literatuur opgehaald en bekeken hoe andere beroepsgroepen vergelijkbare vraagstukken oplossen. Waar dat mogelijk was, heeft de expertgroep contact gezocht met die beroepsgroepen en individuele personen.

Op 29 september 2023 heeft de expertgroep een rapport uitgebracht. Dit rapport is als bijlage bij deze slotrapportage gevoegd.

4.7.4 Conclusie

In zijn algemeenheid onderschrijven wij het doorwrochte en goed doordachte advies van de expertgroep. De expertgroep heeft het aangedurfd om buiten de bestaande kaders te komen tot een advies dat borgt dat de accountantsopleiding goed aansluit op de maatschappelijke behoefte en vraag. De door de expertgroep voorgestelde kaders voor beroepsprofielen, aanpassingen in de opleiding met de daaropvolgende titulatuur en de institutionele inbedding moeten allemaal worden opgepakt om te komen tot een opleiding die *future proof* is. Hiervoor zal aan meerdere knoppen gedraaid moeten worden. In de volgende paragrafen zullen wij een korte uiteenzetting geven van de verschillende onderdelen.

Beroepsprofiel

De expertgroep adviseert de NBA om twee beroepsprofielen in te stellen die als basis dienen voor de inrichting van de opleiding, te weten dat van de register auditor (RA) en dat van de accountant adviseur (AA). Deze nieuwe beroepstitels vervangen de gebruikelijke titels registeraccountant en accountant-administratieconsulent. De expertgroep geeft daarbij ontwerpcriteria voor het opstellen

van deze beroepsprofielen. Daarnaast raadt de expertgroep aan om een duidelijk onderscheid te maken tussen de opleidingstitel en de beroepstitel. Eenmaal afgestudeerd, behoudt de accountant voor altijd zijn opleidingstitel. Voor gebruik van de beroepstitel is echter registratie nodig in een beroepsregister, vergelijkbaar met de BIG-registratie bij artsen. De accountant verliest de beroepstitel wanneer hij het beroep niet meer uitoefent, dan wel niet meer voldoet aan de verplichtingen vanuit de permanente educatie. De certificerende functie zoals we die nu kennen (ondertekenen van de wettelijke controleverklaring) wordt voorbehouden aan de RA.

Vaststelling van het beroepsprofiel is, zoals gezegd, een verantwoordelijkheid van de NBA. Wij willen hier slechts benadrukken dat het voorstel voor de twee beroepsprofielen de basis vormt voor uitwerking en aanpassing van de accountantsopleiding zoals hierna besproken. Het betekent wel dat het daarom essentieel is dat onder leiding van de NBA voortvarend doorgewerkt wordt aan vaststellen van het beroepsprofiel. Wij willen hierbij wel meegeven dat onderwerpen als fraude en (dis)continuïteit integraal onderdeel moeten worden van de opleiding. Dit raakt namelijk de kern van het accountantsberoep. We voelen ons daarin gesteund door het rapport waarin dit terugkomt onder de leertaken van een RA.

Opleiding(sstelsel)

In het voorstel van de expertgroep is de opleiding tot register auditor op academisch niveau. Deze duurt in totaal zes jaar (3+1+2), met daarbij in het laatste jaar de keuze uit een aantal specialisaties, waaronder die tot IT-auditor, forensisch auditor en duurzaamheidsauditor. De opleiding tot accountant adviseur is op hbo-niveau en duurt eveneens zes jaar (4+2). De instroom wordt via een entreetoets breed mogelijk gemaakt voor allerlei andere vooropleidingen. Bestaande eindtermen worden geschrapt. Daarvoor in de plaats komen ruimer geformuleerde opleidingskwalificaties, gekoppeld aan het Nederlands Kwalificatieraamwerk (NLQF). Opleidingen krijgen daardoor meer vrijheid en verantwoordelijkheid om de curricula met goede didactiek in te vullen. Bij het rapport van de expertgroep zit een bijlage met een beschrijving van de basisvakken. Permanente educatie wordt verplicht gesteld en de stof uit de permanente educatie wordt getoetst. Dat gebeurt door opleidingsinstituten onder toezicht van de (opvolger van de) CEA.

Voor de institutionele inbedding van de opleiding stelt de expertgroep voor om de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) toezichthouder te laten zijn op de academische en hbo-opleidingen. De theorie- en praktijkopleiding worden geïntegreerd, waarbij de opleidingsinstituten de eindverantwoordelijkheid krijgen, daarbij gebruikmakend van de bestaande infrastructuur van stagebureaus. Dit betekent dus dat de accountantsorganisaties niet meer zelf bepalen hoe de praktijkopleiding eruit ziet. Accountantsorganisaties moeten wel zelf meer werk maken van de leercultuur, dat wil zeggen dat zij zorgen voor goede begeleiding en dat zij tijdens werktijd ruimte bieden om te studeren. De CEA krijgt in het voorstel van de expertgroep andere taken en gaat toezien op de opleidingskwalificaties en het overleg tussen opleidingen en accountantsorganisaties. De Raad voor de Praktijkopleidingen (RPO) wordt opgeheven en de NBA wordt een federatief verband van de beroepsorganisaties die gezamenlijk de relevante specialisaties afdekken, zoals de Beroepsorganisatie van IT-auditors in Nederland NOREA en de Vereniging van Registercontrollers (VRC). Dat federatieve verband krijgt de taak de beroepsregels op te stellen en de belangen te behartigen van de leden. Het federatieve verband houdt ook de registers bij waarin staat wie welke (sub)titel draagt.

Instroom voor mensen uit andere beroepsgroepen wordt vereenvoudigd door afschaffing van het huidige efficiëntiesysteem. In plaats daarvan kunnen zij-instromers een gestandaardiseerd

examen afleggen om toegang te krijgen tot de (post-)masteropleiding tot AA of RA. Ook voor studenten uit het buitenland wordt de toegang tot de opleiding vereenvoudigd, bijvoorbeeld door het instellen van een landelijk portaal met informatie over onder andere toelatingseisen, opleidingsinstituten en stagemogelijkheden.

4.7.5 Vervolgstappen

Zoals gezegd onderschrijven wij de aanbevelingen van de expertgroep, en meer in het bijzonder het in het rapport opgenomen tijdpad voor uitwerking en invoering van deze aanbevelingen. Het is van groot belang dat vaart wordt gemaakt met het doorvoeren van de voorgestelde verbeteringen van de opleiding en het opleidingsstelsel. De effecten van een nieuw opleidingsstelsel zullen pas na verloop van tijd zichtbaar worden in de cultuur van accountantsorganisaties. Niet alleen omdat studenten 'nieuwe stijl' nog moeten worden opgeleid, maar ook omdat nieuwkomers in een organisatie zich vaak snel aanpassen aan de heersende 'oude' cultuur. Het is mede daarom belangrijk dat het middenkader ruimte biedt aan de nieuwe generatie accountants, om te voorkomen dat jonge studenten 'door de wasstraat gaan' en zich voegen naar de bestaande cultuur.

Wij denken dat het voorstel van de expertgroep ten aanzien van de opleiding en het opleidingsstelsel de studeerbaarheid, aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van de opleiding ten goede zal komen. In onze optiek is het van doorslaggevend belang dat het vakkenpakket zodanig is samengesteld, dat zaken als een professioneel-kritische houding (ook ten aanzien van het eigen beroep en de rol van de individuele accountant daarin), gevoel voor de publieke taak en voor maatschappelijke verhoudingen, alsmede zogenaamde *soft skills* voldoende aan bod komen.

Het is goed en belangrijk om de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleiding, van initiële beroepsopleiding tot en met post-master, bij de universiteiten en hogescholen te leggen. Zij zijn immers deskundig op het gebied van didactiek en als het gaat om de ontwikkelingen in het vakgebied. Daarbij is nauwe samenwerking met accountantsorganisaties een vereiste voor een goede aansluiting van theorie en praktijk. Dit kan en moet beter worden ingericht. In veel andere beroepsgroepen is dit goed georganiseerd. Er is geen reden waarom dat in de accountancysector niet zou kunnen.

Ook verplichtstelling van permanente educatie als voorwaarde voor het mogen behouden van de beroepstitel, lijkt ons niet meer dan vanzelfsprekend. Wij kunnen ons geen zichzelf respecterende, zo grondig opgeleide beroepsgroep voorstellen, die dit niet hanteert als voorwaarde voor het mogen uitoefenen van het eigen vak. De NBA kondigde aan dat het de permanente educatie 'in zijn totaliteit' zal evalueren in 2024. In onze optiek dient het ministerie van Financiën dit proces te bewaken.

Wij zijn ons bewust dat een aanpassing van het opleidingsstelsel ingrijpend en groot is. Maar toch zijn wij van mening dat hier een zeer belangrijke bouwsteen ligt voor de toekomst van het accountantsberoep. Het accountantsberoep doet ertoe, is maatschappelijk relevant en daarmee ook aantrekkelijk voor een (nieuwe) generatie. De opleiding moet hier goed op aansluiten, zeker qua studeerbaarheid en toegankelijkheid.

Zoals de expertgroep aangeeft over het traject om uiteindelijk bij de voorgestelde inrichting van de opleiding en het opleidingsstelsel te komen: "Het zal niet vanzelf gaan" (p.7). De expertgroep heeft haar voorstel gebaseerd op de huidige situatie en op wat nodig is voor de toekomst. Dit hebben zij op een rationele en heldere wijze gedaan en ontdaan van alle historische ballast. Een

opmerkelijke lezer van het rapport van de expertgroep zal het desondanks niet ontgaan zijn dat de expertgroep een aantal ingewikkeldheden benoemt vanuit het verleden, die mogelijk onnodig vertragend kunnen werken. Zoals bijvoorbeeld de discussie over beroepsprofielen. In hoeverre zal de voorgestelde wijziging van rollen tussen de adviserend accountant en de register auditor de strijd binnen de achterban van de NBA (tussen voormalig NIVRA en NOvAA) weer opnieuw doen oplaaien (en daarmee tot vertraging of een polderdocument leiden)?

Ook zijn er voorbeelden met betrekking tot de titeldiscussie die volgen uit het onderscheid tussen opleidingstitel en beroepstitel. Mag je de titel register auditor (RA) nog wel voeren als je als RA werkzaam bent als financieel directeur? Als docent? Of controller? Maar, ook de institutionele discussie is van belang. Hoe is bijvoorbeeld - mede in het licht van de examenfraude - het toezicht op de permanente educatie geregeld? En hoe gaat hier invulling aan gegeven worden? Hoe gaat op een efficiënte manier invulling gegeven worden aan de interactie tussen opleiding en beroep (voor het praktijkleren). Is het noodzakelijk dat op acht universiteiten⁵² een postdoctoraal RA wordt aangeboden?

En ten slotte, zoals we eerder in ons rapport opmerkten, geldt ook hier het adagium *money talks*. Wie gaat dit betalen en hoe loopt de financiering? Wat betekenen deze plannen voor de kosten van de opleiding aan de universiteit? Hoeveel kan hiervan binnen de financiering van universiteiten gedaan worden? En wat moet extra doorberekend worden aan accountantsorganisaties?

Het gevaar vanwege de tegengestelde belangen binnen het beroep, is dat er een strijd ontstaat die vervolgens resulteert in een 'polderdocument'. Dat draagt niet bij aan het doel van het advies van de expertgroep, te weten het creëren van maatschappelijke helderheid over het onderscheid tussen de adviserend accountant en de auditor. Het onderscheid is bovendien een belangrijke voorwaarde voor verdere uitwerking en aanpassing van de opleiding.

Wij roepen zowel de leden van de NBA als alle andere betrokken partijen op om over eventuele gevoelens van trots, verworven rechten en status heen te stappen. En om in het belang van de hele beroepsgroep, maar vooral in het maatschappelijk belang, zo snel mogelijk gevolg te geven aan het voorstel van de expertgroep. Het, aan de hand van het titelonderscheid, verduidelijken van het verschil tussen een adviserend accountant en auditor draagt bij aan het vertrouwen van de gebruikers van de jaarverslaggeving. Dat publieke vertrouwen vormt het fundament én het bestaansrecht van het vak van accountant.

Gezien het aantal betrokken partijen met ieder een eigen verantwoordelijkheid en eigen belang binnen het grotere geheel van de herziening van de opleiding, is het belangrijk dat er een 'stok achter de deur' blijft. Een onafhankelijk voorzitter of aanjager voor een centrale regievoering op de aanbevelingen van de expertgroep is wat ons betreft essentieel. Onze belangrijkste wens bij de instelling van de expertgroep was, dat hierin - met inachtneming van de goede zaken uit het huidige stelsel - vrij gedacht zou worden over de mogelijke inrichting van de opleiding voor de volgende generatie accountants en de permanente educatie van huidige accountants. De inventarisatie hiervan en het denkwerk liggen nu vast in het rapport van de expertgroep. De kaders voor de weg voorwaarts zijn door hen uitgestippeld. Daarom adviseren wij de betrokken partijen⁵³ om zelf een onafhankelijk voorzitter (en secretaris) te benoemen die regie voert op de voorgestelde maatregelen en hier periodiek richting betrokkenen (en stakeholders) over

⁵² *Stip aan de Horizon*, p.32.

⁵³ *Waaronder de NBA, CEA, RPO, PWA, Hogescholen en accountantsorganisaties.*

rapporteert. Een soort van kwartiermaker dus met uitdrukkelijke vermelding dat wij hiervoor niet beschikbaar zijn...

5. Tot slot

Onze taak zit erop. Inherent aan het einde van onze opdracht als kwartiermakers is dat de hoofdmacht goed vooruit kan. Die hoofdmacht bestaat in de eerste plaats uit de individuele beroepsbeoefenaren. Die hebben wij leren kennen als gemotiveerd en van goede wil. Als geheel is de sector daarentegen in onze ogen traag en risicomijdend. Er zijn dus krachten nodig die druk blijven zetten op het continue proces ter verbetering en bewaking van de kwaliteit van de wettelijke controle. De belangrijkste taak ligt hier bij de leiding van de accountantsorganisaties. Aan hen om rigoureuze kwaliteitscontrolesystemen toe te passen en tegelijkertijd individuen ruimte en autonomie te geven of juist te beperken waar passend. Dit betekent geen leiderschap enkel gericht op inhoud en proces met 'harde sturing' gebaseerd op regels, compliance en normen / prestatie-indicatoren. Medewerkers (accountants) zijn mensen en geen machines. De hoeveelheid soms conflicterende normen hebben potentieel tot gevolg dat medewerkers bochten gaan afsnijden. In een dergelijke omgeving kan 'examenfraude' ontstaan. Een belangrijke verantwoordelijkheid ligt hierbij bij het individu, maar de context waarbinnen een individuele accountant werkt is dus minstens net zo belangrijk. De context binnen de accountantsorganisatie moet gericht zijn op 'het goede doen'. De accountantsorganisaties en de individuele beroepsbeoefenaren zouden ook voorgestelde regelgeving, waaronder het wetsvoorstel en voorstellen van de NBA, beter kunnen omarmen dan vertragen. Tot de leiding van de accountantsorganisaties behoren uiteraard ook de commissarissen. Wij moedigen hen aan om een duidelijke rol te nemen bij het benadrukken van het publiek belang van het beroep en de besturen daarop uit te dagen en te bevragen.

De rol van de gecontroleerde entiteiten hebben wij ook benoemd. Die rol ligt in een primaire verantwoordelijkheid voor juistheid en betrouwbaarheid van (niet-)financiële informatie en het respecteren van de rol van de accountant, zijn opvattingen en de daarbij behorende transparantie.

De NBA heeft de juiste route ingezet, onder andere met de benoeming van een onafhankelijke voorzitter. Financiering en onafhankelijkheid zijn door ons als aandachtspunten genoemd, evenals de doorzettingskracht van de NBA bij weerstand vanuit de sector.

De AFM heeft de laatste jaren een minder scherpe toon en een meer verbindende stijl gevonden. Een alerte en indien nodig stevig optredende toezichthouder is in onze ogen echter onverminderd essentieel voor de nodige tegendruk. Een uitdaging is hierbij om voldoende zicht te krijgen op zowel de kwaliteit van de accountantsorganisatie als de feitelijke kwaliteit van de controle. Wij hebben benoemd dat de AFM over voldoende middelen en instrumenten moet beschikken en bijvoorbeeld ook voldoende interventies jegens accountantsorganisaties en hun besturen moet kunnen inzetten.

De politiek roepen wij op om zoveel mogelijk vaart te maken met de aanname van het wetsvoorstel toekomst accountancy en om druk op de sector te houden.

Kort gezegd pleiten wij maar in zeer beperkte mate voor nieuwe regels, ervan uitgaande dat de wet wordt ingevoerd.

Vooralsnog zien we ook geen directe aanleiding voor ingrijpende structuurmaatregelen. Het vergroten van transparantie in zijn algemeenheid en focus bij beloning op kwaliteit volstaat.

Op het gebied van fraude en continuïteit zijn stappen gezet. We benadrukken het belang van het uiten van bevindingen en zo veel mogelijk transparantie binnen de kaders van de geheimhouding. De indruk die de studie van de werkgroep van de NBA geeft, is dat die kaders ruimer zijn dan gedacht.

Wij raden aan de AQI's zo snel mogelijk in te voeren. Met de duidelijke toevoeging dat evaluatie en actualisering op termijn essentieel is. Van de NBA en de AFM verwachten wij scherpere bij het voorkomen van dubbele uitvragen; niet vragen naar wat al publiek beschikbaar is.

Bijzondere aandacht vragen wij voor de educatie. Bij zowel de herziening van het beroepsprofiel als de herinrichting van het onderwijs ligt ernstige vertraging op de loer. Wij doen een krachtige oproep aan alle stakeholders om over de eigen schaduw te stappen en voortgang te maken. Wij zien dit als eerste verantwoordelijkheid van de sector zelf. Ook hier kan druk van buiten helpen.

Wie doet wat?

Onze aanbevelingen en aanmoedigingen hebben wij in Tabel 12 weergegeven (zie pagina 69). Dit zijn onderwerpen waarvan wij vinden dat die opgepakt moeten worden met een *call to action* voor betrokken partijen. Onze oprechte oproep is om deze lijst vooral niet als een checklist te zien, het gaat om meer dan alleen deze punten afwerken. Blijf professioneel-kritisch en handel daarnaar.

Tabel 12 Aanbevelingen en aanmoedigingen

ACTIE/WIE	ACCOUNTANT	AO	NBA	CEA/UNI/HBO	OVERHEID	TOEZICHTHOUDER	GECONTR. ENTITEIT	RVC AO
Algemeen								
a. De AFM dient goed gefinancierd en bewapend te blijven om het beroep scherp te houden, zowel t.a.v. de accountants als de accountantsorganisatie					✓			
b. Houd voldoende druk op prikkels binnen het huidige systeem					✓	✓		✓
c. Evalueer drie jaar na inwerkingtreding van de wet of de kwaliteit van de wettelijke controle is verbeterd en beoordeel of verdere ingrepen in het structuurmodel noodzakelijk zijn					✓	✓		
d. Bewaak voortgang voorstel VOR van de schragende partijen. Als het voorstel niet gehaald wordt dan wettelijke verankering					✓			
e. Verhoog de drempelwaarden in de accountingrichtlijn (in aanvulling op de inflatiecorrectie)					✓			
f. Agendeer de bespreking van de voortgang van onze aanbevelingen en aanmoedigingen, houd het levend en spreek elkaar aan bij het niet-nakomen hiervan		✓	✓		✓	✓		✓
1. Audit Quality Indicators								
a. Wetsvoorstel in huidige vorm z.s.m. in werking					✓			
b. Herstart project ter ondersteuning implementatie AQI's			✓					
c. Aggregeer informatie over de kwaliteit op sectorniveau, pak informatieverschaffing over de kwaliteit weer op zodat ontwikkelingen in de kwaliteit over de jaren heen zichtbaar worden			✓					
d. Voorkom dubbele rapportage van kwaliteitsindicatoren			✓			✓		
2. Structuur								
a. Zorg voor transparantie over geldstromen audit en advies voor OOB-accountantsorganisaties en de top 20 reguliere vergunninghouders door middel van een gescheiden winst- en verliesrekening en de totale winstdeling		✓	✓		✓	✓		✓

ACTIE/WIE	ACCOUNTANT	AO	NBA	CEA/UNI/HBO	OVERHEID	TOEZICHTHOUDER	GECONTR. ENTITEIT	RVC AO
b. Beperking variabele beloning tot kwaliteitscriteria voor OOB-accountantsorganisaties en de top 20 reguliere vergunninghouders		✓	✓		✓	✓		
c. Beperk commerciële prikkels in structuur variabele beloningen van accountants en verslaglegging hierover voor OOB-accountantsorganisaties en de top 20 reguliere vergunninghouders								✓
3. Cultuur								
a. Opstellen van een code voor commissarissen bij accountantsorganisaties								✓
b. Blijf vanuit een gezond wantrouwen betrokken bij de sector. Een simpel vertrouwen is niet voldoende					✓	✓		
c. Verbeter de professioneel-kritische houding van de individuele accountant en zorg dat accountants binnen de accountantsorganisatie hier goed invulling aan kunnen geven	✓	✓	✓					✓
d. Geef ruimte aan de accountant om transparantie te kunnen bieden. Daar hoort bij: ruimte in het spreekrecht in de algemene vergadering							✓	
e. Houd de route naar operationele splitsing open als mogelijke ingreep in de structuur van de sector					✓			
4. Fraude en 5. (dis)continuïteit								
a. Houd structureel (thematisch) toezicht op fraude						✓		
b. Voortrekkersrol in verbreden transparantie fraude en (dis)continuïteit naar bevindingen			✓					
c. Ontmoedig gebruik van standaardteksten in transparantie omtrent fraude en (dis)continuïteit		✓	✓					
d. Oprichten expertisecentrum fraude met forensische expertise; NBA neem voortouw		✓	✓					
e. Veranker fraude en continuïteit in de cultuur; NBA neemt regie	✓	✓	✓					
f. Versterk de professioneel-kritische houding t.a.v. fraude en (dis)continuïteit (o.a. door educatie)	✓	✓	✓	✓				
g. Neem leidende rol in discussie over vormgeving verklaring omtrent levensvatbaarheid (VOL)			✓				✓	
6. Innovatie								
a. Neem als bestuur leiding over gebruik van technologie, leg dit niet bij individuele controleteams		✓						

ACTIE/WIE	ACCOUNTANT	AO	NBA	CEA/UNI/HBO	OVERHEID	TOEZICHTHOUDER	GECONTR. ENTITEIT	RVC AO
b. Heb lef om te experimenteren met nieuwe technieken en toepassingen	✓							
c. Benut / stimuleer de InnovationHub die de AFM biedt voor toepassing van nieuwe innovaties	✓	✓				✓		✓
7. Educatie								
a. Stel de beroepsprofielen vast	✓		✓					
b. Werk aan een grondige herijking van de opleiding met als vertrekpunt de beroepsprofielen		✓	✓	✓				
c. Vereenvoudig en wijzig het stelsel van toezicht op de (permanente) opleidingen			✓		✓			
d. Evaluatie permanente educatie en monitoring naleving			✓					
e. Stel een onafhankelijk voorzitter of aanjager aan voor centrale regievoering op aanbevelingen expertgroep Educatie		✓	✓	✓				

Den Haag, 30 oktober 2023

De kwartiermakers toekomst accountancysector,

Marlies de Vries

Chris Fonteijn



Hieronder geven wij een overzicht van de onderzoeken en rapporten die in het kader van onze opdracht zijn gehouden. In onze slotrapportage hebben wij gebruikgemaakt van de bevindingen uit deze rapporten. Het overzicht kan tevens digitaal geraadpleegd worden⁵⁴.

1. Kwartiermakersrapport - Juridische Verankering Audit Quality Indicators - 16 december 2020
2. ECRI-Onderzoeksrapport Joint Audit - Effects of and experiences with joint audit - 26 oktober 2021
3. Voorstel Kwartiermakers - Audit Quality Indicators - 29 december 2021
4. SEO-Onderzoeksrapport Audit-only model - Onderzoek naar de effecten van een Audit-only model voor Nederlands - 28 juni 2022
5. ECRI-Onderzoeksrapport Partnermodel - Literatuurstudie naar de effecten van het 'Corporate Model' en de 'Rijksaccountant' - 28 augustus 2023
6. UvA-Onderzoeksrapport Intermediair model - Onderzoek naar de invoering van het intermediairmodel in de accountancysector - 22 september 2023
7. SEO/AEF-Vervolgonderzoek Audit only-model - Vormgevingsopties operationele splitsing accountancysector - 27 september 2023
8. Expertgroep Educatie - Advies over ontwerp beroepsprofielen en (stelsel van) opleidingen - 29 september 2023

⁵⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/11/21/rapportages-kwartiermakers-toekomst-accountancy>

