

Spiegel voor de accountancysector

Veel problemen zijn helemaal niet nieuw,
ze keren alleen telkens terug

Monitoring Commissie Accountancy

14 januari 2020

Spiegel voor de accountancysector

Veel problemen zijn helemaal niet nieuw,
ze keren alleen telkens terug

Monitoring Commissie Accountancy

14 januari 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Leeswijzer	9
Samenvatting: impactvolle ingrepen noodzakelijk	11
Toelichting op tabel met aanbevelingen MCA	23
Tabel aanbevelingen MCA	24
1. Structureel probleem dat oplossingen vergt	31
1.1 Aanleiding onderzoeken accountancy	31
1.2 Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (september 2014)	32
1.3 Duiding structureel probleem: verwijtbaarheid en vermijdbaarheid	32
1.4 Sector erkent het (hebben) bestaan van een structureel probleem en de noodzaak tot veranderingen	34
1.5 Erkenning nut en noodzaak AFM en externe druk	34
2. Kwaliteit accountancysector (nog) niet aan de maat	37
2.1 Diverse AFM-rapportages (10) tonen een vast patroon van onvoldoendes door kwalitatieve gebreken	37
2.2 Nuanceringsinzake onvoldoende dossiers	38
2.3 Enkele concrete voorbeelden van vaktechnisch falen uit het verleden	40
2.4 Lichte terugval toetsresultaten in het niet-OOB-segment	41
2.5 Internationale toetsingsresultaten IFIAR (2019): 37% van de getoetste dossiers kent bevindingen	43
2.6 Toetsing Nederlandse OOB-vergunninghouders door Amerikaanse toezichthouder PCAOB (2014-2019): meer dan 50% onvoldoende	44
2.7 Interne kwaliteitstoetsingen Nederlandse accountantsorganisaties: ongeveer 70% voldoende	45
2.8 Structureel probleem; incidenten en kritiek manifesteren zich nog steeds (niet alleen in Nederland)	46
2.9 Rode draad toetsresultaten: met name kwalitatieve, vaktechnische gebreken	48
2.10 Reactie MCA op voorlopige bevindingen CTA inzake al dan niet bestaan structureel probleem	51
3. Bevindingen en conclusies inzake 'monitoring', 'aantoonbaarheid' en 'duurzame borging'	53
3.1 Opdracht MCA	53
3.2 Feitelijke informatie stand van zaken monitoring 53 maatregelen	54
3.3 Monitoring toont vooruitgang en verbeteringen	57
3.4 Werking maatregelen en bereiken effecten nog onvoldoende aangetoond	58
3.5 Duurzame borging ontbreekt nog	61
3.6 <i>The Accounting Establishment</i> : problemen accountancysector keren steeds terug	62
3.7 AFM-rapport over het aspect duurzame borging	63

4. Integrale benadering nodig van cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag	65
4.1 De sector en het veranderproces: startpunt	65
4.2 De sector en het veranderproces: positieve en hoopvolle initiatieven	65
4.3 De sector en het veranderproces: de weg voorwaarts	69
4.4 <i>Tone at the top versus the smell of the place</i>	70
4.5 Cultuur- en gedragsverandering: beoordelingskader en analysemodel	73
4.6 Leiderschap	75
4.7 Extern systeem zorgt voor druk en veranderdynamiek	82
4.8 Intern systeem: verandercapaciteit, veranderaanpak, verandercondities en remmende factoren	83
4.9 De vijf principes uit het beoordelingskader en het analysemodel	86
5. Invoering maatregelen: voortgang aanwezig, met duidelijke verschillen binnen de sector	89
5.1 Constateringen op hoofdlijnen	89
5.2 De zes OOB-organisaties geplaatst in het <i>maturity-model</i> van Zadek	90
5.3 Het niet-OOB-segment en het <i>maturity-model</i> van Zadek	91
5.4 Drie belangrijke nuanceringsen ten aanzien van het <i>maturity-model</i> van Zadek	92
6. Enkele aanvullende observaties en kanttekeningen	95
6.1 Koplopers: laat geen sprake zijn van een remmende voorsprong	95
6.2 Niet-OOB: er was en is sprake van een sectorprobleem, dus niet alleen van de Big4	95
6.3 NBA als beroepsorganisatie niet de verbindende factor	96
6.4 SRA vooral belangenhartiger en service-organisatie	98
6.5 Kwaliteit en compliance zijn niet het enige dat telt	99
6.6 Verander- en verbeteringsproces kent een beperkte groep zeer intensief betrokkenen	100
6.7 Ontkenning noodzaak tot veranderingen (onder andere vanuit de wetenschap) is een achterhoedegevecht	103
7. Alternatieve structuurmodellen: experimenten en pilots	105
7.1 MCA stelt impactvolle ingrepen voor	105
7.2 Vier belangrijke kanttekeningen	106
7.3 Meer wetenschappelijk onderzoek nodig: met brede blik en een onafhankelijke opstelling	108
7.4 De alternatieve structuurmodellen in het AFM-rapport	109
7.5 Verdere verkenning alternatieve structuurmodellen goed mogelijk via experimenten en pilots	111
7.6 Teruggave OOB-vergunningen speelt in oordeel MCA geen enkele rol	117
8. Aanbevelingen	121
Overzicht aanbevelingen MCA	121
8.1 Redengeving om nu te komen tot impactvolle ingrepen	123
8.2 Op systeemniveau	126
A) Verdere versteviging en intensivering van het toezicht	126
B) Instelling Monitoring Commissie Accountancy	128
C) In één hand brengen van het toezicht vergunninghouders wettelijke controle-opdrachten	129
D) Ingroeimodel nieuwe OOB-vergunninghouders	134
E) Invoering 'vliegurencriterium' voor uitvoering wettelijke controles door niet-OOB-vergunninghouders	134

F) Rol en positionering NBA aanpassen	138
G) Invoering boetestelsel voor door accountants geweigerde cliënten alsmede toewijzingsmogelijkheid accountant	141
H) Experimenten, pilots en aanpassingen in structuurmodellen	143
8.3 Op organisatieniveau	144
I) Intern ingeschakelde deskundigen onder accountantstak brengen	144
Intermezzo: de jaarrekeningen en vermogenspositie van Big4-vergunninghouders	145
J) Invoering <i>ring fencing</i> en het verstevigen van het buffervermogen bij OOB-vergunninghouders	152
K) Mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar	162
L) Blijvende aandacht voor aspecten zoals werk-, tijds- en budgetdruk, partnerbetrokkenheid en kwaliteitsindicatoren	164
8.4 Organisatie en individu	168
M) Integrale aanpak cultuur- en gedragsverandering, verkrijgen balans tussen compliance en professional judgment	168
8.5 Thema's: fraude, (dis)continuïteit en regelgeving	173
N) Fraude	173
O) (Dis)continuïteit	178
P) Vermindering hoeveelheid regelgeving	180
8.6 Koppeling tussen <i>wicked problems</i> en aanbevelingen	181
9. Reactie MCA op interim-rapport CTA en consultatiereacties	185
9.1 Inleidende opmerkingen interim-rapport CTA en consultatieronde	185
9.2 Algemene opmerkingen	185
9.3 Aanbevelingen CTA-rapport	190
9.4 Bijlagen interim-rapport CTA	197
9.5 Consultatiereacties	198
Bijlagen	203
I. Onderzoeksverantwoording	205
II. Beoordelingskader	211
III. Verbreding beoordelingskader: proportionaliteit en de niet-OOB-vergunninghouders	213
IV. Publicaties Stuurgroep Publiek Belang	217
V. Reflectie op sectorinitiatieven inzake paragraaf 7.2 in tweede MCA-rapport ' <i>Doorpakken!</i> '	229
VI. <i>The Accounting Establishment</i> : analyse internationale rapportages accountancysector (1977-2019)	241
VII. Lijst met regelmatig voorkomende termen en afkortingen	259
VIII. Samenstelling Monitoring Commissie Accountancy	263

Voorwoord

De Monitoring Commissie Accountancy (MCA) heeft de afgelopen vijf jaar een bijdrage willen leveren aan het versterken van de accountancysector. Met als doel het verstevigen van het maatschappelijk vertrouwen in de accountant als een onafhankelijke, betrouwbare en deskundige factor in het financieel-economisch verkeer. De sector heeft daar zelf een belangrijke bijdrage aan geleverd. Dit rapport legt echter bloot dat de sector daar druk en hulp van buitenaf bij nodig heeft. Nu en in de toekomst.

De MCA heeft zich in dit eindrapport dan ook nadrukkelijk gericht op het formuleren van concrete aanbevelingen. Een deel daarvan vergt aanpassing van wet- en regelgeving. De MCA biedt haar eindrapport conform haar opdracht aan het NBA-bestuur, de Minister van Financiën en de Vaste commissie voor Financiën (Tweede Kamer) aan. Zij zal haar eindrapport en de daarin opgenomen aanbevelingen graag aan betrokkenen toelichten en - indien gewenst - deelnemen aan een hoorzitting in de Tweede Kamer.

Met dit rapport wordt de sector een spiegel voorgehouden. Als hulpmiddel in het proces van verandering en bij het herwinnen van het maatschappelijk vertrouwen. Teneinde het afstand nemen van eigen gezichtspunten en invalshoeken mogelijk te maken, inzicht te geven, een beeld van buiten naar binnen te schetsen, te inspireren en daarover te kunnen reflecteren.

De MCA blik na vijf jaar positief terug op haar werkzaamheden waarmee zij het publiek belang en de accountancysector heeft mogen dienen. Zij heeft in die jaren regelmatig weerstand ervaren, maar gaandeweg ook vaak bereidwilligheid en medewerking ontmoet. Met de publicatie van dit rapport sluit de MCA haar monitoringswerkzaamheden af. De MCA bedankt de NBA voor het in haar gestelde vertrouwen. Voorts bedankt zij allen die in de afgelopen vijf jaar een bijdrage aan de MCA-werkzaamheden hebben geleverd, waaronder ook de voormalig MCA-leden Angelien Kemna en Henk Scheffers. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Anton Cozijnsen en Frank Koster, die de MCA bij dit eindrapport hebben ondersteund.

14 januari 2020,

Monitoring Commissie Accountancy,

Ada van der Veer, voorzitter

Carin Gorter

Erik van de Loo

Marcel Pheijffer

Leeswijzer

Het rapport start met de samenvatting, waarna direct de aanbevelingen in tabelvorm worden weergegeven. De tabel dient te worden gelezen in samenhang met hoofdstuk 8.

Het rapport omvat 9 hoofdstukken en vangt aan met een schets van de context waarbinnen het MCA-onderzoek heeft plaatsgevonden. Namelijk dat van een structureel probleem, zijnde het bestaan van een prestatiekloof die is ontstaan door telkens terugkerende vaktechnische kwaliteitsgebreken met incidenten tot gevolg (hoofdstuk 1). Dat van een prestatiekloof door vaktechnische kwaliteitsgebreken en incidenten (nog steeds) sprake is, wordt nader onderbouwd aan de hand van onder meer toezichthouderinformatie, interne inspectierapporten van accountantsorganisaties en de beschrijving van enkele incidenten (hoofdstuk 2).

Na de schets van de context van het onderzoek en de onderbouwing van het bestaan van een structureel probleem annex prestatiekloof, komt de MCA toe aan de eigenlijke monitoringsopdracht. Daarbij wordt ingegaan op haar bevindingen inzake de monitoring van de 53 maatregelen die door de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (september 2014) zijn voorgesteld. Voorts omvatte de monitoring aanvullende maatregelen van de sector. Daarbij stelt de MCA, uitgangspunten zoals *aantoonbaarheid* (werking maatregelen en behalen beoogde effecten) en *duurzame borging* in haar analyse centraal (hoofdstuk 3).

De 53 maatregelen kennen – net als de *Veranderagenda* van de NBA en de initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang – als overkoepelende doelstelling: het bereiken van een cultuur- en gedragsverandering binnen de accountancysector. De MCA staat een integrale benadering van een dergelijk veranderproces voor. Dat wordt uitgewerkt langs vier lijnen: cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag (hoofdstuk 4).

De MCA legt daarna uit – aan de hand van het in haar tweede rapport gehanteerde *maturity-model* van Zadek – dat de monitoringsactiviteiten ten aanzien van de invoering van de maatregelen, voortgang binnen de sector tonen. Maar ook dat deze duidelijke verschillen binnen de sector blootleggen (hoofdstuk 5).

Alvorens tot conclusies aangaande alternatieve structuurmodellen en het doen van aanbevelingen wordt overgegaan, deelt de MCA enkele aanvullende observaties en kanttekeningen (hoofdstuk 6).

De MCA beveelt aan, experimenten en pilots uit te voeren met door de AFM geopperde alternatieve structuurmodellen (hoofdstuk 7). De MCA stelt in dit eindrapport vast, dat de accountancysector nog niet op orde is en dat het thans tijd is om – via onder meer de wetgever en toezichthouder AFM – *impactvolle ingrepen* te plegen. Daartoe worden diverse aanbevelingen gedaan, die door de MCA als een samenhangend geheel worden beschouwd en worden gekoppeld aan de *wicked problems* (hoofdstuk 8).

Tot slot gaat de MCA in op het interim-rapport (1 oktober 2019) van de Commissie Toekomst Accountancysector (CTA), waarin hun voorlopige bevindingen en aanbevelingen zijn opgenomen (hoofdstuk 9).

Bijlagen

Bij het rapport zijn enkele bijlagen gevoegd. Ten eerste de onderzoeksverantwoording (bijlage I) en het beoordelingskader (bijlage II). Specifiek wordt uitgelegd waarom de MCA haar beoordelingskader heeft verbreed met een beoordeling van proportionaliteit, met name ten aanzien van de niet-OOB-vergunninghouders (bijlage III).

Voorts worden de publicaties van de Stuurgroep Publiek Belang besproken (bijlage IV), alsmede de sector-initiatieven met betrekking tot de onderwerpen die in paragraaf 7.2 van het tweede MCA-rapport aan de orde zijn gesteld (bijlage V).

Teneinde te illustreren dat veel onderwerpen die in het MCA-rapport aan de orde komen (zoals de *wicked problems*) niet nieuw maar telkens terugkerend zijn, worden enkele rapporten – van *The Accounting Establishment* (1977) tot en met de *Brydon-review* (2019) – van andere internationale onderzoekcommissies besproken (bijlage VI).

Tevens is een lijst met regelmatig voorkomende termen en afkortingen toegevoegd (bijlage VII). In de laatste bijlage worden enkele gegevens van de MCA-leden weergegeven (bijlage VIII).

Literatuurverwijzingen, tekstkaders en citaten, datum afsluiting onderzoek

De MCA heeft ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport, het aantal verwijzingen (bewust) tot een minimum beperkt. De MCA heeft veel informatie en literatuur tot zich genomen, maar verwijst daar alleen expliciet naar indien daar in het rapport rechtstreeks op wordt gesteund. Voor de informatieverzameling wordt verwezen naar de onderzoeksverantwoording in bijlage 1; de MCA heeft geen separate literatuurlijst toegevoegd.

In dit rapport wordt ter illustratie van hetgeen wordt besproken en aanbevolen, gewerkt met tekstkaders. Deze omvatten vaak citaten die ondersteunend zijn aan de bevindingen en aanbevelingen van de MCA. Opname van een citaat (uit interviews, ronde tafels, opvraag van informatie en literatuur) betekent overigens niet dat het daarin aan de orde gestelde op alle vergunninghouders van toepassing is.

De MCA is gestopt met het vergaren van informatie op 20 december 2019.

Samenvatting: impactvolle ingrepen noodzakelijk

Compliment op zijn plaats

'Een compliment van de MCA zou heel fijn zijn. Wij hebben met zijn allen behoefte aan een signaal dat we op de goede weg zijn.' (Young Prof)

- s.1 Het citaat betreft een hartenkreet vanuit de jonge generatie, die heeft gekozen voor een vakgebied dat maatschappelijk gezien nuttig en noodzakelijk was, is en kan blijven. Een beroep met toekomst. Ondanks de kritiek die de accountancysector over zichzelf heeft afgeroepen en moet trotseren. De MCA wil de jonge generatie het hart onder de riem steken, moed geven.
- s.2 Dit rapport begint daarom ook met de conclusie en het compliment, dat de accountancysector er nu beter voor staat dan bij de start van de werkzaamheden van de MCA in 2015. Dat is overigens niet verwonderlijk gegeven de energie, tijd, mensen en de middelen, die sindsdien zijn gestoken in het veranderproces.

Kwaliteitsbewustzijn in de sector versterkt, positieve en hoopvolle initiatieven

- s.3 De MCA heeft het afgelopen jaar ook vastgesteld, dat de sector als geheel meer dan eerder het geval was in beweging is gekomen en dat het kwaliteitsbewustzijn is versterkt. Een cultuur- en gedragsverandering wordt gestimuleerd, met name bij de grote accountantsorganisaties en door de Stuurgroep Publiek Belang, NBA en SRA. Een en ander gericht op het leveren van kwaliteit en het meer centraal stellen van het publiek belang.
- s.4 Voorts heeft de MCA van diverse positieve en hoopvolle initiatieven kennisgenomen, zoals: verandering van de toon aan de top, gerichte acties ter vermindering van de werkdruk, cultuuronderzoeken en meer beleidsmatige aandacht voor fraude. Ook worden vaker oorzakenanalyses op dossierniveau uitgevoerd, wordt er meer gestuurd op het verhogen van het lerend vermogen en is er sprake van het verhogen van de controle- en partneruren op een opdracht.

De toon van dit rapport: naar de aard daarvan, van nature kritisch

'Het mensbeeld ten aanzien van accountants wordt veel te negatief weggezet. Wij worden gepresenteerd als mensen die niets willen. Het overgrote deel van de accountants wil inmiddels wel. Maar het is zeker nog geen gelopen race.' (niet-OOB)

- s.5 Dit citaat staat voor een grote groep accountants, die iedere dag hun werk vanuit goede overtuigingen uitvoeren. Die trots zijn op hun vak, die kwaliteit willen leveren, die oog hebben voor het publiek belang en die van toegevoegde waarde voor hun cliënten willen zijn. Maar ook een groep die het zo langzamerhand heeft gehad met de kritiek op hen en met de maatregelen en veranderingen, waarmee zij nu al jarenlang worden geconfronteerd.
- s.6 De MCA is zich van dat laatste goed bewust, maar kiest er even bewust voor om in dit rapport kritisch te zijn, hetgeen iets anders is dan negatief, op de invoering van maatregelen en veranderingen. Die houding komt voort uit het hanteren van een aantal uitgangspunten, waarmee accountants vertrouwd zijn en die zij dagelijks zelf verplicht zijn te hanteren. Namelijk:

- het uitvoeren van werkzaamheden vanuit een *professioneel-kritische instelling* (controlestandaard 200, paragraaf 15);
 - het verkrijgen van *voldoende en geschikte controle-informatie* (controlestandaard 500, paragraaf 6);
 - het vaststellen van *opzet, bestaan en werking* van maatregelen.
- s.7 De toon die de MCA per saldo heeft gekozen, is gelijk aan de toon die de accountant hanteert in zijn management letter, die aan cliënten wordt verstrekt: van nature kritisch, voornamelijk gericht op leemtes en de hoofdlijnen van verbetering.

Voorbeeldtekst management letter accountant

*'Zoals U zult begrijpen is de management letter van **nature kritisch**. Wij rapporteren immers voornamelijk over de eventuele **leemtes** of mogelijkheden ter verbetering van de financiële en administratieve processen, de administratieve organisatie daarvan en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing. Op uw verzoek geven wij op **hoofdlijnen** aan op welke wijze **verbetering** van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing kunnen worden doorgevoerd.'*

Spiegel voor de accountancysector

- s.8 De uitgangspunten die de MCA heeft gehanteerd, leiden naar de titel van dit rapport: *Spiegel voor de accountancysector*. In dit rapport reflecteert de MCA op hetgeen zij heeft waargenomen, op hetgeen haar is aangereikt, op hetgeen door nader onderzoek is verkregen.
- s.9 De MCA is van mening dat de accountancysector – al haar inspanningen ten spijt – nog te weinig in de spiegel heeft gekeken en kijkt. Anders gezegd: het zelfbeeld van de sector is te positief en ook tekenen van zelfgenoegzaamheid keren langzaam maar terug. Na jaren van veranderen ontstaat bij te veel betrokkenen binnen de sector de gedachte dat zij al ver op de goede weg zijn gevorderd en dat de focus nu weer op andere zaken kan worden gericht. Veranderen is echter wezenlijk iets anders dan het invoeren van maatregelen. Cultuur- en gedragsverandering vergt in de toekomst dan ook nog meer leiderschap en het verbeteren van de verandercondities. Indien de aandacht daarvoor verslapt, ontstaat het gevaar dat de inspanningen tot nog toe – bij gebreke van duurzame borging – te weinig effectief zullen zijn.

Als geheel staat de sector eerder op een kruispunt, dan dat zij al op de goede weg is beland

- s.10 De uitkomsten van het monitoringproces laten ook zien, dat nog niet kan worden gesteld dat de gehele sector al op de goede weg is. Binnen ieder segment, van de grote tot de kleine accountantsorganisaties, zijn verbeteringen mogelijk en noodzakelijk. Een groot deel van de sector staat nog steeds op het kruispunt van verandering en heeft hooguit de goede weg in zicht. Een deel twijfelt nog over de te nemen afslag, een deel zit in de weerstand en komt daardoor onvoldoende vooruit.
- s.11 Uit het voorgaande blijkt direct de moeilijkheid van onderzoeken naar de accountancysector: het onderzoeksveld is veelzijdig en gedifferentieerd. Het is daarom lastig om over dé accountancysector, dé accountantsorganisatie en dé accountant te spreken. Temeer daar het onderzoeksveld verdeeld is en lang niet altijd met één stem spreekt. Grote en kleinere kantoren. OOB- en niet-OOB-vergunninghouders. Koplopers en achterblijvers. Trekkers en volgers. Veranderingsgezinden en remmers.

De tijd is rijp voor impactvolle ingrepen

- s.12 Met oog voor en besef van die veelzijdigheid, differentiatie en verdeeldheid, heeft de MCA haar conclusies getrokken en een rapport geschreven waarin zoveel mogelijk inzicht wordt gegeven in de ontwikkelingen binnen de accountancysector. Op sectorniveau, maar ook in segmenten. Inzicht op hoofdlijnen, met rode draden.

s.13 Hoewel niet iedere accountant(sorganisatie) die het aangaat, zich in het gehele rapport zal (willen) herkennen, staat de MCA voor de schets van hoofdlijnen en rode draden. Die zijn gebaseerd op de MCA-werkzaamheden van de afgelopen vijf jaar. Daarbij is gebruik gemaakt van feiten en onderbouwde analyses, op basis van door de sector en derden (schriftelijk en verbaal) aangereikt materiaal, vele interviews, openbare rapporten van toezichthouders, het interim-rapport van de CTA en rapporten van andere (buitenlandse) onderzoekscommissies, wetenschappelijke artikelen en dergelijke.

Alles overziende, concludeert de MCA dat het nu de tijd is om tot impactvolle ingrepen te komen.

Waarom is nu de tijd rijp om tot noodzakelijke en impactvolle ingrepen te komen?

1. Kwaliteitsrapporten van de AFM en andere toezichthouders laten over een reeks van jaren zien, dat accountantsorganisaties in Nederland (maar overigens ook wereldwijd) een te hoog aantal **kwaliteitsgebreken** tonen. Daarnaast leveren de interne inspectierapporten van accountantsorganisaties, ook een te laag percentage voldoende op. De kwaliteitsgebreken vormen een belangrijk onderdeel van de **prestatiekloof**.
2. Gevolg van die kwaliteitsgebreken zijn verwijtbare want vermijdbare **incidenten** (in verleden én heden). Deze zijn beeldbepalend en soms zelfs leidend in discussies over de accountancysector. Zij vormen daarmee eveneens een belangrijk onderdeel van de **prestatiekloof**. De MCA ziet de incidenten voor een groot deel dus als concretisering of manifestatie van de onder 1 genoemde kwaliteitsgebreken. Bij goed functionerende kwaliteitsborgingssystemen binnen accountantsorganisaties, komen (signalen inzake) incidenten eerder naar voren en kan maatschappelijke schade worden beperkt en/of voorkomen.
3. De OOB-vergunninghouders, met name de Big 4 (Deloitte, EY, KPMG en PwC), zijn uitgegroeid tot **stroomorganisaties**. Dat geeft hen marktmacht en schept een afhankelijkheidsrisico. Hetgeen – net als bij de bancaire sector het geval is – **een stevige grip van de wetgever en toezichthouder** op dit deel van de sector **noodzakelijk** maakt én **rechtvaardigt**.
4. De in verband met de noodzakelijke kwaliteitsverbetering getroffen **maatregelen en veranderingen**, zijn na een proces van vijf jaar nog **onvoldoende geborgd** en de **effecten** ervan zijn nog **onvoldoende aangetoond**. Bovendien ontbreekt (nog steeds) een logisch verband tussen enerzijds de door de sector en accountantsorganisaties getroffen maatregelen en anderzijds de weg te nemen oorzaken en de te bereiken effecten. Voorts zijn de **wicked problems** (zoals: de structuurmodellen, fraude alsmede marktordening en marktwerking), door de sector nog steeds **onvoldoende geadresseerd**.
5. De maatregelen die de accountancysector de afgelopen jaren heeft getroffen alsmede het cultuur- en gedragsveranderingsproces, komen in belangrijke mate voort uit **druk van buitenaf** (extrinsieke motivatie). Het veranderproces vertoont sectorbreed te weinig focus en diepgang, mist snelheid en doortastendheid; bovendien **ontbeert** het **veranderproces** een **integrale aanpak**. De toon aan de top is pas echt geloofwaardig indien deze voortkomt uit intrinsieke motivatie. Een dergelijke toon heeft de MCA de afgelopen vijf jaar, naast diverse positieve uitzonderingen, te vaak niet aangetroffen. De motie-Nijboer (2014), de twee eerdere MCA-rapporten en de instelling van de CTA door Minister Hoekstra, zijn recente voorbeelden van druk van buitenaf waardoor de sector in beweging is gekomen.
6. De maatregelen en veranderingen zijn ingezet door de 'laatste kans' die de politiek de sector in 2014 heeft geboden. Daardoor is er de facto sprake van **zelfregulering**. Daarmee ontbreekt het dwingende karakter van wet- en regelgeving. Daarin schuilt het risico dat de stappen die de afgelopen jaren voorwaarts zijn gezet, in de toekomst weer (gedeeltelijk) zouden kunnen worden teruggedraaid. Bijvoorbeeld zodra de druk op de sector is verlicht, de financiële resultaten tegenvallen, een recessie intreedt of nieuwe bestuurders aantreden, die (weer) andere aspecten dan kwaliteit en het publiek belang laten prevaleren. Anders gezegd: de **maatregelen en veranderingen** van de afgelopen periode zijn **onvoldoende verankerd** en daardoor op belangrijke onderdelen **omkeerbaar**.

7. De geschiedenis laat zien dat de problemen die zich binnen de accountancysector manifesteren, een sterk repeterend karakter hebben. Bijlage VI bij dit eindrapport bevat een beschrijving van het Amerikaanse Senaatsrapport *The Accounting Establishment* (1977). In dat rapport komt het grootste deel van de problematiek aan de orde, die tijdens de werkzaamheden van de MCA centraal heeft gestaan. Dat is ook het geval voor diverse andere rapporten die in bijlage VI aan de orde komen, waarvan de Engelse *Brydon-review* (2019) de meeste recente is. Die herhaling van discussie toont zowel de aard van de (*wicked*) problematiek, als de macht van systeemorganisaties én het gebrek aan doorzettingsmacht van overheden en toezichthouders. Het is daarom **tijd het repeterend karakter te beteugelen** en in te grijpen, in plaats van te wachten op weer nieuwe commissies die vermoedelijk tot eenzelfde soort probleemanalyse en aanbevelingen gaan komen. In deze wijst de MCA ook op belangrijke overeenkomsten, in zowel de probleemanalyse als de oplossingsrichting, in de onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen rapportages van de CTA en MCA.
8. Kortom: de **onacceptabel brede prestatiekloof, tast** het maatschappelijk en politiek **vertrouwen aan** in accountants(organisaties). Dat is zorgwekkend, omdat zij een betekenisvolle rol in het systeem van *corporate governance* behoren te vervullen: de accountant als betrouwbare speler in het financieel-economisch verkeer, als zekerheidsverschaffer, poortwachter en slot op de deur bij verantwoordingsstukken van derden.

Impactvolle ingrepen, een samenhangend pakket van 30 aanbevelingen

- s.14 De hoofdlijnen en rode draden vormen uiteindelijk de basis voor een samenhangend pakket van een dertigtal aanbevelingen. Deze zijn erop gericht om zoveel mogelijk de (potentieel) schadelijke prikkels weg te nemen. De aanbevelingen zijn geclusterd op het niveau van het systeem, de organisatie, het individu en rond enkele thema's. Aanbevelingen die zijn gekoppeld aan de *wicked problems*, die de MCA in haar eerdere rapporten nadrukkelijk een plaats heeft gegeven.
- s.15 De MCA spreekt in deze over *impactvolle ingrepen*. De impact is tweeledig. Ten eerste de zwaarte van het pakket aan maatregelen. Bijvoorbeeld de hervorming van toezicht en de intensivering daarvan, zowel ten aanzien van OOB- als niet-OOB-vergunninghouders. De MCA is voorstander van toezicht in één hand (bij de AFM) waardoor uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van het toezicht beter worden geborgd. De MCA stelt een éénjaars- (OOB) en driejaarstermijn (niet-OOB) voor de toezichtcyclus voor, waar nu termijnen gelden van drie respectievelijk zes jaar.
- Een impactvol voorstel is het invoeren van de eis, dat een vergunninghouder ten minste 10 wettelijke controle-opdrachten moet verrichten om de vergunning te kunnen behouden (waarbij een in- en uitgroei-model wordt gehanteerd). Een eis waaraan momenteel ruim 100 van de ongeveer 270 vergunninghouders niet voldoen. Reden voor invoering van een dergelijke eis is dat de kwaliteitseisen die met een vergunning samenhangen, investeringen vergen in onder meer personeel, kwaliteitsborgingssysteem, compliance en vaktechniek. Dat vereist een bepaalde schaalomvang, hetgeen ook op vaktechnische gronden is aan te bevelen. Overigens geldt een soortgelijke eis ook in de vliegindustrie en medische wereld.

De NBA dient zich vanuit haar wettelijke taken primair te richten op de belangen van individuele leden en niet, zoals thans te vaak het geval is, op de belangen van accountantsorganisaties. De constatering dat de invloed van de Big4 op beroepsorganisatie NBA te groot is, leidt onder meer tot de aanbeveling om voortaan een onafhankelijk bestuursvoorzitter door de voor de accountancy verantwoordelijke Minister te laten benoemen. Maar ook tot de aanbeveling om het proces van regelgeving onafhankelijker te maken en het publiek belang daarin beter te borgen.

De constatering dat systeemorganisaties een systeemrisico vormen, maakt dat naast kwaliteit ook de weerbaarheid net als de financiële transparantie van dergelijke OOB-organisaties dienen te worden vergroot. Het afscheid nemen van *profit pooling* tussen de accountancy- en adviestak van multidisciplinaire organisatie en het in de plaats daarvan invoeren van *ring fencing*, ziet de MCA als een stap vooruit. Die maatregel, in combinatie met de verplichte verhoging van het buffervermogen van systeemorganisaties, maakt dergelijke organisaties weerbaarder. Bovendien is het zuiverder om de inkomsten uit de uitvoering van een wettelijke taak, te scheiden van de inkomsten uit puur commerciële activiteiten.

Deze maatregelen met financiële impact voor accountantsorganisaties, verleggen de aandacht van prikkels ten aanzien van het individu (zoals de *claw back*-regeling en financiële sancties bij kwaliteitsgebreken) naar financiële prikkels voor de *accountantsorganisaties*. Op deze wijze krijgt de accountantstak meer *skin in the game*, hetgeen de MCA als een belangrijke prikkel ziet om duurzaam hoogwaardige kwaliteit te leveren. De MCA acht dat een passende aanvulling op de verantwoordelijkheden die voor dergelijke organisaties voortvloeien uit het kwaliteitsborgingssysteem en hun zorgplicht.

Die zorgplicht rechtvaardigt ook de maatregel om de Opdrachtgerichte Kwaliteitsbeoordelaar (OKB-er) voortaan ook de controleverklaring mee te laten tekenen. Een maatregel waarmee tevens wordt beoogd de kwaliteit van interne inspecties te vergroten. Voorts acht de MCA maatregelen in het kader van het verstevigen van de rol van accountants inzake fraude en (dis)continuïteit van groot belang. Juist op deze terreinen doen zich vaak beeldbepalende incidenten voor, die het vertrouwen in accountants(organisaties) aantasten en die niet in het publiek belang zijn. Bij onderwerpen zoals fraude en (dis)continuïteit gaat het er vooral om dat het accountantsberoep de wil en juiste attitude toont om de rol die haar is toebedeeld waar te maken. Belangrijk daarbij is, om meer te investeren in de gereedschapskist die de accountant nodig heeft om die rol daadwerkelijk waar te kunnen maken. Daarnaast acht de MCA het verstandig in wetgeving vast te leggen dat in het kader van de meldplicht fraude onderwerpen zoals witwassen, corruptie, kartelvorming en bepaalde andere vormen van non-compliance voortaan expliciet onder de definitie van fraude vallen.

s.16 Ten tweede betreft de impact van de ingrepen, het feit dat deze deels in wet- en regelgeving dienen te worden verankerd. Daarmee is het niet langer de accountancysector die de regie heeft over de invoering van maatregelen, maar is dat de wetgever. Hetgeen tot een betere en steviger borging van maatregelen leidt en deze minder makkelijk omkeerbaar zijn dan bij zelfregulering het geval is. Dat, in combinatie met een steviger rol voor de AFM en een (nieuw in te stellen) Monitoring Commissie Accountancy, zorgt ervoor dat er voldoende druk op de sector blijft.

s.17 De geschiedenis laat iedere keer weer zien dat de sector externe druk en overheidsingrijpen ook nodig heeft. Het is immers telkenmale politiek ingrijpen geweest, dat een stevige impuls heeft gegeven aan wezenlijke veranderingen binnen de sector. Markante ijkpunten in de afgelopen 15 jaar zijn: (1) de invoering in oktober 2006 van de Wta; (2) besluitvorming in februari 2010 over de invoering van verplichte kantoorroelatie en een verbod op adviesdiensten bij controlecliënten in het OOB-segment; (3) het naar aanleiding van de motie-Nijboer in mei 2014 geven van een laatste kans aan de sector om met verbetermaatregelen te komen; en (4) de aankondiging in november 2018 van de instelling van de Commissie Toekomst Accountancysector door Minister Hoekstra.

Terugblik: veranderproces accountancysector kent een suboptimaal startpunt

s.18 Het eindrapport van de MCA heeft een wezenlijk ander karakter, dan haar eerste twee rapporten. Ditmaal wordt niet alleen gekeken naar de voortgang en vooruitgang, die de accountancysector sedert het vorige rapport en ijkmoment (mei 2018) heeft gemaakt. In dit rapport blikt de MCA terug op de volle periode van haar werkzaamheden (2015-2019). Maar bovenal is dit rapport anders, omdat in tegenstelling tot de eerdere rapporten de focus nadrukkelijk ook is gericht op het doen van aanbevelingen die het beroep en de sector toekomstbestendig beogen te maken.

- s.19 Begin 2015 was de sector na een turbulent jaar enigszins in verwarring. Een door de beroepsorganisatie (NBA) ingestelde werkgroep met jonge partners, had in een relatief korte periode een rapport met 53 verbetermaatregelen afgescheiden. Rijp en groen door elkaar.
- s.20 Het rapport van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep kreeg als titel mee *In het publiek belang* (25 september 2014): *'Bij deze beroepsgroep hoort een attitude die publiek belang stelt boven eigenbelang, die kwaliteit stelt boven winstmaximalisatie en die wordt gedreven door een continue verbetering van de professionele kwaliteit.'*
- s.21 De werkgroep constateerde ook dat een periode van hoogconjunctuur en het in het verleden ontbreken van extern toezicht, hebben geleid tot een verwaarlozing van elementaire vakprincipes: *'De economische meewind en de omzet- en resultaatstijgingen voor het uitbreken van de crisis resulteerden in een cultuur van genoegzaamheid, waarin maatschappelijke ontwikkelingen eenvoudig konden worden genegeerd of onderschat.'*
- s.22 Aan de instelling van de werkgroep lagen diverse incidenten ten grondslag: *'En waar in eerste instantie sprake leek te zijn van incidenten, duidde de aaneenschakeling ervan op een structureel probleem.'* Een belangrijke vaststelling van de werkgroep, die – zoals zij stelt – nadrukkelijk werd bevestigd door AFM-rapportages.
- s.23 De meerwaarde van de werkzaamheden van de werkgroep is, dat hun rapport als een katalysator van verandering heeft gefungeerd. Het wekt op basis van de citaten hiervoor, geen verbazing dat daarbij cultuur- en gedragsverandering centraal is gesteld. Gericht op het minimaliseren van het risico op fouten, het stimuleren van de juiste prikkels, het afleveren van kwalitatief goed werk en het leren van fouten.
- s.24 De werkgroep is gekomen met een grote hoeveelheid maatregelen. Naar de mening van de MCA heeft de werkgroep de kern van waar het in de accountancysector om gaat, onvoldoende geraakt. De oorzakenanalyse van het structureel probleem van de sector ging onvoldoende diep, waardoor bovendien belangrijke oorzaken (*wicked problems*) onderbelicht zijn gebleven. Met als gevolg dat het startpunt van de cultuur- en gedragsverandering in september 2014, suboptimaal was.

Onderzoek en aanbevelingen MCA primair gericht op verkleinen prestatiekloof

- s.25 De MCA merkt op dat haar taakopvatting zodanig is, dat zij zich primair heeft te richten op de prestatiekloof en aanbevelingen die deze beogen te verkleinen. Bij die kloof gaat het erom dat de accountant(sorganisatie) niet waarmaakt hetgeen volgens wet- en regelgeving zou moeten. Het gaat om diens *eigen* handelen.
- s.26 Om die reden schenkt de MCA niet, nauwelijks of beperkt aandacht aan andere (belangrijke) onderwerpen en aan de actoren die in de keten van belang zijn. Zoals de kwaliteit van de door de cliënt aangeleverde informatie, de rol van de auditcommissie, het vraagstuk van de controle van niet-financiële informatie, de *in control statement*, innovatie of de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep.
- s.27 De MCA miskent daarmee geenszins het belang van dergelijke onderwerpen, zij vormen echter niet de kern van haar opdracht. De MCA acht de genoemde onderwerpen juist (ook) van groot belang en ziet deze onderwerpen dan ook nadrukkelijk als aandachtsgebieden voor een nieuw in te stellen Monitoring Commissie Accountancy (dit is één van de aanbevelingen van de MCA). Een dergelijke commissie is bij uitstek geschikt om als actor van buiten de kring van belanghebbenden binnen de accountancysector, mede richting te geven aan de ontwikkeling en toekomst van de sector.

s.28 Evenmin wordt door de MCA diep ingegaan op het brede begrip verwachtingskloof. De Engelse mededingingsautoriteit *Competition & Market Authority* (CMA) constateerde in het rapport *Statutory audit services market study* (18 april 2019) het volgende: *'We are unpersuaded that the so-called 'expectations gap', between what people think an audit does and what it is required to do, is the main reason for the shortcomings in performance.'* En voorts: *'current performance is missing its target – the 'expectations gap' is no excuse for that failure.'*

S.29 De MCA sluit zich bij deze constatering aan en schenkt daarom weinig aandacht aan het vanuit de sector veelvuldig refereren aan de verwachtingskloof. Sterker, zij ziet het door de sector telkens verwijzen naar de verwachtingskloof als een afleidingsmanoeuvre van waar het echt om gaat.

Er is nog steeds sprake van een prestatiekloof, ingekleurd door kwaliteitsgebreken en incidenten

s.30 De Werkgroep Toekomst Accountantsberoep constateerde als gezegd een structureel probleem en wees daarbij op incidenten. De MCA definieert het structureel probleem als volgt: *'Het bestaan van een prestatiekloof, blijkend uit kwaliteitsgebreken (conform toezicht- en inspectierapporten) en daaruit voortvloeiende incidenten.'*

s.31 Vanuit de sector wordt er regelmatig op gewezen dat incidenten niet zijn uit te bannen. Sommige wetenschappers wijzen erop dat je op basis van incidenten (N=1) geen beleid moet formuleren, omdat het binnen de sector als geheel wel meevalt en de sector er dan ook goed voorstaat.

s.32 Het onderzoek en het oordeel van de MCA zijn echter maar zeer ten dele gebaseerd op incidenten. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt aangetoond dat rapporten van nationale en internationale toezichthouders over een reeks van jaren te veel kwaliteitsgebreken blootleggen en te veel onvoldoendes ten aanzien van accountantsdossiers (of onderdelen daarvan) uitdelen. Onvoldoendes, die bovendien ook met een te hoge frequentie worden vastgesteld in interne kwaliteitstoetsingen binnen accountantsorganisaties. Waarbij helaas moet worden geconstateerd dat die interne kwaliteitstoetsingen veelal voldoende opleveren op dossiers die bijvoorbeeld door de AFM als onvoldoende worden aangemerkt. Waaruit kan worden opgemaakt dat het aantal voldoende bij interne kwaliteitstoetsingen in de praktijk nog lager ligt dan door de sector wordt aangegeven.

S.33 Er zijn diverse indicaties, die op zijn minst twijfel oproepen over de effectiviteit van de door de sector en individuele accountantsorganisaties getroffen maatregelen en het door hen gekozen veranderpad. De MCA verwijst in deze naar hoofdstuk 2 van dit eindrapport, waaruit onder meer blijkt:

- dat een Nederlandse **Big4-vergunninghouder** in een recent rapport (**30 april 2019**) van de Amerikaanse toezichthouder op de sector (PCAOB), bij alle drie getoetste dossiers het oordeel krijgt dat er sprake is van deficiënties waardoor die dossiers als onvoldoende zijn aangemerkt;
- dat een recent AFM-rapport (**14 november 2019**) laat zien, dat bij een toetsing van 14 dossiers inzake wettelijke controles die door de **Next5** in 2017 en 2018 zijn uitgevoerd, er in 12 gevallen sprake is van een onvoldoende en slechts tweemaal van een voldoende;
- dat de AFM in datzelfde rapport (**14 november 2019**) ten aanzien van de **Next5** vaststelt, dat *'kwaliteitswaarborgen de tekortkomingen in wettelijke controles niet hebben kunnen voorkomen of gedetecteerd'*. Het gaat dan om interne kwaliteitstoetsingen zoals opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelingen (OKB's) en interne kwaliteitsonderzoeken (IKO's). Het meest recente AFM-rapport over de **Big4 (28 juni 2017)** toont eveneens dat de AFM-onvoldoendes intern binnen de Big4 grotendeels niet als onvoldoende zijn aangemerkt. De *factsheets* van de sector (**september 2019**) tonen eveneens aan dat interne toetsingen te weinig voldoende opleveren (ongeveer 70%);
- dat een tweetal recente rapporten (van SRA en AFM, beide van juni 2019) ten aanzien van **niet-OOB-vergunninghouders**, een dalende trend in de toetsresultaten laten zien;

- dat relatief **recente Nederlandse incidenten**, zoals het faillissement van Imtech (**2015**), de boekhoudfraude bij Steinhoff (**2017**) en de witwasperikelen bij ING (**2018**), eveneens de vraag oproepen of de betrokken accountants(organisaties) adequaat hebben gehandeld;
- dat aanvullend kan worden verwezen naar **recente internationale toezichtrappen** en incidenten, waarbij de internationale netwerken (waarvan Nederlandse **OOB-vergunninghouders** deel uitmaken) zijn betrokken. Deze leveren eveneens een zorgwekkend beeld op over de (te) hoge hoeveelheid door toezichthouders vastgestelde kwaliteitsgebreken (in 37% van ruim 921 dossiers, aldus IFIAR).

s.34 Waar het dus om gaat is te erkennen dat de kwaliteitsgebreken de essentie van de prestatiekloof vormen. Deze gebreken roepen het risico op fouten en incidenten op. Anders gezegd: de MCA ziet incidenten als de concretisering of manifestatie van het risico dat uit de kwaliteitsgebreken voortvloeit. Wat de toezichtrappen en tuchtzaken inzake incidenten blootleggen, is dat het regelmatig gaat om vermijdbare kwaliteitsgebreken. Die vermijdbaarheid maakt dat de kwaliteitsgebreken en incidenten betrokkenen zijn te verwijten. Dat is hetgeen toezichthouders en tuchtrechters telkenmale dan ook doen.

s.35 Diegenen die verwijzen naar rechterlijke uitspraken waarin de rechter – kort gezegd – heeft vastgesteld dat het aantal dossieronderzoeken van de AFM te beperkt is om daaraan in het kader van de zorgplicht gevolgen te verbinden, gaan aan een belangrijk punt voorbij. Namelijk dat een reeks van 10 AFM-rapporten over de periode april 2007 tot november 2019, tot in totaal 314 dossiertoetsingen heeft geleid met als rode draad enkele tientallen procenten aan onvoldoendes. Het internationale beeld is – met een relatief hoog en representatief aantal getoetste dossiers - niet anders. Dat geldt eveneens voor de interne inspectierapporten bij de grootste Nederlandse accountantsorganisaties.

s.36 Dergelijke cijfers zijn, zeker gezien vanuit het publiek belang, eenvoudigweg onacceptabel. Niet alleen gezien over de reeks van jaren, maar ook ten aanzien van recente toetsingen (zie tekstkader hiervoor). In het verleden is vanuit de sector ten aanzien van recente toetsingen, regelmatig betoogd dat de getoetste dossiers uit de oude tijd stamden en dat de sector er alweer beter voor zou staan. Dat argument is echter te vaak niet (geheel) valide gebleken, omdat ook latere toetsingen weer een te hoog percentage aan onvoldoendes toonden.

Veranderproces kent onvoldoende diepgang en ontbeert integrale aanpak

s.37 Het suboptimale startpunt voor het in 2014 in gang gezette veranderproces, maakt de weg naar de finish langer. De aanpassingen van maatregelen en de veranderrichting in de loop van de afgelopen vijf jaar (onder meer in de vorm van een *Veranderagenda* en diverse initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang), hebben dat gebrek onvoldoende gerepareerd. Net als bij de oorzakenanalyse van de werkgroep, is hieraan een gebrek aan diepgang debet.

s.38 De rode draad bijvoorbeeld in de uitingen en beleidsinitiatieven van de NBA is, dat telkens kleine stapjes vooruit worden gezet. Maar ook dat de Nederlandse accountancysector niet zelf in staat blijkt wezenlijke veranderingen teweeg te brengen. Kort gezegd, is het ingrijpen vooral reactief in plaats van proactief geweest en bleek het bovendien te weinig doortastend. De veranderaanpak is telkens *too little, too late*.

s.39 Concrete voorbeelden van *too little*:

- de tot nog toe door de sector getroffen maatregelen, die per saldo te weinig meetbaar effect sorteren;
- de onvoldoende mate van aandacht voor diepgaande oorzakenanalyses en het zoeken naar adequate oplossingsrichtingen voor *wicked problems*;

- het gebrek aan focus op het overbruggen van de *prestatiekloof* (zich uitende in kwaliteitsgebreken en incidenten), mede door het te vaak verleggen van de aandacht naar de bredere verwachtingskloof en derden;
- het onvoldoende onderkennen dat *elementaire vaktechniek* de basis vormt van de telkenmale door in- en externe toezichthouders vastgestelde *kwaliteitsgebreken*;
- het onvoldoende onderkennen en erkennen dat die kwaliteitsgebreken, het risico duiden waaruit *incidenten* ontstaan;
- het onvoldoende aandacht besteden aan de analyse van incidenten door vooral op zoek te gaan naar *best practices*, terwijl een kwetsbare opstelling ten aanzien van *bad practices* ontbreekt;
- het centraal stellen van kwaliteit, terwijl aspecten zoals *marktordering en marktwerking* alsmede het verhogen van de *weerbaarheid van accountantsorganisaties*, nadrukkelijk ook aandacht behoeven;
- de aandacht voor het onderwerp *werkdruk* is verhoogd, maar aanpalende oorzaken zoals *tijdsdruk* en *budgetdruk* blijven onderbelicht;
- het opstellen van een *fraudeprotocol* dat weinig meer omvat dan een samenvatting van bestaande wet- en regelgeving.

s.40 Concrete voorbeelden van *too late*:

- het is niet de sector maar de AFM geweest, die op zoek is gegaan naar kwetsbaarheden en schadelijke prikkels in de structuurmodellen (verdienmodel, businessmodel, partnermodel en intern verrekenmodel);
- het is niet de sector maar Minister van Financiën Hoekstra geweest, die in november 2018 een versnelling in het veranderproces heeft aangebracht;
- het is niet de sector maar het zijn de CTA, MCA en diverse buitenlandse onderzoekscommissies die met impactvolle voorstellen voor (overheids)ingrepen komen, teneinde het maatschappelijk vertrouwen in de accountancysector te herstellen;
- de te trage aanpak van het veranderproces dat nu al ruim vijf jaar duurt, waardoor bij velen binnen (maar ook buiten) de accountancysector verandermoedigheid en veranderapathie zijn ontstaan.

s.41 De voorbeelden illustreren daarnaast dat de accountancysector ook anno 2019 ten aanzien van de grote onderwerpen en heilige huisjes, nog te vaak reactief is en pas echt in beweging komt nadat van buitenaf meer druk wordt gezet. Hoewel de MCA in de accountancysector vooruitgang waarneemt en met name bij de jongere garde de wil ziet om het anders te doen (minder commercieel, minder geld gedreven, meer op kwaliteit gericht, publiek belang centraal), constateert zij ook tot op het hoogste partner- en soms ook nog op bestuursniveau uitingen van veranderweerstand. Door diverse gesprekspartners, zowel op bestuursniveau als onder Young Profs, is geweest op het heden nog steeds bestaan van een moeilijk te doorbreken leemlaag van senior-managers en partners die niet mee willen of kunnen met de noodzakelijke veranderingen.

s.42 Vorenstaande maakt dat het veranderproces duidelijk verbetering behoeft. Daarbij dient een integrale aanpak van de cultuur- en gedragsverandering centraal te staan, namelijk door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext; en (4) gedrag, in onderlinge samenhang te benaderen.

s.43 Met name het meer tonen van leiderschap ten aanzien van het veranderproces is en blijft cruciaal. De beste maatregelen kunnen worden voorgesteld en ingevoerd, maar zonder een doelgerichte en doeltreffende aansturing van het veranderproces neemt de kans van slagen daarvan af. Zonder steun, inzet en investeringen vanuit en door de accountancysector zullen ingezette veranderingen en aanpassingen in de vorm van maatregelen, wet- en regelgeving alsmede meer toezicht, immers aan kracht en effectiviteit inboeten of zelfs vruchteloos zijn.

Werking en effecten maatregelen onvoldoende aangetoond, van duurzame borging nog geen sprake

s.44 De MCA heeft oog voor de stappen die binnen de sector in de goede richting zijn gezet en constateert dan ook dat de accountancysector er beter voor staat dan bij de start van haar werkzaamheden. Die constatering mag in de nabije toekomst echter niet afleiden van kernbevindingen van de MCA. Namelijk dat de sector (1) in onvoldoende mate heeft aangetoond dat de getroffen maatregelen en veranderingen daadwerkelijk werken en breed genoeg effect sorteren; en dat (2) bovendien niet is vastgesteld dat maatregelen, veranderingen en effecten, duurzaam zijn geborgd.

s.45 Concreet constateert de MCA voorts:

- dat op veel terreinen weliswaar beleid is geformuleerd (*opzet*), dat bovendien is geïmplementeerd (*bestaan*), maar waarvan de effectiviteit (*werking*) niet of onvoldoende vaststaat;
- dat de veranderaanpak traditioneel is en deze zich nog steeds te zeer laat kenmerken als op beheersing en compliance gericht;
- dat daardoor onvoldoende sprake is van een ontwikkeling naar een adaptieve en op leren gerichte cultuur;
- dat de sector steeds meer uiting geeft aan de gewenste tone at the top, maar dat deze echter nog niet, althans onvoldoende aansluit met de net zo noodzakelijke juiste *smell of the place* (werkvloer);
- dat de verandercapaciteit, verandercondities en verandersnelheid binnen de sector niet optimaal zijn en deze daardoor het veranderproces belemmeren en afremmen.

s.46 De MCA stelt voorts vast dat de accountancysector er telkens op heeft gewezen dat de maatregelen en het veranderproces tijd nodig hebben om te renderen, om zich te bewijzen. De MCA is echter van mening dat er na (inmiddels) vijf jaar gerekend vanaf het rapport van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, meer resultaten en effecten aantoonbaar hadden dienen te zijn dan thans het geval is. De sector kan niet om tijd blijven vragen, waar deze al (te) veel tijd heeft genomen. Bovendien roept ook de lange tijd die getroffen maatregelen nodig hebben om te renderen, reeds twijfels op over de effectiviteit van de maatregelen. Maar ook twijfels over de juistheid van de veranderaanpak en het verandervermogen binnen de accountancysector.

De silver bullet of quick fix ontbreekt

s.47 De MCA heeft nimmer gesteld noch verwacht, dat een snelle oplossing of *silver bullet* voor het aanpakken van de prestatiekloof bestaat: het is inherent aan een *wicked problem* dat een dergelijke *quick fix* niet bestaat.

s.48 Dat zou vermoedelijk anders zijn, indien de accountancysector opnieuw zou worden ingericht. Op een blanco tekenvel liggen - indien wordt teruggekeken op en lessen worden getrokken uit de ontwikkeling van de sector en het bestaan van de prestatiekloof - modellen zoals *joint audits*, Rijksaccountants, intermediairs of *audit only firms*, voor velen vermoedelijk meer voor de hand dan het huidige model. Op een blanco tekenvel zou de uitvoering van een wettelijke taak mogelijk niet leiden tot de huidige hoogte van de partnerfee (die beter past in een commerciële omgeving). Op een blanco tekenvel zou het opdrachtgeverschap mogelijk anders dan thans het geval is worden ingericht, teneinde het risico van *wie betaalt, bepaalt* uit de weg te gaan.

s.49 Het blanco tekenvel voor de accountancysector bestaat echter niet. Dát is de realiteit. In de huidige constellatie is een radicale overheidsingreep (zoals de invoering van het *audit only*- model) in de markt en/of de structuur van nationale onderdelen van accountantsorganisaties onverstandig. Indien dat juridisch al mogelijk zou zijn is het thans te risicovol en omgeven met onzekerheden. Hetgeen overigens niet in de weg staat om op onderdelen en kleinere schaal, experimenten en pilots met alternatieve structuurmodellen (onder meer *joint audits*, Rijksaccountants en het intermediairmodel) te starten teneinde die risico's en onzekerheden verder te verkennen.

s.50 Internationale structuuringrepen in de netwerkstructuren zijn op dit moment evenmin aan de orde, al is het alleen maar omdat we in Nederland met het Verenigd Koninkrijk en Australië vooruitlopen in een discussie die internationaal net op gang komt. Het op ministerieel niveau opschakelen tot internationaal niveau van de Nederlandse initiatieven ten aanzien van de accountancysector, is echter wel realistisch en wenselijk.

Impactvolle ingrepen mogelijk en noodzakelijk

s.51 Voorgaande wil echter niet zeggen dat (overheids)ingrijpen dient uit te blijven. Integendeel. De prestatiekloof – die wordt ingevuld door voortdurende kwaliteitsgebreken en telkens terugkerende incidenten – rechtvaardigt (overheids)ingrijpen en het nemen van aanvullende maatregelen. Bovendien zijn de grootste accountantsorganisaties, in de loop der tijd systeemorganisaties geworden. Dat geeft hen marktmacht en brengt een afhankelijkheidsrisico met zich. Ook dat gegeven rechtvaardigt ingrijpen.

s.52 Dit klemt temeer daar de sector de afgelopen jaren onvoldoende in staat is gebleken om zelf voortvarend, doortastend en zonder druk van buitenaf, afdoende effectieve maatregelen te treffen ten aanzien van schadelijke prikkels in structuurmodellen, alsmede met betrekking tot de voor het vertrouwen in accountants(organisaties) belangrijke onderwerpen zoals fraude, witwassen, corruptie en continuïteit.

s.53 Anders gezegd: de sector kan het niet alleen, initiatieven van bijvoorbeeld de wetgever en toezichthouder AFM zijn daarom op korte termijn noodzakelijk. Bovendien loopt de discussie in Nederland over de accountancysector nu al ruim vijf jaar. De lange duur en reeks aan initiatieven, maatregelen en veranderingen werken binnen de accountancysector verlamdend en hebben negatieve effecten op het vertrouwen in accountants en op de aantrekkelijkheid van het beroep. Daarnaast ontstaat verandermoedigheid, hetgeen de effectiviteit van het veranderproces ondermijnt en veel tijd, geld en energie opslokt. Dat laatste gaat ten koste van de noodzakelijke aandacht voor de doorontwikkeling en innovatiekracht van de accountancysector.

s.54 De aanpak van de MCA past in de lijn van denken waarin *wicked problems* worden aangepakt door deze op te knippen en via kleinere deeldilemma's te behandelen en aan te pakken. Niet door voor dit moment te radicale ingrepen te plegen. Wel door een betere balans te creëren tussen enerzijds de ruimte die de sector heeft vanuit de verantwoordelijkheid die zij krijgt (en ook hoort te hebben) om te kunnen handelen vanuit autonomie en zelfregulering, en anderzijds de ruimte die de overheid neemt (en ook moet nemen) om voldoende grip op de sector te houden.

s.55 De aanbevelingen van de MCA worden na deze samenvatting in tabelvorm weergegeven. De tabel dient in samenhang te worden gelezen met hoofdstuk 8, waarin de aanbevelingen worden besproken en onderbouwd. In dat hoofdstuk worden de *wicked problems* en aanbevelingen ook aan elkaar gekoppeld.

Naar een toekomstbestendige accountancysector

Waar de kernfunctie van de accountant het toevoegen van zekerheid in het maatschappelijk verkeer is, verliest deze functie haar waarde door het wegvallen van het in de accountantsverklaring gestelde vertrouwen.

Dit is een probleem voor de accountant die zelf in diskrediet zal raken, voor het vertrouwen in de beroepsgroep als geheel, maar nadrukkelijk ook voor het maatschappelijk verkeer (bedrijfsleven, overheid, financiële markten) ten behoeve waarvan de accountant zijn verklaringen afgeeft. Daarmee is het belang van de publieke functie geduïd.

Uitstralingseffecten van het handelen van externe accountants, rechtvaardigen een explicietere (meer in detail tredende) normering vanwege de wetgever. Overheid en beroepsgroep delen hierin een belang. Beide zijn gebaat bij een gerechtvaardigd, stabiel en breed gedragen vertrouwen in het functioneren van de accountant.'

(Wta, memorie van toelichting, 1 juli 2004, Kamerstuk 29.658, nummer 3)

s.56 Tot slot verwijst de MCA naar de kern van hetgeen zij bij de uitvoering van haar werkzaamheden en het vervaardigen van dit rapport voor ogen heeft gehad. Namelijk: de randvoorwaarden scheppen om het vertrouwen in accountants(organisaties) te herstellen en de accountancysector robuust en toekomstbestendig te maken. Oftewel: relevant, betrouwbaar, kwaliteitsgericht en van toegevoegde waarde.

Toelichting op tabel met aanbevelingen MCA

- i. De MCA meent dat de wijze waarop de aanbevelingen hierna in een tabel zijn opgenomen, behulpzaam kan zijn voor de lezer van dit eindrapport. De tabel vat de uitwerking van de aanbevelingen in hoofdstuk 8 als het ware samen, maar kan niet los worden gezien van de nadere onderbouwing daarvan in dit eindrapport (met name hoofdstuk 8).
- ii. De MCA beoogt niet de aanbevelingen zodanig vorm te geven dat precies wordt uitgewerkt op welke wijze (wets)wijzigingen moeten plaatsvinden. Veeleer worden de uitgangspunten genoemd die wat betreft de MCA richtinggevend dienen te zijn bij de verdere uitwerking van haar aanbevelingen.
- iii. Overigens zegt de volgorde waarin de aanbevelingen in de tabel en in hoofdstuk 8 worden weergegeven, niets over de prioriteit of de importantie van die aanbevelingen. De MCA gelooft in de kracht van de combinatie van haar aanbevelingen (het totaalplaatje). Het opvolgen van enkele aanbevelingen in plaats van het totaalplaatje, maakt de ingrepen dan ook minder effectief.
- iv. De MCA beoogt in de tabel een koppeling te maken tussen het 'wat en waarom' (weg te nemen oorzaak, op te lossen deelprobleem), de aanbeveling en de beoogde effecten. Dit conform hetgeen de MCA altijd voor ogen heeft gehad, toen zij de sector heeft verzocht het verband aan te geven tussen oorzaken, maatregelen en effecten (het zogeheten OME-model).
Tevens zijn de aanbevelingen ingedeeld naar systeemniveau, organisatieniveau en individueel niveau (conform de indeling van Grabosky, zie bijlage II inzake het beoordelingskader).
- v. De MCA heeft in de tabel de meest betrokken partijen aangegeven. Binnen de accountancysector gaat het dan met name om de OOB-vergunninghouders, de niet-OOB-vergunninghouders, de NBA, de SRA alsmede commissarissen en toezichthouders. Aan de overheidskant gaat het om de wetgever (aanpassingen Wta/Bta), de Minister van Financiën, de AFM. Een enkele keer wordt het maatschappelijk verkeer of een partij daarbinnen (Euronext) genoemd. Bij het benoemen van betrokken partijen (OOB-vergunninghouders, niet-OOB-vergunninghouders en soms alle vergunninghouders), is rekening gehouden met het proportionaliteitsbeginsel.
- vi. De MCA past het proportionaliteitsbeginsel primair toe, door als toets te hanteren of de aanbevelingen in verhouding staan tot de ernst van het op te lossen probleem. Zie verder de nadere toelichting in bijlage III.

Tabel aanbevelingen MCA

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
Systeem A: versteviging en intensivering toezicht.	1. Intensivering toezicht OOB-vergunninghouders, jaarlijks rapport.	De MCA beveelt intensivering aan van het toezicht op OOB-vergunninghouders, door over te gaan tot een jaarlijkse AFM-rapportage. Daardoor wordt de toezichtfrequentie meer in lijn gebracht met die in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten. De rapportage dient te zijn gericht op: (1) het kwaliteitsborgingssysteem; (2) gedrags- en cultuuraspecten; (3) individuele dossiers; en (4) incidenten.	Verhogen toezichtsdruk. Extra prikkel tot kwaliteitsverhoging. Bewaken publiek belang.	AFM OOB-vergunninghouders Wetgever (aanpassing driejaarstermijn in artikel 48a lid 2 Wta)
	2. Intensivering toezicht niet-OOB-vergunninghouders, driejaarlijks rapport.	De MCA beveelt in het verlengde van aanbeveling 1 aan het toezicht op niet-OOB-vergunninghouders eveneens te intensiveren. Dit door de wettelijke termijn van 6 jaar te verlagen naar 3 jaar. Het toezicht dient te zijn gericht op: (1) het kwaliteitsborgingssysteem; (2) gedrags- en cultuuraspecten; (3) individuele dossiers; en (4) incidenten.	Verhogen toezichtsdruk. Extra prikkel tot kwaliteitsverhoging. Bewaken publiek belang.	AFM (alsmede eventueel andere instanties die in de toekomst inhoud geven aan het toezicht op niet-OOB-vergunninghouders) Niet-OOB-vergunninghouders Wetgever (aanpassing zesjaarstermijn in artikel 48a lid 1 Wta)
Systeem B: instelling Monitoring Commissie Accountancy.	3. Instelling Monitoring Commissie Accountancy.	Naast het toezicht van de AFM, is ook een andere blik op de accountancysector nuttig en noodzakelijk (bijvoorbeeld ten aanzien van vraagstukken zoals: niet-financiële informatie, in control statements, fraude, discontinuïteit en de verwachtingskloof). Daarin kan worden voorzien, middels een – door de Minister van Financiën in te stellen – Monitoring Commissie Accountancy. Een dergelijke Commissie zorgt eveneens voor druk op de sector. De MCA acht die noodzakelijk, omdat de sector in het verleden te vaak heeft laten zien niet vanuit zichzelf, maar pas na druk van buitenaf te komen tot maatregelen en veranderingen.	Druk houden op de sector. Extra prikkel tot kwaliteitsverhoging. Bewaken publiek belang. Bewaken en stimuleren relevantie sector.	Accountancysector Minister van Financiën
Systeem C: in één hand brengen toezicht.	4a. Toezicht op alle vergunninghouders concentreren bij AFM. (voorkeursoptie MCA) 4b. Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders door een nog op te richten overheids-toezichthouder. Toezicht op OOB-vergunninghouders blijft bij de AFM. (alternatief 1) 4c. Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders op meer afstand van NBA/SRA. Toezicht op OOB-vergunninghouders blijft bij de AFM. (alternatief 2)	De uitvoering van het toezicht op vergunninghouders is thans feitelijk versnipperd over de AFM, NBA en SRA. Bovendien wordt het door die partijen niet op eenduidige wijze uitgevoerd: de diepgang en de kwaliteit van inspecties is ongelijk. Daarnaast verhoudt belangenbehartiging (door NBA en SRA), zich minder goed in combinatie met de uitvoering van een publieke toezichttaak. De MCA is primair voorstander van het in één hand brengen van het toezicht (bij de AFM, optie 4a). Mocht dat niet haalbaar zijn, dan zijn er andere alternatieven voorhanden (in volgorde van MCA-voorkeur, zijn als alternatieven 4b en 4c in hoofdstuk 8 aan de orde gesteld).	Verbetering toezicht ten aanzien van aspecten zoals: uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een meer onafhankelijk toezichtstelsel. Kwaliteitsverhoging. Publiek belang.	AFM NBA SRA Vergunninghouders Wetgever (borging publiek toezicht in Wta/Bta).

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
	5. Toezicht OOB-vergunninghouders omvat alle wettelijke controle-opdrachten, ook die van niet-OOB-cliënten.	Tijdens de werkzaamheden van de MCA is door enkele OOB-vergunninghouders opgeworpen, dat de toetsing van dossiers van hun niet-OOB-cliënten thans ook door de AFM plaatsheeft. Dat zou het <i>level playing field</i> ten aanzien van niet-OOB-vergunninghouders doorbreken, omdat die niet of nauwelijks met AFM-toezicht hebben te maken. De MCA hanteert als uitgangspunt dat de vergunninghouder in het AFM-toezicht centraal staat en niet diens cliëntèle. Om die reden beveelt de MCA aan het toezicht op OOB-vergunninghouders ook uit te blijven strekken tot hun niet-OOB-cliënten.	AFM-toezicht betreft alle door OOB-organisaties uitgevoerde wettelijke controle-opdrachten. Prikkel tot het leveren van hoge en bovendien uniforme kwaliteit bij alle wettelijke controle-opdrachten.	OOB-vergunninghouders AFM
Systeem D: ingroei-model nieuwe OOB-vergunninghouders.	6. Ingroei-model nieuwe OOB-vergunninghouders.	Het aantal OOB-vergunninghouders is in Nederland (te) laag. Teneinde groei te bereiken, kan de toetredingsdrempel voor potentiële OOB-vergunninghouders worden verlaagd en een ingroei-model worden gehanteerd. Daardoor wordt aan nieuwe OOB-vergunninghouders, enige tijd en ruimte gegund om aan het OOB-kwaliteitsniveau en de bijpassende waarborgen te voldoen.	Groei aantal OOB-vergunninghouders. Verruimen keuzemogelijkheid voor cliënten in het OOB-segment. Vergroten weerbaarheid van systeem. Minder afhankelijkheid van en een kleiner systeemrisico met betrekking tot de huidige OOB-vergunninghouders.	Potentiële OOB-vergunninghouders Wetgever (inbedding ingroei-model in Wta/Bta) AFM
Systeem E: invoering 'vlieguren-criterium' voor uitvoering wettelijke controles door niet-OOB-vergunninghouders.	7. Invoering 'vlieguren-criterium' niet-OOB-vergunninghouders (minimaal 10 wettelijke controle-opdrachten).	De kwaliteitseisen die met een niet-OOB-vergunning samenhangen, vergen investeringen in personeel en in het kwaliteitsborgingssysteem, maar ook in compliance en vaktechniek. Dit alles vergt een bepaalde schaalomvang. Daarom wordt aanbevolen om aan de niet-OOB-vergunning, de eis te koppelen dat jaarlijks ten minste 10 wettelijke controles door de vergunninghouder worden uitgevoerd. Aan die eis kan een in- en uitgroei-model worden gekoppeld.	Handhaven vereiste kwaliteitsniveau in niet-OOB-segment. Publiek belang. Effectievere en efficiëntere inzet beschikbare toezichtcapaciteit.	Niet-OOB-vergunninghouders. Wetgever (eis minimum-aantal wettelijke controle-opdrachten alsmede het in-/uitgroei-model opnemen in Wta/Bta)
Systeem F: rol en positionering NBA aanpassen.	8. Aanpassingen in samenstelling en structuren NBA-gremia, onder meer (voltijds) onafhankelijk bestuursvoorzitter.	De MCA acht de invloed en beïnvloeding van de Big4 op de NBA en het NBA-beleid te groot. De structuur en werkwijze van de NBA is <i>false by design</i> . De taken van de NBA zijn met name gericht op haar leden, individuele accountants. De praktijk is echter te vaak dat de belangen van accountantsorganisaties centraal staan. Daarnaast is er (in de breedte, bij diverse actoren) ontevredenheid over rol en functioneren van de NBA. Voorgesteld wordt de samenstelling en structuren van NBA-gremia aan te passen, door ook andere belanghebbenden dan accountants daarin een plaats en stem te geven. Onafhankelijke voorzitters van belangrijke gremia zijn daarbij wenselijk, met name als het gaat om de (voltijds) voorzitter van de beroepsorganisatie. De Minister van Financiën dient verantwoordelijk te zijn voor de benoeming van de NBA-voorzitter.	Invloed Big4 op beroepsorganisatie NBA verkleinen. Evenwichtigere belangenbehartiging door NBA. Gerichtheid NBA – conform haar wettelijke taken – op individuele leden en niet op accountantsorganisaties. Inbreng van meer onafhankelijkheid in beleids- en besluitvorming. Onafhankelijkheid, gezag en geloofwaardigheid NBA-voorzitter verhogen. Neerzetten van een professionelere organisatie. Bijdrage aan herstel publiek vertrouwen. Publiek belang.	NBA Wetgever (aanpassing artikel 15 Wet op het accountantsberoep, inzake benoemings-procedure voorzitter NBA) Minister van Financiën

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
	9. Opstellen regelgeving onafhankelijker, met borging publiek belang, zwaardere rol Minister(ie) van Financiën.	<p>De MCA acht de invloed van accountantsorganisaties – via hun afvaardiging in beleidsvormende en regelgevende gremia - te groot.</p> <p>Het Adviescollege Beroepsreglementering (ACB) dient dan ook een onafhankelijk voorzitter te krijgen.</p> <p>Belangrijke gremia, zoals de ACB, dienen voorts enkele leden te krijgen die het publiek belang dienen te bewaken (net als bij de <i>International Audit and Assurance Standards Board</i> het geval is).</p> <p>Een zwaardere rol van Minister(ie) van Financiën bij het regelgevend proces wordt aanbevolen, met name door in de toekomst duidelijk zichtbaar te expliciteren op welke wijze het publiek belang door de nieuwe regelgeving wordt gediend.</p>	<p>Meer evenwicht in en onafhankelijkheid ten aanzien van het regelgevend proces.</p> <p>Betere borging publiek belang in het regelgevend proces.</p>	<p>NBA</p> <p>Minister(ie) van Financiën</p> <p>Maatschappelijk verkeer</p>
Systeem G: invoering boetestelsel voor door accountants geweigerde cliënten alsmede toewijzingsmogelijkheid accountant.	10. Boete en eventueel strafbankje of <i>delisting</i> bij door vergunninghouders terecht geweigerde cliënten.	<p>Daar waar accountantsorganisaties controleplichtige entiteiten terecht weigeren, hebben die entiteiten een probleem en niet die accountantsorganisaties.</p> <p>Gegeven de controleplicht moeten die entiteiten worden gestimuleerd hun zaak op orde te hebben. In het uiterste geval kan dat via het opleggen van een (stevige) boete en bij beursgenoteerde ondernemingen via plaatsing op het strafbankje van de beurs of een <i>delisting</i>.</p>	<p>Bewerkstelligen dat controleplichtige organisaties hun zaak op orde hebben.</p> <p>Publiek belang.</p>	<p>Vergunninghouders</p> <p>Wetgever (creatie wettelijke mogelijkheid tot opleggen boete en aanwijzen instantie die daartoe de bevoegdheid krijgt)</p> <p>Controleplichtige organisaties</p> <p>Euronext</p>
	11. Nader onderzoek en uitwerking toewijzings-systematiek geweigerde cliënten.	<p>Indien accountantsorganisaties (potentiële) cliënten niet willen bijstaan, dient een mechanisme te worden ontwikkeld waardoor die controleplichtige organisaties toch kunnen worden gecontroleerd.</p> <p>Nader onderzoek moet uitwijzen op welke wijze dit mechanisme kan worden vormgegeven en welke instantie daarbij dient te worden betrokken. Een te onderzoeken optie, betreft een controle in deze uitgevoerd door Rijksaccountants.</p>	<p>Bewerkstelligen dat controleplichtige organisaties hun zaak op orde hebben.</p> <p>Publiek belang.</p>	<p>Vergunninghouders</p> <p>Wetgever (creatie wettelijke mogelijkheid en mechanisme tot aanwijzen accountant)</p> <p>Controleplichtige organisaties</p>
Systeem H: experimenten, pilots en aanpassingen in structuurmodellen.	12. Opstarten experimenten en pilots structuurmodellen.	<p>De AFM en internationale toezichthouders stellen telkenmale te veel kwaliteitsgebreken vast. Interne kwaliteitsinspecties brengen onvoldoende corrigerend vermogen. De huidige structuurmodellen bevatten schadelijke prikkels. De marktordening en marktwerking is zodanig dat er sprake is van systeemorganisaties en systeemrisico's. Het aantal OOB-vergunninghouders is in Nederland (te) laag.</p> <p>De accountancysector is onvoldoende in staat om zelfstandig afdoende corrigerend op te treden en beweegt (te) vaak enkel wanneer druk van buitenaf dat noodzakelijk maakt.</p> <p>De hiervoor weergegeven opsomming, rechtvaardigt afdoende het verder verkennen van door de AFM aan de orde gestelde alternatieve structuurmodellen. Daarom beveelt de MCA experimenten en pilots aan (nader uitgewerkt in hoofdstuk 7).</p>	<p>Ervaring opdoen met alternatieve structuurmodellen.</p> <p>Groei aantal OOB-vergunninghouders.</p> <p>Nieuwe impulsen tot kwaliteitsverbetering.</p> <p>Weghalen schadelijke prikkels en kwetsbaarheden.</p> <p>Publiek belang.</p> <p>Verruimen keuzemogelijkheid voor cliënten in het OOB-segment.</p> <p>Vergroten weerbaarheid van systeem.</p> <p>Minder afhankelijkheid van en een kleiner systeemrisico met betrekking tot de huidige OOB-vergunninghouders.</p> <p>Verbetering marktordening en marktwerking.</p>	<p>Minister van Financiën/overheid/wetgever (ruimte scheppen voor experimenten en pilots).</p> <p>Vergunninghouders.</p>

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
	13. Nader onderzoek opdrachtgeverschap overheid, verkleinen afhankelijkheid van systeemorganisaties.	De overheid is bij uitstek de partij die bij het verlenen van (zowel controle- als advies-) opdrachten, kan stimuleren dat ook anderen dan de Big4 voldoende overheidsopdrachten krijgen. En daarmee kansen om zich verder te ontwikkelen en te groeien. Bovendien liggen kostenbesparingsmogelijkheden voor de hand. Voorts kan de overheid de afhankelijkheid van systeemorganisaties alsmede de systeemrisico's verkleinen. Om beter inzicht in deze materie te verkrijgen, beveelt de MCA een onderzoek aan naar het huidige opdrachtgeverschap van de overheid. De Algemene Rekenkamer zou een dergelijk onderzoek kunnen uitvoeren.	Stimuleren van groei non-Big4. Neutraliseren Big4-bias. Verminderen afhankelijkheid van systeemorganisaties. Verkleining systeemrisico. Mogelijkheid tot kostenbesparing.	Overheid Algemene Rekenkamer Vergunninghouders
Organisatie I: intern ingeschakelde deskundigen onder accountantstak brengen.	14. Binnen de multidisciplinaire organisatie door accountants ingeschakelde deskundigen zoveel mogelijk onderbrengen in de accountantstak.	Het binnen multidisciplinaire organisaties naast elkaar bestaan van controle- en adviestakken is blijvend voer voor discussie over schadelijke prikkels, risico's en kwetsbaarheden (bijvoorbeeld door het intern verrekenmodel) en commerciële invloeden. Incidenten voeden die discussies en tasten het publiek vertrouwen in accountants aan. De MCA ziet daarom meerwaarde in het waar mogelijk minimaliseren van in potentie schadelijke prikkels en commerciële invloeden binnen de controletak. Dat kan onder meer door het onderbrengen van de ten behoeve van de controle ingeschakelde (advies)deskundigen binnen de controletak. Bij OOB-vergunninghouders kan dat met name bij data-specialisten, fiscaal deskundigen en forensische accountants.	Zuiverder afbakening tussen controle en advies. Schadelijke prikkels, risico's en kwetsbaarheden in het intern verrekenmodel en structuurmodellen mitigeren. Kwaliteitsverbetering. Bijdrage aan herstel publiek vertrouwen.	OOB-vergunninghouders Adviestakken OOB-vergunninghouders Wetgever (mogelijk vereiste aanpassing Wta/Bta)
Organisatie J: invoering <i>ring fencing</i> en het verstevigen van het buffervermogen bij OOB-vergunninghouders.	15. Geen <i>profit pooling</i> maar <i>ring fencing</i> .	Een andere maatregel die schadelijke prikkels en kwetsbaarheden in de samenloop tussen controle en advies kan mitigeren, heeft betrekking op de wijze waarop opbrengsten binnen de multidisciplinaire organisatie worden verdeeld. De MCA beveelt aan over te gaan tot een systeem van <i>ring fencing</i> in plaats van <i>profit pooling</i> bij OOB-vergunninghouders. Op deze wijze moet de controletak de 'eigen broek' ophouden. Dat kan door een passende/toereikende vergoedingen voor controle-opdrachten te verlangen. Voorts worden schadelijke prikkels gemitigeerd, hetgeen bevorderlijk is voor het leveren van kwaliteit. Daarnaast bevordert het de zelfstandigheid en weerbaarheid van de controletak. De MCA reikt geen volledig uitgewerkte oplossing aan, wel de richting die nog verder moet worden uitgewerkt. De kern daarvan is het aanbrengen van een financiële splitsing tussen de controle- en adviestak.	Het systeemrisico verminderen. De weerbaarheid van systeemorganisaties vergroten. De transparantie ten aanzien van de financiële situatie van systeemorganisaties vergroten (inclusief interne verrekensystemen). Borgen dat voor wettelijke controle-opdrachten passende/toereikende vergoedingen worden verkregen. Voorkomen dat kruis-subsidies worden verstrekt. Mogelijkheden tot aansprakelijkstelling (vanuit het daarmee gediende publiek belang) verbeteren. Zuiverder afbakening tussen controle en advies, door separatie van de resultaten die zijn gemoed met wettelijk verplichte activiteiten en de resultaten die worden behaald met commerciële adviesdiensten. Risico's en schadelijke prikkels in intern verrekenmodel mitigeren. Kwaliteitsverhoging. Samenwerking binnen multidisciplinaire organisaties blijft goed mogelijk. Prikkel tot innovatie.	Systeemorganisaties, althans ten minste de Big4 Adviestakken systeemorganisaties Wetgever (eisen ten aanzien van <i>ring fencing</i> als onderdeel van de vergunningvereisten opnemen in Wta/Bta)

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
	16. Thema-onderzoek AFM naar realisatie op opdrachten, intern verrekenmodel en de invloed van internationale netwerkstructuren.	<p>Binnen accountantsorganisaties wordt (onder meer) gestuurd op de zogeheten realisatie op opdrachten. Die sturing kan leiden tot ongewenst gedrag en een negatieve invloed op de te leveren kwaliteit. Dit aspect heeft in het zoeken naar kwaliteitsverbeteringen binnen accountantsorganisaties nog weinig aandacht gehad.</p> <p>Dat geldt ook voor de kwetsbaarheden in het intern verrekenstelsel en de invloed van de internationale netwerkstructuur.</p> <p>Teneinde meer inzicht in deze aspecten te krijgen, beveelt de MCA een thema-onderzoek door de AFM aan onder OOB-vergunninghouders.</p>	<p>Beter inzicht toezichthouder in mogelijke schadelijke prikkels.</p> <p>Mitigeren schadelijke prikkels.</p> <p>Kwaliteitsverbetering.</p> <p>Beter inzicht of toereikende en passende beloningen voor controleopdrachten door accountantsorganisaties worden behaald.</p>	<p>AFM</p> <p>OOB-vergunninghouders</p> <p>Adviestakken OOB-vergunninghouders</p> <p>Internationale netwerk OOB-vergunninghouders</p>
	17. Stellen van een norm voor en het aanleggen van buffervermogen.	<p>Binnen multidisciplinaire organisaties wordt binnen de accountantsentiteit relatief weinig eigen vermogen aangehouden. Interne doorbelastingen en dividenduitkeringen zijn daarvan de oorzaak.</p> <p>Gevolg is onder meer dat de accountantsentiteit weinig weerbaar is. Bovendien past de omvang van het eigen vermogen naar de mening van de MCA niet bij systeemorganisaties. De discussie daarover speelde eerder al binnen de Europese Commissie (Groenboek, 2010) en actueel ook in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en in Australië.</p> <p>De MCA beveelt dan ook aan eisen te stellen aan de omvang van het (buffer)vermogen binnen de accountantsentiteit van OOB-vergunninghouders. Eisen die passen bij de status en risico's van systeemorganisaties.</p>	<p>Weerbaarheid van OOB-vergunninghouders verhogen.</p> <p>Het systeemrisico verminderen.</p> <p>Verminderen financiële afhankelijkheid van de controletoezicht opzichte van de adviestak.</p> <p>Buffervermogen kan bij aansprakelijkstelling worden aangesproken om (eerder) schade te vergoeden.</p> <p>Accountantsentiteit krijgt door het verhogen van het buffervermogen duidelijk meer <i>skin in the game</i>.</p>	<p>OOB-vergunninghouders</p> <p>Wetgever (eisen ten aanzien van buffervermogen als onderdeel van de vergunningvereisten opnemen in Wta/Bta)</p>
Organisatie K: mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar.	18. Mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar.	<p>De kwaliteit van interne inspectierapporten is binnen OOB-vergunninghouders nog onvoldoende op orde. Dat blijkt uit de door de NBA aangeleverde <i>factsheets</i>, maar ook uit de toezichtrapporten van bijvoorbeeld de AFM. Door de AFM als onvoldoende bestempelde dossiers, zijn door OKB-ers van accountantsorganisaties wel als voldoende bestempeld.</p> <p>De MCA volgt in deze het AFM-voorstel om de OKB-er de controleverklaring mede te laten ondertekenen. Dit als positieve prikkel om de kwaliteit van de interne inspecties te verhogen.</p>	<p>Kwaliteitsverbetering interne inspecties.</p> <p>Verstevigen waarborgen in het kwaliteitssysteem van OOB-vergunninghouders.</p> <p>Benadrukt – via de OKB-er - tevens de zorgplicht van accountantsorganisaties.</p>	<p>OOB-vergunninghouders</p> <p>OKB-ers</p>
Organisatie L: blijvende aandacht voor aspecten zoals werk-, tijds-, budgetdruk, partnerbetrokkenheid en kwaliteitsindicatoren.	19. In jaarlijks transparantieverlag van OOB-vergunninghouders weergave van gegevens ten aanzien van nieuw samen te stellen set <i>Audit Quality Indicators</i> ten aanzien van onder meer werkdruk.	<p>Werk-, tijds- en budgetdruk kunnen positieve en negatieve uitwerking op controlekwaliteit hebben. Werkdruk krijgt steeds meer aandacht, maar nog niet genoeg. Dat laatste geldt in versterkte mate voor tijds- en budgetdruk. Partnerbetrokkenheid vormt eveneens een belangrijke factor voor controlekwaliteit.</p> <p>Blijvende aandacht voor de genoemde onderwerpen en de daarbij passende <i>Audit Quality Indicators</i> (AQI's) is noodzakelijk. In de toekomst dient via het transparantieverlag, daarom meer inzicht in AQI's door OOB-vergunninghouders te worden verstrekt.</p>	<p>Kwaliteitsverbetering.</p> <p>Aantrekkelijkheid accountantsberoep stimuleren.</p>	<p>OOB-vergunninghouders.</p> <p>AFM (betrokkenheid bij opstellen AQI's)</p> <p>Minister van Financiën (accorderen set AQI's)</p>
	20. Dashboard Accountancy onderbrengen bij een onafhankelijke entiteit alsmede rapportage in het Dashboard van de <i>Audit Quality Indicators</i> van niet-OOB-vergunninghouders.	<p>AQI's zijn voor niet-OOB-vergunninghouders eveneens van belang. Inzicht in AQI's, onder meer ten aanzien van werkdruk, kan in dit segment worden verkregen via het Dashboard Accountancy.</p>	<p>Kwaliteitsverbetering.</p> <p>Aantrekkelijkheid accountantsberoep stimuleren.</p>	<p>Niet-OOB-vergunninghouders</p> <p>NBA</p> <p>Nog op te richten onafhankelijke entiteit, die het Dashboard Accountancy gaat beheren</p>

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
Organisatie en individu M: integrale aanpak cultuur- en gedragsverandering, verkrijgen balans tussen compliance en professional judgment.	21. Benader cultuur- en gedragsverandering integraal door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext; en (4) gedrag in onderlinge samenhang te behandelen.	Uit de analyse van de MCA (hoofdstuk 4) volgen diverse verbeterpunten voor het proces van cultuur- en gedragsverandering. De essentie daarvan is dat het proces integraal (4 dimensies) dient te worden benaderd, waarbij rekening moet worden gehouden met een complexe hoeveelheid systeemeigenschappen, remmende factoren, schadelijke prikkels en kwetsbaarheden. Van een dergelijke aanpak is thans nog in onvoldoende mate sprake. Bovendien denken de verantwoordelijken voor het veranderproces binnen accountantsorganisaties vaak dat zij verder zijn dan op de werkvloer wordt ervaren. Anders gezegd: er bestaat een kloof tussen de <i>tone at the top & the smell of the place</i> (werkvloer).	Verbeteren veranderproces. Verminderen technocratische aanpak. Nodig voor herstel van publiek vertrouwen. Verstevigen aantrekkelijkheid accountantsberoep. Kwaliteitsverbetering.	Vergunninghouders
	22. Veranderaanpak niet te veel baseren op vragenlijsten en zelf-evaluaties; meer buitenstaanders, diversiteit en inclusiviteit zijn voor de veranderaanpak van belang.	De MCA heeft binnen de sector een vrij traditionele veranderaanpak waargenomen, waarbij vragenlijsten en zelf-evaluaties een belangrijke rol spelen. De MCA relateert echter de waarde daarvan. Voorts is het veranderproces in de handen gelegd van een beperkt aantal verantwoordelijken. De MCA is echter voorstander van meer buitenstaanders, diversiteit en inclusiviteit.	Verbeteren veranderproces. Verminderen technocratisch aanpak. Nodig voor herstel van publiek vertrouwen. Verstevigen aantrekkelijkheid accountantsberoep. Kwaliteitsverbetering.	Vergunninghouders
	23. De balans tussen professional judgment en compliance dient met hoge prioriteit op de agenda van de raden van bestuur en commissarissen te (blijven) staan.	De afgelopen jaren is de balans tussen professional judgment en compliance verstoord geraakt, doordat accountantsorganisaties zich te zeer hebben gefocust op compliance. Indien er echter te veel focus op compliance is, werkt dat eerder kwaliteitsverlagend dan kwaliteitsverhogend. Bovendien doet het afbreuk aan het lerend vermogen en de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep.	Kwaliteitsverbetering. Verhogen lerend vermogen. Verminderen technocratie. Verhogen aantrekkelijkheid accountantsberoep.	Vergunninghouders
	24. Meer aandacht binnen accountantsorganisaties voor (elementaire) vaktechniek.	De toezichtrapporten van de AFM en de rapportages van NBA en SRA, tonen vooral vaktechnische gebreken in plaats van compliance-gebreken aan de kant van accountantsorganisaties. Accountants(organisaties) dienen meer te investeren in vaktechniek. Met name ten aanzien van telkens in toezichtrapporten terugkerende thema's (deze worden onder meer in hoofdstuk 2 weergegeven, namelijk bij de bespreking van de bevindingen in de laatste AFM-rapporten inzake het toezicht op de Big4 en de Next5).	Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Herstel publiek vertrouwen. Hoogwaardige vaktechniek. Vermindering kwaliteitsgebreken en incidenten. Verkleinen prestatiekloof.	Vergunninghouders
Thema N: fraude	25. Beslecht de (theoretische) discussie over NV COS 240 en 250 door onderwerpen zoals witwassen, corruptie, kartelvorming en andere vormen van non-compliance, onder de noemer fraude en de werking van artikelen 26 Wta en 36-38 Bta te brengen.	Accountants hanteren – al dan niet terecht – een interpretatie en werkwijze ten aanzien van onderwerpen zoals corruptie, witwassen, kartelvorming en andere vormen van non-compliance, die lijkt af te wijken van opvattingen in het maatschappelijk verkeer. Al jaren sluimert in deze een vaktechnische discussie over NV COS 240 (inzake fraude) en NV COS 250 (inzake het niet naleven van wet- en regelgeving). Het interpretatieverschil is makkelijk door de wetgever te beslechten door de regelgeving aan te passen dan wel te verduidelijken (via artikel 26 Wta juncto de artikelen 36-38 Bta).	Verkleinen verwachtingskloof, inclusief de prestatiekloof. Verbeteren prestaties accountants op gebied van fraude. Beslechten van een discussie, die de sector zelf niet adequaat weet te adresseren. Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Vergroten maatschappelijke impact. Herstel van publiek vertrouwen.	Vergunninghouders Wetgever (aanpassing fraude-definitie in Wta/Bta) NBA Commissie Beroepsreglementering Werkgroep Fraude

Niveau en thema	Aanbeveling	Wat en waarom?	Beoogde effecten en gevolgen	Betrokken partijen
	26. Verplichte inzet forensische expertise bij wettelijke controle-opdrachten.	De meeste OOB-vergunninghouders hebben forensische accountants in dienst. Zij geven een positieve impuls aan controleteams ten aanzien van (fraude)risico-analyses en het geven van opvolging aan aanwijzingen voor of een redelijk vermoeden van fraude. Bij het kwaliteitsniveau dat bij OOB-vergunninghouders mag worden verwacht, past de inzet van forensische accountants. Die dient dan ook verplicht te worden gesteld.	Verkleinen verwachtingskloof, inclusief de prestatiekloof. Verbeteren prestaties accountants op gebied van fraude. Verstevigen gereed-schapskist controleteams. Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Vergroten maatschappelijke impact. Herstel van publiek vertrouwen.	OOB-vergunninghouders Wetgever (aanpassing Wta/Bta, door inzet forensische expertise te verplichten en/of die aan de vergunningvereisten toe te voegen). Werkgroep Fraude
	27. Experiment met invoering <i>second opinion</i> bij vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit.	In situaties van fraude en discontinuïteit blijkt het voor accountants(organisaties) menigmaal lastig te zijn om een kritisch of negatief oordeel te vellen. Een dergelijk oordeel is makkelijker voor een buitenstaander die tot dan toe geen band heeft met de gecontroleerde entiteit. Net als in de medische sector, kan het nuttig zijn om in geval van vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit een <i>second opinion</i> uit te laten voeren. De MCA beveelt aan daarmee te experimenteren.	Verkleinen verwachtingskloof, inclusief de prestatiekloof. Verbeteren prestaties accountants op gebied van fraude. Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Vergroten maatschappelijke impact. Herstel van publiek vertrouwen.	Vergunninghouders Wetgever (mogelijk maken pilot-project) Werkgroep Fraude
Thema O: (dis)-continuïteit	28. Instellen werkgroep die met voorstellen komt ten aanzien van (dis)continuïteit, mede gericht op de (door)ontwikkeling van de gereed-schapskist van de accountant.	Net als fraude, betreft (dis)continuïteit een onderwerp dat in de praktijk lastig blijkt voor de accountant. Het onderwerp krijgt in de probleemanalyse nog niet de aandacht die het nodig heeft. De initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang zijn onvoldoende. Aanbevolen wordt een werkgroep in te stellen die een verkenning en aanbevelingen doet om de rol van de accountant ten aanzien van dit onderwerp betekenisvoller te maken.	Verkleinen verwachtingskloof, inclusief de prestatiekloof. Verbeteren prestaties accountants op gebied van (dis)continuïteit. Verstevigen gereed-schapskist controleteams. Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Vergroten maatschappelijke impact. Herstel van publiek vertrouwen.	Vergunninghouders
	29. Stel een (Nederlandse) bijlage bij NV COS 570 op, waarin duidelijk de feiten en omstandigheden worden geduid die van belang zijn voor de invulling van het begrippenkader inzake <i>going concern</i> .	Er is de nodige regelgeving op het gebied van het toetsen van de continuïteitsveronderstelling. Het begrippenkader is technisch van aard en geeft veel interpretatieruimte. De oordeelsvorming van de accountant is daardoor verworden tot een <i>black box</i> . Voor de praktijk is verduidelijking van belang van het begrippenkader, met name door het in te vullen aan de hand van concrete voorbeelden op basis van relevante feiten en omstandigheden. Dit kan door dezelfde werkgroep geschieden als bij aanbeveling 28 wordt bedoeld.	Verkleinen verwachtingskloof, inclusief de prestatiekloof. Verbeteren prestaties accountants op gebied van (dis)continuïteit. Verstevigen gereed-schapskist controleteams. Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Herstel van publiek vertrouwen.	Vergunninghouders
Thema P: vermindering hoeveelheid regelgeving	30. Onderzoek naar inperking van de hoeveelheid regelgeving, alsmede actualisatie daarvan (met name ten aanzien van technologie en de inzet en het gebruik van tools).	Er is (te) veel regelgeving. Hetgeen kan leiden tot een compliance-gerichtheid die niet bijdraagt aan kwaliteitsverbetering. De regels sluiten bovendien niet aan op de huidige tijd. Actualisatie van controlestandaarden is dan ook noodzakelijk.	Kwaliteitsverbetering. Publiek belang. Aantrekkelijkheid beroep.	Vergunninghouders Accountants

1. Structureel probleem dat oplossingen vergt

Alvorens in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de opdracht van de MCA, duidt de MCA in hoofdstuk 1 en 2 dat er sprake is van een structureel probleem in de accountancysector. Namelijk het bestaan van een prestatiekloof, die is ontstaan door telkens terugkerende vaktechnische kwaliteitsgebreken met incidenten tot gevolg. Dit probleem vormde de facto de aanleiding tot het instellen van achtereenvolgens de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, de MCA en de CTA.

1.1 Aanleiding onderzoeken accountancy

1. Dit rapport verschijnt ruim vijf jaar na het rapport In het Publiek Belang van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep. De dag waarop het Werkgroep-rapport verscheen, 25 september 2014, was cruciaal voor de accountancysector en werd door de media getypeerd als *Freaky Thursday*. Cruciaal, omdat het rapport van de Werkgroep het antwoord van de sector was op een door de toenmalige Minister van Financiën, Dijsselbloem, geboden laatste kans: de sector moest snel doeltreffende stappen zetten om het accountancy-huis op orde te krijgen. Dit naar aanleiding van de motie-Nijboer (mei 2014).
2. Aan de genoemde motie lag een reeks aan incidenten ten grondslag, die fors afbreuk deed aan het politieke en maatschappelijke vertrouwen in accountants(organisaties). Incidenten met betrekking tot negatieve publiciteit voor de betrokken accountantsorganisaties en tuchtrechtelijke veroordelingen van accountants. Bijvoorbeeld inzake faillissementen (DSB, Econcern, Innoconcepts en Landis) en de bijna ondergang van Vestia naar aanleiding van een derivatendebacle. Daarnaast was er sprake van een strafrechtelijk onderzoek tegen een accountantskantoor en enkele individuele accountants naar aanleiding van een grootschalige corruptie-affaire (Ballast Nedam).
3. Publiciteit over de geld- en winstgerichtheid van accountants droeg eveneens bij aan de negatieve beeldvorming over accountants(organisaties) en aan het tanend vertrouwen in de beroepsgroep. Voorbeelden van dergelijke publiciteit betreffen onder meer: (1) malversaties bij de bouw van een kantoorgebouw; (2) een juridische kwestie aangaande beleggingstransacties van accountants; en (3) kwestieuze gedragingen in de aanloop naar wijzigingen van de regelgeving op het gebied van de samenloop van controle- en adviesdiensten.
4. De geschiedenis leert dat vorenbedoelde periode niet de eerste keer betrof dat de accountancysector door incidenten onder vuur kwam te liggen. Indien we ons beperken tot deze eeuw, dan is de periode van diverse boekhoudschandalen aan het begin van deze eeuw een belangrijk markeringspunt. Veel van die schandalen, zoals Enron (Verenigde Staten) en Parmalat (Italië), waren internationaal van aard.
5. In Nederland ging het met name om de Ahold-kwestie (die zowel tot een tuchtrechtelijke veroordeling van de accountant als tot een door aandeelhouders getroffen schikking met de betrokken accountantsorganisatie heeft geleid) en om bouwfraude. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid constateerde toentertijd (2002), een lakse houding van accountants ten aanzien van onregelmatigheden in de bouwnijverheid: *'Ze stonden erbij en keken ernaar'*.
6. Een tweede belangrijk markeringspunt betreft de rol van accountants in de periode voor en tijdens het uitbreken van de financieel-economisch crisis. Na de val van Lehman Brothers in de Verenigde Staten (medio september 2008), kon door wereldwijd overheidsingrijpen een 'bankendomino' worden voorkomen. Deze crisis is evenmin aan de Nederlandse accountancysector voorbijgegaan. De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel concludeerde (2010) bijvoorbeeld: *'De accountant, als externe*

toezichthouder, heeft niet zijn maatschappelijke taak kunnen waarmaken om zorg te dragen voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening van financiële instellingen'.

1.2 Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (september 2014)

7. Tegen deze achtergrond heeft de door de NBA ingestelde Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (2014) haar werkzaamheden uitgevoerd. Het is de verdienste van de Werkgroep dat zij voor het eerst vanuit de Nederlandse accountancysector een krachtig signaal heeft afgegeven dat het om meer dan incidenten gaat, namelijk: *'Waar in eerste instantie sprake leek te zijn van incidenten, duidde de aaneenschakeling ervan op een structureel probleem.'*
8. Belangrijk is voorts dat de Werkgroep heeft onderkend én erkend dat het instellen van toezicht door de AFM bij het in kaart brengen van het probleem belangrijk is geweest: *'Deze veronderstelling [van een structureel probleem] werd nadrukkelijk bevestigd door de AFM-rapportages van de laatste jaren, waarin sectorbreed tekortkomingen in de controlekwaliteit werden geconstateerd. Het is dan ook weinig verbazend dat het maatschappelijk wantrouwen over onze prestaties toenam.'*
9. Dat het binnen de Nederlandse accountancysector niet louter om incidenten maar om een structureel probleem gaat, is in het tijdsgewricht waarbinnen de werkzaamheden van de Werkgroep plaatsvonden, ook benoemd door voormalig Minister van Financiën Dijsselbloem: *'Er zijn mensen die nog spreken over incidenten, maar dat wordt steeds moeilijker. Als je de reeks van incidenten beschouwd, zou je daar een patroon in kunnen ontwaren. Het zijn in ieder geval zeer verontrustende signalen. Een van de hoofdvragen die vandaag aan de orde zijn, is of en op welke punten de overheid zou moeten reageren en acteren.'*

1.3 Duiding structureel probleem: verwijtbaarheid en vermijdbaarheid

10. De Werkgroep Toekomst Accountantsberoep spreekt overigens over een *structureel probleem* zonder dat duidelijk te definiëren.

De MCA verstaat onder het structureel probleem van de sector:

Het bestaan van een prestatiekloof, blijkend uit kwaliteitsgebreken (conform toezicht- en inspectierapporten) en daaruit voortvloeiende incidenten.

De MCA ziet de incidenten voor een groot deel als concretisering of manifestatie van de kwaliteitsgebreken. Bij goed functionerende kwaliteitsborgingssystemen binnen accountantsorganisaties komen (signalen inzake) incidenten eerder naar voren en kan maatschappelijke schade worden beperkt en/of voorkomen.

Met een te grote regelmaat blijkt het te gaan om verwijtbare want vermijdbare kwaliteitsgebreken en incidenten, die het noodzakelijke vertrouwen aantasten dat in accountants(organisaties) gegeven hun wettelijke taak moet kunnen worden gesteld.

11. In de definitie is het element *verwijtbaar want vermijdbaar* essentieel. De les uit de toezichtrapporten en incidenten die de prestatiekloof inkleuren, is namelijk dat op het punt van *verwijtbaarheid* onder meer van belang is:
 - dat tuchtrechtelijke maatregelen zijn opgelegd omdat accountants bijvoorbeeld een door hen aanvaarde opdracht zonder de vereiste deskundigheid en zorgvuldigheid hebben uitgevoerd, zij geen afdoende professioneel-kritische instelling hebben getoond en/of geen toereikende controle-informatie hebben verkregen;

- dat strafrechtelijke onderzoeken hebben plaatsgevonden en deze tot vervolging, veroordeling of een schikking vanwege onoorbaar handelen hebben geleid;
- dat civielrechtelijke aansprakelijkheid is vastgesteld vanwege bijvoorbeeld wanprestatie of een onrechtmatige daad;
- dat schikkingen met curatoren en aandeelhoudersverenigingen zijn getroffen vanwege onvolkomenheden in de aanloop naar faillissementen;
- dat toezichthouder AFM meermaals rapporten heeft uitgebracht en (inmiddels diverse onherroepelijke) maatregelen aan accountantsorganisaties heeft opgelegd. Bijvoorbeeld vanwege: ontoereikende kwaliteitsborgingssystemen, het niet voldoen aan de normen die gelden ten aanzien van de compliance-organisatie en het niet op de juiste wijze naleven van de zogeheten OKB-verplichtingen (opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling). Op dossierniveau gaat het om regelmatig terugkerende onderwerpen zoals het niet adequaat fungeren als groepsaccountant, het onvoldoende onderkennen van (fraude)risico's, het niet vergaren van toereikende controle-informatie en het onvoldoende tonen van een professioneel-kritische instelling.

De MCA geeft in dit rapport (met name in hoofdstuk 2) enkele voorbeelden weer ter illustratie van voorgaande.

12. De *vermijdbaarheid* van incidenten zit in de verplichting om in voorkomende gevallen: wél deskundig en zorgvuldig te handelen, in het wél tonen van een professioneel-kritische instelling, in het wél vergaren van toereikende controle-informatie alsmede in het nalaten van onoorbaar gedrag, wanprestatie, onrechtmatige daden en andere onvolkomenheden. Voorts is het evident dat accountantsorganisaties zaken zoals het kwaliteitsborgingssysteem, compliance en OKB-procedures bovendien conform wet- en regelgeving dienen in te richten en uit te voeren.

Fouten zijn niet altijd te vermijden, maar kans op fouten kan wel worden gemitigeerd

13. Overigens wil de MCA met de nadruk op de begrippen *verwijtbaarheid* en *vermijdbaarheid* niet stellen dat er door accountants(organisaties) geen fouten kunnen of mogen worden gemaakt. Fouten zijn immers niet altijd te vermijden. Waar het echter om gaat is dat handelen van accountants(organisaties) erop gericht dient te zijn de kans op fouten zoveel mogelijk te mitigeren. Daarvan is nu niet altijd sprake.
14. Op het moment dat de sector kan aantonen er daadwerkelijk alles aan te hebben gedaan om fouten te vermijden, zullen resterende risico's en fouten makkelijker en met minder commotie dan de afgelopen jaren het geval is worden geaccepteerd.

'We willen er naartoe dat we een sector zijn waar stakeholders inzien dat wij het goede doen en dat wij zodanig met het goede bezig zijn, dat (incidentele) fouten ons worden gegund.' (Big4)

'Audits cannot be expected to prevent company failure, nor are they likely to be the cause of failure; but they are a vital part of the warning system that should protect savers' interests. Cases like Carillion or BHS show the size of the stakes when there is a high-profile failure; the regulator's quality reviews have revealed that shortcomings are widespread in the UK audit market.' (CMA, 18 april 2019)

'We willen ernaar toe dat we ophouden met defensief overkomen en met in onszelf gekeerd te zijn, zodat we onze stakeholders meer meenemen in ons verhaal, zodat we de gunfactor weer terugkrijgen.' (Big4)

1.4 Sector erkent het (hebben) bestaan van een structureel probleem en de noodzaak tot veranderingen

15. Een groot deel van de accountancysector is de ontkenningfase voorbij. Steeds vaker wordt de noodzaak tot maatregelen en cultuurverandering onderschreven. Dat blijkt onder meer uit de door de MCA bij vergunninghouders opgevraagde documentatie, uit de Veranderagenda en de daaruit voortvloeiende producties en actieplannen van de Stuurgroep Publiek Belang, de NBA en SRA, alsmede uit de vele door de MCA gevoerde gesprekken. De navolgende citaten illustreren dat:

Vraag MCA in diverse gesprekken: *Was er sprake van een structureel probleem?* De MCA heeft deze vraag onder meer gesteld aan bestuurders van vergunninghouders, vertegenwoordigers van de beroeps- en belangenorganisaties en aan de Young Profs. Het antwoord was meestal kort en krachtig: 'Ja'. Wel wordt door een aantal gesprekspartners een onderscheid gemaakt tussen het feit dat een structureel probleem *bestond* respectievelijk de vraag of deze thans nog *bestaat*. In hoofdstuk 2 van dit eindrapport zal de MCA onderbouwen waarom het structureel probleem volgens haar – ondanks eerder getroffen maatregelen en het ingezette veranderproces – nog steeds bestaat.

'Het beroep heeft 10 jaren achtergelopen bij maatschappelijke ontwikkelingen.' (gesprek met NBA)

'We waren van het pad geraakt, we hebben de klant centraal gesteld in plaats van het publiek belang.' (Big4)

'Wij kunnen wel concluderen dat de maatregelen zijn afgedwongen doordat wij het als organisatie niet goed voor elkaar hadden.' (niet-OOB)

'Een aantal jaar geleden stonden we nog in de ontkenning.' (Big4)

Op de vraag *'Was er sprake van een structureel probleem in de sector?'*, volgde het antwoord: *'Ja.'* (gesprek met SRA)

'We waren de 'why' uit het oog verloren terwijl de tijdgeest kenterde.' (Big4)

'De grootste verandering in de afgelopen 10 jaren is ontstaan uit het 'burning platform' in 2014. Tot dan was je als hardcore accountant niet populair. Nadien is het besef gekomen dat vaktechnische discussies wel degelijk van groot belang zijn.' (Big4)

Op de vraag *'Was het nodig wat er in de afgelopen 5 jaar is gebeurd?'*, volgde het antwoord: *'Dat denk ik wel als je 2013 en 2014 pakt. Toen kwam het AFM-rapport uit en toen hebben we elkaar aangekeken en gezegd: hoe staan we er nu voor? Als je dan nu terugkijkt, was het echt wel nodig om de maatregelen te treffen.'* (Young Profs)

'Er is bewust verversing van de top geweest, er is afscheid genomen van circa 15% van de audit partners die niet in staat waren tot het gewenste niveau van leiderschap, de voorbeeldfunctie en de gewenste cultuur.' (Big4)

1.5 Erkenning nut en noodzaak AFM en externe druk

16. Voorts is van belang dat door de sector niet alleen de noodzaak tot (cultuur)verandering wordt gedeeld, ook nut en noodzaak van de AFM als externe toezichthouder en van externe druk worden erkend. Ook hier enkele treffende illustraties:

'Externe druk is wel heel erg prominent geweest voor het traject van het realiseren van bewustwording in de hele organisatie dat men niet op het goede spoor zat. Voor veranderingen heb je behalve goede ideeën ook een soort urgentie nodig en dit soort externe druk helpt natuurlijk wel voor de urgentie.' (Big4)

'Intensivering toezicht AFM heeft bijgedragen aan betere auditkwaliteit.' (niet-OOB)

'De rol van de toezichthouders was wezenlijk voor de start van veranderingen.' (Big4)

'Ik denk dat wij allemaal overtuigd zijn dat het toezicht uiteindelijk de redding is geweest voor het beroep.' (Big4)

'De AFM heeft in hoge mate bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit. De vele negatieve rapporten van de AFM hebben de sector op scherp gezet. Hoe pijnlijk ook, het was blijikbaar nodig.' (niet-OOB)

'Het is de laatste jaren een stuk prettiger geworden want er is ruimte voor dialoog ontstaan, we hebben elkaar naar een hoger niveau geholpen.' (Next2)

'Wij kunnen wel concluderen dat maatregelen zijn afgedwongen doordat wij het als organisatie niet goed voor elkaar hadden. De transitie is niet gekomen door inspanningen binnen de branche of door de beroepsgroep maar door een interne wijziging in de mindset die top down is doorgedrongen in de gehele organisatie. Dit pleit naar onze mening voor een stringenter aanpak van organisaties met problemen, dan voor nog meer (algemene) maatregelen voor de gehele branche.' (niet-OOB)

'De impact van de AFM is groot en eigenlijk zijn zij ook een deel van de borging. Als toezichthouder heeft de AFM de lat hoog gelegd en ons op scherp gezet. De AFM is veel beter geworden en wij zijn echt ook veel beter geworden door de AFM.' (Big4)

'Wij zijn blij met de AFM. De sector had het ook nodig. De bevindingen van de AFM zijn juist.' (Big4)

2. Kwaliteit accountancysector (nog) niet aan de maat

In hoofdstuk 2 wordt op basis van empirische gegevens onderbouwd, dat de kwaliteit van de accountancysector al geruime tijd niet aan de maat is. Toezichthouderinformatie, interne inspectierapporten van accountantsorganisaties en de beschrijving van enkele incidenten, liggen aan deze conclusie ten grondslag.

2.1 Diverse AFM-rapportages (10) tonen een vast patroon van onvoldoendes door kwalitatieve gebreken

17. Het is met name de reeks aan nationale en internationale toezichtrapporten alsmede interne inspectierapporten, die wijzen op een structureel probleem binnen de accountancysector. De kwaliteitsgebreken in dergelijke rapporten, duiden het risico op incidenten en omgekeerd vormen de incidenten de concretisering van het risico. Daarmee illustreren de incidenten tevens, dat de zorgen van toezichthouders over kwaliteitsgebreken gegrond zijn.

18. Bovendien tonen die toezichtrapporten telkens hetzelfde type gebreken, zoals:

- het door accountants onvoldoende tonen van de vereiste professioneel-kritische instelling;
- het niet vergaren van toereikende (in de zin van voldoende en geschikte) controle-informatie;
- op inhoudelijk vaktechnisch terrein telkens terugkerende punten. Bijvoorbeeld inzake: risico-analyse, materialiteit, fraude, groepscontroles en de toetsing van de continuïteitsveronderstelling;
- kritische kanttekeningen van de AFM ten aanzien van groepscontroles (NV COS 600);
- het feit dat middels interne inspecties (OKB's en IKO's) de door de AFM geconstateerde omissies grotendeels niet zijn vastgesteld. Dit terwijl de sector de uitvoering van OKB's en IKO's, zelf als belangrijke pijlers van het kwaliteitsborgingsstelsel ziet.

Overigens gaat het hier om onderwerpen die ook regelmatig in tuchtzaken aan de orde komen.

19. Hoewel de resultaten uit de AFM-onderzoeken (waarin steevast enkele tientallen procenten van de getoetste dossiers als onvoldoende wordt aangemerkt) niet mogen worden geëxtrapoleerd naar de totale populatie uitgevoerde wettelijke controles, geven zij wel een belangrijke indicatie van de kwaliteit van de controle. En daarmee op het risico van incidenten.

Datum AFM-rapport	13 april 2007	3 december 2009	1 september 2010	7 maart 2013	21 maart 2013	11 juli 2013	26 november 2013	25 september 2014	28 juni 2017	14 november 2019	Totaalaantal AFM-dossier-toetsingen
Nummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Type onderzoek	Vergunning-aanvragen	Kredietcrisis	Algemene bevindingen kwaliteit wettelijke controle	Overgangs-regeling scheiding controle en advies	Kwaliteit accountants-controle en stelsel van kwaliteits-beheersing	Kwaliteit wettelijk controle	Kwaliteit wettelijke controle	Kwaliteit wettelijke controle	Kwaliteit wettelijke controle	Kwaliteit wettelijke controle	(primair) Kwaliteit wettelijke controle
Type vergunning-houder	Niet-OOB	Big4	Big4	Big 4	OOB	Niet-OOB in NBA-segment	Niet-OOB in SRA-segment	Big4	Big4	Next5	Sectorbreed
Toetsobject	accountants-organisaties (89)	dossiers	dossiers (46) & incident-dossiers (7)	contracten (82)	dossiers	dossiers	dossiers	dossiers	dossiers	dossiers	dossiers
Aantal dossier-toetsingen		18	53		47	63	47	40	32	14	314
Uitkomsten categorie overige	80% voldoet niet aan Wta-eisen			52 contracten voldoen niet aan de eisen							
Uitkomsten dossier-toetsingen		11 dossiers met relevante tekort-komingen	28 dossiers met relevante bevindingen (on-toereikende controle-informatie)		35 dossiers met ernstige bevindingen	50 dossiers met ernstige tekort-komingen	38 dossiers met ernstige tekort-komingen	18 dossiers onvoldoende	19 dossiers onvoldoende	12 dossiers onvoldoende	211 onvoldoende/relevante bevindingen/ernstige tekort-komingen
Percentage als voldoen-de getoetste dossiers	20%	39%	47%	37%	26%	21%	19%	55%	41%	14%	33% (sectorbreed, verschillend per segment)

2.2 Nuanceringen inzake onvoldoende dossiers

20. Als gezegd zegt het aantal (on)voldoendes slechts iets over de door de AFM getoetste dossiers en mogen de percentages niet worden geëxtrapoleerd naar de gehele populatie controledossiers. Er is derhalve bij de AFM-toetsingen geen sprake van een statistische steekproef.
21. Ten tweede is het volgende van belang, namelijk de opvatting van de rechter (18 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:234) in de beroepszaak van PwC en EY versus de AFM. Het CBB stelt kort gezegd dat om inzicht te krijgen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen (zorgplicht), er in de meeste gevallen niet aan valt te ontkomen (enig) onderzoek te doen naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Louter de toetsing van individuele dossiers acht het CBB derhalve onvoldoende:

'Naar het oordeel van het College kunnen tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountants, hoe ernstig ook, niet zonder meer tot de conclusie leiden dat de accountantsorganisatie nalatig is ten aanzien van de op haar rustende zorgplicht. Indien sprake is van tekortkomingen bij de uitvoering van de wettelijke controle zal, om een overtreding van de zorgplicht te kunnen vaststellen, tevens duidelijk moeten zijn dat de oorzaak van de geconstateerde tekortkomingen op eigen handelen of nalaten van de accountantsorganisatie is terug te voeren.'

Opgemerkt wordt dat het oordeel van het CBB, de bevindingen van de AFM inzake de geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van de controle niet heeft aangetast. Het oordeel raakt louter de (juridische) gevolgen die daaraan kunnen worden verbonden.

22. Overigens heeft de (lagere) rechter eerder (19 januari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BV2271) in een andere kwestie anders geoordeeld, hetgeen een verklaring vormt voor het nadien voortzetten van de door de AFM gehanteerde toezichtmethodiek (mede omdat daartegen tot de in het vorige randnummer genoemde kwestie, door accountantsorganisaties niet in rechte is opgekomen). De Rechtbank Rotterdam oordeelde begin 2012 als volgt:

'Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de tekortkomingen in zes van de tien gecontroleerde dossiers is de voorzieningenrechter namelijk van oordeel dat AFM terecht heeft aangenomen dat EY niet datgene heeft gedaan dat van haar kan worden gevergd om ervoor te zorgen dat de aan haar verbonden externe accountants de toepasselijke wet- en regelgeving naleven bij het verrichten van wettelijke controles.'

23. Ten derde is van belang dat de AFM niet een geheel controledossier toetst, maar zich focust op een aantal specifieke aspecten of onderwerpen in het controledossier. Het doel van de AFM-toetsing is dus nadrukkelijk niet om de juistheid van de controleverklaring vast te stellen.

In reactie op de onvoldoendes van de AFM stellen vergunninghouders regelmatig dat de door accountants afgegeven controleverklaringen wél juist zijn en dat de door de AFM vastgestelde gebreken derhalve niet van invloed op de verklaring zijn geweest.

Naar de mening van de MCA miskent een dergelijke reactie dat de afgegeven controleverklaring niet juist is *dankzij* de door de accountant(sorganisatie) uitgevoerde controle, maar *ondanks*. In de woorden van de AFM (rapport Next5, 14 november 2019):

'Met de inwerkingtreding van de wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties zijn de accountantsorganisatie en de externe accountant verplicht de tekortkomingen te herstellen en alsnog voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen dat geen materiële afwijking in de jaarrekening aanwezig is. Indien de accountantsorganisatie adequate herstelwerkzaamheden uitvoert, kan achteraf blijken of het oordeel in de afgegeven controleverklaring al dan niet het juiste oordeel was. Dit laat onverlet dat de externe accountant op het moment van afgifte van de controleverklaring onvoldoende onderbouwing voor zijn oordeel had en ten onrechte zekerheid aan gebruikers van de jaarrekening en de controleverklaring heeft gegeven.'

Waar het dus om gaat, is dat de gebreken aantonen dat de accountant op het moment van het afgeven van de verklaring onvoldoende onderbouwing voor diens oordeel had. De accountant heeft daarmee op dat moment **ten onrechte** zekerheid verschaft aan de gebruikers van de jaarrekening en de controleverklaring.

Bovendien is van belang vast te stellen dat de door de AFM vastgestelde kwaliteitsgebreken (vaktechnisch falen), zich niet zelden ook in concrete incidenten manifesteren. Anders gezegd: incidenten tonen de mogelijke effecten en schade als gevolg van gebreken.

2.3 Enkele concrete voorbeelden van vaktechnisch falen uit het verleden

24. De MCA verwijst naar enkele voorbeelden van vaktechnisch accountantsfalen uit het verleden (het afgelopen decennium). Deze incidenten illustreren de gevolgen die kunnen voortkomen uit de in toezichtrapporten vastgestelde gebreken.

De lijn van denken dat incidenten illustraties en manifestaties zijn van zwaktes en kwaliteitsgebreken aan de kant van accountantsorganisaties, ligt ook ten grondslag aan de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta, memorie van toelichting, 1 juli 2004, Kamerstuk 29.658, nummer 3):

'In de afgelopen periode is een aantal zwakten blootgelegd in de borging van de publieke functie van de accountant. Zwakten die aan het licht zijn gekomen door een reeks boekhoudaffaires. De eerste en meest geruchtmakende was de affaire rondom Enron. Bij deze onderneming – ooit een van de grootste bedrijven in de Verenigde Staten – bleek sprake van manipulatie van de jaarrekening.

De accountant van Enron, verbonden aan de organisatie Arthur Andersen, had de jaarrekening goedgekeurd. Op het moment dat bekend werd dat de jaarrekening onjuistheden bevatte, volgde de reactie van de financiële markten snel en leidde deze uiteindelijk tot de ondergang van Enron en de organisatie Arthur Andersen. Daarmee gingen miljarden aan beleggersgelden verloren en liep het vertrouwen in de financiële markten en de accountant grote schade op. Deze affaire toonde voor het eerst op overtuigende wijze aan dat verlies van vertrouwen in de door een onderneming verstrekte informatie, fatale gevolgen voor die onderneming en verstreckende gevolgen voor het functioneren van de financiële markten kan hebben.

De Enron-affaire blijkt geen geïsoleerd incident. De rol en het functioneren van de accountant zijn ook in een minder goed daglicht komen te staan in verwickelingen rondom de jaarrekeningen van het Amerikaanse Worldcom, het eveneens Amerikaanse Xerox, de Nederlandse bedrijven Ahold en KPNQwest. De affaire rondom het Italiaanse Parmalat is een voorlopig laatste aanwijzing geweest dat verscherping van de bestaande wet- en regelgeving voor het accountantsberoep – juist gegeven de in het maatschappelijk verkeer verwachte kwaliteit van het oordeel van de externe accountant – op haar plaats is.'

25. Incidenten betreffen kwesties die in de media breed zijn uitgelicht en die door politici en media veelvuldig zijn en worden genoemd als het gaat om het duiden van de problematiek binnen de accountancysector. Het zijn dergelijke voorbeelden die mede de aanleiding vormden tot het instellen van diverse onderzoekcommissies, waaronder de MCA. Daarbij wordt opgemerkt dat deze incidenten niet door de betrokken accountantsorganisaties zijn geopenbaard – bijvoorbeeld naar aanleiding van een interne opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) – maar door derden (belanghebbenden).

Accountant Vestia (Deloitte, zie ECLI:NL:CBB:2016:35)

'Zoals in het bovenstaande is geoordeeld, treft betrokkene het tuchtrechtelijke verwijt bij de jaarrekening 2009 van Vestia een goedkeurende verklaring te hebben afgegeven, terwijl hij daarvoor, gezien zijn tekortschietende controlewerkzaamheden op het punt van de aanvaardbaarheid van kostprijs hedge-accounting, geen deugdelijke grondslag had.

Betrokkene heeft terecht reden gezien een deskundige op het gebied van derivaten in te schakelen, maar heeft de werkzaamheden van die deskundige onvoldoende geëvalueerd. Op grond hiervan wordt geoordeeld dat betrokkene heeft gehandeld in strijd met het fundamenteel beginsel van deskundigheid en zorgvuldigheid.'

Accountant DSB (EY, zie: ECLI:NL:CBB:2015:362)

'Naar het oordeel van het CBb heeft de accountant geen of te weinig oog gehad voor een aantal belangrijke, DSB betreffende interne en externe factoren, die van wezenlijke invloed waren op de inschatting en uitvoering van de controlewerkzaamheden.

Zo heeft de accountant, voorafgaand aan de aanvang van zijn werkzaamheden, nagelaten een zestal omstandigheden mee te wegen en zo nodig waarborgen te treffen tegen de uit die omstandigheden voortvloeiende controlerisico's. Die omstandigheden betreffen de kredietcrisis en de specifieke gevolgen daarvan voor DSB, de vergaande verwevenheid tussen DSB Bank en DSB Beheer, een opmerkelijk gebrek aan continuïteit bij de invulling van sleutelposities binnen DSB, het verhoogd toezicht door De Nederlandsche Bank (DNB) en de geuite zorgen van zowel DNB als AFM over het functioneren en de positie van DSB, de door AFM opgelegde bestuurlijke boetes en de maatschappelijke onrust en negatieve berichtgeving in de media over de bedrijfsvoering van DSB en het gehanteerde verdienmodel. (...)

Het gebrek aan diepgang en aan een professioneel-kritische instelling van de accountant heeft ertoe geleid dat de controle van belangrijke posten op de balans van DSB op te mechanische wijze is uitgevoerd. Dit handelen en nalaten moet de accountant ernstig(er) worden aangerekend. Het CBb heeft de accountant daarom de maatregel opgelegd van tijdelijke doorhaling voor de duur van zes maanden.'

Accountant Ballast Nedam (KPMG, zie: persbericht Functioneel Parket, 30 december 2013)

'In dit onderzoek is naar het oordeel van het OM gebleken dat de door KPMG verrichte accountantscontrole bewust is uitgevoerd op een wijze die mede mogelijk heeft gemaakt dat betalingen van Ballast Nedam aan buitenlandse agenten en de daarbij horende schaduwadministratie werden verhuld. KPMG heeft de signalen die het daarover kreeg onvoldoende opgepakt. Binnen KPMG was destijds onvoldoende aandacht voor de naleving van de zorgvuldigheids- en integriteitseisen.

Het OM acht de accountantscontroles rondom deze betalingen aan buitenlandse agenten zonder meer verwijtbaar ontoereikend. Gelet op de sleutelpositie van de accountant in het stelsel van financiële verantwoording acht het OM dit ernstige strafbare feiten.'

Accountant Econcern (PwC, zie: 13/2393 3n 2394 Wtra)

'De Accountantskamer rekent betrokkenen zwaar aan dat voormelde verzuimen zich hebben voorgedaan bij de controle van een jaarrekening, ten aanzien waarvan zij wisten dat de afgifte van hun goedkeurende verklaring van essentieel belang was voor derden, die zich hadden voorgenomen met substantiële bedragen deel te nemen in het kapitaal van Econcern. Dit verwijt treft betrokkenen in het bijzonder bij de waardering van het belang in Sol Holding, welk belang zowel absoluut als relatief gezien van zeer groot materiaal belang was, zowel voor het resultaat als het vermogen van Econcern. Van betrokkenen had, gezien dat belang, het onderkende risico en het gegeven dat het hier ging om complexe, grensoverschrijdende materie, een hoge mate van oplettendheid en een professioneel-kritische opstelling mogen worden verwacht.

Door zulks na te laten en aldus hun kerntaak als controlerend accountant te veronachtzamen, hebben betrokkenen in aanmerkelijke mate de in de VGC neergelegde fundamentele beginselen van deskundigheid en zorgvuldigheid en van professioneel gedrag geschonden. Door hun handelwijze hebben betrokkenen aldus het vertrouwen in de beroepsgroep in hoge mate geschaad.'

2.4 Lichte terugval toetsresultaten in het niet-OOB-segment

26. Voorts constateert de MCA dat de niet-OOB-vergunninghouders in een tweetal recente rapporten teruggang in plaats van vooruitgang tonen. Dit is een reden tot zorg, omdat alle inspanningen van de afgelopen jaren – ook ten aanzien van dit marktsegment – juist tot aanzienlijke verbeteringen zouden hebben moeten leiden.

'De toetsingsresultaten van SRA-kantoren over 2018 laten overall een lichte daling zien ten opzichte van 2017: 77% van de regulier getoetste kantoren voldoet, 23% voldoet op belangrijke onderdelen nog niet. In 2017 voldeed 83% van de destijds getoetste kantoren. Bottleneck en reden voor onvoldoende score blijkt het domein van de vrijwillige controle te zijn, zowel bij Wta-vergunninghouders als kantoren zonder Wta-vergunning.' (SRA Reviewcommissie, Jaarverslag 2018, 13 juni 2019)

'OKB's, IKO's en oorzakenanalyses worden door de sector gezien als belangrijke pijlers van het stelsel van kwaliteitsbeheersing en het kwaliteitsbeleid van accountantsorganisaties. Vragen over deze kwaliteitswaarborgen zijn opgenomen in de jaarlijkse AFM Monitor Accountantsorganisaties (de Monitor). Uit de data-analyse blijkt dat in 2017 en 2014 ruim driekwart van de accountantsorganisaties in antwoord op de vragen in de Monitor aangaf, dat zij OKB's en IKO's zien als belangrijke indicatoren voor kwaliteit. Uit data-analyse van de AFM blijkt echter ook dat vanaf 2015 bij niet-OOB-accountantsorganisaties sprake is van een afname van de inzet van deze maatregelen en dat sommige niet-OOB-accountantsorganisaties de OKB's en IKO's uitstellen of zelfs een jaar overslaan. Het belang dat de 281 niet-OOB-accountantsorganisaties hechten aan deze maatregelen enerzijds, en de afname daarvan anderzijds, is opvallend. De dalende trend over de jaren 2015-2018 in het aantal uitgevoerde OKB's en IKO's zijn daarom voor de AFM aanleiding geweest een nadere analyse te verrichten naar de mogelijke oorzaken van die daling.

De AFM vindt de dalende trend van deze kwaliteitswaarborgen een opvallende ontwikkeling, ook gezien de toename van het aantal wettelijke controles uitgevoerd door de niet-OOB-accountantsorganisaties die 41% van het totaal aantal wettelijke controles in Nederland uitvoeren. De 281 niet-OOB-accountantsorganisaties voeren circa 7.800 van de circa 19.000 niet-OOB wettelijke controles uit. De niet-OOB-accountantsorganisaties vervullen derhalve een belangrijke maatschappelijke rol, in het bijzonder jegens leveranciers, banken en andere stakeholders. De redenen van de daling die de niet-OOB-accountantsorganisaties gaven bij de nadere analyse op basis van telefonische interviews baart zorgen. De redenen die aangegeven worden voor de dalende trend zijn divers, echter zelden is het motief kwaliteitsverbetering.' (AFM, Trendanalyse kwaliteitswaarborgen bij niet-OOB-accountantsorganisaties, 13 juni 2019)

Verslag van werkzaamheden Raad voor Toezicht NBA (2019) inzake niet-OOB-vergunninghouders

27. Een recent verslag (oktober 2019) van werkzaamheden van de Raad voor Toezicht van de NBA toont weliswaar verbetering in de toetsresultaten, maar ook hier ligt het percentage vergunninghouders dat op belangrijke onderdelen niet aan de eisen voldoet op een te hoog niveau (namelijk 24%):

Resultaten toetsingen accountantskantoren met Wta-vergunning

De Raad en SRA hebben dit verslagjaar totaal 38 accountantskantoren met een Wta-vergunning getoetst. Ruim driekwart van de kantoren voldeed aan de gestelde eisen. De overige 24% voldeed op belangrijke onderdelen nog niet. Na een verbetertraject worden zij opnieuw getoetst. Dit betekent een stijging ten opzichte van verslagjaar 2017; toen voldeed 72%.

Van de 12 kantoren die dit jaar zijn hertoetst, voldeden er 11 (92%). Vorig jaar was dit 74%. Aan het eind van dit verslagjaar heeft de Raad nog acht (her)toetsingen onderhanden. In enkele gevallen is sprake van aanvullende hertoetsing (2) of een gesprek met de Raad (4). De overige twee (her)toetsingen bevinden zich in de afrondende fase.

2.5 Internationale toetsingsresultaten IFIAR (2019): 37% van de getoetste dossiers kent bevindingen

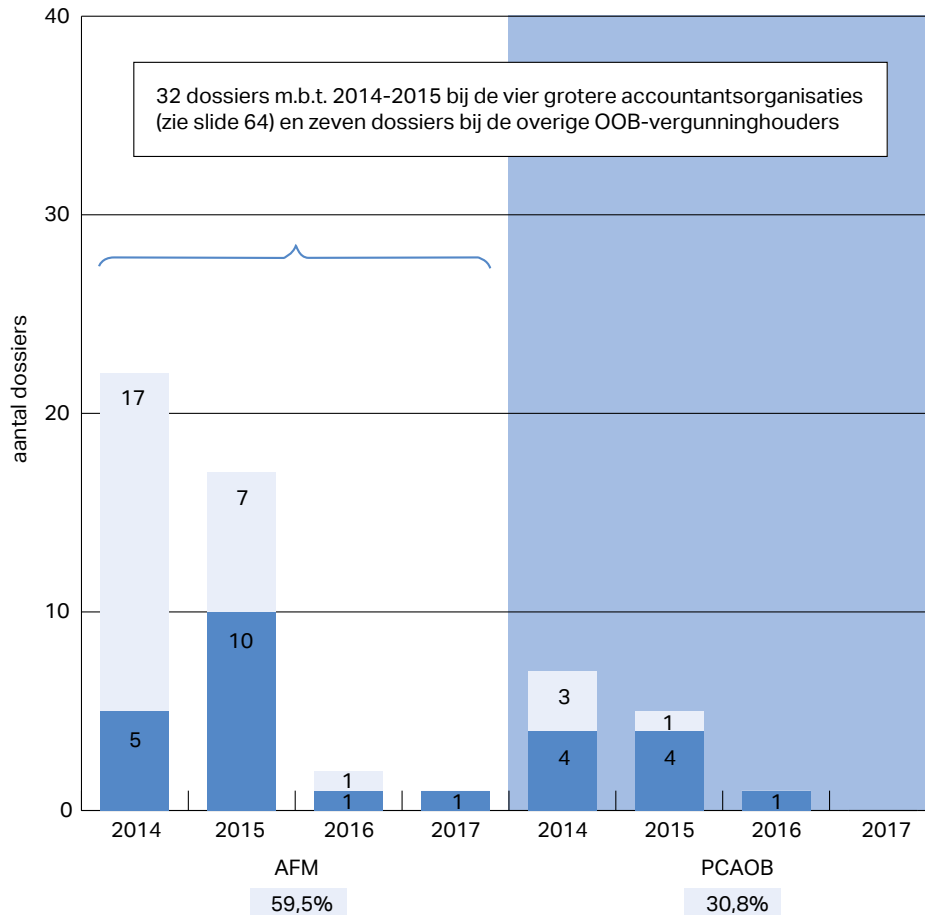
28. De nationale toezichtresultaten worden geobjectiveerd door de internationale rapportages van IFIAR (*International Forum of Independent Audit Regulators*), de koepel van nationale toezichthouders. Het rapport over 2018 (gedateerd op 16 mei 2019) toont bijvoorbeeld het volgende overzicht, waarin het percentage is gericht op het aantal dossiers met ten minste één bevinding van de toezichthouder:

	2018	2017	2016	2015	2014
IFIAR Members Submitting Findings	39	33	34	29	29
Audit Firms Inspected	141	120	121	98	122
Listed PIE Audits Inspected	921	918	855	872	948
Inspected Listed PIE Audits with at least One Finding	343	366	363	376	449
Frequency of Inspections with at Least One Finding	37%	40%	42%	43%	47%

29. Deze cijfers hebben als nadeel dat het (uiteeraard) voor het merendeel geen Nederlandse accountantsorganisaties en controledossiers betreft. De MCA acht deze cijfers echter wel degelijk relevant voor de beoordeling van de situatie in Nederland. Het gaat immers om de resultaten van netwerkstructuren waarvan Nederlandse OOB-vergunninghouders deel uitmaken. Door het bestaan van internationale netwerkstructuren is het onontkoombaar dat de internationale incidenten ook op de Nederlandse takken van die structuren afstralen. Voorts is juist door die structuren de vraag valide, of deze structuren wel voldoende het risico mitigeren dat de internationale incidenten zich ook op soortgelijke wijze in de Nederlandse context voordoen. Een vraag die de MCA - vanwege de door de netwerken gepropageerde internationaal uniforme werkwijze - negatief neigt te beantwoorden. Binnen de netwerken zijn procedures inzake bijvoorbeeld cliëntacceptatie (inclusief het intern overnemen van cliënten), controleprogramma's, dossiervastleggingen en groepscontroles immers in belangrijke mate gestandaardiseerd.
30. De tabel toont dat de toezichtresultaten van de AFM in lijn liggen met het internationale beeld. Dat beeld laat zien dat in 2018 in 39 landen waaronder Nederland, bij in totaal 141 onderdelen van accountantsorganisaties (allen behorend tot de Big6) toetsingen hebben plaatsgevonden. Daarbij hebben 343 van de 921 onderzochte controledossiers van *Public Interest Entities* (oftewel: 37%), tot 1 of meer bevinding(en) van de toezichthouder ten aanzien van de kwaliteit van de controle geleid.

2.6 Toetsing Nederlandse OOB-vergunninghouders door Amerikaanse toezichthouder PCAOB (2014-2019): meer dan 50% onvoldoende

31. In de door de CTA openbaar gemaakte *factsheets* die in september 2019 door de NBA zijn aangeleverd, worden de uitkomsten van externe reviews door toezichthouders genoemd. Bijvoorbeeld een tabel van door de AFM en de door de Amerikaanse toezichthouder (PCAOB) getoetste dossiers van Nederlandse accountantskantoren.



Bron: factsheets NBA, september 2019

De tabel toont dat de AFM in de periode 2014-2017 een percentage van 59,5% van de getoetste dossiers (42 in totaal) als onvoldoende heeft aangemerkt. Bij de PCAOB zou het in die periode gaan om 30,8% onvoldoendes ten aanzien van de getoetste dossiers (13 in totaal).

32. De MCA is er in de gesprekken met de Stuurgroep Publiek Belang en bestuurders van OOB-vergunninghouders, door hen meerdere malen op gewezen dat deze cijfers in de *factsheets* – in combinatie met cijfers van toezichthouders zoals de Auditdienst Rijk (ADR), de Onderwijsinspectie en NZa - een positieve trend vertonen. De MCA gaat niet in op de (positieve) resultaten van de toetsingen door de ADR, Onderwijsinspectie en NZa, omdat deze toetsingen niet de diepgang hebben en niet zo specifiek zijn, als de primair op het toezicht op accountantsorganisaties gerichte activiteiten van daartoe aangewezen toezichthouders zoals de AFM en PCAOB. Om die reden hecht de MCA juist wel grote waarde aan de uitkomsten van de toetsingen van laatstgenoemde toezichthouders.
33. De MCA nuanceert het door de sector geschetste beeld en toont daarbij tevens de bias in de informatieverstrekking aan. De eerste nuancering betreft het feit dat de cijfers ten aanzien van 2016-2017 nauwelijks dossiertoetsingen laten zien. Ten tweede wordt in de *factsheets* geen compleet beeld geschetst: 3 OOB-vergunninghouders hebben de vraag inzake het aanleveren van informatie niet beantwoord.

Hetgeen voor de MCA onbegrijpelijk is: het betreft namelijk openbare en dus voor iedereen toegankelijke informatie. De opstellers van de *factsheets* hadden die informatie ook zelf kunnen verzamelen en aan de CTA en MCA kunnen aanreiken.

34. Zo is op de PCAOB-site voldoende (en dus openbare) informatie aanwezig over de getoetste dossiers, zelfs tot en met juni 2019 (dus ruimschoots voor het moment – september 2019) van het dateren van de *factsheets*.

Nederlandse accountantsorganisatie	Datum rapport	Aantal getoetste dossiers	Aantal dossiers met deficiëncies
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

Deze cijfers geven een wezenlijk ander beeld dan de cijfers in de *factsheets*. Zo ligt het aantal onvoldoendes met betrekking tot de door de PCAOB getoetste dossiers substantieel hoger dan in de NBA-*factsheets* (**niet ruim 30 maar ruim 50% onvoldoende**). Daarbij is de meetperiode van de MCA overigens ruimer, waarbij bovendien blijkt dat een Big4-organisatie (KPMG) in een *zeer recent* rapport (2019) 3 onvoldoendes op 3 toetsingen scoort (en PwC daarentegen louter voldoende).

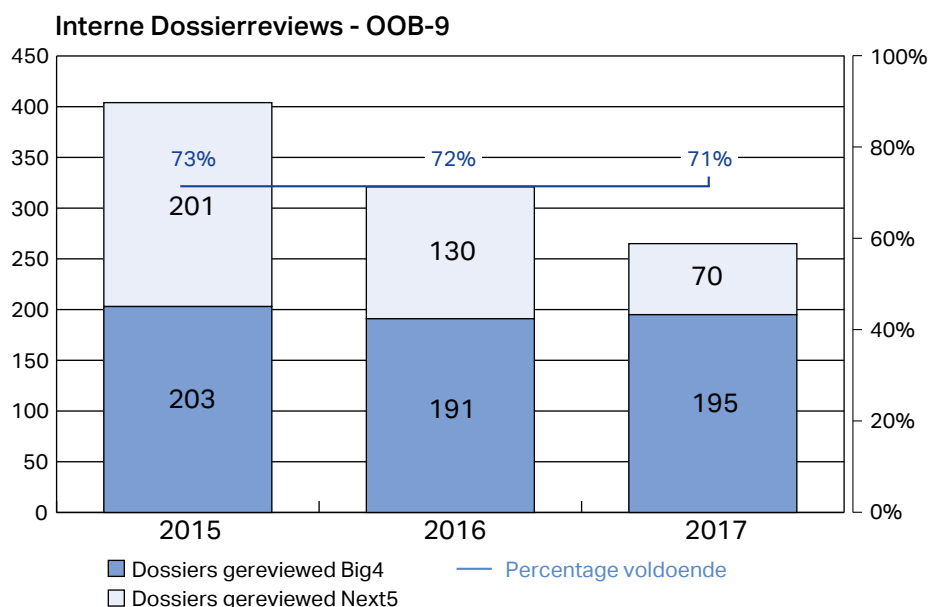
Al met al beschouwt de MCA deze cijfers als één van de indicaties dat de kwaliteit van de accountantscontrole in ieder geval niet bij alle OOB-vergunninghouders voldoende op orde is.

De MCA betreurt het overigens dat dergelijke relevante én openbare informatie niet in de *factsheets* van de NBA is opgenomen. Voorts betreurt zij het dat deze recente informatie dus ook niet aan de CTA is aangeleverd en dat de MCA dit zelf heeft moeten op- en uitzoeken. Daarnaast ziet de MCA dit anno 2019 achterhouden van relevante informatie en het daarmee schetsen van een te positief beeld, als een negatieve en ongewenste cultuuruiting.

2.7 Interne kwaliteitstoetsingen Nederlandse accountantsorganisaties: ongeveer 70% voldoende

35. Voorts blijkt ook uit de interne kwaliteitstoetsingen binnen Nederlandse accountantsorganisaties, dat het aantal controledossiers dat een voldoende scoort te laag is (ongeveer 70%). Waarbij overigens niet bekend is op welke wijze deze interne toetsingen precies plaatsvinden, hoe controledossiers zijn geselecteerd, met welke diepgang is getoetst, welke beoordelingscriteria daarbij zijn gehanteerd en wanneer een dossier precies als (on)voldoende wordt aangemerkt.
36. De hierna weergegeven gegevens zijn afkomstig uit de *factsheets* van de NBA (september 2019), die als bijlage bij het interim-rapport van de CTA (1 oktober 2019) openbaar zijn gemaakt. De MCA constateert daarbij dat het aantal binnen de Next5 getoetste dossiers in de periode 2015-2017 behoorlijk is teruggelopen (van 404 dossiers in 2015 naar 265 in 2017), maar zij constateert ook dat het aantal dossiers overall (9 OOB-vergunninghouders) ruimschoots hoger ligt dan het aantal door de AFM in dezelfde periode getoetste dossiers.

Onderstaande grafiek toont een overzicht over de jaren 2015 tot en met 2017 van het aantal intern beoordeelde dossiers en het percentage dat daarvan als voldoende is beoordeeld.



Bron: factsheets NBA, september 2019

Een belangrijk aspect in de meest recente AFM-toetsingen: interne toetsingen ontoereikend gebleken

37. De MCA acht het ook vermeldingswaardig dat:

- in de meest recente toetsing van de AFM bij de Big4 (28 juni 2017) is vastgesteld dat van de 19 als onvoldoende aangemerkte dossiers, er 16 keer een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) heeft plaatsgevonden. Daarin zijn evenwel geen onvoldoendes gerapporteerd;
- in de meest recente toetsing van de AFM bij de Next5 (14 november 2019) is vastgesteld dat van de 12 als onvoldoende aangemerkte dossiers, er 7 keer een OKB en 5 keer een IKO heeft plaatsgevonden. Daarin zijn evenwel geen onvoldoendes gerapporteerd.

38. De AFM-rapporten tonen derhalve aan dat het percentage voldoende in de *factsheets* van de NBA (ad ruim 70%) duidelijk nog neerwaartse bijstelling behoeft. Immers, de AFM stelde vast dat in de interne kwaliteits-toetsingen ten onrechte een (fors) aantal door de AFM vastgestelde onvoldoendes niet is opgemerkt.

2.8 Structureel probleem; incidenten en kritiek manifesteren zich nog steeds (niet alleen in Nederland)

39. Sinds september 2014 is de kritiek op accountants in Nederland voortgezet. Bijvoorbeeld ten aanzien van faillissementen (Imtech), fraude (Steinhoff), corruptie (SHV/Econosto) en witwassen (ING). Maar ook op het gebied van de samenloop van accountants- en adviesdiensten (Privazorg en tuchtzaak Big4-bestuurder). Daarnaast spelen er diverse recente incidenten in landen zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en in Zuid-Afrika.

40. De MCA merkt nadrukkelijk op dat zij geen oordeel velt over de vraag of de kritiek in alle gevallen terecht is. Diverse zaken zijn bovendien nog onder de rechter. De MCA constateert echter wel dat de recente incidenten soortgelijke vragen en discussies oproepen (en deze bovendien op het voortbestaan van een prestatiekloof wijzen) als bij de incidenten die tot onder meer de instelling van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, MCA en CTA hebben geleid. Vragen, discussies en incidenten die telkens hetzelfde punt betreffen, namelijk of de accountants(organisaties) hun wettelijke én maatschappelijke taak al dan niet waarmaken.

De betekenis van recente incidenten

41. Het noemen van de recente incidenten is om meerdere redenen van belang. Ten eerste: nieuwe incidenten doen telkens weer extra afbreuk aan het vertrouwen dat door de maatregelen en het veranderproces binnen de sector na september 2014 is opgebouwd. Incidenten trekken nu eenmaal meer aandacht dan een langdurig veranderproces waarvan de resultaten niet direct aantoonbaar zijn. De geloofwaardigheid van dat proces komt bovendien onder druk te staan, met name daar waar openheid van zaken uitblijft. Of waar accountants(organisaties) zich beroepen op geheimhouding in casuïstiek waarover een openbare discussie wordt gevoerd en waarin niet de geheime informatie van cliënten, maar het handelen van de accountant(sorganisatie) centraal staat.
42. Ten tweede is de reactie van accountant(sorganisaties) naar aanleiding van recente incidenten *the proof of the pudding*. Die reactie geeft namelijk inzicht of het leiderschap in staat is dergelijke casuïstiek open en evenwichtig te bespreken. De manier waarop door het leiderschap met incidenten wordt omgegaan en de wijze waarop die worden besproken, genegeerd of ontkend, geeft bijvoorbeeld inzicht in de mate van transparantie en het lerend vermogen dat wordt getoond. Maar ook van belang is hierbij de mate waarin in voorkomende gevallen verantwoordelijkheid wordt erkend en genomen voor hetgeen is misgegaan. Kortom: juist de nieuwe incidenten laten zien of de voorgestane cultuur- en gedragsverandering zich niet alleen in woord, maar ook in daad toont. Naar de mening van de MCA maken de hiervoor genoemde recente incidenten duidelijk, dat ook op dit punt nog flinke verbetering mogelijk en nodig is.
43. Ten derde veroorzaken de internationale incidenten inmiddels ook elders een dynamiek die in Nederland al vanaf 2014 wordt ervaren. De aandacht voor internationale incidenten doet de Nederlandse accountancysector en het veranderproces die deze doormaakt geen goed. Daarom herhaalt de MCA hetgeen zij hiervoor bij de bespreking van de IFIAR-toetsingsresultaten heeft gesteld, namelijk: *'Door het bestaan van internationale netwerkstructuren is het onontkoombaar dat de internationale incidenten ook op de Nederlandse takken van die structuren afstralen. Voorts is juist door die structuren de vraag valide, of deze structuren wel voldoende het risico mitigeren dat de internationale incidenten zich ook op soortgelijke wijze in de Nederlandse context voordoen. Een vraag die de MCA - vanwege de door de netwerken gepropageerde internationaal uniforme werkwijze - negatief neigt te beantwoorden. Binnen de netwerken zijn procedures inzake bijvoorbeeld cliëntacceptatie (inclusief het intern overnemen van cliënten), controleprogramma's, dossiervastleggingen en groepscontroles immers in belangrijke mate gestandaardiseerd.'*

2.9 Rode draad toetsresultaten: met name kwalitatieve, vaktechnische gebreken

Positief is dat de MCA constateert dat het aantal incidenten in Nederland lijkt af te nemen. De MCA ziet dat als een logisch gevolg van de verhoogde aandacht in de afgelopen vijf jaar voor het onderwerp kwaliteit (maar overigens ook ten gevolge van verbeterde economische omstandigheden).

Dit laat echter onverlet dat de rode draad in toetsingen van dossiers (AFM, NBA, SRA, IFIAR, PCAOB en ook intern binnen accountantsorganisaties) is, dat het percentage van de getoetste controledossiers dat niet aan de eisen voldoet nog veel te hoog ligt. Ook in de relatief recente toetsingen.

Het is een rode draad die wijst op een structureel kwaliteitsprobleem. De MCA ziet concrete incidenten als de manifestatie van het risico waarop de in de toetsingen vastgestelde kwaliteitsgebreken duiden.

44. De MCA komt tot het oordeel dat het percentage negatieve toetsresultaten te hoog is. Het percentage dossiers dat niet aan de maatstaf voldoet, zou immers ook niet acceptabel zijn voor (bijvoorbeeld) een deelwaarneming op de door een chirurg uitgevoerde operaties of de door een garage uitgevoerde APK-keuringen (een accountant zou bij dergelijke cijfers gegeven de gezondheids- respectievelijk veiligheidsrisico's vermoedelijk evenmin bij een chirurg of garage met dergelijke rapportcijfers aankloppen). De percentages liggen daarnaast ruimschoots boven de foutenmarge die door een accountant ten aanzien van de accountantscontrole acceptabel wordt geacht. Kortom: de percentages dienen verder te worden verbeterd.

AFM stelt vooral vaktechnische gebreken vast en geen compliance-gebreken

AFM stelt vooral vaktechnische gebreken vast

Vanuit de sector wordt regelmatig gesuggereerd - overigens ook in de richting van door accountants gecontroleerde organisaties - dat toezichthouder AFM vooral op compliance-achtige aspecten zoals documentatieverplichtingen toetst. De reeks aan toezichtrapporten die tot een onvoldoende beoordeling van de AFM hebben geleid, schetsen echter een duidelijk ander beeld: het gaat primair om vaktechnische gebreken. De MCA zal dat hierna illustreren aan de hand van de laatste twee toezichtrapporten van de AFM.

45. Zie in dit verband echter bijvoorbeeld ook de volgende passage in de AFM-reactie (24 oktober 2019) op het interim-rapport van de CTA. Daarin stelt de AFM:

*'De AFM is bekend met de kritiek dat de wijze waarop de AFM de kwaliteit van wettelijke controles onderzoekt gericht is op 'compliance-kwaliteit' en de volledigheid van controledossiers, wat juist niet zou helpen kwaliteitsverbetering te realiseren. Ook u geeft aan zich bewust te zijn van deze geluiden. De AFM herkent zich evenwel niet in dat beeld. De AFM betracht een **principle-based** benadering in het toezicht. Hiervan kan een ander beeld ontstaan omdat het **principe** van het verkrijgen van voldoende en geschikte controle-informatie ook als **regel** concreet is opgenomen in de controlestandaarden. De AFM beoordeelt bij wettelijke controles of de externe accountant voldoende en geschikte controle-informatie heeft verkregen om zijn oordeel over de jaarrekening te onderbouwen. De AFM gaat hierbij met name na of de accountant voldoende (professioneel) kritisch is geweest en richt zich enkel op materiële onderdelen die van belang zijn voor het beeld van de jaarrekening.'*

Kwalitatieve beoordeling meest recente AFM-toetsing Big4 (28 juni 2017)

46. In het meest recente AFM-rapport over de Big4 (waarin een aantal aspecten van in totaal 32 controle-dossiers is getoetst; de AFM beoordeelt dus niet de gehele controle, maar focust zich op een aantal posten) worden onder meer de volgende gebreken geconstateerd:

- **Onvoldoende toetsing effectieve werking van interne beheersingsmaatregelen.** De meest voorkomende tekortkoming die de AFM in haar onderzoek heeft geconstateerd, is dat de externe accountant met zijn werkzaamheden onvoldoende de effectieve werking van de interne beheersingsmaatregelen heeft getoetst. Van de negentien onderzochte wettelijke controles die de AFM als onvoldoende heeft beoordeeld, heeft de externe accountant in veertien wettelijke controles gepland om op interne beheersingsmaatregelen te steunen. Voor deze veertien wettelijke controles heeft de AFM geconstateerd dat de externe accountant onvoldoende de effectieve werking van vrijwel al die interne beheersingsmaatregelen heeft vastgesteld en dus niet op deze interne beheersingsmaatregelen had kunnen steunen.
- **Onvoldoende uitvoering cijferanalyses.** In elf van de negentien onvoldoende uitgevoerde wettelijke controles heeft de externe accountant zijn cijferanalyse onvoldoende uitgevoerd. De externe accountant heeft in die controles veelal alleen een globale cijferanalyse uitgevoerd en niet de werkzaamheden uitgevoerd die noodzakelijk zijn voor een gegevensgerichte cijferanalyse, zoals het bepalen van een voldoende geschikte verwachting, het vooraf bepalen van een drempelbedrag en het voldoende onderzoeken van verschillen boven dat drempelbedrag. De externe accountant heeft in vier gevallen wel navraag gedaan naar de verschillen boven het drempelbedrag, maar de verkregen verklaringen van het management niet geverifieerd.
- **Onvoldoende werkzaamheden uitgevoerd om conclusies te trekken over de gehele populatie.** In de door de AFM onderzochte wettelijke controles die als onvoldoende zijn gekwalificeerd, heeft de externe accountant in zes gevallen conclusies getrokken over de gehele populatie, terwijl hij geen steekproef heeft uitgevoerd.
- **Onvoldoende controle schattingen.** In dertien van de negentien onderzochte wettelijke controles die de AFM als onvoldoende heeft gekwalificeerd, heeft de AFM geconstateerd dat de externe accountants schattingen onvoldoende hebben gecontroleerd. In deze gevallen heeft de externe accountant nagelaten de gegevens waarop de schatting is gebaseerd te controleren en heeft hij bijvoorbeeld niet de redelijkheid van de onderliggende veronderstellingen getoetst.
- **Onvoldoende de betrouwbaarheid van controle-informatie vastgesteld.** De AFM heeft in zestien van de negentien onvoldoende uitgevoerde wettelijke controles geconstateerd dat de externe accountant onvoldoende werkzaamheden heeft uitgevoerd om vast te stellen dat deze overzichten, lijsten en databases voldoende integer zijn om betrouwbare informatie op te leveren voor zijn controle. Zo maakt de externe accountant vaak gebruik van lijsten uit het systeem zonder de betrouwbaarheid daarvan te beoordelen, terwijl de externe accountant de effectieve werking van de *general IT-controls* van dat systeem niet heeft vastgesteld of heeft geconcludeerd dat deze niet effectief hebben gewerkt. De externe accountant is in die gevallen dus uitgegaan van de betrouwbaarheid van de lijsten zonder daar werkzaamheden voor te verrichten.
- **Inlichtingen management niet geverifieerd.** De externe accountants hebben in tien van de negentien onvoldoende uitgevoerde wettelijke controles mondeling verkregen informatie van het management niet geverifieerd. De tekortkoming doet zich bijvoorbeeld voor bij de controle van schattingen, bij cijferanalyses en bij het opvolgen van bevindingen uit controlewerkzaamheden.
- **Onvoldoende opvolging gegeven aan bevindingen controlewerkzaamheden.** In zes wettelijke controles heeft de AFM geconstateerd dat de externe accountant geen opvolging heeft gegeven aan de verschillen die blijken uit zijn detailcontroles, cijferanalyses of toetsingen van de effectieve werking van de interne beheersingsmaatregelen. Hij heeft in die gevallen bijvoorbeeld geen verklaring gezocht voor deze verschillen, onvoldoende geëvalueerd wat de betekenis is van deze verschillen voor zijn controle, of zijn conclusie onvoldoende aangepast. Geconstateerde verschillen zijn vaak voorbeelden

van tegenstrijdigheden tussen meerdere bronnen van controle-informatie of omstandigheden die aanleiding kunnen geven aanvullende werkzaamheden uit te voeren.

- **Onvoldoende evaluatie werkzaamheden van anderen.** Een belangrijk uitgangspunt bij het gebruikmaken van de werkzaamheden van anderen is dat de externe accountant te allen tijde eindverantwoordelijk is voor het vormen van een oordeel over de jaarrekening als geheel, ook als de werkzaamheden zijn uitgevoerd door een ander. Hij zal daarom steeds moeten evalueren of uit de werkzaamheden die zijn uitgevoerd door anderen voldoende en geschikte controle-informatie is verkregen. Als dat niet het geval is, zal de externe accountant aanvullende werkzaamheden moeten uitvoeren of door de anderen laten uitvoeren om deze controle-informatie alsnog te verkrijgen. De AFM heeft in meerdere wettelijke controles geconstateerd dat de externe accountant de werkzaamheden zoals hiervoor beschreven onvoldoende heeft uitgevoerd.

Meest recente AFM-toetsing Next5 (14 november 2019)

47. In het meest recente AFM-rapport over de Next5 (waarin een aantal aspecten van in totaal 14 controledossiers is getoetst; de AFM beoordeelde dus niet de gehele controle, maar focust zich op een aantal posten) worden onder meer de volgende gebreken – grotendeels vergelijkbaar met het meest recente onderzoek naar de Big4 - geconstateerd:

- **De effectieve werking van interne beheersingsmaatregelen is onvoldoende getoetst.** De externe accountant heeft bijvoorbeeld onvoldoende getoetst of de interne beheersingsmaatregelen door de controlecliënt op de juiste wijze zijn uitgevoerd. De externe accountant heeft bijvoorbeeld onvoldoende inzicht verkregen in de opzet van de interne beheersingsmaatregelen en of deze interne beheersingsmaatregelen een materiële fout in de jaarrekening op effectieve wijze kunnen voorkomen of detecteren en corrigeren. Ook heeft de externe accountant nagelaten opvolging te geven aan afwijkingen die bij de uitvoering van zijn werkzaamheden naar voren kwamen.
- **De betrouwbaarheid van de in de controle gebruikte informatie is onvoldoende vastgesteld.** De externe accountant heeft de betrouwbaarheid onvoldoende vastgesteld van overzichten waarvan hij gebruik heeft gemaakt bij zijn werkzaamheden. Dit terwijl de externe accountant de effectieve werking van de *general IT-controls* niet heeft vastgesteld of heeft geconcludeerd dat deze niet effectief hebben gewerkt.
- **Schattingen zijn onvoldoende gecontroleerd.** De externe accountant heeft onvoldoende de redelijkheid van de onderliggende veronderstellingen geëvalueerd. De externe accountant heeft bijvoorbeeld uitsluitend inlichtingen ingewonnen om de redelijkheid van de onderliggende veronderstellingen te evalueren, maar de verstrekte verklaringen niet geverifieerd aan de hand van brondocumentatie.
- **Onvoldoende geëvalueerd of de uitgevoerde detailcontroles geschikt zijn voor het door de externe accountant ingeschatte risico.** De externe accountant heeft bijvoorbeeld nagelaten werkzaamheden uit te voeren op de primaire vastleggingen van verkooptransacties gedurende het jaar, zoals de vastleggingen van verkoopprijzen en hoeveelheden. De werkzaamheden van de externe accountant op de omzet waren beperkt tot rond jaareinde.
- **Er zijn onvoldoende werkzaamheden uitgevoerd om conclusies te trekken over de hele populatie.** De externe accountant heeft bijvoorbeeld een selectief onderzoek naar een deel van de populatie uitgevoerd. De externe accountant heeft na het uitvoeren van deze werkzaamheden een conclusie getrokken over de gehele populatie. De resultaten van deze werkzaamheden kunnen echter niet geprojecteerd worden op de gehele populatie, omdat de externe accountant geen steekproef heeft uitgevoerd.
- **Gegevensgerichte cijferanalyses zijn onvoldoende uitgevoerd.** De externe accountant heeft bijvoorbeeld onvoldoende de omvang bepaald van het verschil dat aanvaardbaar is zonder nader onderzoek en de verschillen tussen de verantwoorde en verwachte bedragen onvoldoende onderzocht.

2.10 Reactie MCA op voorlopige bevindingen CTA inzake al dan niet bestaan structureel probleem

48. In hoofdstuk 9 van dit eindrapport gaat de MCA in op de voorlopige bevindingen van de CTA, zoals die zijn weergegeven in het interim-rapport van 1 oktober 2019. De CTA reflecteert in randnummer 250 van haar rapport als volgt op de kwaliteitsinspecties:

'De commissie acht het aannemelijk dat onder druk van de toezichthouders en de maatschappij de eisen aan de wettelijke controle hoger zijn geworden. Daar was echter, zo meent de commissie, ook alle aanleiding voor. Gelet op het (publieke) belang van een deugdelijke wettelijke controle moeten de kwaliteitseisen aan een dergelijke controle hoog zijn en is het aan accountants en accountantsorganisaties om ervoor zorg te dragen dat aan die eisen metterdaad wordt voldaan. Het feit dat minimaal een vijfde van de beoordeelde wettelijke controles niet aan de gestelde eisen voldoet is in het licht van het publiek belang dat met een wettelijke controle is gemoeid niet aanvaardbaar.'

49. In randnummer 247 van haar interim-rapport stelt de CTA het volgende over kwaliteit en duurzame borging:

'Het ontbreken van transparantie over de kwaliteit zorgt er echter evenwel voor dat de kwaliteit niet duurzaam geborgd is. Gelet op het publieke belang van een deugdelijke accountantscontrole is dit niet acceptabel.'

50. De door de MCA aangehaalde voorlopige bevindingen van de CTA wijzen op een soortgelijk oordeel ten aanzien van kwaliteit(stoetsingen) als dat van de MCA.

51. De CTA stelt in randnummer 161 van haar interim-rapport voorts:

'De commissie stelt ook vast dat bij de oordeelsvorming over de kwaliteit van de wettelijke controles regelmatig wordt gewezen naar incidenten als 'teken aan de wand' voor een significant kwaliteitsprobleem. De commissie meent echter dat uit incidenten niet zonder meer een structureel probleem kan worden afgeleid. Zij heeft daarenboven uit een analyse van een aantal min of meer recente incidenten geen eenduidig beeld over tekortkomingen in de wettelijke controle kunnen afleiden. Met andere woorden: bij de incidenten zijn weliswaar in een aantal gevallen accountants (ook!) tekortgeschoten maar de tekortkomingen kunnen niet leiden tot een conclusie over structureel falen van accountants.'

De MCA is van mening dat er sprake was en nog steeds is van een structureel probleem binnen de accountancysector.

De MCA ziet naar aanleiding van het voorlopig oordeel van de CTA geen reden haar eigen oordeel bij te stellen. Het feit dat zich incidenten – hetgeen waarnaar de CTA verwijst - hebben voorgedaan is immers niet dé dragende pijler onder de conclusie van de MCA. In dit rapport geeft de MCA op meerdere plaatsen aan, dat de incidenten staan voor de manifestatie of verwezenlijking van de risico's die ontstaan door kwaliteitsgebreken, die op objectieve wijze door nationale en internationale toezichthouders zijn vastgesteld. Overigens blijken uit interne kwaliteitstoetsingen van accountantsorganisaties ook gebreken.

Anders gezegd: **kwaliteitsgebreken zijn de oorzaak, incidenten het gevolg.**

3. Bevindingen en conclusies inzake 'monitoring', 'aantoonbaarheid' en 'duurzame borging'

In hoofdstuk 3 geeft de MCA de uitkomsten weer van haar primaire monitoringtaak: hoe ver is de sector in het veranderproces, als het gaat om de invoering en werking van de 53 maatregelen en de aanvullende maatregelen? Voor wat betreft de onderzoeksverantwoording, het beoordelingskader en de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel wordt verwezen naar respectievelijk bijlage I, II en III.

De MCA stelt in dit hoofdstuk vast dat er sprake is van vooruitgang en verbeteringen. Maar ook dat de accountancysector nog in onvoldoende mate heeft aangetoond dat de oorzaken van de problematiek binnen de sector doeltreffend zijn geadresseerd en voorts dat de beoogde effecten (nog) niet zijn bereikt. Evenmin is van duurzame borging van maatregelen en veranderingen sprake. Daarbij wordt voorts verwezen naar de bijlagen IV en V (Publicaties Stuurgroep Publiek Belang en Reflectie op sectorinitiatieven inzake paragraaf 7.2 in het tweede MCA-rapport).

In dit hoofdstuk is voorts feitelijke informatie opgenomen inzake de voortgang van de invoering van de 53 maatregelen. Deze informatie is afkomstig uit de door de NBA gepubliceerde Monitor (zie: <https://toekomst.nba.nl>), stand van zaken per 6 november 2019).

3.1 Opdracht MCA

52. De Werkgroep Toekomst Accountantsberoep heeft in haar rapport (25 september 2014) in totaal 53 maatregelen voorgesteld. Eén daarvan betrof de instelling van een Monitoring Commissie Accountancy, die onder meer tot opdracht kreeg de invoering en werking van de maatregelen te beoordelen en daarop aanvullingen en aanpassingen voor te stellen.

Opdracht Monitoring Commissie Accountancy

a. Het waarborgen van continue verbetering van de sector en waar nodig aanscherping van de maatregelen, via het:

- inventariseren van de voortgang van de implementatie;
- monitoren van de invoering en werking van de maatregelen;
- signaleren van eventuele onduidelijkheden, leemtes en onevenwichtigheden in de voorgestelde maatregelen;
- doen van aanbevelingen over mogelijke aanpassingen.

b. Het bezien van de maatregelen in hun integraliteit en samenhang.

c. Het beoordelen van de beoogde impact van de maatregelen en de maatschappelijke impact.

53. Na 5 jaar legt de MCA in dit eindrapport ten aanzien van het inventariseren en het monitoren vooral de nadruk op het aantoonbaar zijn of de maatregelen en veranderingen daadwerkelijk werken, deze breed genoeg effect sorteren en of deze duurzaam zijn geborgd. Voortgang wordt – net als in het tweede MCA-rapport – uitgedrukt aan de hand van het *maturity-model* van Zadek. Voorts wordt in dit rapport de nadruk gelegd op het doen van aanbevelingen. Deze zijn gericht op die punten waarop de maatregelen en de veranderaanpak naar de mening van de MCA tekortschieten.

Het bestuur van de NBA heeft de MCA in het voorjaar van 2019 het verzoek gedaan mee te gaan in hun verzoek tot bijstelling van de opdracht, dusdanig dat de MCA zich vooral zou richten op de niet-OOB-organisaties. De reden van het verzoek was tweeledig. Ten eerste omdat de OOB-organisaties reeds vergevorderd zouden zijn in het transitieproces en met de implementatie van de 53 door de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep voorgestelde maatregelen en de NBA-Veranderagenda. Ten tweede omdat de opdracht van de door Minister Hoekstra ingestelde CTA zich vooral zou richten op OOB-organisaties.

De MCA is niet op dit verzoek tot bijstelling en inperking van haar opdracht ingegaan. Het is immers de oorspronkelijke opdracht van de MCA om vast te stellen waar accountantsorganisaties in de diverse te onderscheiden segmenten (dus ook het OOB-segment) staan als het gaat om de implementatie van maatregelen en de *Veranderagenda*.

Overigens blijkt uit dit rapport dat de MCA de mening van het NBA-bestuur, namelijk dat alle OOB-organisaties reeds vergevorderd zouden zijn in het transitieproces en de implementatie, niet deelt (hetgeen overigens ook is bevestigd in het AFM-rapport van 14 november 2019 ten aanzien van de Next5).

3.2 Feitelijke informatie stand van zaken monitoring 53 maatregelen

Status invoering 53 maatregelen OOB-vergunninghouders

54. Per 6 november 2019 heeft de MCA de status vastgesteld van de invoering van de 53 maatregelen per OOB-vergunninghouder. Zij heeft deze ontleend aan de door de NBA gepubliceerde Monitor (<https://toekomst.nba.nl>). Conform het in het verleden door de NBA opgestelde tijdpad, dienen de OOB-vergunninghouders op 6 november 2019 in totaal 58 van de 59 gedefinieerde stappen te hebben uitgevoerd. Aan die eis heeft 1 OOB-vergunninghouder (KPMG) voldaan. De andere OOB-vergunninghouders zijn weliswaar vergevorderd, maar zij hebben nog enige achterstand aangaande de volgende stappen:

Nummer	Beschrijving stap	Te realiseren per	Niet gerealiseerd
3.5.2	Clawback regeling is ingevoerd.	Januari 2016	Mazars
3.8.1	Het kantoor heeft een beleid vastgesteld voor het monitoren van de financiële situatie, vermogensopbouw en belastingaangifte van de aan de organisatie verbonden controlepartners-aandeelhouders. Het monitoren is gericht op te kijken of de financiële situatie van de partner geen bedreiging vormt voor het functioneren als (extern) accountant.	Maart 2018	EY
3.8.2	Het kantoor heeft overeenkomsten gesloten met de controlepartners-aandeelhouders. Deze overeenkomst geeft de OOB-accountantsorganisatie de mogelijkheid om haar monitoring uit te voeren en maatregelen te nemen indien de monitoring daar aanleiding toe geeft.	Juni 2018	EY
3.8.3	Het kantoor heeft de eerste jaarlijkse monitoring uitgevoerd. Hierbij betreft de OOB-accountantsorganisatie in ieder geval de jaarrekeningen en fiscale aangiften van de controlepartner-aandeelhouder en zijn BV(s) en van personen waarmee de controlepartner-aandeelhouder een huishouding voert.	December 2018	Deloitte, EY en BDO
5.3.2	Het OKB-beleid van het kantoor voldoet aan de in maatregel 5.3 genoemde criteria.	November 2018	PwC

55. De MCA merkt op dat het voorgaande voornamelijk stappen betreft die betrekking hebben op (monitoring van) financiële aspecten van partners.

Voorts wordt opgemerkt dat PwC in haar voorgaande transparantieverlagen gemotiveerd heeft weergegeven waarom zij haar OKB-procedure gefaseerd wenst aan te passen. In haar laatste Transparantieverlag meldt PwC dat zij extra OKB's heeft ingezet om daarmee aan maatregel 5.3 te voldoen.

Status invoering 53 maatregelen niet-OOB-vergunninghouders

56. Per 6 november 2019 heeft de NBA aan de MCA een statusoverzicht verstrekt inzake de invoering van de 53 maatregelen per niet-OOB-vergunninghouder. Conform het opgestelde tijdpad zouden deze op 1 november 2019 alle 50 eerder gedefinieerde stappen dienen te hebben uitgevoerd.

De NBA geeft op basis van hun monitoringssysteem aan, dat de omvang van het niet-OOB-segment 267 vergunninghouders betreft. Nader onderzoek van de MCA wijst uit dat het mogelijk 269 organisaties zou moeten betreffen, het verschil is niet verder uitgezocht omdat het geen significante invloed op de uitkomsten kan hebben. De MCA heeft de status van 3 organisaties die volgens het AFM-register inmiddels hun vergunning hebben ingeleverd, niet meegenomen in haar beoordeling van het segment niet-OOB-vergunninghouders.

57. De NBA-monitor toont als belangrijkste resultaten, dat:
- 61 niet-OOB-vergunninghouders (23%) hebben voldaan aan tijdige invoering van alle 50 stappen;
 - de niet-OOB vergunninghouders als geheel 87% van de stappen hebben gerealiseerd;
 - de grote niet-OOB vergunninghouders verder zijn dan de kleine (uitzonderingen daargelaten);
 - niet-OOB-vergunninghouders die zijn aangesloten bij de SRA, het beter doen dan de overige niet-OOB-vergunninghouders; (uitzonderingen daargelaten);
 - maatregelen die betrekking hebben op het functioneren van het bestuur en equity-partners achterblijven in de realisatie.

58. Bij de niet-OOB-vergunninghouders scoren de volgende 5 stappen het minste in de NBA-monitor:

Nummer	Beschrijving stap	Te realiseren per	Gerealiseerd
2.1.4	Het bestuur evalueert aantoonbaar tenminste eens per 2 jaar haar eigen functioneren en dat van de controlerende equity-partners. De niet-OOB-accountantsorganisatie rapporteert over de resultaten van de evaluatie/assessment en de in dat verband uitgewerkte maatregelen in het compliance- of transparantieverlag.	December 2018	57,2%
2.1.3	De niet-OOB-accountantsorganisatie rapporteert over het Plan van Aanpak in het compliance- of transparantieverlag.	Juni 2017	66,7%
4.5.1	Bij alle wettelijke controles geeft de accountant een uitgebreide controleverklaring af. Met een beperkter regime voor de middelgrote ondernemingen (kernpunten controle).	September 2016	66,7%
2.1.2	Het bestuur evalueert aantoonbaar tenminste eens per 2 jaar haar eigen functioneren en dat van de controlerende equity-partners met behulp van een externe assessor en begint in 2016 met het eerste assessment voor 2017-2018 door middel van het opstellen van een Plan van Aanpak.	December 2016	67,4%
3.5.1	Niet-OOB-accountantsorganisaties kennen in de partnerovereenkomst een 'bad leaver' clause (of voeren die in) waarin voor alle equity-partners een reservering op de uitkering bij vertrek plaatsvindt voor het geval sprake is van verwijtbaar handelen onder andere indien dat heeft geleid tot het afgeven van een verkeerde verklaring waaruit maatschappelijke schade is ontstaan. In de 'bad leaver' clause dient sprake te zijn van kwantificering van het bedrag dat bij uittrekking wordt achtergehouden (substantieel/gemiddelde winstuitkering van één jaar). De garantstelling wordt aangehouden tot ten minste drie jaar na vertrek.	December 2016	67,8%

Status invoering 53 maatregelen NBA

59. Per 6 december 2019 heeft de MCA de status vastgesteld van de invoering van de 53 maatregelen voor zover deze door de NBA dienen te worden gerealiseerd. Zij heeft deze ontleend aan de door de NBA gepubliceerde Monitor (<https://toekomst.nba.nl>). Conform het door haar zelf opgestelde tijdpad, heeft de NBA op 6 december 2019 ongeveer 93% van de gedefinieerde stappen uitgevoerd, waarbij zij nagenoeg geheel op schema ligt.
60. De maatregelen waarbij sprake was van een vangnet (deze zouden namelijk pas van kracht worden indien andere maatregelen niet zouden werken), blijken volgens de NBA niet nodig. Het betreft maatregelen die zouden worden opgenomen in de Verordening Accountantsorganisaties. De NBA heeft echter met het Ministerie van Financiën afgesproken, dat deze maatregelen op termijn worden overgebracht naar de Wta of Bta. Onderliggend uitgangspunt daarbij is dat regelgeving voor accountantsorganisaties zoveel mogelijk wordt opgenomen in de Wta en Bta en regelgeving voor individuele accountants zoveel mogelijk in de beroepsreglementering.

Samenvattend overzicht NBA-Monitor 'Publiek Belang'

61. In onderstaande tabel is de status van de invoering van de 53 maatregelen uit het rapport *In het Publiek Belang* weergegeven op basis van een *self-assessment* ten behoeve van de NBA-Monitor. In de monitor zijn overigens de gegevens van de 3 organisaties die in de afgelopen periode hun OOB-vergunning hebben ingeleverd, nog als OOB geregistreerd. Om die reden zijn deze in de onderstaande tabel nog in de kolom OOB verwerkt.

62. Er blijkt een verschil tussen OOB-accountantsorganisaties (97% totale voortgang gerealiseerd) en niet-OOB-accountantsorganisaties (87% totale voortgang gerealiseerd).

NBA-Monitor 'Publiek Belang' per 6 november 2019	Toelichting	OOB	Niet-OOB	NBA
Aantal organisaties		9	269	1
Aantal deelnemers		9	267	1
Deelnemingspercentage aan de monitor		100%	99%	100%
Totaalaantal maatregelen	(1)	24	21	39
Totaalaantal stappen	(2)	59	50	121
Normaantal stappen per 1 november 2019	(3)	58	50	121
Voortgang volgens norm	(4)	97%	87%	79%
Voortgang totaal	(5)	95%	87%	79%

Toelichting op de tabel:

1. Dit betreft het aantal van 53 maatregelen dat initiatief vereist van de betreffende organisaties.
2. Dit betreft het aantal stappen waarin alle maatregelen zijn opgedeeld; een maatregel bestaat uit één of meerdere stappen met een einddatum en eindproduct.
3. Dit betreft het aantal stappen (van het totaal) dat per 1 november 2019 afgerond moet zijn. De vereiste voortgang is bepaald door het NBA-bestuur, na consultatie van belanghebbenden via werkgroepen binnen de NBA.
4. Dit is het percentage uitgevoerde stappen ten opzichte van de norm betreffende de te realiseren stappen.
5. Het aantal afgeronde stappen in verhouding tot het aantal in te voeren stappen.

3.3 Monitoring toont vooruitgang en verbeteringen

63. Het gaat bij de monitoring niet alleen om de 53 maatregelen. Het gaat ook om het totale proces van cultuur- en gedragsverandering, de *Veranderagenda* van de NBA en de Stuurgroep Publiek Belang en de initiatieven die accountantsorganisaties zelf hebben genomen. In dit rapport ligt het accent op monitoring in den brede en deze blijft dus niet beperkt tot de in paragraaf 3.2 beschreven 53 maatregelen uit 2014.
64. Na het tweede MCA-rapport (mei 2018) is een periode van relatieve stilstand, althans geringe voortgang, ingetreden. De MCA heeft ten aanzien van haar beoordeling in het tweede rapport in eerste instantie teleurstelling en irritatie aan de kant van de accountancysector ervaren. Waar de sector meende al op de goede weg te zijn, het veranderproces adequaat aan te pakken en ook meende dat de resultaten – onder meer in de vorm van kwaliteitsverbetering en de benodigde cultuur- en gedragsverandering – toen al duidelijk zichtbaar waren, heeft de MCA toentertijd een ander oordeel geveld.
65. De instelling van de Commissie Toekomst Accountancysector (CTA, november 2018) heeft vervolgens een half jaar later als katalysator gefungeerd en voor een duidelijke versnelling gezorgd: de sector is weer 'op stoom' gebracht. Hetgeen overigens treffend illustreert dat druk van buitenaf (bijvoorbeeld door de politiek, toezichhouders, media, aandeelhouders en/of andere belanghebbenden) noodzakelijk is en blijft om de sector voorwaarts te laten bewegen.
66. Met name de NBA, de SRA, de Stuurgroep Publiek Belang en de grootste accountantskantoren hebben vanaf november 2018 meer initiatieven genomen. De MCA heeft het afgelopen jaar van diverse initiatieven kennisgenomen. Die laten zien dat:
- de sector meer dan eerder het geval was, in beweging is gekomen;
 - het kwaliteitsbewustzijn binnen de sector is verstevigd;
 - met name bij de grotere accountantsorganisaties alsmede door de Stuurgroep Publiek Belang, NBA en SRA een cultuur- en gedragsverandering wordt gestimuleerd. Een verandering die is gericht op het leveren van meer kwaliteit, waarbij het publiek belang steeds centraler staat.

67. De door de NBA aan de CTA en MCA aangeleverde *factsheets* onderbouwen op een aantal onderdelen zowel kwalitatief als kwantitatief dat van kwaliteitsverbeteringen en kwaliteitsstimulansen sprake is.

Stappen vooruit betreffen onder meer het (met name door OOB-vergunninghouders) frequenter uitvoeren van oorzakenanalyses op dossierniveau, het gericht zijn op het vergroten van het lerend vermogen van de accountant(sorganisatie), verhoging controle- en partneruren op een opdracht en het verlagen van het aantal opdrachten per partner alsmede het nadrukkelijk schenken van aandacht aan werkdruk. Stuk voor stuk maatregelen die kwaliteitsverbetering beogen.

68. Het grootste deel van de genoemde partijen (NBA, SRA, Stuurgroep Publiek Belang en de grootste accountantskantoren) heeft in het afgelopen jaar duidelijk laten zien stappen vooruit te (willen) zetten. Daarnaast is ook in het niet-OOB-segment enige vooruitgang gemaakt. De MCA spreekt daarvoor haar waardering uit en constateert in (met name de top van) de sector steeds vaker een (geestes)houding die past bij het zoeken naar verbeteringen en oplossingen, telkens gericht op de kwaliteit van het controleproces.
69. De door partijen binnen de sector ervaren druk van de Minister en de door hem ingestelde commissie (CTA), hebben het urgentiebesef alsmede de veranderbereidheid bij diverse partijen duidelijk en zichtbaar verhoogd. Meer dan in het verleden het geval was, tonen bestuurders in woord en daad, dat zij stappen in de goede richting (willen) zetten. Het is voorts evident dat de inspanningen binnen de sector gepaard zijn gegaan (en nog steeds gaan) met forse investeringen in tijd, geld en menskracht.
70. De MCA acht voorgaande zonder meer positief en bemoedigend en spreekt de hoop en verwachting uit dat de ingezette trend zich voortzet: zonder steun, inzet en investeringen vanuit en door de accountancysector zullen ingezette veranderingen en nog beoogde verbeteringen in de vorm van maatregelen, wet- en regelgeving en/of meer toezicht, immers aan kracht en effectiviteit inboeten of zelfs vruchteloos zijn.

Waar de houding binnen de sector anno 2019 wezenlijk anders is dan in het verleden en er dus stappen vooruit zijn en worden gezet, heeft de MCA echter nog niet in voldoende mate kunnen vaststellen dat de getroffen maatregelen en veranderingen (1) daadwerkelijk werken en breed genoeg effect sorteren; en bovendien is niet vastgesteld dat deze maatregelen, veranderingen en effecten (2) duurzaam zijn geborgd.

3.4 Werking maatregelen en bereiken effecten nog onvoldoende aangetoond

71. De MCA hanteert als uitgangspunt dat het er ten aanzien van de getroffen maatregelen en het veranderproces uiteindelijk om draait dat: (1) het niet om een inspanningsverplichting maar om een resultaatverplichting gaat, en dat (2) de bereikte resultaten ook door de sector deugdelijk moeten worden aangetoond. De MCA heeft die twee aspecten dan ook benadrukt in haar tweede rapport (mei 2018).
72. Daarmee hanteert de MCA een beoordelingsmaatstaf die de accountancysector niet vreemd is: accountants zijn gewend maatregelen te beoordelen op de dimensies *opzet*, *bestaan* en *werking*.

De MCA heeft geconstateerd dat binnen de sector op veel terreinen beleid is geformuleerd (*opzet*), dat bovendien is geïmplementeerd (*bestaan*).

Waar het nu en in de toekomst vooral om gaat is het beantwoorden van de vraag of het beleid en de getroffen maatregelen ook effectief zijn, oftewel het vaststellen van de (duurzame) *werking* van het ontworpen en geïmplementeerde beleid en van de getroffen maatregelen.

73. In het vorige (tweede) MCA-rapport heeft de MCA in dit verband het volgende vastgesteld: *'Bewijs voor de werking van de 53 maatregelen is er niet, althans de effecten ervan zijn nog onvoldoende aantoonbaar.'* Een vaststelling die met name was gebaseerd op: (1) de constatering dat de sector onvoldoende verband heeft aangebracht tussen oorzaken, maatregelen en effecten (OME-model); (2) het feit dat een aantal *wicked problems* niet of onvoldoende is geadresseerd; (3) de constatering dat maatregelen meer op het individu dan op de organisatie of de sector zijn gericht; (4) de constatering dat de beleving op de werkvloer ten aanzien van het veranderproces minder positief was dan die van de leiding; (5) de veranderaanpak duidelijke manco's vertoonde; en bovendien (6) de focus van het veranderproces vooral is gericht op de effecten kwaliteit alsmede cultuur- en gedragsverandering, maar minder tast- en zichtbaar op andere van belang zijnde aspecten (bijvoorbeeld het publiek belang en het hebben van maatschappelijke impact).
74. Ten behoeve van dit (laatste) MCA-rapport is door vergunninghouders een grote hoeveelheid informatie aan de MCA verstrekt. Daarnaast heeft de Stuurgroep Publiek Belang via de NBA, aan zowel de CTA als aan de MCA een set informatieve *factsheets* verstrekt. Veelal gaat het om informatie die inzicht geeft in de opzet en het bestaan van beleid en maatregelen; het inzicht in de werking daarvan is echter beperkter en op diverse onderdelen (nog) afwezig. Bovendien constateert de MCA dat de 6 in het vorige randnummer genoemde aspecten, op belangrijke onderdelen nog steeds valide zijn en deze derhalve nog onvoldoende zijn geadresseerd.

De MCA komt tot het oordeel dat de accountancysector (vergunninghouders, Stuurgroep Publiek Belang, NBA en SRA) nog in onvoldoende mate heeft aangetoond dat de *oorzaken* van het structureel probleem binnen de sector doeltreffend zijn geadresseerd en dat door de sector (nog) niet is aangetoond dat de beoogde *effecten* van beleid en maatregelen zijn gerealiseerd.

75. Belangrijke *oorzaken* waren naar de mening van de MCA, maar zo blijkt ook uit de reacties die de MCA uit de sector heeft ontvangen, gelegen in de 'oude' cultuur van de sector. Leidend tot (te) commercieel gedrag waarin het klantbelang prevaleerde boven het publiek belang, althans een cultuur waarin de professionele afstand tussen de accountant en diens cliënt te vaak niet groot genoeg was. Een cultuur waarin onvoldoende aandacht was voor onderwerpen zoals fraude, witwassen, corruptie en andere vormen van non-compliant gedrag. Een cultuur waarin bij het aansturen van de organisatie op financiële en commerciële indicatoren niet voldoende werd beseft dat het leveren van kwaliteit daarbij een randvoorwaarde is. Een cultuur waarin onvoldoende 'oog en oor' was voor aspecten zoals werk-, tijds- en budgetdruk. De MCA merkt op dat in dit randnummer vooral wordt teruggeblikt en de 'oude' cultuur van de sector is beschreven. Dat neemt niet weg dat onderdelen van die cultuur hardnekkig zijn en deze binnen de accountancysector ook thans nog regelmatig voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de commerciële houding, het laten prevaleren van het klantbelang, te weinig aandacht voor zaken als fraude en aansturing op financiële indicatoren.
76. Naast de cultuuraspecten op organisatieniveau, wijzen de toezichtrappen en incidenten naar oorzaken op individueel niveau: het door accountants onvoldoende deskundig en zorgvuldig handelen, het onvoldoende tonen van een professioneel-kritische instelling, het niet vergaren van toereikende controle-informatie alsmede betrokkenheid bij onoorbaar gedrag en andere onvolkomenheden. Individuele aspecten die overigens ook samenhangen met oorzaken op organisatieniveau zoals gebreken in het kwaliteitsborgingssysteem, compliance en OKB-procedures.
77. Op organisatie- en systeemniveau heeft het de accountancysector lange tijd voorts ontbroken aan een maatschappelijke antenne. Zo is de sector onvoldoende meegegaan in de binnen het maatschappelijk verkeer evoluerende opvattingen over bijvoorbeeld fraude, witwassen en corruptie. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting door het blijven hangen in een intern gericht vaktechnisch debat over controlestandaarden

(NV COS 240/250). Zo heeft de sector zich in het verleden ook onvoldoende de vraag gesteld, welke ontwikkelingen op het gebied van *corporate governance* betekenis zouden moeten hebben voor de structuur van accountantsorganisaties en voor onderwerpen zoals transparantie en geheimhouding. Illustratief is daarbij dat de instelling van Raden van Commissarissen van buitenaf is afgedwongen. Evenals een discussie over partner-, verdien, business- en interne verrekenmodellen. De MCA constateert dat de sector thans ten opzichte van het verleden weliswaar een meer open houding naar de maatschappij heeft, maar ook dat er nog steeds verbetering noodzakelijk is.

78. Wat betreft de *effecten (kwaliteit, herstel van vertrouwen, publiek belang, maatschappelijke impact, cultuur- en gedragsverandering)*, is als gezegd met name vooruitgang geboekt op het gebied van kwaliteit en de cultuur- en gedragsverandering. Dit zijn onderwerpen die continu de aandacht behoeven en die wat dat betreft nooit af zijn. Bovendien zal de MCA hierna uiteenzetten dat de maatregelen ook op deze terreinen (nog) niet duurzaam zijn geborgd en dat de beoogde effecten nog onvoldoende gerealiseerd en aantoonbaar zijn.

Over effectmeting bij niet-OOB-vergunninghouders

'Meting van effecten heeft (nog) niet plaatsgevonden.' (niet-OOB)

'Het effect – of er toename is van het besef van kwaliteit – kunnen wij niet aantonen. Het vaststellen gebeurt door gesprekken met medewerkers van onze organisatie en zal moeten blijken uit toekomstige cultuurmetingen.' (niet-OOB)

'Het is behoorlijk lastig om concreet de effecten van de ingevoerde maatregelen te benoemen. Een 1-op-1 relatie tussen de daadwerkelijke kwaliteit en de ingevoerde maatregelen is niet te leggen. Het totale pakket aan maatregelen en het kwaliteitsbeheersingsstelsel, zoals deze er al was, zorgen gezamenlijk voor kwaliteitsverbetering en een cultuur waarin kwaliteit voorop staat. Overigens wijzen concrete metingen (cultuurscan) en resultaten van in- en externe toetsingen uit dat de kwaliteit op orde is en blijvende aandacht heeft.' (niet-OOB)

79. Voorts kan nog niet worden gesteld dat het *publieke vertrouwen* in accountants(organisaties) al afdoende is hersteld. Onder meer de aankondiging van de instelling van de CTA (november 2018), toont immers dat de sector tot op dat moment niet snel, diepgaand en overtuigend genoeg inhoud heeft gegeven aan het noodzakelijke veranderproces dat vier jaar daarvoor reeds in gang was gezet. Daarnaast spelen de internationale incidenten en de daaruit voortvloeiende discussies over de sector alsmede de ingestelde onderzoekcommissies (onder meer in Australië, het Verenigd Koninkrijk en in Zuid-Afrika), eveneens een negatieve rol bij het herstel van vertrouwen. De aandacht daarvoor raakt – door de internationale netwerkstructuur van grote accountantsorganisaties – ook de Nederlandse accountancysector.
80. *Maatschappelijke impact* op onderwerpen die er maatschappelijk toe doen en waarbij het publiek belang in het geding is – zoals fraude, witwassen en corruptie – is nog onvoldoende gebleken. Het stijgen van aantallen in- en externe meldingen van signaleringen op die terreinen is daarvoor niet afdoende. Het gaat namelijk ook om de maatschappelijke beoordeling van de vraag hoe accountants(organisaties) zich bij concrete incidenten en misstanden (zoals Imtech, ING, Privazorg, SHV/Econosto en Steinhoff) opstellen: gaan de hakken in het zand of wordt lerend vermogen getoond, door waar nodig gemaakte fouten te erkennen en daarvoor verantwoordelijkheid te nemen?

Uit de door de Stuurgroep Publiek Belang en accountantsorganisaties aangeleverde *factsheets* blijkt onder meer dat het aantal interne consultaties inzake fraude en witwassen duidelijk is toegenomen. Op het eerste oog is dat een goed teken, dit lijkt in het publiek belang te zijn. Maar er zijn echter ook kanttekeningen bij te plaatsen.

Zo kan de stijging van het aantal meldingen pas echt worden beoordeeld als de populatie meldingen in het verleden, inhoudelijk (kwalitatief) kan worden afgezet tegen de gerapporteerde meldingen in de afgelopen periode. Indien thans sneller en laagdrempeliger fraudesignalen worden gemeld dan in het verleden, stijgt het aantal meldingen weliswaar maar is het de vraag of de meldingen er ook allemaal echt wel toe doen. Anders gezegd: het gaat niet zozeer om de kwantiteit maar om de kwaliteit van de meldingen.

Zie ter illustratie op het punt van het sneller en *laagdrempeliger* doen van fraude- en witwasmeldingen of het raadplegen van vaktechniek, de volgende citaten:

'We hebben ingesteld dat bij het geringste signaal een consultatie moet worden ingediend. En afhankelijk van de ernst van het signaal wordt daar vanuit vaktechniek opvolging aan gegeven.' (Next2)

'De drempel voor onderling overleg over vaktechnische aspecten is lager geworden, waardoor er automatisch meer consultaties plaatsvinden.' (Young Prof)

3.5 Duurzame borging ontbreekt nog

81. *'Veranderen kost tijd'* is menigmaal vanuit de accountancysector betoogd en benadrukt. Bij effectief veranderen zijn echter snelheid, voortvarendheid en doortastendheid van belang. Ten aanzien van deze aspecten scoort de accountancysector naar de mening van de MCA (over de gehele periode van haar bestaan, vanaf medio 2015) niet goed genoeg, hetgeen ook in haar eerste twee rapportages tot uitdrukking is gebracht. Dit punt is ook geconstateerd door de voor de sector verantwoordelijke Minister en door toezichthouder AFM.
82. De MCA stelt voorts vast dat het veranderproces in 2014 niet vanuit de sector zelf, maar door aandacht en veelal onder druk van buitenaf (toezichthouder, politiek, media en andere belanghebbenden) tot stand is gekomen. Een proces dat met horten en stoten is gegaan, dat bovendien weerstand binnen de sector heeft opgeroepen en dat versnellingen doormaakte door externe factoren. Zoals is gebleken na publicatie van het eerste MCA-rapport, waarin enkele *wicked problems* zijn geagendeerd die ook daarvoor al duidelijk zichtbaar waren, maar pas na publicatie van dat rapport door de sector (zij het in beperkte mate) zijn opgepakt. De instelling van de CTA in november 2018 heeft eveneens als katalysator gefungeerd.
83. Voorts benadrukt de MCA dat op essentiële onderdelen - zoals het door de sector duidelijk benoemen en erkennen van oorzaken en maatregelen op systeemniveau, de structuurmodellen en fraude - onvoldoende sprake is van voortgang en doortastendheid. Alle maatregelen en veranderingen vanuit de sector ten spijt, bestaan er ten aanzien van deze onderdelen nog steeds blinde vlekken en knelpunten die oplossing vergen.

Zelfregulering en omkeerbaarheid maatregelen

84. Voorgaande punten zijn mede een gevolg van het feit dat de sector de kans heeft gekregen en deze uiteindelijk ook (deels) heeft benut om met maatregelen en veranderingen te komen (zelfregulering). De MCA heeft daarbij in haar eerste rapport overigens ook gewezen op het verschijnsel *the system fights back*: tegenkrachten aan de verandering, die wijzen op het zoveel mogelijk willen behouden van de status quo.

In zelfregulering schuilt naar de mening van de MCA op het punt van *duurzame borging* een belangrijk risico en gevaar: diverse maatregelen en veranderingen kunnen door toekomstige bestuurders en andere verantwoordelijken worden aangepast, gemitigeerd en/of teruggedraaid. Zeker wanneer de druk een tijdje van de ketel is en de aandacht van derden voor de sector weer verslapt. Met als gevolg dat de balans tussen bijvoorbeeld klantbelang en publiek belang (weer) verstoord kan raken, met een verhoogd risico op nieuwe incidenten en maatschappelijke schade tot gevolg.

Anders gezegd: garanties en waarborgen voor duurzame inbedding van maatregelen en veranderingen ontbreken nog. Daarmee is die duurzaamheid naar de mening van de MCA te zeer afhankelijk van het leiderschap en commitment binnen de accountancysector. De MCA ziet dat als een te smalle basis. Louter geloven in en vertrouwen op leiderschap en commitment is naïef en kan bovendien niet worden gebaseerd op (nationale en internationale) ervaringen en resultaten uit het verleden.

In dit verband stelde een Young Prof in het gesprek met de MCA: *'Wij doen onze uiterste best om het goed te doen, dat is intrinsieke motivatie en daar werken we heel hard voor. We verwachten raad van de MCA, hoe we dit voort kunnen zetten en vast kunnen houden. Er is zeker op den duur een gevaar dat er zo weer een generatie komt die stelt we hebben het nu goed op orde, dus laten we achterover leunen.'*

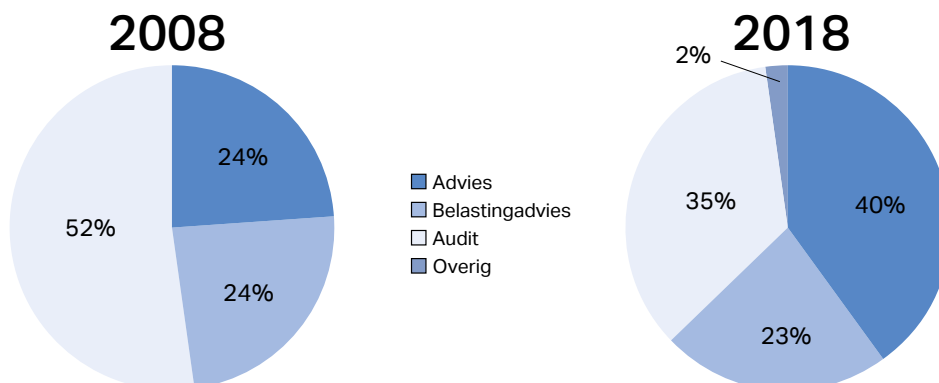
De geschiedenis wijst (helaas) uit dat de accountancysector na een periode van maatregelen en veranderingen weer verslapt en op termijn in oude fouten vervalst. Zie in dit verband bijlage VI en dan met name het rapport *The Accounting Establishment*. In dat (Amerikaanse) rapport uit 1977 wordt in de kern dezelfde thematiek aan de orde gesteld, als waar in 2019 onderzoek naar wordt gedaan. De even simpele als teleurstellende conclusie is dan ook: *l'histoire se répète*.

3.6 *The Accounting Establishment*: problemen accountancysector keren steeds terug

85. De geschiedenis van de afgelopen 42 jaar – de MCA ziet het rapport *The Accounting Establishment* uit 1977 als een belangrijk (internationaal) markeringspunt – biedt diverse leermomenten. Het genoemde rapport van ruim veertig jaar geleden heeft als overeenkomst met de huidige discussies over de sector, dat de onderwerpen waarover wordt gesproken (zoals fraude, marktwerking en marktmacht alsmede de invloed van de grote kantoren op het proces van regelgeving) in de loop der tijd grotendeels hetzelfde zijn gebleven.
86. Naast deze overeenkomst, bestaan er ook verschillen. Het belangrijkste verschil tussen 1977 en heden is dat toentertijd over 8 grote accountantsorganisaties (Big8) werd gesproken en anno 2019 veelal over de Big4. Een tweede belangrijk verschil is dat de betreffende organisaties, heden een significant lager deel van hun omzet uit de controlepraktijk halen onder gelijktijdige verhoging van het aandeel adviesomzet.
87. In het Senaatsrapport *The Accounting Establishment* wordt aangegeven dat de Big8 in 1977 ongeveer 70% van de omzet behaalden met controle- en verslaggevingsactiviteiten (accountantsdienstverlening), 18% met fiscale dienstverlening en het restant met managementadvies.

88. Indien we die cijfers vergelijken met de internationale, wereldwijde cijfers van de Big4 in 2008 en 2018, zien we de volgende ontwikkeling (*Trends in accountancy 2018-2019*, p.55):

Omzetverdeling big four naar dienstverlening



Bron: *International Accounting Bulletin*, februari 2019

Leermomenten uit het verleden zijn bijvoorbeeld dat accenten binnen accountantsorganisaties kunnen wijzigen in tijden van verminderde (politieke) aandacht voor de sector, perioden met minder incidenten, perioden van recessie of bij een neergang in partneropbrengsten. Accentverschuiving, bijvoorbeeld door de focus van kwaliteit en het voorkomen van incidenten te verleggen naar commercie en opbrengsten. Door te sturen op efficiency. Door de werkdruk te verhogen, partnerbetrokkenheid op opdrachten te verminderen en/of het aantal opdrachten per partner alsmede de *leverage* binnen accountantsorganisaties te verhogen.

Dit zijn allemaal maatregelen die haaks staan op de huidige ontwikkeling binnen de Nederlandse accountancysector, haaks op het streven naar kwaliteitsverbetering, haaks op de noodzakelijke cultuur- en gedragsverandering. Maatregelen echter, die zonder afdoende aandacht en druk van buitenaf, eenzijdig door accountantsorganisaties kunnen worden genomen. De MCA is daarom dan ook van mening dat blijvende aandacht en druk van buitenaf, voor de accountancysector altijd noodzakelijk zijn. De MCA is echter ook van mening dat daarnaast structurele en impactvolle ingrepen noodzakelijk zijn en doet daartoe dan ook aanbevelingen (zie hoofdstuk 8).

3.7 AFM-rapport over het aspect duurzame borging

89. Tot slot merkt de MCA ten aanzien van het aspect 'duurzame borging' het volgende op. In een recent AFM-rapport (*De bijdrage van houding, gedrag en cultuur aan de kwaliteitsgerichtheid van het controleteam*, mei 2019) staat de volgende passage:

'Tot 2020 wil de AFM met verschillende interviews de Big4 stimuleren de veranderingen en duurzame borging van de kwaliteit van wettelijke controles te bewerkstelligen en de focus en inzet daarop te behouden. De verwachting is dat in 2020 de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam is geborgd.'

90. De MCA heeft ervaren dat menigeen binnen de accountancysector, de laatste zin als een constatering van de AFM heeft opgevat en dat daaraan een (te) positieve betekenis wordt gegeven. Zo stelt de NBA in de aan de MCA verstrekte input bijvoorbeeld:

'De criteria 'stap vooruit' en 'borging van verandering' laten zich lastig operationaliseren. Niettemin laat het recente rapport van de AFM een duurzame verbetering van de kwaliteitsgerichtheid zien. De toezichthouder spreekt zelfs van 'borging in 2020'.'

91. Navraag door de MCA bij de AFM leert echter dat het hier niet om een constatering van de AFM gaat. Het betreft veeleer een normstelling, namelijk dat het maatschappelijk verkeer van de Big4 mag verwachten dat zij die maatregelen hebben genomen waardoor de kwaliteit in 2020 duurzaam is geborgd, hetgeen duidelijk iets anders is dan dat er dan *sprake is* van duurzame borging. In de woorden van de AFM:

AFM verduidelijkt de MCA desgevraagd wat zij verstaat onder 'duurzame borging in 2020'

'De tekst is gekopieerd uit onze strategische agenda waarbij we meer in kpi's zijn gaan denken en aangeven wanneer we tevreden zijn over verbeteringen/ontwikkelingen in een onder toezicht staande sector. Daarbij begrijpen we dat niet alle kwaliteitsverbeteringen en culturele/structurele aanpassingen in een keer kunnen worden gerealiseerd. In casu zijn we (pas) tevreden als de accountancysector in 2020 de kwaliteit duurzaam heeft geborgd. Dit mogen we met alle aandacht en urgentie de afgelopen 10 à 12 jaar van deze sector ook verwachten.

Dit is dus wezenlijk iets anders dan dit verwachten op basis van eigen onderzoeksinformatie. Ik begrijp dat de passage ook zo kan worden gelezen. Maar dat is uitdrukkelijk niet onze bedoeling. Mocht onze verwachting niet uitkomen, dan zullen we opnieuw met politiek en sector rond de tafel moeten - vandaar onze tijdige publicatie van het rapport kwetsbaarheden.'

4. Integrale benadering nodig van cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag

De MCA deelt in dit hoofdstuk haar inzichten ten aanzien van de vraag: *welk beeld bestaat er na 5 jaar veranderen, over de cultuur- en gedragsverandering?* Daarbij wordt opgemerkt dat in hoofdstuk 5 de invoering van verandermaatregelen centraal zal staan.

De MCA vat cultuur binnen accountantsorganisaties op als *collectieve houding en gedrag* (hierna kortheidshalve: collectief gedrag). De MCA heeft zich met name gericht op de volgende aspecten:

- A. Of de cultuur binnen accountantsorganisaties, vooral wordt gekenmerkt door een op beheersing en compliance gerichte cultuur dan wel op een meer adaptieve en op leren gerichte cultuur.
- B. Of er (remmende) factoren zijn, die het collectieve gedrag zodanig negatief verstoren dat er feitelijk geen sprake is van de door de leiding voorgestane cultuur.
- C. Of er op basis van A en B meer inzicht verkregen kan worden in de voortgang en vooruitgang met betrekking tot met name een adaptieve en op leren gerichte cultuur.

4.1 De sector en het veranderproces: startpunt

- 92. De accountancysector is ruim 5 jaar bezig met haar veranderproces. In september 2014 formuleerde de Werkgroep Toekomst Accountancy 53 maatregelen, die in onderlinge samenhang zouden moeten worden gezien en beoordeeld. De maatregelen beoogden (onder meer) een cultuur- en gedragsverandering in de accountancysector te realiseren. Een moeilijke opgave voor een sector, die naar haar aard technocratische kenmerken toont en zou moeten opschuiven naar een meer adaptieve en op leren gerichte cultuur. Bovendien extra moeilijk, omdat de veranderingen vooral onder druk van buitenaf zijn afgedwongen in plaats van dat deze van binnenuit zijn opgekomen.
- 93. In haar eerdere rapportages wees de MCA op het bestaan van *remmende factoren*, zoals: werkdruk, tijdsdruk, budgetdruk, capaciteitstekorten, angstcultuur, compliance-gerichtheid, maar ook de onduidelijkheid over het kwaliteitsbegrip en hetgeen het publiek belang nu precies omvat.
- 94. Desgevraagd rapporteerde een aantal vergunninghouders aanvullend, diverse remmende factoren en belemmeringen: *'de tijdsbesteding aan veranderprocessen en de slagvaardigheid is gering'*, *'gemis aan juiste tone at the top'*, *'gebrek aan vaardigheden'*, *'zwak management commitment'*, *'onbedoeld kweken van een angstcultuur'* en *'te lange doorlooptijden in het kader van implementaties'*.
- 95. Een dergelijke uitgangssituatie van het veranderproces, illustreert zowel de complexiteit als de noodzaak ervan.

4.2 De sector en het veranderproces: positieve en hoopvolle initiatieven

- 96. De MCA constateert dat de grotere accountantsorganisaties, de Stuurgroep Publiek Belang, NBA en SRA cultuur- en gedragsverandering stimuleren. De MCA constateert voorts dat het urgentiebesef en de veranderbereidheid binnen de sector, met name bij deze partijen, duidelijk en zichtbaar is verhoogd. Voorgaande waardeert de MCA zonder meer als positief en bemoedigend.

97. De MCA ziet diverse positieve en hoopvolle initiatieven waarmee de goede richting wordt ingeslagen, zoals (niet-limitatief):
- steeds duidelijkere focus op cultuur- en gedragsverandering, bij met name OOB-vergunninghouders en een aantal (grote) niet-OOB-vergunninghouders;
 - uit de *tone at the top* blijkt dat het bewustzijn ten aanzien van het belang van kwaliteitsverbetering duidelijk is toegenomen en centraal staat;
 - ook onderwerpen zoals het publiek belang en fraude, krijgen beleidsmatig en in de uitvoering nadrukkelijker aandacht;
 - het uitvoeren van cultuuronderzoeken, onder meer aan de hand van vragenlijsten en via effectmetingen. De MCA ziet dat soort handelingen overigens vooral als hulpmiddelen om binnen accountantsorganisaties met elkaar in gesprek te gaan;
 - gerichte acties ter vermindering van de werkdruk (zoals: portfolio-rationalisatie en minder opdrachten);
 - het in teamverband evalueren van opdrachten, met name bij OOB-vergunninghouders en grote niet-OOB-vergunninghouders;
 - diverse organisaties richten zich meer op het leren van fouten, dan op het afrekenen in geval van fouten;
 - het afscheid nemen van partners die niet meer passen bij de gewenste cultuur;
 - het instellen van Young Profs-boards, met name bij de grootste accountantsorganisaties, alsmede het bestuurlijk ophalen van en openstaan voor hun input;
 - de top van een aantal OOB-vergunninghouders is relatief open over het feit dat zij worstelen met de cultuur- en gedragsverandering; zij tonen op dat punt meer reflectief vermogen en realisme dan voorheen;
 - enkele bestuursleden van de OOB-vergunninghouders vertelden relatief open (waarbij soms een kwetsbare opstelling werd getoond) over hetgeen binnen hun organisaties in het verleden niet goed is gedaan casu quo wat ze nog niet goed genoeg doen (zoals het nog onvoldoende doorgronden van oorzaken, het te laat starten met ingrepen in top en middenkader, nog te veel compliance-gericht werken).
98. De MCA geeft hierna met name een illustratie van de laatste bulletpoints. De (ond)erkenning van de problematiek rond cultuur- en gedragsverandering en het zich daarin kwetsbaar durven opstellen, is nodig om echte stappen vooruit te kunnen zetten. Van die (ond)erkenning zijn overigens meer voorbeelden zichtbaar aan de top van de sector, dan in de lagen daaronder.

'Het is best een lastige overgang naar die andere cultuur: in wezen moet er een stukje DNA wijzigen.'
(Big4)

'Die cultuuromslag is uiteraard niet van de ene op de andere dag tot stand gekomen. Het heeft ons bijna drie jaar van continu herhalen en monitoren gekost om de gehele organisatie mee te krijgen in het nieuwe kwaliteitsdenken.' (niet-OOB)

'Veranderen, transformeren kost veel tijd en energie. Het meest lastig is, iedereen heeft het druk. We hebben eigenlijk geen tijd om te veranderen en dus is het meest moeilijk geweest het stellen van prioriteit. Dat is geen kwade wil, maar de ultieme afweging tussen zaken die belangrijk en die urgent zijn.' (Big4)

'De cultuurscan heeft geleid tot acties en bepaalde verbeteringen.' (niet-OOB)

'Doelstelling is om voor de volgende generatie een aantrekkelijke werkgever te zijn. De jonge generatie is eenvoudiger te beïnvloeden aangaande de gewenste cultuur en gedrag. De oude generatie wil nog weleens stellen: 'ik weet het wel.' (Big4)

'We meten nu met regelmaat medewerkerstevredenheid en daar komen reacties uit die de positieve ontwikkeling weergeven. Er lopen nu nog discussies of de werkdruk en budgetdruk nu voldoende zijn weggenomen.' (Next2)

'De zware ingrepen in de partnergroep hadden sneller gekund, met wel de consequentie van nog meer disruptie. We waren dan wel sneller door de partnergroep en de leemlaag heen gebroken.' (Big4)

'Onze uitdaging is het veranderproces gaande en levend te houden.' (Next2)

'De maatregel met de grootste impact betreft het sturen op het terugbrengen van de omvang van de partnerportefeuille. Het feit dat we sturen op het vertrek van klanten heeft een gevoel van bevrijding bij medewerkers opgeroepen.' (Big4)

'We hebben ook geconstateerd dat we er nog niet zijn. Maar de veranderingen inzake het kwaliteitsdenken zijn nu wel in onze cultuur en processen verankerd. De organisatie, waaronder de Raad van Bestuur, heeft het laatste jaar zo ontzettend veel geleerd.' (Next2)

'Uit de zelfreflectie en de daarbij behorende analyse is gebleken dat wij de bevindingen van de AFM terughoudend binnen onze organisatie hebben gecommuniceerd. Dit geldt niet alleen voor de communicatie rondom specifieke bevindingen van de AFM richting het personeel en externe OKB-ers, maar ook binnen de maatschapsvergadering.' (niet-OOB)

'We hebben al lang de Young Profs. Deze groep spreekt namens de hele populatie Young Profs. Dit is een heel sterk middel om feeling te krijgen met wat er leeft op dit niveau.' (Big4)

'We hebben het cultuur- en gedragselement onderschat en hadden sneller moeten opschalen.' (Next2)

'Een aantal jaren geleden is al geconstateerd dat in assurance de plannen wel goed waren maar de executie achter bleef. Er wordt nu bewust gewerkt aan een succesieplanning van bestuurders en de bestuurlijke kwaliteiten die nodig zijn. Tenslotte is een accountant niet vanzelf een bestuurlijk type.' (Big4)

'Het heeft ons bijna drie jaar van continu herhalen en monitoren gekost om de gehele organisatie mee te krijgen in het nieuwe kwaliteitsdenken. Daarom zijn we er nu ook zo zuinig op.' (niet-OOB)

'De praktische zaken zijn makkelijker te veranderen dan de gedragsaspecten. Daarbij hebben sommige partners hulp nodig met de managerial skills.' (Next2)

'We moeten een cultuur hebben, dat als we fouten maken we die toegeven. Zodat we ervan kunnen leren.' (Big4)

'Er is dus sprake geweest van een angstcultuur, maar door de introductie van de lerende organisatie en het afschaffen van de financiële straf op fouten is dit teruggebracht en hebben we een gezonde dialoog met elkaar. Door deze dialoog hopen we weer tot een gezonde balans tussen compliance en professional judgment te komen.' (Next2)

AFM-onderzoek Big4 (mei 2019): bijdrage houding, gedrag en cultuur aan kwaliteitsgerichtheid

99. Waar het gaat om de relatie tussen houding, gedrag en cultuur enerzijds en anderzijds de kwaliteitsgerichtheid binnen controleteams van Big4-vergunninghouders, heeft toezichthouder AFM een nuttige bijdrage geleverd. Namelijk, door factoren in beeld te brengen die de kwaliteitsgerichtheid van controleteams kunnen verhogen. Het gaat om factoren zoals: toon aan de top en voorbeeldgedrag, portfoliomanagement, het bemensen van controleteams, projectinrichting, reflectiemomenten en het elkaar kritisch aanspreken. Het in beeld brengen van dergelijke – op het verhogen van kwaliteit gerichte factoren – draagt bij aan kennis over de beleidsinterventies die kunnen worden gepleegd.
100. Het AFM-onderzoek heeft ook geleid tot deelrapporten per Big4-vergunninghouder. Vanuit de sector zijn het AFM-onderzoek en de deelrapporten positief ontvangen. Deze rapporten vormen echter vooral de weergave van een *self assessment* van de betrokken vergunninghouders, die is gericht op de vraag hoe de medewerkers van de Big4 de bijdrage van houding, gedrag en cultuur aan de kwaliteitsgerichtheid ervaren. Het betreft derhalve geen onafhankelijke en objectieve toetsing door een derde. Aan een dergelijke onderzoeksvorm zijn nadelen – zoals biases en het geven van sociaal-wenselijke antwoorden – verbonden. Bovendien is in het onderzoek geen eenduidige definitie van kwaliteit gehanteerd. De AFM heeft deze punten dan ook in haar rapport benoemd.
101. In 2020 zal de AFM zelf de kwaliteit van de wettelijke controle binnen de Big4-vergunninghouders toetsen en meten (onder meer op basis van het kwaliteitsborgingssysteem en individuele dossiers). Een dergelijk, objectief, onderzoek kan meer en ook een beter inzicht geven in de werkelijke stand van zaken binnen de Big4.

AFM-rapport 'Kwaliteit overige OOB-accountantsorganisaties onderzocht' (14 november 2019)

102. Recent heeft de AFM een dergelijk onderzoek (zoals wordt bedoeld in het vorige randnummer) uitgevoerd onder de Next5. De AFM toont zich daarbij met name positief over de kwaliteitsslag die BDO levert en is licht positief over Mazars.

'De overige OOB-accountantsorganisaties zijn na het vorige onderzoek van de AFM verder gegaan met de inrichting van een veranderprogramma en het versterken van hun stelsel van kwaliteitsbeheersing. De medewerkers geven aan urgentie te ervaren om te veranderen in het publiek belang. De medewerkers geven hierbij aan te weten wat een kwaliteitsgerichte cultuur inhoudt, herkennen dat er binnen de accountantsorganisaties aan een kwaliteitsgerichte cultuur wordt gewerkt en willen hieraan een bijdrage leveren.'

SRA-Cultuurscan niet-OOB-vergunninghouders

103. De SRA is onder haar leden actief in het stimuleren van cultuur- en gedragsverandering. Diverse niet-OOB-vergunninghouders maken gebruik van de SRA-cultuurscan, een instrument dat met name wordt gebruikt om het gesprek aan te gaan over cultuur- en gedragsfactoren binnen deze groep vergunninghouders.

Niet-OOB-vergunninghouders over SRA-Cultuurscan en cultuurwijziging

'In verschillende onderzoeken zijn werkdruk, tijdsdruk en budgetdruk onderwerpen geweest waarbij medewerkers gevraagd is naar hun mening. De basis van deze onderzoeken vormt de SRA-Cultuurscan welke in 2016 en 2018 is afgenomen.' (niet-OOB)

'Wij hebben recent een medewerkers-tevredenheidsonderzoek alsmede een Cultuurscan uitgevoerd. De resultaten zijn op vestigings- en afdelingsniveau met de medewerkers besproken.' (niet-OOB)

'Wij hebben eind 2017 de SRA-Cultuurscan gedaan en de uitkomsten breed in de organisatie besproken. Daarbij ook concrete zaken afgesproken als omgaan met werkdruk, omgaan met commerciële belangen, melden van (potentiële) incidenten bij de compliance officer.' (niet-OOB)

'De cultuurwijziging die is doorgevoerd heeft met name betrekking op het nog meer aangaan van de dialoog binnen en tussen teams. Hierdoor is een meer open en kwaliteitsgerichte cultuur ontstaan.' (niet-OOB)

'Er is sprake van een cultuurwijziging in die zin dat het bewustzijn van de kwaliteitscriteria en kwaliteitswaarborgen is toegenomen. Daarnaast is een cultuur ontstaan waarin kwaliteits- en integriteitsissues beter bespreekbaar zijn en tot meer transparantie in de onderlinge samenwerking en de dienstverlening aan cliënten leiden.' (niet-OOB)

'Er is sprake van een sterke cultuurwijziging: van generalisten met sterke aandacht voor klantbelang, naar specialisten die binnen de audit overwegend aandacht hebben voor vaktechniek, toezichthouder en publiek belang.' (niet-OOB)

104. Overigens plaatst de MCA de kanttekening dat de cultuurscan en het werken met vragenlijsten weliswaar goed kunnen zijn om met elkaar in gesprek te komen, maar dat deze methoden geenszins zaligmakend zijn. Bovendien wordt opgemerkt dat cultuur- en gedragsverandering niet neerkomt op het invoeren van de door de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep voorgestelde 53 maatregelen. Het gaat hier om twee totaal verschillende zaken, terwijl deze twee binnen het niet-OOB-segment nog weleens gelijk worden geschakeld: indien we de maatregelen maar invoeren, dan is de cultuur aangepast. Een benadering die de MCA nadrukkelijk afwijst.

4.3 De sector en het veranderproces: de weg voorwaarts

105. Waar het nu vooral om gaat, is de genoemde positieve en hoopvolle initiatieven zodanig uit te bouwen - door deze te verbreden, te verdiepen en aan te vullen - dat betrokkenen in de toekomst ook daadwerkelijk kunnen aantonen dat de cultuur- en gedragsverandering in voldoende mate positieve effecten sorteert en bovendien duurzaam is geborgd. Met name door in woord én daad te illustreren dat vergunninghouders in staat zijn op te schuiven van een met name op beheersing en compliance gerichte cultuur, naar een meer adaptieve en op leren gerichte cultuur. Met als overkoepelende doelstellingen het leveren van accountantsdiensten van hoogwaardige kwaliteit en met toegevoegde waarde, alsmede het creëren van een aantrekkelijke en veilige werkomgeving waarin medewerkers kunnen excelleren.

106. Die doelstellingen zijn ondanks de forse inspanningen binnen de accountancysector in de afgelopen vijf jaar, thans nog niet afdoende gerealiseerd. Voor verminderde aandacht en inspanningen, laat staan zelfgenoegzaamheid, is dan ook geen plaats. Ook niet als na de afronding van de werkzaamheden van CTA en MCA wellicht minder druk op de sector staat.

107. In dit hoofdstuk worden diverse verbeter- en aandachtspunten aangereikt. Niet-limitatief is daarbij voor het slagen van het ingezette proces van cultuur- en gedragsverandering, een aantal punten cruciaal, namelijk:

- dat een integrale benadering (gericht op: *cultuur, leiderschap, organisatiecontext* en *gedrag*) centraal staat;
- dat leiderschap wordt getoond, waarbij het om meer gaat dan een juiste *tone at the top*. Het gaat namelijk ook om het scheppen van de condities die tot de juiste *smell of the place* leiden;
- dat die condities een breed palet aan factoren, omstandigheden, risico's en kwetsbaarheden bevatten. Zo zijn een duidelijke focus en snelheid nodig om verandermoetheid en veranderapathie te voorkomen.

4.4 Tone at the top versus the smell of the place

Goshal: het gaat om the smell of the place

108. Cultuur bestaat uit een *collectieve houding en gedrag* (hierna kortheidshalve: collectief gedrag), met gedeelde waarden, tradities, rituelen, percepties en gevoelens. De notie dat *cultuur* door de MCA wordt verstaan als *collectief gedrag*, is in het kader van dit rapport van groot belang. Uit dit eindrapport blijkt namelijk dat het veranderproces binnen de sector en accountantsorganisaties, beleidsmatig bij een beperkte groep (beleids)functionarissen is belegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de leden van de Stuurgroep Publiek Belang, de bestuurders en directies van de NBA en SRA, alsmede diverse bestuurders van accountantsorganisaties. Zij spreken (beleidsmatig) vaak de juiste of gewenste *verandertaal*. De MCA constateert echter dat de beleving en doorleving van die verandertaal op de werkvloer, daarop te vaak nog niet of onvoldoende aansluit.

109. Anders gezegd: de *tone at the top* is duidelijk anders dan *the smell of the place* (zie: S. Goshal, *The smell of the place*, 2004). Goshal benadrukt dat zowel het individuele als het collectieve gedrag van mensen in organisaties, in zeer belangrijke mate wordt bepaald door de (organisatie)context waarbinnen zij opereren. Dat is *the smell of the place*.

"Bad" Context Around People		Shift in Context	"Good" Context Around People	
Management Practices	Behavior		Management Establishes	Behavior
Strategy, Organization Process etc.	I am Constrained		Strong Values Aggressive Ambition Greater Purpose	Stretch to do more rather than less
Planning, Budgeting, Financial Systems etc.	I have to Comply		Agree or disagree but commit	Self-Disciplined
Management & Boss	They are there to Control me		To help me win	They are there to Support me
Job, Relationship, Budget, Transfer Price etc.	Just a Contractual Obligation		In safe pair of hands	Trust

Zie: Sourabh, S., *Four secrets of strong organizational culture: 'Smell of the place'*, 2015.

110. Goshal legt de risico's uit van een **beperkende omgeving** ("*Bad*" context around people) waarin vier C's centraal staan: *constraint*, *compliance*, *control* en *contract*. Goshal vult deze begrippen nader in, door er op te wijzen dat medewerkers binnen organisaties ervaren dat zij in een systeem gevangen zitten (*constrained*). Medewerkers die een strategie en processen moeten uitvoeren, waar ze weinig of geen invloed op kunnen uitoefenen. Het topmanagement stelt die strategie en processen samen:

*'But what does this mean for those working in the shop, in the factory, sixteen levels below you? How does hard work boil down on me? **Constraints** – that's what comes down to me. All the systems that top management create – human resources systems, planning systems, budgeting systems – each by itself is totally justified.*

*However, collectively, what does it feel like for me, sixteen levels below, down in the factory floor? That I have to **comply**. All those systems hang like a black cloud over me. So, I start asking myself, why does my boss exist? Not just my boss, why does the entire management infrastructure exist?*

*As far as I am concerned, they exist for one reason alone – to **control** me. To ensure that I do not do the wrong thing. The job becomes a **contract**. The budget is a personal contract, transfer prices are contracts, relationships between colleagues and departments and divisions, are all contracts.*

That is the environment – constraint, compliance, control, contract – that is the smell of the place.'

111. Daartegenover zet Goshal vier andere factoren die tot een **stimulerende organisatiecontext** ("Good" context around people) leiden: stretch, self discipline, support en trust. Stimulerend is het indien de strategie en processen niet in beton zijn gegoten, maar deze ruimte laten om er als individu enige invloed op te kunnen uitoefenen, er iets aan toe te kunnen voegen (stretch). Medewerkers die ervaren als relevant onderdeel in het systeem te worden beschouwd, waardoor het voor hen makkelijker wordt om beslissingen te accepteren. In de woorden van Goshal:

'Stretch. *Just the ambition, or a statement of ambition, is not good enough to say, "This is what we will achieve.". It is equally important to describe who we are, what we want to be, articulate a set of values, and bring big ambitions and values down to a level of each individual. Each individual can then relate to the ambition.*

Self discipline. *If the team takes a decision that you were a party too – even though you did not agree with it, you opposed it, and argued against it – at the end of the day you accept the decision that was taken, and you do not start a process of debating it so as to undermine the decision. That is self-discipline.'*

Support. *As opposed to control, there is support. Control is the perception, "My boss exists to control me, to ensure that I do not do the wrong thing." You can achieve a genuine change when people sixteen levels below really believe that their boss and ultimately, the entire management, exists for one reason and one reason alone: to help them win.*

Trust. *Finally, there is trust. Not just as the contractual, instrumental version of trust that says, "If you and I come to a deal, I trust you that you will keep your side of the deal." It is much more than that. Trust here says, "You know, we are a part of the same organization and I trust you. I trust you enough to let go of you in the organizational trapeze.'*

112. De MCA ziet de door Goshal genoemde beperkende factoren als onderdeel van de binnen accountants-organisaties voorkomende cultuur, die technocratisch van aard is en op beheersing gericht. De door Goshal genoemde stimulerende factoren passen goed bij de adaptieve, op leren gerichte cultuur.
113. Hierna zal overigens ook een enkele maal worden gerefereerd aan Schein (Schein, E.H., *Organizational culture*, American Psychologist, 1990) waarnaar de CTA verwijst. Schein hanteert drie verschillende niveaus om de cultuur van een organisatie te begrijpen. Op het eerste niveau gaat het om *behaviour & artifacts*, oftewel: wat zijn de waarneembare uitingen van de cultuur van de organisatie? Op het tweede niveau gaat het om de *espoused values*, oftewel: wat zijn de beleden of gepropageerde waarden en opvattingen van de organisatie? Op het derde niveau gaat het om de *basic assumptions*, oftewel: wat zijn de onderliggende en onbewuste aannames die binnen de organisatie worden gehanteerd en die het feitelijk gedrag in belangrijke mate bepalen?

Goshal toegepast op de Nederlandse accountancysector

114. Waar de beleidsmatige verandertaal vooral inzicht geeft in de ontwikkelingsrichting van de cultuurverandering, geeft de werkvloer inzicht in de fase waarin die ontwikkeling zich bevindt. In het kader van monitoring, waarbij de temperatuur en stand van zaken op een ijkmoment wordt gemeten, hecht de MCA – indachtig Goshal - veel waarde aan het oordeel van de werkvloer. De door de MCA gevoerde gesprekken met de Young Profs alsmede het recente (14 november 2019) AFM-rapport over de toetsing van de Next5, acht de MCA dan ook belangrijke inputfactoren voor haar oordeelsvorming. Dergelijke informatie geeft treffende illustraties van het verschil tussen de beleidstaal aan de top en de beleving op de werkvloer.

AFM-rapport 'Kwaliteit overige OOB-accountantsorganisaties onderzocht' (14 november 2019)

'Het bestuur heeft echter onvoldoende inzicht in wat de medewerkers nodig hebben om te kunnen veranderen. Hierdoor is Accon niet in staat om de medewerkers te ondersteunen in het veranderen en het duurzaam leveren van kwaliteit.' (inzake Accon AVM)

'De bespreking van het thema werkdruk in de kwaliteitssessies heeft bijvoorbeeld geen concreet inzicht gegeven in wat de medewerkers nodig hebben om met werkdruk om te gaan of te verminderen. De verschillende bestuursleden konden ook onvoldoende concrete voorbeelden geven van wat de medewerkers nodig hebben om te kunnen veranderen. De medewerkers ervaren tevens onvoldoende dat ze in staat worden gesteld om te veranderen. De medewerkers ervaren bijvoorbeeld dat ze onvoldoende tijd krijgen om te veranderen.' (inzake Accon AVM)

'BT heeft in grote lijnen een beeld over het bereiken van de stip (Beoogd effect). De medewerkers herkennen dat het bestuur werkt aan 'één BT', maar hebben onvoldoende beeld van wat de verandering betekent op het niveau van gedrag (Doorvertaling visie).' (inzake Baker Tilly)

'De medewerkers kennen de doelstelling om één BT te worden en het leveren van een consistente kwaliteit van dienstverlening, maar weten in onvoldoende mate wie, wat en wanneer moet veranderen om deze doelstelling te bereiken. De medewerkers voelen zich betrokken bij de doelstelling, maar de verandering is voor hen nog onvoldoende concreet.' (inzake Baker Tilly)

'BDO heeft de vertaling van het lerend vermogen naar concreet gewenst gedrag onvoldoende gemaakt. De medewerkers kennen de twee gekozen kwaliteitsstippen, maar kunnen de relatie tussen de kwaliteitsstippen en het lerend vermogen onvoldoende leggen en vertalen naar hun dagelijkse werkzaamheden. Bovendien ervaren de medewerkers geen verbinding tussen de initiatieven voortkomend uit het 'Horizon project' gericht op gedrag enerzijds en anderzijds de initiatieven gericht op de versterking van de uitvoering van de controlewerkzaamheden voortkomend uit het jaarplan.' (inzake BDO)

'De medewerkers kennen de stip: "vertrouwen door kwaliteit". De medewerkers ervaren een verschil in de mate waarin ze zich betrokken voelen over wie, wat en wanneer moet veranderen.' (inzake Mazars)

'De betrokkenheid over wie, wat en wanneer moet veranderen is afhankelijk van in hoeverre de medewerkers direct te maken hebben met het bestuur of het veranderteam. Hoe directer de medewerkers te maken hebben met het bestuur of het veranderteam, hoe meer ze zich betrokken voelen. De medewerkers hebben beperkt voorbeelden gegeven over de mate waarin een medewerker zich identificeert met en betrokken voelt bij de verandering.' (inzake BDO)

115. De MCA trekt de volgende conclusies ten aanzien van het proces van cultuurverandering (op basis van het vanuit de sector aangeleverde onderzoekmateriaal, AFM-rapporten en de afgenomen interviews; zie voorts ook hoofdstuk 5 ten aanzien van het maturiteitsmodel van Zadek):

- dat accountantsorganisaties veel kenmerken vertonen die bij de uitleg van de begrippen *constraint*, *compliance*, *control* en *contract* passen. De toekomstige ontwikkelingsrichting dient dan ook meer focus te krijgen op de tegenhangers daarvan: *stretch*, *self discipline*, *support* en *trust*;
- dat de Big4 verder dan de Next5 zijn in de ontwikkeling van hun veranderproces;
- dat er echter ook duidelijke verschillen zijn binnen de Big4. Bovendien dat bij hen ook een verschil bestaat tussen de beleidsmatige verandertaal (*tone at the top*) en de beleving op de werkvloer (*the smell of the place*). In het blok hieronder worden daarvan enkele illustraties vanuit de Young Profs weergegeven;
- dat BDO duidelijk beter scoort in het recente AFM-rapport (14 november 2019) dan de andere door de AFM getoetste vergunninghouders uit de Next5;
- dat binnen het niet-OOB-segment nog voldoende ruimte bestaat voor verbetering. De prioriteit binnen dit segment ligt, naast de dagelijkse business, over het algemeen – ook hier met de nuance: positieve uitzonderingen daargelaten – meer bij de invoering van de 53 concrete maatregelen en het ten aanzien daarvan compliant zijn, dan bij het daadwerkelijk bewerkstelligen (laat staan het hebben gerealiseerd) van een cultuur- en gedragsverandering.

Young Profs

'Je merkt dat het bestuur heel erg zijn best doet om de juiste toon te zetten, in de mails die naar iedereen gaan over: vragen over wanneer is goed nu goed genoeg, heb het erover met je team, ga de dialoog aan, maar ook in de regio en partnerbesprekingen. Alleen het zijn ook maar mensen en iedereen is een soort van eigen kapitein op zijn eigen schip in een gezamenlijke organisatie.' (Big4 Young Prof in gesprek met MCA)

'In uw interim-rapport staat geschreven dat er op het gebied van diversiteit nog winst te behalen is. Zo lijken vernieuwende en kritische denkers moeilijk voet aan de grond te krijgen.' (NBA Young Prof, 31 oktober 2019, CTA-consultatie interim-rapport)

'Er wordt veel vanuit een compliance en checklistcultuur gewerkt. Dit verhoogt de werkdruk en leidt ertoe dat er feitelijk minder tijd wordt besteed bij en met de auditklant en meer in het bijwerken van het dossier.' (trainee Big4, zie NBA Young Prof-reactie, CTA-consultatie)

'Er is een verschil tussen managers (dat zijn mensen die zijn vaak goed in hun vak en vinden dat ze zelf de beste moeten zijn) en leiders (dat zijn mensen die in staat zijn hun team tot een grotere prestatie te brengen), we moeten meer leiders hebben.' (Big4 Young Prof in gesprek met MCA)

'Ik hoop niet dat de CTA met meer inperking komt van de professionele oordeelsvorming. Het vak bestaat zo langzamerhand uit allerlei checklists waarbij een gedegen risicoanalyse niet meer mogelijk is op basis van professional judgment.' (trainee Big4, zie NBA Young Prof-reactie, CTA-consultatie)

4.5 Cultuur- en gedragsverandering: beoordelingskader en analysemodel

Aan cultuurscans en vragenlijsten kleven duidelijke beperkingen

116. In paragraaf 4.2 toonde de MCA zich kritisch ten aanzien van het gebruik van de cultuurscan en vragenlijsten. Diverse auteurs (zie bijvoorbeeld: Van Maanen, J. en G. Kunda, *Real feelings: emotional expression and organizational culture*, 1989) stellen: *'Een van de redenen waarom vragenlijsten niet diepgaand bruikbaar zijn is dat je niet stilzwijgende gemeenschappelijke veronderstellingen die in een organisatie leven boven tafel krijgt.'*

117. Schein (*Organizational culture and leadership*, 2010) noemt 7 fundamentele problemen van het gebruik van vragenlijsten om de cultuur te meten. Geen enkele enquête bevat voldoende vragen om alle relevante terreinen te bestrijken. De medewerkers weten van een groot deel van de vragen niet hoe ze die moeten beantwoorden. De MCA verwijst in deze bijvoorbeeld naar het in paragraaf 4.2 aan de orde gestelde AFM-onderzoek (over de effecten van houding, gedrag en cultuur op kwaliteit), waarbij geen eenduidige definitie is gehanteerd voor het kwaliteitsbegrip.

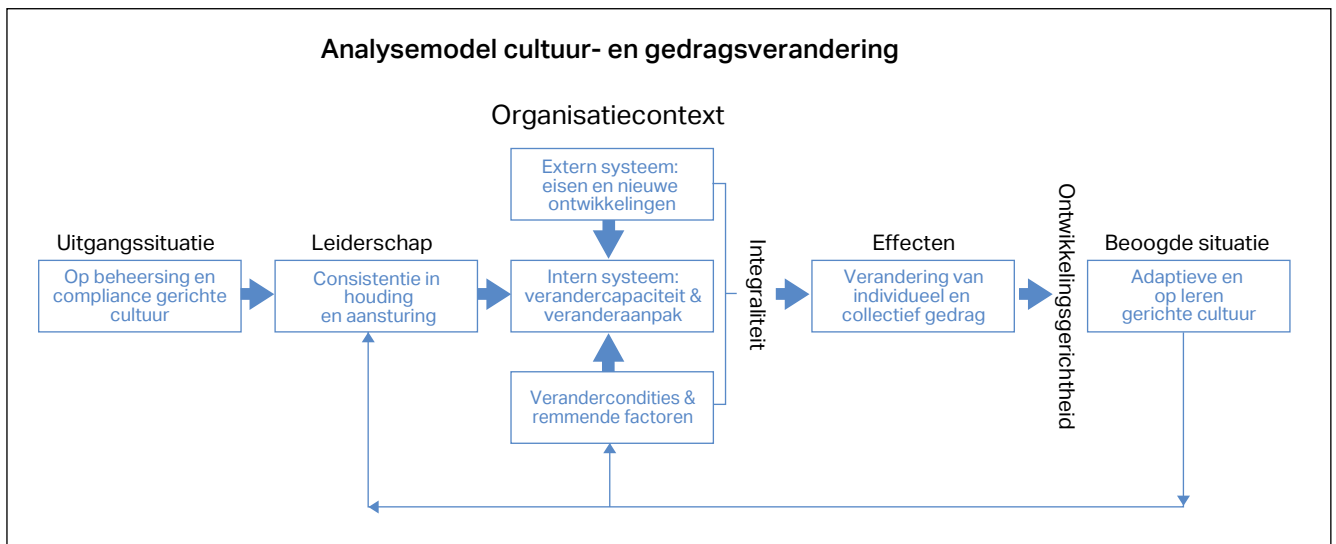
118. Cultuur is een groepsverschijnsel (collectief gedrag). Vragenlijsten worden doorgaans echter door individuen ingevuld, waardoor het een te beperkte methode is om een groepsverschijnsel te meten. Vandaar dat de MCA voor een andere invalshoek kiest: welke type factoren beïnvloeden het collectief gedrag? Daarbij probeert de MCA tevens meer inzicht te krijgen, bijvoorbeeld of betrokkenen op de werkvloer al in staat zijn de *'goede richting op te denken'*, zij zich daarbij *'niet angstig voelen'* en of hun *'handelen al dan niet binnen de organisatie wordt belemmerd'*. Dat helpt overigens ook om eventuele spanningsvelden te signaleren tussen de *nagestreefde houding en gedrag* (het tweede niveau van Schein) en de *feitelijke houding en gedrag* zoals ingegeven door *'onbewust als vanzelfsprekend aangenomen overtuigingen'*. Dit laatste valt te herleiden tot de ingeslepen cultuureigenschappen van de organisatie (het derde niveau van Schein).

Beoordelingskader: 5 principes staan centraal

119. De MCA betreft de vijf principes uit haar beoordelingskader (zie ook bijlage II) in haar analyse, namelijk:

- *Integraliteit*: kunnen betrokkenen aantonen dat zij het implementatie- en veranderproces integraal aanpakken?
- *Consistentie*: kunnen betrokkenen aantonen dat zij in doen en laten consistent zijn inzake hun aandacht voor waarden, houding, cultuur en gedrag?
- *Ontwikkelingsgerichtheid*: geven betrokkenen blijk van een open en reflectieve houding die verder gaat dan compliant willen zijn?
- *Leiderschap*: geeft de leiding - partners, bestuur, raad van commissarissen en beroepsorganisatie - in woord (uitingen) en daad (scheppen randvoorwaarden) sturing aan en ruimte voor de beoogde fundamentele veranderingen?
- *Cultuur- en gedragsgerichtheid*: kunnen betrokkenen aantonen dat het implementatie- en veranderproces daadwerkelijk is gericht op een cultuur- en gedragsverandering?

120. Het beoordelingskader heeft de MCA vertaald naar het volgende analysemodel (ketenbenadering) inzake de gedrags- en cultuurverandering. De MCA ziet daarbij als uitgangssituatie de ook in haar eerste rapporten beschreven cultuur waarbij sprake is van een technocratische, namelijk op beheersing en compliance gerichte benadering en cultuur (met wat Goshal heeft benoemd als beperkende factoren: *constraint, compliance, control* en *contract*). De door de sector ingezette ontwikkelingsrichting is die naar een situatie van een adaptieve, op leren gerichte cultuur (met wat Goshal heeft benoemd als stimulerende factoren: *stretch, self discipline, support* en *trust*).



121. Het analysemodel gaat uit van een integrale benadering van cultuur- en gedragsverandering. Een dergelijke benadering is noodzakelijk omdat er sprake is van een complex van op elkaar inwerkende factoren, dat noodzaakt tot het vinden van de juiste match tussen cultuur, leiderschap, organisatie(context) en gedrag. Het model laat voorts het belang zien van leiderschap bij het vorm geven van de cultuur- en gedragsverandering. Leiderschap dat moet tonen adequaat in te kunnen spelen op de organisatiecontext, waarin zowel invloeden vanuit de in- als de externe omgeving een rol spelen. Hun aandacht voor remmende factoren en het scheppen van de juiste verandercondities, is cruciaal voor een effectieve veranderaanpak. Indien leiders daarmee onvoldoende rekening houden, ontstaat een verstoring op het gedrag van medewerkers. Bijvoorbeeld omdat die nut en noodzaak van veranderingen niet begrijpen, niet erkennen of niet kunnen internaliseren. Met als gevolg dat de gewenste cultuur en het vertoonde collectief gedrag niet matchen, waardoor de doelstelling van cultuur- en gedragsverandering – en daarmee het doel van kwaliteitsverbetering in het publiek belang – niet wordt behaald of er een suboptimale situatie ontstaat.

122. Hierna bespreekt de MCA eerst het aspect leiderschap (paragraaf 4.6). Daarna wordt ingegaan op de organisatiecontext, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het externe en het interne systeem (respectievelijk paragraaf 4.7 en 4.8). Het zijn deze drie aspecten die cultuur en gedrag positief en negatief kunnen beïnvloeden.

4.6 Leiderschap

123. De sector heeft de in het eerste MCA-rapport gehanteerde karakterisering van de accountancysector, namelijk: *technocratisch en weinig adaptief*, ter harte genomen. Zij heeft in de periode sinds het vorige MCA-rapport meer inhoud gegeven aan de ontwikkeling van het adaptief vermogen door een beweging te (willen) maken van op beheersing en compliance gericht handelen, naar een cultuur van een lerende organisatie.

124. Het maken van die beweging is echter niet afdoende, althans de sector heeft duidelijk nog een weg af te leggen. Het komt er dan ook op aan dat accountantsorganisaties blijven doorpakken. Het leiderschap speelt daarbij een belangrijke rol. De MCA gaat nader in op een drietal kritische succesfactoren die bij het inhoud geven aan leiderschap van belang zijn, namelijk: commitment, competentie en bewustwording (*cognizance*). Deze factoren worden hierna toegelicht (deze zijn ontleend aan: Reason, J., *Too little and too late: a commentary on accident and incident reporting systems*, 1991. Voorts wordt meer recent verwezen naar Stouten, J., Rousseau, D. en D. de Cremer, *Successful organizational change: integrating the management practice and scholarly literatures*, Academy of management annals, 2018).

Commitment

125. Bij *commitment* gaat het om zaken zoals daadkracht, durf en het juiste voorbeeld geven. De MCA heeft vastgesteld dat steeds meer bestuurders van – met name grote – accountantsorganisaties positief tegenover cultuur- en gedragsverandering staan en de noodzaak daarvan onderschrijven. Er lijkt duidelijk sprake van een attitudeverandering bij de top van diverse accountantsorganisaties (zie onder *bewustwording* echter ook een aantal voorbeelden die op het tegendeel wijzen).

'Wij zijn gestart met een ingrijpend programma ter verbetering van het leiderschap.' (Big4)

'De belangrijkste verandering: de tone at the top. Deze is veranderd en dat is belangrijk omdat een cultuurverandering begint bij de top.' (niet-OOB)

'Onze cultuur is niet meer zo dat het bestuur of het partnership zegt hoe het allemaal moet en dan druppelt dat naar beneden. Iedereen praat hier over alles mee. Door het creëren van een inclusieve omgeving durft ook iedereen zijn verhaal te doen.' (Big4)

'De echte veranderingen zijn eigenlijk pas 4 jaar geleden begonnen. De eerste jaren dachten we: het gaat om de Big4, die halen de kranten. We overzagen de impact pas na het AFM-onderzoek in 2015 en de 53 maatregelen. Daarna kwam de sense of urgency en we zijn toen pas gas gaan geven.' (Next2)

'Er is sprake van een beperkte cultuurwijziging, die met name bestaat uit het normaal vinden dat er wordt gesproken over kwaliteit en dat medewerkers elkaar aanspreken in geval de gewenste kwaliteit onverhoopt niet wordt gehaald.' (niet-OOB)

'Het is de taak van leiderschap om duidelijkheid te scheppen welke fouten als menselijke fouten zijn te beschouwen en welke als risicovol en roekeloos. Een aantal van de leermomenten en ervaringen is gepresenteerd en gedeeld als leermoment.' (Big4)

'Wij hebben ervaren dat een cultuur- en gedragsverandering binnen een organisatie van onze omvang lastig is en veel tijd en inspanning vergen. Evenwel is de omvang zodanig dat er wel tot een cultuurverandering gekomen kan worden. Gezien de omvang van grote accountantskantoren is het de vraag hoe lang zij erover gaan doen voordat er echt sprake is van een cultuuromslag en gedragsverandering die moeten leiden tot een lange termijn kwaliteitsstreven.' (niet-OOB)

'We zijn in ontwikkeling naar een veel meer adaptief ingestelde organisatie.' (Big4)

'De hoeveelheid krachten die op bestuursleden over het algemeen zijn werk doen, dat dat ook maakt dat je niet zo wendbaar bent als je misschien wel zou willen.' (niet-OOB)

'Er is sprake geweest van een angstcultuur. Door de introductie van de lerende organisatie en het afschaffen van de financiële straf bij fouten is dit teruggebracht en hebben we een gezonde dialoog met elkaar. Door deze dialoog hopen we weer tot een gezonde balans tussen compliance en professional judgment te komen.' (Next2)

'Het is nu een geheel ander bedrijf dan een aantal jaar geleden.' (Big4)

'Belangrijk element is het bieden van veiligheid. En ook het mondiger maken van medewerkers.' (Next2)

126. Inhoud geven aan commitment speelt zich naar de mening van de MCA binnen de accountancysector echter nog te veel af via beleidsdocumenten en beleidshandelingen: het duiden van kwaliteitsstippen, het opzetten van een leiderschapsprogramma, het in een stuurgroep zitten (dit is het tweede niveau – *espoused values* - in het model van Schein). Minder duidelijk en concreet zijn de voorbeelden waarin de top van accountantsorganisaties de cultuurverandering op de werkvloer zichtbaar maakt (gevoed door het derde niveau van Schein). Juist daar dient te blijken in welke mate het beleid effectief is en doorsijpelt in het (collectief) gedrag. Juist daar moet sprake zijn van internalisering en dienen woorden in daden te worden omgezet. Dat de beleidsintenties zich daarop richten maar dat deze nog niet zijn verwezenlijkt, blijkt bijvoorbeeld uit het hierna opgenomen citaat uit de NBA-reactie (31 oktober 2019) op het interim-rapport van de CTA. Voorts verwijst de MCA naar de in dit hoofdstuk opgenomen citaten uit het recente AFM-rapport over de Next5 (14 november 2019) en de citaten van de Young Profs. De MCA heeft soortgelijke bevindingen ook verkregen in haar opvraag van materiaal binnen de sector.

NBA over cultuur en goede prikkels

'Op basis van gesprekken die wij voeren constateren wij verbetering, maar het duurzaam verankeren en internaliseren van het verandertraject van de afgelopen jaren is ons inziens één van de belangrijkste uitdagingen voor de sector. De NBA onderkent dat de lat hoger moet komen te liggen en dat er van de sector een inherente drive verwacht mag worden om het publiek belang en kwaliteit altijd centraal te stellen. Dit kan niet zonder de juiste cultuur en de juiste prikkels. Daarin staan volgens ons intrinsieke motivatie en normbesef centraal (...)'

Competentie

127. Competentievergroting ziet de MCA slechts ten dele terug in de leiderschapsprogramma's die binnen de sector worden gehanteerd. Deze focussen zich duidelijk op aspecten zoals communicatie en leiderschapsstijlen en in mindere mate op veranderinzichten en verandervaardigheden. Dat laatste is echter juist nodig om via leiderschapsprogramma's structureel verbeteringen te bewerkstelligen en om het complexe veranderproces professioneler aan te sturen.

128. Voorts valt het de MCA op dat het veranderproces in veel gevallen wordt aangestuurd door functionarissen die met een dergelijk proces relatief weinig ervaring hebben en die bovendien voortkomen uit de oude of traditionele cultuur, die nu juist verandering behoeft. De MCA ziet dat als een belangrijk risico voor het slagen van het veranderproces. Daaraan doet niets af dat vorenbedoelde functionarissen vaak worden ondersteund door veranderdeskundigen van buitenaf.

129. De MCA is dan ook voorstander van verversing en het bevorderen van diversiteit aan de top, waardoor het leiderschap verder kan worden verstevigd. Uitingen van bestuurders van accountantsorganisaties tonen regelmatig namelijk ook nog een traditionele, defensieve en nog te weinig op echte veranderingen gerichte houding. Uitingen duiden soms juist op weerstand tegen veranderingen en lijken te zijn gericht op het behoud van een status quo. De MCA verwijst ter illustratie onder meer naar de beperkte initiatieven binnen de sector ten aanzien van de invoering van nieuwe structuurmodellen of de problematiek van marktordening en marktwerking. Tekenend in dit verband is het uitblijven binnen de sector van een constructieve bespreking van het AFM-rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector*. Voorts is ook tekenend het contrast tussen enerzijds de reacties van de accountantsorganisaties op het interim-rapport van de CTA en anderzijds de (kritischer) reacties van buitenstaanders. In hoofdstuk 7 van dit eindrapport wordt eveneens op dat contrast (ten aanzien van de structuurmodellen) gewezen. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

130. De MCA meet competentie van het leiderschap en het vermogen om tot de hiervoor beschreven integrale benadering (van cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag) te komen, ook af aan de door de MCA waargenomen ambivalente aansturing met betrekking tot enerzijds compliance en anderzijds de op leren gerichte cultuur. Onder meer de citaten van de Young Profs in dit hoofdstuk, geven aanwijzingen voor de – nog steeds bestaande, hardnekkige – compliance-cultuur binnen accountantsorganisaties. Maar bijvoorbeeld ook de interviews van de MCA met bestuurders van accountantsorganisaties, tonen de worsteling die binnen accountantsorganisaties wordt doorgemaakt om tot een evenwichtige benadering van compliance én leren te komen.
131. Overigens constateert de MCA dat een valkuil bestaat om in het kader van de ontwikkeling van een op leren gerichte cultuur, een te technocratische benadering te hanteren. Cultuurverandering wordt niet bereikt door een programma dat projectmatig wordt aangestuurd, hetgeen nu juist de benadering is die de MCA in de accountancysector veelvuldig is tegengekomen. Het invullen van feedbackformulieren, dialoogsessies, reflectiemomenten en werkoverleg zijn voorbeelden van een technocratische benadering. Soms nuttig, noodzakelijk en waardevol, maar niet toereikend: écht leren omvat meer dan dergelijke activiteiten, die vaak op individueel, team- of groepsniveau plaatsvinden. Een belangrijk punt van aandacht is dan op welke wijze organisatiebreed verbinding ontstaat en wordt geborgd dat eenieder de doelstellingen en ontwikkelingsrichting van de organisatie (h)erkent. Maar ook dat partners daarnaar handelen en een veilige omgeving hanteren. In het werkoverleg, maar bijvoorbeeld ook tijdens beoordelingsgesprekken.
132. Bij écht leren gaat het bijvoorbeeld ook om de borging van een op leren gerichte cultuur tussen de teams of binnen afdelingen, ook bij andere bloedgroepen binnen de organisatie dan de controlerend accountants. Bij leren gaat het er ook om structuur- en systeemeigenschappen (waaronder schadelijke prikkels) ter discussie te stellen en deze in hun onderlinge samenhang te bezien. Bij leren hoort een kwetsbare opstelling, die je niet bereikt door alleen over *good practices* te communiceren. Onderdeel van leren en een kwetsbare instelling is bijvoorbeeld ook de durf om fouten te erkennen en daar niet alleen intern maar ook extern opener over te communiceren. Niet alleen reactief, maar ook proactief.

Bewustwording (cognizance)

133. De derde te bespreken kritische succesfactor in relatie tot leiderschap, betreft bewustwording. Zijn de leiders zichzelf voldoende bewust van welke doelen zij willen en moeten bereiken, maar ook welke valkuilen zij daarbij zullen tegenkomen? Lerend leiderschap begint met bewustwording ten aanzien van de vertrouwde kaders en gedachtegangen, maar ook met het durven te reflecteren op de vraag of dat vertrouwde nog wel past bij de eisen die de omgeving aan de organisatie stelt. In de woorden van Schein (*Organizational culture and leadership*, 2010): *'The leader must be able to perceive the problem, to have insight into the culture and its dysfunctional elements.'*
134. Ook hier ziet de MCA de noodzaak voor verbetering. Bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van begrippen als *kwaliteit en publiek belang*. Begrippen die te pas en te onpas binnen de sector worden gehanteerd, zonder dat kritisch wordt gereflecteerd op de inhoud en betekenis ervan. Daarmee doelt de MCA er niet op dat het gaat om het strak definiëren van dergelijke begrippen, het gaat wel om de manier waarop er invulling aan wordt gegeven. De volgende voorbeelden illustreren dit.

De MCA is er door diverse bestuurders van accountantsorganisaties op gewezen, dat het aantal vaktechnische consultaties – bijvoorbeeld op het gebied van fraude – de afgelopen jaren fors is gestegen. Hetgeen zij presenteren als een voorbeeld van kwaliteitsverbetering en -verhoging. Doorvragen tijdens de MCA – bij bestuurders van OOB-vergunninghouders en ter toetsing van hun antwoorden, ook onder Young Profs - naar de eventueel aangepaste wijze van melden, leert echter dat de drempel voor het doen van een consultatie is verlaagd: er wordt eerder en daardoor vaker geconsulteerd dan in het verleden het geval was.

Het voorbeeld roept vervolgens de vraag op wat de consultatiecijfers nu precies zeggen of bewijzen: werd er voorheen te weinig geconsulteerd en lag de drempel in het verleden te hoog? Wordt er nu te vaak geconsulteerd en ligt de drempel nu te laag?

De aanname van bestuurders dat de kwaliteit is verbeterd en verhoogd door een stijgend aantal consultaties, staat wat betreft de MCA ter discussie, omdat uit dit voorbeeld blijkt dat door hen appels met peren worden vergeleken.

135. Een soortgelijk voorbeeld doet zich voor inzake het dienen van het publiek belang. Onderwerpen zoals fraude en de naleving van wet en regelgeving (de sector schaaft daaronder bijvoorbeeld onderwerpen zoals corruptie, witwassen en kartelovertreden) worden door accountants steeds vaker in de uitgebreide controleverklaring opgenomen, in toenemende mate ook als kernpunt in de controle (*key audit matter*). Onderzoek naar ongeveer 50 door de Big4 afgegeven controleverklaringen laat opmerkelijke verschillen zien (zie *Dashboard Accountancy, Fraude(risico's) in de uitgebreide controleverklaring*). Zo neemt KPMG de genoemde onderwerpen vrijwel standaard op in de controleverklaring. PwC neemt fraude wel steeds op, maar de naleving van wet- en regelgeving niet. Deloitte en EY nemen beide onderwerpen nauwelijks op.

Vorenstaande levert een verwarrend beeld op. Komt bij cliënten van KPMG meer fraude en niet naleving van wet- en regelgeving voor, dan bij de cliënten van Deloitte en EY? Of schenkt KPMG juist meer aandacht dan andere kantoren aan die thema's, omdat zij vinden dat dat in het publiek belang is? Wat drukt de handelwijze van PwC nu precies uit? En als je altijd in de controleverklaring aan de genoemde thema's aandacht schenkt, wordt het dan niet obligaats en leidt het dan tot de opname van standaardteksten waar de verklaring juist klantspecifiek dient te zijn? Gaat van het bij hoge uitzondering (namelijk als het er echt om gaat) over deze thema's rapporteren, dan juist geen hogere waarschuwingskracht uit?

AFM-rapport Next5 (14 november 2019): wisselende beelden

'Het bestuur van Accon handelt echter onvoldoende in het publiek belang en heeft daarmee onvoldoende de urgentie om te veranderen vanuit het publiek belang. De afgelopen jaren heeft namelijk de focus gelegen op andere veranderingen waaronder het terugdringen van het verloop in mensen en controlecliënten en op rendement en groei. Accon is van mening dat groei nodig is om kwaliteit te kunnen (gaan) leveren. De focus is daarmee onvoldoende gericht geweest op een verandering naar het leveren van kwaliteit in het publiek belang.'

'De kwaliteit van wettelijke controles en het publiek belang staan onvoldoende centraal in het verandertraject. BT heeft namelijk onvoldoende urgentie om in het publiek belang de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam te waarborgen. De medewerkers hebben onvoldoende beeld bij wat de verandering betekent. BT reflecteert onvoldoende op het verandertraject. Het bestuur van BT maakt de verandering bespreekbaar, maar neemt onvoldoende veranderinitiatieven en heeft onvoldoende zicht op wat de medewerkers nodig hebben om te veranderen.'

'BDO ervaart de urgentie om kwaliteit te leveren, te werken vanuit het publiek belang en dat daarvoor veranderen noodzakelijk is. De medewerkers en de externe accountants geven aan dat er topkwaliteit geleverd moet worden om de strategische doelstellingen te behalen en dat daarvoor iedereen binnen BDO moet veranderen.'

'Met de veranderinitiatieven in 2018 op gedrag heeft Mazars een belangrijke stap gezet in haar verandertraject. De intensivering van het verandertraject en de herformulering van de stip aan de horizon laten zien dat Mazars de urgentie ervaart om te veranderen.', maar ook: 'Daarnaast maakt het bestuur onvoldoende concreet verbinding tussen initiatieven voortkomend uit het veranderprogramma gericht op de drie thema's (lerende organisatie, voorbeeldgedrag en werkdruk) en de maatregelen gericht op de versterking van haar stelsel van kwaliteitsbeheersing en de uitvoering van wettelijke controles en vice versa. Het bestuur heeft dit punt onderkend en neemt maatregelen om deze verbinding concreet te maken (...).'

136. Kortom, uit de wijze waarop in de praktijk – dus niet in definities en regels – met veelkoppige monsters zoals *kwaliteit* en het *publiek belang* wordt omgegaan, blijkt de mate van bewustheid ten aanzien van de inhoud en betekenis daarvan. Dat geldt ook voor de omgang met thema's zoals *compliance*, *professional judgment* en de invulling van de *professioneel-kritische instelling*. Ook dat zijn veelkoppige monsters en containerbegrippen.
137. Als het gaat om compliance, bestaat binnen de accountancysector overigens de neiging de AFM neer te zetten als een toezichthouder die vooral let op formele aspecten, bijvoorbeeld het voldoen aan documentatieverplichtingen. Het beeld dat de toezichthouder in haar rapportages vanaf het begin van het toezicht op accountants heeft neergezet, vertelt echter een geheel ander verhaal. Zo past het recente (14 november 2019) AFM-rapport over de wettelijke controles uitgevoerd door de Next5, naadloos in een reeks van rapporten die als rode draad geen compliance- maar juist vaktechnische gebreken aangeven (zie in deze ook hoofdstuk 2 van dit eindrapport). Zo wordt in het Next5-rapport aangegeven: *'De AFM constateert dat de aard van de meest geconstateerde tekortkomingen in de onderzochte wettelijke controles vergelijkbaar is met eerdere onderzoeken'*, namelijk dat:
- de effectieve werking van interne beheersingsmaatregelen onvoldoende is getoetst;
 - de betrouwbaarheid van de in de controle gebruikte informatie onvoldoende is vastgesteld;
 - schattingen onvoldoende zijn gecontroleerd;
 - onvoldoende is geëvalueerd of de uitgevoerde detailcontroles geschikt zijn voor het door de externe accountant ingeschatte risico;
 - onvoldoende werkzaamheden zijn uitgevoerd om conclusies te trekken over de hele populatie;
 - gegevensgerichte cijferanalyses in onvoldoende mate zijn uitgevoerd.
138. De bewustwording én erkenning dat het in AFM-onderzoeken simpelweg gaat om het niet juist of niet diepgaand genoeg controleren, heeft tot gevolg dat een accountantsorganisatie niet moet worden aangestuurd in de richting van compliance, maar op de verbetering van toepassing van vaktechniek door de daar werkzame professionals. De AFM-bevindingen vergen een analyse van systeemeigenschappen: waarom worden er te weinig werkzaamheden uitgevoerd? Welke rol spelen zaken als werk-, tijds- en budgetdruk daar precies bij?

Wisselende beelden

'Compliance is een deugd. Als je een publieke rol vervult dan ben je publiekelijk accountable en dat betekent dat iemand die in je dossier kijkt moet kunnen zien waarom je tot je oordeel bent gekomen. Wij zien het als een fait accompli, deal with it.

We spreken collega's die stellen: de AFM toetst alleen maar op compliance. Dat is gewoon niet waar, lees nou zelf die rapporten.' (Big4)

'Het is en blijft een afweging tussen kwaliteit en commercialiteit. Hoe hou je dat in evenwicht?' (niet-OOB)

'We hebben twijfels of de compliance-toetsing op de onvoorstelbare hoeveelheid regels uiteindelijk leidt tot een kwaliteitsverbetering.' (Big4)

139. De betekenis van de AFM-rapporten is ook, dat het kwaliteitsborgingssysteem bij OOB-vergunninghouders ten aanzien van de door de AFM in de toetsing betrokken dossiers niet afdoende heeft gefunctioneerd en dus (stevige) verbetering behoeft. Zo toont het hiervoor aangehaalde Next5-rapport dat 12 van de 14 dossiers door de AFM als onvoldoende zijn bestempeld. Van die 12 dossiers heeft er 7 keer een OKB-toetsing en 5 maal een IKO-toetsing door de vergunninghouder plaatsgevonden waarbij de dossiers intern niet als onvoldoende zijn aangemerkt. In de woorden van de AFM: *'Deze kwaliteitswaarborgen hebben niet voorkomen of gedetecteerd dat onvoldoende onderbouwde controleverklaringen zijn afgegeven.'* Het laatste rapport over de Big4 (28 juni 2017) toont soortgelijke gebreken als het recente rapport ten aanzien van de Next5. In 19 gevallen heeft de AFM het dossier als onvoldoende aangemerkt, waarbij in 16 gevallen een OKB had plaatsgevonden waarbij de onvoldoendes niet zijn gerepareerd (zie verder hoofdstuk 2 van dit eindrapport).
140. De wijze waarop in de toekomst met voorgaande thema's en vraagstukken wordt omgegaan, is van belang voor een positieve voortzetting van het proces van cultuur- en gedragsverandering. Met name gaat het dan om de vraag of vergunninghouders in staat zijn het evenwicht te vinden tussen enerzijds een op beheersing en compliance gerichte cultuur en anderzijds een adaptieve en op leren gerichte cultuur.

Commitment, competentie en bewustwording moeten leiden tot een integrale benadering

141. De gekozen veranderaanpak is mede van belang voor de beoordeling van de integrale benadering van cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag. Wordt een individu afgerekend op een onvoldoende na een interne toetsing of na een AFM-toetsing, of heeft er een analyse plaats van organisatiecontext en systeemeigenschappen die mogelijk in een oorzakelijk verband staan met de onvoldoende?
142. Al met al constateert de MCA dat de veranderaanpak en de aansturing daarvan in de praktijk nog te vaak sterk op beheersing en compliance zijn gericht, hetgeen niet per definitie tot kwaliteitsverbetering leidt. De beleidsintenties binnen een aantal OOB-vergunninghouders zijn weliswaar steeds meer (ook) gericht op een adaptieve en op leren gerichte cultuur, maar de concrete invulling daarvan staat ook bij het merendeel van deze vergunninghouders nog in de kinderschoenen.
143. De door de MCA besproken kritische succesfactoren *commitment, competentie en bewustwording* verdienen meer aandacht van de bestuurders (en commissarissen) van vergunninghouders. Juist zij moeten continu aandacht hebben voor de consequenties van hun beslissingen op de organisatie en haar medewerkers. Hun geloofwaardigheid en het in hen te stellen vertrouwen worden vergroot, indien zij de condities weten te scheppen waarin de organisatie en medewerkers kunnen excelleren (Goshal wijst in dit verband op de stimulerende factoren: *stretch, self discipline, support* en *trust*). Medewerkers die graag worden beloond voor de (extra) inspanningen die zij telkens moeten leveren in het veranderproces. Beloond met een positieve pers, zoveel mogelijk gevrijwaard van incidenten en met voldoende in- en externe dossiertoetsingen.

4.7 Extern systeem zorgt voor druk en veranderdynamiek

Externe druk als katalysator voor de sector

144. Het veranderproces binnen de accountancysector is door politieke druk en dus van buitenaf tot stand gekomen. In haar eerste rapport schreef de MCA dan ook:

'Een belangrijke kanttekening betreft de constatering dat het veranderingsproces inclusief voorgestelde maatregelen niet vanuit de accountancysector is aangezwengeld maar door maatschappelijke en politieke druk alsmede een tanend vertrouwen in accountants(organisaties) noodzakelijk bleek, waarna de sector – werkgroep, accountantsorganisaties, beroeps- en belangenorganisaties – de handschoen heeft opgepakt.'

145. De CTA constateert in haar interim-rapport (enkele jaren later) hetzelfde: *'Het veranderingstraject lijkt daarbij gebaseerd op een extrinsieke in plaats van een intrinsieke motivatie.'* Het betreft een opmerking die in de CTA-consultatie tot diverse reacties aanleiding gaf.

'Wij zijn het met de commissie eens dat externe druk – in het bijzonder van de AFM – heeft bijgedragen en dat dit ook tot een overwegende focus op 'compliance-kwaliteit' heeft geleid. Tegelijkertijd zijn wij het oneens met de conclusie dat een intrinsieke motivatie zou ontbreken.' (Deloitte, 30 oktober 2019)

'In uw rapport schrijft u dat het veranderingstraject in de sector lijkt te zijn gebaseerd op extrinsieke in plaats van intrinsieke motivatie. Bij PwC hebben wij dit niet in die mate zo ervaren. Na deelname in 2014 aan de werkgroep 'In het Publiek Belang', volgde implementatie van de vele verbetermaatregelen, investeerden wij voortdurend in kwaliteit en werd een cultuurtransformatie in gang gezet.' (PwC, 30 oktober 2019)

'U constateert dat de ingezette veranderingen zijn geïnitieerd door externe druk en dat intrinsieke motivatie ontbreekt. Wij erkennen dat enkele jaren geleden externe druk noodzakelijk was om verandering binnen de sector en onze eigen organisatie op gang te brengen. Wij delen echter niet de conclusie dat wij als bestuur en als organisatie niet intrinsiek gemotiveerd zijn om te veranderen.' (EY, 30 oktober 2019)

'Uw conclusie dat cultuurverandering in de accountancysector niet op het diepste niveau is verankerd en bijna uitsluitend wordt gedreven door extrinsieke motivatie raakt ons zeer. Wij onderkennen het belang van intrinsieke motivatie en hebben dit tot de kern van onze kwaliteitsgerichte cultuur gemaakt. Wat ons betreft komt de druk zowel van binnen als van buiten.' (KPMG, 31 oktober 2019)

Deze reacties van OOB-vergunninghouders ten spijt, handhaaft de MCA haar stelling in het eerste rapport en acht die ook ten tijde van het schrijven van dit rapport nog van toepassing. Sterker, de MCA ziet als grootste risico van het welslagen van het veranderingstraject dat de inspanningen binnen de accountancysector in den brede gestaag verminderen zodra de politieke en maatschappelijke druk minder wordt. Om die reden zal de MCA haar aanbevelingen er onder meer op richten, ook de komende tijd druk op de sector te houden.

146. De externe druk – die zich thans overigens ook nadrukkelijk in met name Australië, het Verenigd Koninkrijk en in Zuid-Afrika doet gelden – illustreert de dynamiek van het externe systeem. Die druk vormt een risicofactor in het veranderproces omdat deze als negatief kan worden ervaren (*'want wij hoeven helemaal niet te veranderen'*), of het veranderproces kan verstoren wanneer deze wegvalt (*'zonder druk, veranderen we niet verder'* of erger *'dan vervallen we weer in het oude patroon'*).

147. Waar accountantsorganisaties menen op de juiste weg te zijn beland, wijzen toezichthouders, onderzoekscommissies en politici er regelmatig op dat er ook andere wegen bestaan die zij bovendien prefereren. Het blijkt voor accountantsorganisaties en hun leiders soms lastig om daar goed mee om te gaan. Daarbij speelt ook een rol dat de accountancysector wordt geconfronteerd met meerdere onderzoekscommissies (in binnen- en buitenland), een grote hoeveelheid aan actoren, onderlinge verdeeldheid en tegenstrijdige belangen binnen en tussen de segmenten. Voor een aantal vergunninghouders komt daarbij ook de dynamiek van deelname aan een netwerkorganisatie.
148. Al met al veroorzaakt de externe dynamiek dat de accountancysector in beweging is, maar soms ook in verwarring. Het kost moeite om de juiste veranderkoers te bepalen en richting te houden. Moeite om met ambivalenties om te gaan, zoals het vinden van de balans tussen compliance (door de sector vaak opgevat als *'het voldoen aan de wensen van de AFM'*) en het toepassen van professional judgment (*'de trots van onze medewerkers'*). Ook in het spanningsveld tussen klantbelang (toegevoegde waarde) en het publieke belang, kost het de sector moeite de juiste koers te vinden.

Het externe systeem heeft voor turbulentie gezorgd en de sector in beweging gebracht. Die veranderdynamiek is goed, maar de MCA ziet wel dat de grenzen van wat de sector aan kan daarbij in beeld komen. Bij diverse partijen ontstaat verandermoeheid en ook veranderapathie. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de sector vanaf 2014 in beweging en transitie is. Daarom acht de MCA het noodzakelijk dat op korte termijn, duidelijke ingrepen worden gepleegd. Daartoe worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen gedaan.

4.8 Intern systeem: verandercapaciteit, veranderaanpak, verandercondities en remmende factoren

Intern systeem technocratisch van aard

149. Naast het extern systeem (externe invloeden) is het interne systeem voor accountantsorganisaties van belang. Het betreft organisaties die veelal worden gekenmerkt door een technocratische omgeving met een ingeslepen traditionele cultuur, met kenmerken zoals bureaucratie en een sterke hiërarchie. Die vertalen zich bijvoorbeeld naar documentatievereisten, dossierreviews, kwaliteitstoetsingen en andere compliance-handelingen. Deze zijn door interne en externe instructies noodzakelijk of worden als zodanig ervaren, onder meer uit angst om anders te worden afgerekend op compliance-gebreken.
150. Binnen een dergelijke context is het van groot belang de juiste verandercondities te scheppen. Zoals voldoende verandercapaciteit, snelheid en een integrale en consistente aanpak. Ook hier geldt, dat waar de juiste condities ontbreken, verandermoeheid en veranderapathie kunnen ontstaan.
151. Voor een technocratisch ingestelde organisatie, is het echter moeilijk om in te grijpen in het hart of de genen van de organisatie. Bovendien zijn accountantsorganisaties over het algemeen weinig vertrouwd met cultuurveranderingsprocessen. Ingrepen in de cultuur, raken niet alleen het hart (gevoel, trots, beleving) van de accountantsorganisatie. Zij tasten ook vertrouwde en gestolde waarden, rituelen en tradities aan (als het ware de genen). Daardoor kan weerstand ontstaan, die veranderingen in de weg staat. Bureaucratie en compliance-gerichtheid kunnen door die waarden, rituelen en tradities juist worden versterkt, met als risico dat het collectief gedrag per saldo te dicht blijft staan op de oude vertrouwde cultuur, die daardoor niet daadwerkelijk wordt aangepast.

Snelheid veranderproces

152. De sterkte van het verandervermogen kan niet los worden gezien van de snelheid waarmee het veranderproces wordt uitgevoerd. Indien medewerkers onvoldoende snelheid in het proces ervaren, werkt dat door op hun motivatie en commitment. Terwijl die twee gedragsaspecten juist wezenlijk zijn voor cultuur- en gedragsverandering.
153. De MCA stelt vast dat het aspect snelheid door de sector grotendeels wordt afgemeten aan opzet en bestaan van maatregelen en aan beleidsintenties, terwijl zij de werking en duurzame borging niet kunnen aantonen. Gezien de lange duur van het sinds medio 2014 in gang gezette veranderproces, ontstaat daarbij het risico dat ontwikkelingen in de externe omgeving van accountantsorganisaties de gepleegde aanpassingen gaan inhalen, juist omdat zoveel tijd en energie in het veranderproces wordt gestoken.

Uit het gesprek van de MCA met Young Profs

'Ze vinden van zichzelf dat ze heel ver gaan in de veranderingen, maar wij vinden dat het soms wel harder kan.'

'Teams ervaren dat op bestuursniveau wordt gestuurd op kwaliteit, maar op partnerniveau wordt gestuurd op uren en realisatie. Daarmee kun je je afvragen of je wel stuurt op kwaliteit.'

'Als je kijkt naar de jongeren, dan zie je dat de instromers nu alleen nog bezig zijn met het vullen van de dossiers en niet meer met het eigenlijke controlewerk. Er is dus een risico dat jongeren zo niet anders meer kunnen dan alleen maar compliance-achtige werkzaamheden en niet meer in staat zijn om het totaal van de klant op een professional judgment-achtige wijze mee te nemen. Dit heeft ook tot gevolg dat het werk er niet leuker op wordt en motiveert de instromers zeker niet.'

In het gesprek van de MCA met de Young Profs werd duidelijk dat het op bestuursniveau niet zozeer schort aan veranderbereidheid. Veeleer blijkt dat de partnerlaag en het middenkader van senior managers als een **leemlaag** fungeren die de blokkade tot (snelle en daadwerkelijke) veranderingen vormt. Zij zijn – uit angst, onzekerheid, althans een gebrek aan individuele verandercapaciteit – nog niet of onvoldoende in staat de balans te vinden tussen compliance en professional judgment. Enkele Young Profs ervoeren kramp bij het middenkader, die daardoor echte veranderingen tegenhoudt.

Diepte veranderproces

154. Zowel de Werkgroep als nadien andere actoren binnen de sector (NBA, SRA, Stuurgroep Publiek Belang, accountantsorganisaties), hebben verzuimd zwaardere vraagstukken, heilige huisjes en *wicked problems* daadwerkelijk, vroegtijdig en met afdoende diepgang aan de orde te stellen. De verandermaatregelen waren en zijn dan ook te licht, waarbij bovendien nut en noodzaak niet altijd duidelijk zijn omdat de relatie tussen oorzaken, maatregelen en effecten onvoldoende duidelijk is gemaakt. Het niet-OOB-segment toont daarbij – enkele positieve uitzonderingen daargelaten - minder dan in het OOB-segment het geval is, de vereiste *sense of urgency*. Dit deel van de sector is het veranderingsproces later gestart, blijkt vooral volgzaam, de verandercapaciteit is geringer en (te) vaak is nog de gedachte dat het probleem van de sector, vooral het probleem van de Big4 betreft.

Remmende factoren, systeemeigenschappen en schadelijke prikkels

155. In het tweede MCA-rapport is gewezen op de noodzaak om tijdens het veranderproces aandacht te hebben voor systeemeigenschappen en remmende factoren die een vertragende werking kunnen hebben op het veranderproces. In dat rapport is bijvoorbeeld de nadruk gelegd op zaken als werkdruk, tijdsdruk, budgetdruk, capaciteitstekorten en angstcultuur. Het zijn allemaal voorbeelden van remmende factoren die een negatieve invloed hebben op individueel gedrag, waardoor het steeds moeilijker wordt om het gewenste collectieve gedrag (cultuur) te bereiken.

156. Schadelijke prikkels – zoals te hoge werkdruk, veel bureaucratie en sterke hiërarchie - kunnen leiden tot negatieve invloeden en verstoring gedrag. De MCA heeft diverse voorbeelden waargenomen waaruit blijkt dat de accountancysector steeds meer aandacht aan met name het thema werkdruk schenkt. Bijvoorbeeld door: gebruik van reflectievormen zoals werkoverleg of functioneringsgesprekken, investeringen in innovatie en digitalisering ter bevordering van efficiency, maar ook het afstoten van klanten. De MCA plaatst daarbij echter wel de kanttekening dat de aandacht die de leiding van accountantsorganisaties voor het thema werkdruk heeft, nog niet altijd is geland op de werkvloer. Een deel van het leidinggevend kader bagatelliseert bovendien de (door jongeren ervaren) werkdruk: *'lange werkweken horen bij ons vak; wen er maar vast aan'*. Bij kantoren waar een oudere generatie de leiding heeft, zit soms weerstand bij partners die zelf ook jarenlang, lange dagen en weken hebben gemaakt.

'Nog niet gerealiseerd is de verlaging van de werkdruk.' (Big4)

'We hebben acquisitiestops gehad om geen problemen te hebben rondom de werkdruk.' (niet-OOB)

'De feitelijke werkdruk is verlaagd, hetgeen blijkt uit de daling van het gemiddeld aantal overuren.' (Big4)

'Reflectiemomenten, dat moet nog beter. Daarin moeten we nog groeien.' (Big4)

'In het handboek kwaliteit is uiteengezet hoe wij kijken naar de omvang van de cliëntportefeuille. Deze houden we zodanig qua omvang dat de werkdruk voor de mensen goed te doen is.' (niet-OOB)

'Werkdruk is een weerbaarstig onderwerp: objectief is de harde werkdruk opgelost, subjectief is de beleving van werkdruk nog niet opgelost.' (Big4)

157. In de praktijk komt ook het spanningsveld tussen compliance en professional judgment aan de orde. Accountants komen bijvoorbeeld regelmatig voor een keuzedilemma te staan: *'Ik word afgerekend op geen fouten maken, dus richt ik mij op compliance. Maar ben ik dan op de inhoud wel kritisch genoeg?'* Onveilige gevoelens kunnen ontstaan, omdat teamleden verschillende keuzes maken en daar onderling of met leidinggevenden discussie of wrijving over ontstaat. Indien beleidsintenties te abstract en ambigue blijven en medewerkers daar zelf handen en voeten aan moeten geven, ontstaan eveneens onzekerheid en spanningsvelden.

158. Kortom, factoren zoals werk-, tijds- en budgetdruk kunnen leiden tot (situatieve of psychologische) onveiligheid en tot negatieve gedragseffecten of blokkades. Niet ieder teamlid gaat op dezelfde wijze met druk om, waardoor ook hier discussie en wrijving kan ontstaan. De MCA heeft relatief veel materiaal van accountantsorganisaties over (het beteugelen van) werkdruk aangeleverd gekregen, maar veel minder over de aspecten tijds- en budgetdruk. In het tweede MCA-rapport is – onder meer op basis van gesprekken met en onderzoek door Young Profs – juist ook aan die aspecten nadrukkelijk aandacht geschonken. Die dienen in de toekomst dan ook nadrukkelijk aandacht te krijgen.

159. Tot slot wordt opgemerkt dat de motivatie van medewerkers onder druk komt te staan indien vertrouwde en gestolde waarden, rituelen en tradities door bepaalde partners of collega's (de zogeheten leemlaag) blijvend worden omarmd, terwijl anderen (het bestuur, Young Profs) juist veranderingen willen doorvoeren. De MCA heeft in meerdere gesprekken ervaren dat hier sprake is van een spanningsveld, een aspect dat bij de aansturing van de cultuur- en gedragsverandering dan ook meer aandacht behoeft.

Ter illustratie van de leemlaag, geeft de MCA het volgende antwoord weer op de vraag: *wat is er nu veranderd 1 of 2 lagen onder de top?*

'Ik heb niet de indruk dat de kapitein op het schip het roer een kwartslag draait en dat de boot huppakee dezelfde beweging de andere kant op maakt. Ik denk dat zijn roer maar heel klein is en dat er allerlei andere kapiteins zijn met ook een roertje in hun hand die allemaal de boot een slag willen geven. Het is maar weinig CEO's gegeven om te zeggen: ik ga het volstrekt anders doen en ik neem iedereen zijn roertje af en ik ga het op mijn manier doen.' (niet-OOB)

4.9 De vijf principes uit het beoordelingskader en het analysemodel

160. Ter afsluiting van dit hoofdstuk gaat de MCA kort in op de vijf door haar gehanteerde principes (zie paragraaf 4.5 en bijlage II).

Integraliteit

161. Bij integraliteit gaat het om de vraag of betrokkenen kunnen aantonen dat het implementatie- en veranderproces integraal wordt aangepakt.

162. De MCA heeft in dit hoofdstuk het belang van een integrale benadering benadrukt: cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag dienen in onderlinge samenhang te worden gezien en aangepakt. Daarvan is nog onvoldoende sprake. Dit blijkt uit diverse in dit hoofdstuk besproken voorbeelden en citaten; onder meer inzake de noodzaak tot meer aandacht voor schadelijke prikkels en systeemeigenschappen. Benadrukt wordt dat daarbij de samenhang tussen oorzaak en gevolg van kritische succesfactoren alsmede de betekenis en gevolgen van remmende factoren, door accountantsorganisaties beter moeten worden geanalyseerd en onderkend.

Consistentie

163. Bij consistentie gaat het om de vraag of betrokkenen kunnen aantonen dat zij in doen en laten consistent zijn inzake hun aandacht voor waarden, houding, cultuur en gedrag.

164. In het analysemodel heeft de MCA het consistentie-principe met name betrekken op de houding van het leiderschap. Waar de beleidstaal steeds meer wordt gericht op een adaptieve en op leren gerichte cultuur, kost het in de aansturing en uitvoering moeite om daar ook daadwerkelijk inhoud aan te geven. Er is regelmatig een verschil tussen woorden en daden. In dit rapport worden diverse discrepanties en mismatches aan de orde gesteld. Bijvoorbeeld (niet-limitatief):

- het feit dat op de werkvloer door medewerkers nog onvoldoende wordt ervaren dat zij daadwerkelijk minder op compliance worden aangestuurd, terwijl dat wel is wat door het management wordt gesteld;
- het feit dat het management stelt nadrukkelijk aandacht te hebben voor (remmende) factoren zoals werk-, tijds- en budgetdruk, terwijl de praktijk laat zien dat met name het onderwerp werkdruk aandacht krijgt en nog onvoldoende kan worden aangetoond dat ook tijds- en budgetdruk voldoende aandacht krijgen;
- het feit dat in het kader van lerend vermogen door het management nog onvoldoende wordt onderkend, dat de essentie van een reeks aan AFM-rapporten is, dat deze wijzen op vaktechnische gebreken en niet op compliance-gebreken;
- het feit dat onder meer de Stuurgroep Publiek Belang aandacht geeft aan (*wicked*) problemen (zoals de structuurmodellen, fraude). Daarbij wordt echter onvoldoende diepgang bereikt en wordt nagelaten het AFM-rapport inzake kwetsbaarheden in de structuurmodellen adequaat te adresseren;
- het feit dat wordt gesteld dat de *NBA-factsheets* inzicht geven in ontwikkelingen binnen de accountancy-sector, maar soms essentiële informatie wordt weggelaten (bijvoorbeeld dat een Big4-kantoor in een recente toetsing (2019) van de Amerikaanse toezichthouder PCAOB, drie onvoldoendes scoort bij drie getoetste dossiers).

Ontwikkelingsgerichtheid

165. Bij ontwikkelingsgerichtheid gaat het om de vraag of betrokkenen blijf geven van een open en reflectieve houding die verder gaat dan compliant willen zijn.
166. Onder de noemer positieve en hoopvolle initiatieven heeft de MCA onder meer gesteld dat:
- bij met name OOB-vergunninghouders en een aantal (grote) niet-OOB-vergunninghouders, een steeds duidelijkere focus op cultuur- en gedragsverandering waarneembaar is;
 - uit de *tone at the top* blijkt, dat het bewustzijn ten aanzien van het belang van kwaliteitsverbetering duidelijk is toegenomen en centraal staat;
 - de top van een aantal OOB-vergunninghouders, relatief open is over het feit dat zij worstelen met de cultuur- en gedragsverandering; zij tonen op dat punt meer reflectief vermogen en realisme dan voorheen;
 - enkele bestuursleden van de OOB-vergunninghouders, relatief open en kwetsbaar vertelden over hetgeen binnen hun organisaties in het verleden niet goed is gedaan casu quo wat ze nog niet goed genoeg doen (zoals het nog onvoldoende doorgronden van oorzaken, het te laat starten met ingrepen in top en middenkader, nog te veel compliance-gericht werken).
167. Voorts heeft de MCA geconstateerd dat met name de koplopers binnen de sector sturen op het weg bewegen van een op beheersing en compliance gerichte cultuur, naar een meer adaptieve en op leren gerichte cultuur.
168. Tegenover deze positieve constatering staat, dat de MCA ook vaststelt dat het aantal koplopers binnen de sector relatief beperkt is en er ook veel vergunninghouders (met name in het niet-OOB-segment) zijn, die vooral volgend zijn en die derhalve een minder open en reflectieve houding tonen. Bovendien geldt voor de koplopers dat de MCA – zoals hiervoor met voorbeelden weergegeven – bij hen discrepanties en mismatches waarneemt tussen woorden en daden. Ook bij hen staat compliance nog te vaak centraal en is van écht leren niet altijd sprake.

Leiderschap

169. Bij leiderschap gaat het om de vraag of de leiding - partners, bestuur, raad van commissarissen en beroepsorganisatie - in woord (uitingen) en daad (scheppen randvoorwaarden) sturing geven aan en ruimte scheppen voor de beoogde fundamentele veranderingen.
170. De MCA verwijst, teneinde niet in herhaling te vallen, terug naar haar opmerkingen over de discrepanties en mismatches tussen woorden en daden bij de vorige twee principes. Voorts wordt nadrukkelijk gewezen op hetgeen in de diverse paragrafen in dit hoofdstuk is behandeld inzake kritische succesfactoren zoals *commitment*, *competentie* en *bewustwording*. Daarnaast wordt ook hier het belang benadrukt van de integrale benadering van cultuur, leiderschap, organisatiecontext (in- en externe omgeving) en gedrag.
171. Tot slot wordt de noodzaak aangegeven van het steviger (ond)erkennen van de remmende factoren, die het cultuur- en gedragsveranderingsproces frustreren. De MCA stelt vast dat dergelijke factoren tot op heden te beperkt worden aangepakt en dus meer aandacht verdienen. Dit geldt ook voor het adresseren van het verschil tussen de *tone at the top* en *the smell of the place*.

Cultuur- en gedragsgerichtheid

172. Bij cultuur- en gedragsgerichtheid gaat het om de vraag of betrokkenen kunnen aantonen dat het implementatie- en veranderproces daadwerkelijk is gericht op een cultuur- en gedragsverandering.
173. Koplopers binnen de diverse segmenten richten zich op cultuur- en gedragsveranderingen. De MCA heeft echter ook waargenomen dat vergunninghouders – met name in het niet-OOB-segment – moeite hebben

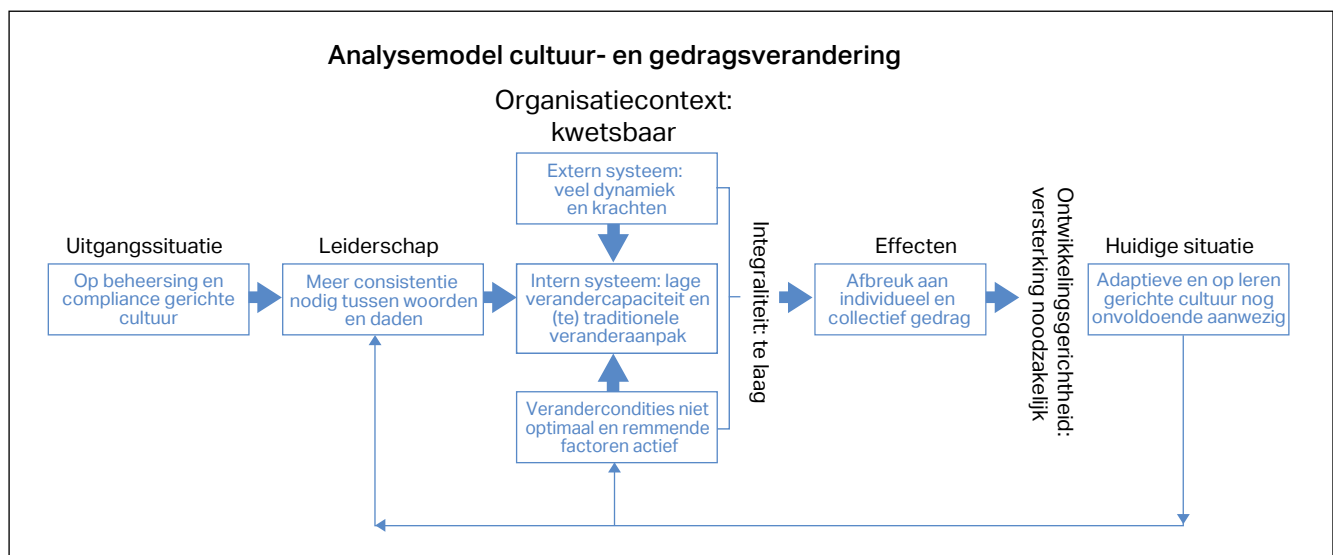
om zich daar ook op te richten. Cultuur- en gedragsverandering omvat *niet* het invoeren van de door de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep voorgestelde 53 maatregelen. De gedachte die binnen het niet-OOB-segment nog weleens voorkomt, namelijk *'als we de maatregelen maar invoeren, dan is de cultuur aangepast'*, wijst de MCA nadrukkelijk af.

Betekenis van voorgaande voor het analysemodel

174. De MCA sluit dit hoofdstuk af met het gehanteerde analysemodel, ditmaal ingevuld met de uitkomsten van haar analyse. In aanvulling op de bespreking van de vijf principes, wordt daarbij het volgende opgemerkt:

- *Extern systeem:* de afgelopen vijf jaar heeft de buitenwereld (politiek, toezichthouder, pers) veel aandacht aan de accountancysector besteed en deze daardoor druk opgelegd. Dat was nodig en noodzakelijk, maar kent ook een keerzijde: het risico dat veranderingen uiteindelijk niet voldoende door het leiderschap worden gedragen. Anders gezegd: de veranderingen moeten intrinsiek worden geïnitieerd en gedragen, willen deze op termijn duurzaam zijn geborgd en effect sorteren.
- *Intern systeem:* inherent aan de technocratische eigenschappen die de accountancysector eigen zijn, is dat de verandercapaciteit laag is. Terwijl voor de (radicale) gedrags- en cultuurverandering die vanuit met name de top van de sector wordt beleden, juist een hoge verandercapaciteit nodig is. Temeer daar er – na vijf jaar veranderen – nog steeds een leemlaag bestaat, die de veranderingen als een bedreiging ziet en binnen de sector ook verschijnselen van veranderapathie en verandermoetheid worden waargenomen. Belangrijk onderdeel van het intern systeem is voorts dat de kloof die gaapt tussen de tone at the top en the smell of the place, sneller wordt verkleind.
- *Remmende factoren:* de risico's die aan het in- en externe systeem kleven, worden versterkt door remmende factoren, systeemeigenschappen en schadelijke prikkels. Daarvan zijn in dit hoofdstuk diverse voorbeelden genoemd (bijvoorbeeld: werkdruk, tijdsdruk, budgetdruk, bureaucratie, hiërarchie). Dergelijke, negatieve verandercondities remmen per saldo de voortgang en voortuitgang van het veranderproces en behoeven daarom (nog) meer aandacht.
- *Effecten:* de MCA is kritisch in haar beoordeling van principes als integraliteit, consistentie en ontwikkelingsgerichtheid. De organisatiecontext (in- en extern systeem, verandercondities/remmende factoren) is niet optimaal. Dit alles veroorzaakt ambivalenties en spanningsvelden, die negatieve effecten kunnen hebben (angstcultuur, onzekerheid, gevoelens van een gebrek aan veiligheid) op individueel en collectief gedrag. Anders gezegd: zij veroorzaken blokkades op de weg naar een meer adaptieve en op leren gerichte organisatie.

175. Vorenstaande leidt tot de volgende weergave van het eerder geïntroduceerde analysemodel, nu aangepast naar de uitkomsten van de analyse en de huidige stand van zaken:



5. Invoering maatregelen: voortgang aanwezig, met duidelijke verschillen binnen de sector

In hoofdstuk 5 staat de voortgang van het veranderproces met betrekking tot de invoering van de maatregelen centraal (terwijl in hoofdstuk 4 het proces van cultuur- en gedragsverandering centraal staat). Daarbij wordt na het weergeven van een aantal bevindingen op hoofdlijnen, onderscheid aangebracht tussen de OOB- en de niet-OOB-vergunninghouders. De kern is dat de MCA voortgang constateert, maar ook duidelijke verschillen binnen de sector waarneemt.

5.1 Constaties op hoofdlijnen

176. Uit de hoofdstukken 3 en 4 blijkt dat binnen de sector op onderdelen voortgang en vooruitgang is geboekt. Bij diverse accountantsorganisaties zijn daarvan resultaten zichtbaar, doordat zij naast narratieven ook feitelijke informatie hebben aangeleverd ter ondersteuning en onderbouwing van de door hen genomen initiatieven. De woorden *op onderdelen* en *diverse accountantsorganisaties*, benadrukken primair dat het aanleveren van feitelijke informatie ter ondersteuning en onderbouwing, dus niet geldt voor de volle breedte van maatregelen en effecten en evenmin voor alle accountantsorganisaties.

177. De sector staat er weliswaar beter voor dan tijdens het markeringspunt in 2014 (motie-Nijboer), maar zij is duidelijk nog niet bij een eindpunt aangekomen. Met name niet als het gaat om het aantonen van de werking van de maatregelen, de duurzame borging ervan en het breed aantoonbaar zijn van de realisatie van effecten (zie in deze primair hoofdstuk 3). Evenmin is het veranderproces, met name niet ten aanzien van cultuur- en gedragsaspecten, afgerond (zie hoofdstuk 4).

178. In haar tweede rapport heeft de MCA (onder meer) het *maturity-model* van Zadek gehanteerd (Zadek, S., *The path to corporate social responsibility*, Harvard Business Review, december 2004). Dit model beschrijft vijf fases van een lerende organisatie (waarover hierna meer). Ten tweede heeft de MCA in eerdere rapportages gekozen voor segmentering tussen OOB-organisaties (met daarbinnen de Big4 en Next5) en niet-OOB-organisaties (met daarbinnen een groep grote respectievelijk middelgrote en kleine organisaties).

179. Op hoofdlijnen neemt de MCA thans een soortgelijk patroon waar als in haar twee eerdere rapportages: binnen ieder segment(onderdeel) is er sprake van *koplopers* en *achterblijvers* en de meeste accountantsorganisaties zijn in hun ontwikkeling binnen de door Zadek onderscheiden fases – in meer of mindere mate – in positieve zin opgeschoven.

180. De MCA constateert daarbij voorts:

- dat binnen het segmentonderdeel Big4 (Deloitte, EY, KPMG en PwC) duidelijke verschillen tussen de accountantsorganisaties waarneembaar zijn. Dit betreft keuzes en accenten in beleid, maatregelen en aandachtsgebieden. Het betreft echter ook de diepgang, breedte, snelheid, intensiteit en de voor de MCA waarneembare beleving (in gesprekken en interviews, in houding, de bereidheid en openheid om het gesprek aan te gaan, alsmede in de op papier aangeleverde informatie) ten aanzien van het veranderproces;
- dat het aantal OOB-vergunninghouders recent is ingeperkt tot zes organisaties, waarbij de Next5 zijn gereduceerd tot een tweetal (Next2). Ook tussen de Next2 (BDO en Mazars) zijn duidelijke verschillen in keuzes en accenten waarneembaar;
- dat de afstand tussen de OOB-vergunninghouders en nagenoeg de meeste niet-OOB-vergunninghouders in de laatste monitoringsperiode van de MCA (nog) groter is geworden;

- dat de meeste niet-OOB-vergunninghouders de initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang, de NBA en met name die van de SRA, volgen. Zij nemen die over, waar dat door hen noodzakelijk of nodig wordt geacht;
- de aanpak binnen de OOB-segmenten als *meer op maat* en die binnen de niet-OOB-segmenten als *meer standaard of boiler plate*, dient te worden gekarakteriseerd. Het kantoor specifiek op maat maken is wat de MCA betreft – zoals ook in eerdere rapporten al is aangegeven – daarbij de norm, maar nog niet de praktijk;
- dat de OOB-segmenten per saldo dus de meeste vooruitgang hebben geboekt.

In het eerste MCA-rapport wordt het volgende gesteld: '*De Commissie realiseert zich en merkt daarom nadrukkelijk op, dat het sectorgericht rapporteren tot veralgemeniseringen leidt die niet altijd aan iedereen binnen de sector op gelijke wijze recht doen*'. Deze opmerking is nog steeds en zelfs in versterkte mate valide. Namelijk omdat de verschillen tussen de segmenten en daarbinnen tussen individuele accountantsorganisaties, in de loop der tijd groter zijn geworden.

Voorgaande heeft als risico dat accountants(organisaties) zich niet altijd in de bevindingen en conclusies van de MCA ten aanzien van het segment waarin zij opereren, zullen kunnen en/of willen herkennen. Accountantsorganisaties hebben vanaf de start van het MCA-onderzoek hun medewerking echter toegezegd onder de waarborg dat zij dat anoniem zouden kunnen doen, waarbij de MCA ook op anonieme basis zou rapporteren. De MCA hanteert die waarborg dan ook, tenzij informatie op naam is ontleend aan openbare bronnen.

Koplopers zullen zich hierdoor mogelijk te kort gedaan voelen, achterblijvers vermoedelijk niet. Wat daar ook van zij, hier geldt: *wie de schoen past, trekke hem aan*. Waarbij de MCA voorts aantekent dat de kernbevindingen van de MCA (bijvoorbeeld ten aanzien van: de werking van maatregelen, de aantoonbaarheid van effecten, cultuur- en gedragsverandering alsmede de *wicked problems*) sectorbreed gelden en dat deze derhalve ook meer aandacht van de koplopers vergen.

5.2 De zes OOB-organisaties geplaatst in het *maturity-model* van Zadek

181. De MCA houdt zich als gezegd ook in haar derde rapport aan de afspraak tot het geanonimiseerd (tenzij er sprake is van openbare informatiebronnen) weergeven van haar bevindingen. Ten aanzien van de 6 OOB-vergunninghouders zijn de verschillen echter zodanig dat de MCA het functioneel acht die verschillen, weliswaar geanonimiseerd, nader in te kleuren. Daartoe wordt gebruik gemaakt van het hiervoor aangehaalde *maturity-model* van Zadek. Die beschrijft de vijf fases, die een lerende organisatie die te maken heeft met wezenlijke maatschappelijke kritiek doorloopt:

- *Defensive stage*: een fase die zich laat karakteriseren als ontkenning van het probleem (*It didn't happen*) en het – door ingeschakelde juristen en communicatiefunctionarissen – wegwuiven van kritiek en de verantwoordelijkheid van betrokken organisaties (*It's not our job to fix that*).
- *Compliance stage*: een fase die zich laat karakteriseren als het voldoen aan hetgeen onontkoombaar of opgelegd is (*We'll do just as much as we have to*). Compliance als een kostenpost en omdat het moet, ter bescherming van de eigen reputatie en ter voorkoming van boetes en aansprakelijkheid (*We ensure that we don't do what we agreed not to do*).
- *Managerial stage*: een fase die zich laat karakteriseren als onderkenning van het probleem. Organisaties zullen moeten veranderen omdat het inmiddels onderkende probleem niet langer kan worden genegeerd en weggewuifd (*It's the business stupid*) met een communicatie- of compliance strategie.
- *Strategic stage*: een fase waarin organisaties die onderkennen dat zij echt moeten veranderen een competitief voordeel uit die veranderingen kunnen halen (*It's gives us a competitive edge*).

- *Civil stage*: in deze fase nemen de voorlopers uit de vorige fase het voortouw om de gehele sector te veranderen (*We need to make sure everybody does it*) om zo tegemoet te komen aan maatschappelijke kritiek.

De fases die Zadek beschrijft brengen de ontwikkeling van een organisatie (of een sector) tot uitdrukking. Deze moet zich uiteindelijk ontwikkelen van reactief (verdedigend) naar proactief (of adaptief), van niet-veranderingsgericht tot veranderingsgericht.

182. In het tweede MCA-rapport is ten aanzien van het overall beeld met betrekking tot de OOB-organisaties het volgende gesteld:

'Het eerste rapport van de Commissie in 2016 en het AFM-rapport in 2017 hebben de OOB-organisaties dieper in de 'managerial stage' en op enkele onderdelen aan het begin van de 'strategic stage' gebracht (met name het accepteren van de noodzaak om de 'wicked problems' bespreekbaar te maken).'

Thans komt de MCA tot de volgende opmerkingen en indeling:

- wat betreft het veranderproces kan niet worden gesproken over de Big4 als een eenheid;
- twee OOB-vergunninghouders in het Big4-segment hebben zich positief doorontwikkeld. Zij bevinden zich in de bovenste helft van de *strategic stage*, met daarbij een duidelijke koploper en een goede tweede;
- de koploper gaat echter niet zover dat deze het voortouw neemt om de gehele sector te veranderen (*civil stage*);
- twee OOB-vergunninghouders in het Big4-segment hebben zich minder doorontwikkeld dan van systeemorganisaties had mogen worden verwacht. Zij bevinden zich in de onderste helft van de *strategic stage*, met ook daar een verschil qua voortgang;
- van de overige twee OOB-vergunninghouders, Next2-organisaties, positioneert de MCA één organisatie in de onderste helft van de *strategic stage*, terwijl de ander duidelijk nog in de *managerial stage* zit;
- de MCA heeft hierbij met name het oog op de *opzet* en het *bestaan* van maatregelen als ijkpunt voor de indeling. Indien het gaat om de *werking*, deelt de MCA diverse OOB-vergunninghouders in een eerdere (of: lagere) fase in het model in.

5.3 Het niet-OOB-segment en het *maturity-model* van Zadek

183. Het segment niet-OOB-vergunninghouders is niet alleen groter maar ook diverser van aard dan het segment OOB-vergunninghouders. Zo omvat het niet-OOB-segment thans ook een aantal voormalig OOB-vergunninghouders. Conform de in eerdere rapporten door de MCA gehanteerde indeling, valt de groep niet-OOB-vergunninghouders uiteen in twee segmenten: grote respectievelijk middelgrote en kleine accountantsorganisaties.

184. In het tweede MCA-rapport wordt ten aanzien van deze groep (onder meer) het volgende geconstateerd:

'De niet-OOB-vergunninghouders hebben op een aantal kleinere na de 'defensive stage' eveneens verlaten. Deze vergunninghouders bevinden zich voor een belangrijk deel nog in de 'compliance stage' en deels in de 'managerial stage' (waarbij wordt opgemerkt dat de grote niet-OOB-vergunninghouders over het algemeen voorlopen op de middelgrote, die op hun beurt voorlopen op de kleine niet-OOB-vergunninghouders). Voor hen is duidelijk dat ze als vergunninghouder zullen moeten voldoen aan de invoering van de maatregelen, maar op onderdelen bestaat ten aanzien van de invoering bij een deel van de vergunninghouders (nog)

weerstand. Bijvoorbeeld omdat zij van mening zijn dat de grotere accountantsorganisaties verantwoordelijk zijn voor de problematiek die zich ten aanzien van de sector heeft gemanifesteerd, maar ook omdat zij nut en noodzaak van diverse maatregelen niet of onvoldoende onderschrijven.'

Thans komt de MCA tot de volgende opmerkingen en indeling:

De MCA merkt op dat de meeste niet-OOB-vergunninghouders vooral volgend zijn ten aanzien van de initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang, van de NBA en met name die van de SRA. Voorts dat deze organisaties vooral de initiatieven overnemen die door hen noodzakelijk worden geacht. En tot slot, dat de aanpak binnen de niet-OOB-segmenten als *meer standaard* of *boiler plate* dan bij de OOB-vergunninghouders dient te worden gekarakteriseerd. De MCA ziet echter binnen dit segment vergunninghouders ook een (beperkt) aantal duidelijke koplopers die ook zelf het initiatief nemen.

Deze constatering leidt ertoe dat de MCA een groot deel van de niet-OOB-vergunninghouders nog steeds in de *compliance stage* en de *managerial stage* positioneert. Door hen worden diverse maatregelen en veranderingen als niet of minder nuttig ervaren. Het aanpassen van cultuur en gedrag kost hen meer moeite, mede omdat dit aspect binnen dit deel van de sector minder prioriteit heeft en daardoor ook minder aandacht krijgt dan bij de OOB-vergunninghouders.

De MCA heeft hierbij met name het oog op de *opzet* en het *bestaan* van maatregelen als ijkpunt voor de indeling. Indien het gaat om de *werking*, deelt de MCA veel niet-OOB-vergunninghouders in een eerdere (of: lagere) fase in het model in.

Al met al is de *sense of urgency* binnen dit deel van de accountantsmarkt, per saldo duidelijk lager dan in het OOB-deel van de markt. Daaraan ligt mede ten grondslag, de bij een aantal niet-OOB-vergunninghouders levende misvatting dat de incidenten en problemen binnen de sector vooral door de Big4 worden veroorzaakt.

185. Ook hier geldt echter dat het segmentgericht en anoniem rapporteren tot veralgemeniseringen in het oordeel van de MCA leiden, die niet aan iedere accountantsorganisatie recht doet. Zij heeft echter wel degelijk verschillen binnen de groep niet-OOB-vergunninghouders waargenomen, ziet ook hier enkele duidelijke koplopers en voortrekkers die bovendien beleidsmatig bijdragen aan de initiatieven van de SRA. Die koplopers en voortrekkers positioneert de MCA dan ook in de *strategic stage*. De MCA verwacht dat deze organisaties zich ook in de toekomst positief binnen het niet-OOB-segment blijven onderscheiden.

5.4 Drie belangrijke nuanceringen ten aanzien van het *maturity-model* van Zadek

186. Ten eerste benadrukt de MCA dat de indeling in de voorgaande twee paragrafen conform het model van Zadek, primair betrekking heeft op de *opzet* en het *bestaan* van maatregelen. Die indeling reflecteert vooral de beleidstaal, de beleidsinitiatieven en beleidsintenties. Daarmee wordt een relatief positief beeld geschetst van waar de sector staat. In hoofdstuk 3 van dit eindrapport is echter al tot uitdrukking gebracht dat de MCA vaststelt dat de *werking* van de maatregelen en het bereiken van de beoogde effecten nog in onvoldoende mate zijn aangetoond. Zoals in de tekstkaders in de vorige twee paragrafen is aangegeven, zou een indeling die is gericht op de *werking* conform het model van Zadek dan ook tot een minder positieve indeling leiden.
187. Ten tweede wordt benadrukt dat de indeling conform het model van Zadek, wat betreft de MCA vooral van belang is om de *onderlinge positie* van vergunninghouders en segmenten te duiden. De kern is (1) dat de Big4 voorop liggen, de Next2 daarop volgen en de niet-OOB-vergunninghouders daar weer op volgen; (2) dat binnen ieder segment ook duidelijke verschillen tussen koplopers en achterblijvers waarneembaar zijn.

188. Ten derde is van belang te beseffen dat de weergave van de onderlinge posities conform het model van Zadek, met name iets zegt over de invoering van maatregelen door de sector en dus niet over het proces van cultuur- en gedragsverandering (dat onderwerp is in hoofdstuk 4 aan de orde gesteld). Het model van en de indeling conform Zadek, geeft dus geen inzicht in de mate waarin vergunninghouders zijn opgeschoven van een op beheersing en compliance gerichte cultuur, naar een adaptieve en op leren gerichte cultuur.

6. Enkele aanvullende observaties en kanttekeningen

In hoofdstuk 6 deelt de MCA een aantal van haar aanvullende observaties en plaatst enkele kanttekeningen. Deze betreffen met name de koplopers in het OOB-segment, de constatering dat er een sectorbreed probleem bestaat, de coherentie binnen de sector, de rol van de SRA en die van de NBA. De MCA bespreekt voorts: de beperkte groep betrokkenen bij informatie-aanlevering, het risico op bias aan hun kant en de rol van de wetenschap.

6.1 Koplopers: laat geen sprake zijn van een remmende voorsprong

189. De MCA heeft zo nu en dan ervaren dat een aantal koplopers binnen de sector (*strategic stage*) uitstraalt en mogelijk ook denkt dat het verander- en verbeteringsproces binnen hun organisaties al in belangrijke mate is voltooid. Dit mede gegeven de aanzienlijke inspanningen (financieel en qua capaciteit) die door hen zijn verricht. Maar bijvoorbeeld ook door de afstand die door die koplopers wordt ervaren ten opzichte van de rest van de sector.
190. Daarnaast wordt Nederland door velen binnen onze accountancysector als één van de strengste landen gezien. In Nederland liggen we voor op het buitenland in het hervormingsproces en met het treffen van maatregelen.
191. De MCA is echter van mening dat – ondanks de positieve perceptie bij menigeen binnen de Nederlandse accountancysector – er over de volle breedte van de sector nog steeds veranderingen en verbeteringen noodzakelijk zijn, derhalve ook bij en ten aanzien van de koplopers. Voortgaan op de ingeslagen route voorkomt dat er later sprake is van een remmende voorsprong.

'We zijn gidsland geworden, niet alleen op kwaliteit, ook wat betreft governance en de discussies met aandeelhouders op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Wij zien het binnen ons eigen internationale netwerk: vijf jaar geleden was de indruk dat we in Nederland bezig waren af te glijden naar het niveau van een bananenrepubliek. In de afgelopen vijf jaar zijn we van de risee naar best practice binnen ons netwerk gegaan.' (Big4)

'We zijn beter geworden. Maar hebben aarzeling of dat sectorbreed zo is.' (Big4)

'De ontwikkelingen op internationaal gebied aangaande cultuur en gedrag zijn nog niet zo ver. De verwachting is dat het nog een lang proces zal zijn om de kwaliteit internationaal op hetzelfde niveau als in Nederland te krijgen.' (Big4)

'Geen andere maatregelen, maar vooral door op het pad.' (Big4)

'De wereld van de Big4 is een andere wereld dan die van de anderen. Pas sinds 3 jaren beseft het andere deel van de sector dat er stappen gezet moeten worden.' (Big4)

6.2 Niet-OOB: er was en is sprake van een sectorprobleem, dus niet alleen van de Big4

192. De MCA heeft buiten de Big4, met name binnen het niet-OOB-segment, meerdere malen een houding ervaren dat het structureel probleem binnen de sector louter veroorzaakt zou zijn door de grootste accountantsorganisaties (met name door de Big4). Met als gevolg dat betrokkenen binnen het niet-OOB-segment daardoor van mening (b)lijken te zijn, dat het probleem dan ook maar door de Big4 of via maatregelen gericht op de Big4 moet worden aangepakt.

Illustratief voor deze houding is de volgende opmerking in de door de SRA aangeleverde documentatie:

'... het is evident dat accountantsorganisaties in het MKB vanwege hun bestaansrecht, hun 'license to operate', kwaliteit hoog in het vaandel willen hebben staan. Dit is een volstrekt andere situatie dan hetgeen bij accountantsorganisaties werkzaam in het OOB-segment het geval is, waar het belang juist eerder gericht is op de korte termijn (de jaarlijkse winstuitkering).' (SRA)

Voorts de navolgende opmerking:

'De negatieve publiciteit ten aanzien van ons beroep en ons functioneren wordt met name veroorzaakt door de vele publicaties met betrekking tot OOB-opdrachten. De herstelmaatregelen vanuit de politiek en NBA zijn hoofdzakelijk voortgekomen uit OOB-opdrachten en drukken een te zware stempel op de niet OOB-opdrachten.' (niet-OOB)

193. De MCA acht het geciteerde blijk geven van een onjuiste houding van de SRA en kwalificeert het bovendien als een onnodige, ongefundeerde en polariserende opmerking. Het moge weliswaar zo zijn dat aan de Big4 klevende incidenten – politiek, maatschappelijk en publicitair – meer aandacht trekken dan die van kleinere accountantsorganisaties, maar dat wil niet zeggen dat het binnen de niet-OOB-vergunninghouders allemaal op orde is. Ook daar zijn de nodige incidenten, die trekken alleen minder aandacht. Bovendien laten toezichtrapportages, ook in dit segment te veel deficiënties zien. Daarnaast dienen de *wicked problems* ook in dit segment te worden geadresseerd.

194. Voorts constateert de MCA dat de niet-OOB-vergunninghouders in een tweetal recente rapporten teruggang in plaats van vooruitgang tonen (zie hiertoe de weergave van die rapporten in hoofdstuk 2). Dit is een reden tot zorg, omdat alle inspanningen van de afgelopen jaren – ook ten aanzien van dit marktsegment – juist tot aanzienlijke verbeteringen hadden dienen te leiden.

Nog steeds onvoldoende coherentie binnen de sector

195. Ten derde – en in het verlengde van de eerste twee opmerkingen – constateert de MCA dat de sector zich nog steeds onvoldoende coherent toont bij het zoeken naar oplossingen en het treffen van maatregelen. De MCA heeft dat aspect ook in haar tweede rapportage (paragraaf 6.4) benoemd en daarbij aangegeven dat veranderingen daardoor worden bemoeilijkt, belemmerd en vertraagd en leiden tot suboptimale oplossingen. De MCA staat nog steeds achter deze woorden, die in de afgelopen periode eerder meer dan minder van toepassing zijn geworden.

'Er is sprake van teveel belangengroepen, gebrek aan leiderschap en het ontbreken van een duidelijke visie.' (niet-OOB)

'Er is zeker sprake van weinig coherentie binnen de accountancysector en daar zijn we met zijn allen schuldig aan. En met zijn allen bedoel ik de accountantskantoren, het NBA, het SRA, de AFM en ook de politiek.' (niet-OOB)

6.3 NBA als beroepsorganisatie niet de verbindende factor

196. De MCA is duidelijk gebleken dat de NBA als beroepsorganisatie niet afdoende in staat is (en bovendien door accountantsorganisaties niet afdoende in staat wordt gesteld) als corrigerende en verbindende factor binnen de sector op te treden. De inzet van de NBA is daar qua intenties en beleid wel degelijk op gericht, maar in een krachtenveld van handelingen, meningen én belangen is de NBA te vaak niet in staat

autonoom te handelen zonder last en ruggenspraak van, met name de grootste, accountantsorganisaties. De MCA heeft dat bijvoorbeeld diverse malen ervaren in de gesprekken met de NBA-directie, de NBA-bestuursvoorzitter en vooral ten aanzien van de Stuurgroep Publiek Belang.

197. De MCA leidt deze observatie verder met name af uit de antwoorden die vanuit de niet-OOB-vergunninghouders zijn verstrekt naar aanleiding van de MCA-vragenlijst, waarin (onder meer) is gevraagd naar hoe de rol van de NBA door die organisaties wordt ervaren. Naast waarderende woorden wordt met enige regelmaat vanuit de niet-OOB-organisaties aangegeven dat de rol en invloed van de grote kantoren binnen de NBA te groot is. Vanuit de Big4 en de twee andere OOB-vergunninghouders volgen eveneens kritische geluiden.

'Wie vertegenwoordigt de NBA nu? Het aantal externe accountants in het totale ledenbestand is zeer beperkt. Je zou moeten komen tot een segmentatie in de belangenbehartiging. Nu is sprake van een complexe organisatie met te veel belangen.' (Big4)

'De NBA fungeert naar onze mening niet als verbinder tussen kantoren aangezien onvoldoende rekening wordt gehouden met de diversiteit tussen de kantoren en de verschillende problematiek.' (niet-OOB)

'Het is een mengeling van regelgever, belangenbehartiger, toezichthouder, gilde en fellowship. Deze rolvermenging is te groot.' (niet-OOB)

'Ik merk dat de NBA het lastig vindt om zowel voor de Big4 als voor de MKB-kantoren op te komen. Dat is ook lastig omdat het twee verschillende werelden zijn.' (niet-OOB)

'Er zou een organisatie moeten komen die zich uitsluitend richt op accountants die wettelijke controles doen.' (Big4)

'Minpunten van de NBA zijn dat zij te weinig zichtbaar zijn in het politieke debat en dat de aandacht met name uitgaat naar het Big4-segment.' (niet-OOB)

'De NBA is zoekende naar haar rol. Het is af en toe wat treurig om te zien. Het lijkt allemaal wat geforceerd. Zoveel drive om de verandering zichtbaar te maken, tegelijkertijd start er naast jullie, gewoon weer een andere commissie. Die onzekerheid raakt de mensen die bij de kantoren werken, die merken dit ook. Ik hoop dat we de komende jaren minder Commissies zien en meer daden en innovatie in het beroep.' (niet-OOB)

6.4 SRA vooral belangenhartiger en service-organisatie

198. Uit de observaties van de MCA en uit de antwoorden op de MCA-vragenlijst blijkt, dat de SRA door niet-OOB-organisaties vooral als belangenbehartiger, als ondersteuner en als service-organisatie wordt gezien.

'SRA heeft kantoren als lid en behartigt de belangen van deze kantoren. Onder auspiciën van SRA worden diverse handboeken uitgebracht, SRA verzorgt cursussen, heeft een bureau vaktechniek en is pionier op het gebied van kwaliteitstoetsingen.' (niet-OOB)

'SRA is meer een belangenorganisatie voor haar aangesloten leden en heeft een duidelijk ondersteunende rol voor haar leden.' (niet-OOB)

'Het minpunt van SRA is dat een beperkt aantal kantoren binnen SRA dominant is.' (niet-OOB)

'SRA: er is sprake van een duidelijk ondersteunende rol voor haar leden in het niet-OOB-segment.' (niet-OOB)

199. Bovendien profileert de SRA zichzelf nadrukkelijk als belangenbehartiger, ondersteuner en service-organisatie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de SRA-flyer inzake het lidmaatschap:

Uw SRA-lidmaatschap

Samenwerken en kennis delen

U bent in goed gezelschap. Uw kantoor is lid van SRA. Door **samen te werken** en **kennis te delen** kunt u als SRA-Kwaliteitskantoor ondernemers optimaal helpen en adviseren. Wij helpen u daar graag bij met onze uitgebreide backoffice. Maar wat omvat uw lidmaatschap nu eigenlijk? **Wat zijn de voordelen voor u?**

2	Belangenbehartiging	
	Convenanten met de AFM, Belastingdienst, NBA, BFT	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
	Profilering van uw kantoor bij toekomstig medewerkers	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
	Profilering van uw kantoor met het SRA-Kwaliteitskeurmerk	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
	Autoriteit opbouwen bij ministeries en politieke partijen	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
3	Vaktechnische ondersteuning	
	Content werkprogramma's (samenstellen, beoordelen en controleren)	<i>exclusief voor leden</i>
	Vaktechnische helpdesk	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
	Handboeken en praktijkhandreikingen	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
	Richtlijnen RJ/RJK	<i>exclusief voor leden/gratis</i>
	Wolters Kluwer Avancer Antwoord	<i>gratis</i>

Ten aanzien van de rol van belangenbehartiger, wijst de SRA in haar documentatie onder meer op het toezichtconvenant met de AFM en op *'autoriteit opbouwen bij Ministeries en politieke partijen'* (de MCA ziet dat als een andere formulering voor: lobby-activiteiten, waarbij aanvullend wordt opgemerkt dat op de SRA-website ook een 'lobby-dagboek' wordt bijgehouden). Die rol en de vaktechnische ondersteuning van leden – onder meer in de vorm van kwaliteitshandboeken – houdt een risico in het kader van toetsingsactiviteiten in, namelijk: de slager die zijn eigen vlees keurt.

200. Bij een organisatie die op een dergelijke wijze is gepositioneerd, past geen hoofdrol in het kader van **publiek toezicht**. De MCA ondersteunt dan ook niet de door de SRA geopperde suggestie in het document *Toezicht op maat*, om de SRA een stevigere rol in het toezicht te laten vervullen. Integendeel, zij wijst een dergelijke rol nadrukkelijk af. De MCA komt op dit punt bij haar aanbevelingen inzake toezicht terug (hoofdstuk 8).

6.5 Kwaliteit en compliance zijn niet het enige dat telt

201. De aspecten kwaliteit en compliance krijgen veel aandacht en zijn uiteraard zeer belangrijk, maar niet zaligmakend. Het leveren van kwaliteit en het compliant handelen, betreffen eerder noodzakelijke randvoorwaarden dan een doel op zich. Immers: het maatschappelijk verkeer verwacht (en mag dat ook verwachten) van accountants dat deze kwaliteit leveren en compliant zijn.

202. Daarnaast zijn echter ook nog andere aspecten van belang, zoals bijvoorbeeld de mate waarin er binnen accountantsorganisaties sprake is van een angst- en afrekencultuur (die juist het gevolg kan zijn van de nadruk op kwaliteit en compliance), maar ook van aspecten zoals werk-, tijds- en budgetdruk. Juist deze aspecten zijn voor en op de werkvloer van belang. In dat verband merkt de MCA op dat het gebrek aan overtuiging aan haar zijde ten aanzien van een positief antwoord op de vraag of de veranderingen door accountantsorganisaties als geheel en niet alleen door betrokkenen aan de top worden gedragen, mede voortvloeit uit diverse uitingen van de Young Profs.

'Je merkt dat het bestuur heel erg zijn best doet om de juiste toon te zetten, in de mails die naar iedereen gaan over vragen zoals: wanneer is goed nu goed genoeg, spreek daarover met je team, ga de dialoog aan. Dat gebeurt ook in de regio en in partnerbesprekingen. Alleen, het zijn ook maar mensen en iedereen is een soort van eigen kapitein op zijn eigen schip in een gezamenlijke organisatie.' (Young Prof)

'Het grote verschil in uitkomsten [in het cultuuronderzoek] uit de interviews tussen partners en medewerkers is een normale uitkomst. De partners zijn altijd iets positiever.' (Big4)

'We hebben behoefte aan meer tijd, meer mensen en die moeten van een hogere kwaliteit zijn.' (Young Prof)

'Wij hebben zorgen over de noodgedwongen focus op compliance, we bewegen nu langzaam weer wat weg van compliance.' (Big4)

'Als je kijkt naar de jongeren, dan zie je dat de instromers nu alleen nog bezig zijn met het vullen van de dossiers en niet meer met het eigenlijke controlewerk. Er is dus een risico dat jongeren zo niet anders meer kunnen dan alleen maar compliance-achtige werkzaamheden en niet meer in staat zijn om het totaal van de klant in een professional judgment-achtige wijze mee te nemen. Dit heeft ook tot gevolg dat het werk er niet leuker op wordt en motiveert de instromers zeker niet. We spreken dit met de leiding en we merken dat er steeds meer aandacht voor komt, maar dat moet nog wel groeien.' (Young Prof)

'Young profs geven aan het steeds drukker te krijgen op kantoor en dat zet de cultuurverandering onder druk. Maar bovenal vragen zij zich af 'wil ik dit wel'. Zit ik wel te wachten op de ratrace naar boven. Het antwoord daarop dat ik veelal terug hoor van studenten is eigenlijk: nee. We hebben een andere cultuur, we zitten niet zozeer meer te wachten op die ratrace.' (Young Profs)

'Het blijkt dat Young Profs heel anders denken over bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld op het gebied van werkdruk. Young Profs vinden feedback heel belangrijk.' (Big4)

'De cultuurverandering die nu loopt komt tot staan, als je de structuurverandering er ook niet overheen laat komen.' (Young Prof)

6.6 Verander- en verbeteringsproces kent een beperkte groep zeer intensief betrokkenen

203. De MCA heeft ervaren dat een beperkte groep personen zeer intensief (beleidsmatig) aan het verander- en verbeteringsproces werkt. Bij de meeste van hen ervaart de MCA de benodigde beleving en bezieling, om stappen in de gewenste richting te zetten en tot cultuur- en gedragsverandering alsmede om tot kwaliteitsverbetering te komen.

204. De MCA heeft daar (uiteraard) waardering voor. De gesprekken van de MCA met vertegenwoordigers van de NBA, de SRA, de Stuurgroep Publiek Belang en de Young Profs, alsmede de interviews met bestuurders van de grootste accountantsorganisaties, het door de MCA verkregen materiaal en de antwoorden op de vragenlijsten, geven de MCA echter niet de overtuiging dat de veranderingen door de accountantsorganisaties heen, al afdoende zijn geland. Daarvoor is de veranderaanpak te zeer top-down georganiseerd, op onderdelen te technocratisch van aard en (te) dominant gericht op kwaliteit en compliance.

Beeld van intensief betrokkenen kan in hun informatieverstrekking een bias opleveren

205. De MCA constateert bovendien dat het meeste van het door de sector aangedragen informatie- en bewijsmateriaal vanuit een beperkte groep intensief betrokken personen afkomstig is. Vaak gaat het om beleidsdocumentatie, geschreven door of in opdracht van bestuurders. Die informatie is van belang als het gaat om de *opzet* en het *bestaan* van beleidsintenties en -maatregelen. Het materiaal geeft daarentegen veelal een beperkt, minder of zelfs geen inzicht in de *werking* daarvan. Daarmee staat de effectiviteit van beleid, zowel voor losse aspecten als in samenhang gezien, nog onvoldoende vast.

206. In dit verband merkt de MCA nogmaals op (zie verder hoofdstuk 4) dat uitingen van met name de Young Profs, het bestaan van een kloof tussen het (positieve) *beeld* aan de top van accountantsorganisaties en de (minder positieve) *beleving* op de werkvloer indiceren. Goshal spreekt in dat verband over *the tone at the top en the smell of the place* (hoofdstuk 4). Hoe breed en diep die kloof is heeft de MCA niet exact onderzocht. Indien de kloof echter groot zou zijn, heeft dat consequenties en is het een belemmering voor het proces van effectieve cultuur- en gedragsverandering en de duurzame borging van maatregelen. De cultuur van een organisatie is immers de verzameling van collectief gedrag, waarmee tevens tot uitdrukking wordt gebracht dat de toon aan de top niet allesbepalend is.

207. De MCA wil ten aanzien van vorenstaande, het punt maken dat het door en vanuit de sector aangeleverde materiaal, veelal door direct betrokkenen is opgesteld en samengesteld. Daarmee is de informatie relatief eenzijdig samengesteld en bestaat een inherent risico op biases. Met name op positieve kleuring. Anders gezegd: objectivering en externe validering van het aangeleverde materiaal, heeft veelal niet plaatsgevonden.

De MCA wijst op een norm (NV COS 500) die accountants tijdens hun controlewerkzaamheden (moeten) hanteren en waarmee zij dus vertrouwd zijn: het gaat om het verkrijgen van *toereikende* controle-informatie, hetgeen impliceert dat er zowel *voldoende* als *geschikte* controle-informatie dient te zijn. Daarbij geldt, volgens de controlestandaarden, voorts dat de *betrouwbaarheid* van informatie toeneemt wanneer deze uit onafhankelijke bronnen buiten de entiteit is verkregen.

208. Overigens heeft de sector de MCA wel gewezen op enkele externe bronnen, met name op een door de AFM uitgevoerd onderzoek naar de kwaliteitsgerichte cultuur binnen controleteams (juni 2019). Op verschillende manieren (online survey en interviews) heeft de AFM, respondenten binnen controleteams (ruim 1.000 teamleden en 143 externe accountants) gevraagd naar hun kwaliteitsbeleving.

209. De uitkomsten van dit cultuuronderzoek ogen in eerste instantie bemoedigend en positief, hetgeen de afgelopen periode vanuit de sector in de richting van de MCA ook telkens is benadrukt. Toch plaatst de MCA enkele kritische kanttekeningen bij het onderzoek. In het onderzoeksrapport wijst de AFM er bijvoorbeeld op dat het om een *self assessment* gaat. Derhalve betreft het geen (objectieve) toetsing door de AFM. Het AFM-rapport gaat met name over de vraag hoe de medewerkers van controleteams binnen de Big4 de *'bijdrage van houding, gedrag en cultuur aan de kwaliteitsgerichtheid'* ervaren. Vanaf 2020 zal de AFM de kwaliteit van de wettelijke controle zelf meten.
210. Voorts wijst de AFM er in het rapport op dat er een risico is op sociaal-wenselijke antwoorden en dat de respondenten bij het beantwoorden van vragen hun eigen definitie van kwaliteit hebben gebruikt. Het is met name het laatste punt dat voor de MCA in de beoordeling van het rapport en de uitkomsten zwaar weegt: het ontbreken van een vastomlijnde definitie van kwaliteit beperkt de geschiktheid, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Het maakt immers uit of respondenten een *brede* kwaliteitsdefinitie (die bijvoorbeeld ook is gericht op het dienen van het publiek belang) of een *enge* kwaliteitsdefinitie (gericht op compliance) hebben gehanteerd.

Geen duidelijkheid en eenduidigheid over kwaliteitsbegrip

De MCA vindt het opvallend dat de sector niet in staat blijkt meer duidelijkheid en eenduidigheid te scheppen over het begrip en de duiding van (audit)kwaliteit. Zowel de OOB- als enkele niet-OOB-vergunninghouders hebben aangegeven een brede invulling van het kwaliteitsbegrip – dat daarmee verder gaat dan compliant zijn – voor ogen te hebben. Dat is een positieve ontwikkeling, maar de MCA constateert echter ook dat de sector nog verschillend denkt over de invulling van het kwaliteitsbegrip en nog weinig concreet is ten aanzien van de brede invulling daarvan.

'We weten nog steeds niet wat kwaliteit is. Kwaliteitsbegrip breed is voor ons: voldoen aan wet- en regelgeving, toegevoegde waarde leveren aan de maatschappij en voor het algemeen belang opkomen.' (Next2)

'Kwaliteit blijft conceptueel en lastig, kwaliteit is meer dan compliance. Extern moeten we 100% compliant scoren. Intern leggen we de lat hoger dan enkel voldoen aan wet- en regelgeving. De lat is in beweging.' (Big4)

'Wij onderkennen hierin nog wel een probleem. Er is binnen de beroepsgroep te veel discussie wat eigenlijk onder kwaliteit dient te worden verstaan. Dit leidt er mede toe dat maatregelen zoals opgenomen in het rapport "Publiek Belang" worden ingevoerd zonder hierover goed na te denken of ze bijdragen aan kwaliteit. In dit geval lijkt "meer is beter".' (niet-OOB)

'Kwaliteit bestaat bij ons uit 4 elementen: compliance, publiek belang waaronder zaken als Wwft en continuïteit, en relevantie en het auditproces. Relevantie is nog een lastig traject.' (Big4)

'Er is binnen de beroepsgroep te veel discussie wat eigenlijk onder kwaliteit dient te worden verstaan. Dit leidt er mede toe dat maatregelen zoals opgenomen in het rapport 'In het Publiek Belang' worden ingevoerd zonder hierover goed na te denken of ze bijdragen aan kwaliteit. In dit geval lijkt het: meer is beter.' (niet-OOB)

'De wetenschap heeft geen antwoord op de vraag wat is kwaliteit; ook de FAR niet. Wij hanteren een werkdefinitie: het is, naast het toepassen van de regelgeving en professional judgment, ook de impact en relevantie van je werk voor de maatschappij, waarbij onder relevantie wordt verstaan het leveren van een bijdrage aan de maatschappelijke welvaart.' (Big4)

'Afgelopen jaren zijn er ten aanzien van dit item veel stappen gemaakt, feit blijft dat er nog steeds kantoren zijn welke de kwaliteit minder serieus nemen dan verwacht mag worden op basis van enerzijds het maatschappelijk verkeer en anderzijds de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Ten aanzien van het normenkader (van toepassing zijnde wet- en regelgeving) had wat ons betreft ook een intensievere discussie mogen ontstaan door onze beroepsorganisatie.' (niet-OOB)

'Kwaliteit in de sector, kijk naar het white paper, daarin zie je dat we er met zijn allen niet uitgekomen zijn. Wij zien kwaliteit als een schuif tussen betrouwbaarheid en relevantie. En wij vragen ons continu af waar zetten we de schuif tussen deze beide begrippen. En we zien dit niet terug in de sector: te veel druk met dossiers, te veel verschillen onderling in de sector, te weinig input en links met stakeholders. De 9 OOB's gaan er niet uitkomen omdat ze niet praten met stakeholders maar met alleen zichzelf.' (Big4)

211. Voorts heeft de MCA bijvoorbeeld kennisgenomen van een door advocatenkantoor Stibbe in opdracht van de Big4 opgestelde analyse (die aan de CTA is aangeboden en door haar openbaar is gemaakt) van de concurrentiedynamiek in het segment voor OOB-audits. Dit onderzoek heeft enige informatieve waarde, maar kent wat betreft de MCA ook belangrijke beperkingen. De analyse is (conform de door de Big4 verstrekte opdracht) namelijk beperkt gebleven tot de door OOB-accountantsorganisaties ervaren concurrentiedruk, oftewel het perspectief van de *aanbodzijde* van accountantsdiensten. Door Stibbe is echter niet onderzocht hoe de *vraagzijde* daar tegenaan kijkt. Daardoor geeft het onderzoek onvoldoende inzicht in hoe gebruikers en andere belanghebbenden aankijken tegen bijvoorbeeld de marktstructuur, bronnen van marktfalen en marktmacht binnen de sector.
212. Ten tweede plaatst de MCA het Stibbe-rapport in het perspectief van de *wicked problems*, met name op het gebied van marktordening en marktwerking. De MCA acht het daarbij van belang dat de Big4 moeten worden beschouwd als *systeemorganisaties*, hetgeen extra risico's met zich brengt. Deze risico's worden niet in de analyse geadresseerd die in opdracht van de Big4 is uitgevoerd (dus niet in opdracht van de CTA, waarbij de CTA het rapport wel als bijlage bij haar rapport heeft gevoegd), terwijl deze risico's vanuit het publiek belang gezien juist van groot belang zijn.

'De huidige concentratie in de markt van auditdiensten voor grote NV's vormt derhalve een bedreiging voor de stabiliteit van de financiële markt.' (Groenboek Europese Commissie, 2010)

'Vanuit een breder structureel perspectief merkt de Commissie op dat in de afgelopen twee decennia veel grote kantoren zijn gefuseerd tot nog grotere kantoren. Na de ondergang van Arthur Andersen is er nu slechts een handvol dergelijke grote, wereldwijde kantoren, en een nog kleiner aantal kantoren dat controles van financiële overzichten van grote, complexe instellingen kan uitvoeren. De potentiële ineenstorting van een van deze kantoren zou niet alleen de beschikbaarheid van gecontroleerde financiële informatie van grote ondernemingen kunnen verstoren, maar zou waarschijnlijk ook het beleggersvertrouwen schaden en mogelijk van invloed zijn op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Men zou dus kunnen veronderstellen dat elk van deze grote, wereldwijde kantoren systeemrelevante proporties heeft bereikt.' (Groenboek Europese Commissie, 2010)

213. Daarnaast wijst de MCA erop dat de AFM als externe bron in haar rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* (21 november 2018), een scherper en daardoor geschikter beeld heeft geschetst van de structuurmodellen en het risico van marktfalen, dan dat de Stuurgroep Publiek Belang heeft gedaan in haar publicaties over de structuurmodellen.

214. Hetzelfde geldt voor het in opdracht van de CTA door VU-onderzoekers Detzen en Gold opgemaakte rapport *A review of the academic literature of the different shades of audit quality* (28 juni 2019). Dit rapport schetst een breder, evenwichtiger en diepgaander beeld ten aanzien van controlekwaliteit dan de daartoe door de Stuurgroep Publiek Belang uitgebrachte publicaties (zie ook bijlage IV bij dit eindrapport).
215. Tot slot merkt de MCA op dat het voor haar moeilijk is gebleken om afdoende informatie te verkrijgen over het interne verrekenmodel dat binnen accountantsorganisaties wordt gehanteerd. De MCA ziet (net als in haar eerdere rapporten) dat model als een mogelijke bron van schadelijke prikkels.
216. Hiermee heeft de MCA enkele voorbeelden gegeven die maken, dat niet zonder meer kan worden afgegaan op door en vanuit de sector aangeleverde informatie en dat deze kritisch dient te worden getoetst op aspecten als toereikendheid (in de zin van voldoende en geschikt) en betrouwbaarheid. Validering en objectivering van aangeleverd materiaal alsmede het vergaren van informatie uit externe bronnen, is in de toekomst dan ook noodzakelijk om een goed beeld ten aanzien van de sector te kunnen vormen.

6.7 Ontkenning noodzaak tot veranderingen (onder andere vanuit de wetenschap) is een achterhoedegevecht

217. Incidenten – gerelateerd aan zaken zoals fraude, witwassen, corruptie en faillissementen – vormen niet zelden de aanleiding tot (negatieve) aandacht voor en discussie over het accountantsberoep. Dat heeft voordelen omdat casuïstiek over concrete zaken gaat, beeldend is en het accountantsberoep er lessen uit kan trekken.
218. Incidenten kunnen echter ook afleiden van discussies waar het echt om zou moeten gaan. Of ze leiden tot bagatellisering. Bijvoorbeeld door wetenschappers die stellen dat het wel meevalt met hetgeen er binnen de sector misgaat. Wetenschappers die stellen dat wetenschappelijk onderzoek andere inzichten geeft. Wetenschappers die de stelling betrekken dat beleid niet moet worden gebaseerd op incidenten maar op wetenschappelijk onderzoek.
219. Uiteraard is de MCA – waarbij overigens ook wetenschappers zijn betrokken – niet tegen het betrekken van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke inzichten in het beoordelen van de stand van zaken in de sector en bij het treffen van maatregelen of het doen van beleidsvoorstellen. Zij acht dergelijk onderzoek en inzichten echter niet in alle gevallen zaligmakend. Ook andere zaken, zoals concrete casuïstiek en het publiek debat, kunnen dienstbaar zijn aan het komen tot conclusies, aanbevelingen, maatregelen en beleidsvoorstellen.

'I do understand that the Minister of Finance is considering fundamental measures for the auditing profession. But they must of course also be tested in the light of science.' En: *'Implementing such untested measures may very well have unknown side-effects. Unintended consequences.'* en: *'I am dumbfounded by the ease, nonchalance, indifference, and grandiosity with which academic research is ignored, dismissed, pushed away, or shamelessly abused in the professional debate with regards to the auditing profession.'* (hoogleraar Olof Bik in zijn oratie, 17 september 2019, Nyenrode Business Universiteit)

'Anders dan de publieke opinie lijkt te denken, is er geen serieus kwaliteitsprobleem binnen de Accountancy. Natuurlijk moet er altijd gezocht worden naar manieren om Accountancy nog beter te doen, maar de toetsing daarvan moet dan wel op basis van onderzoek en niet aan de hand van retoriek.' (hoogleraar Willem Buijink in zijn afscheidsrede, 2 september 2018, Tilburg University)

'Er is nog veel meer onderzoek nodig voor we weten wat de oorzaken zijn. Het zou daarom goed zijn als een bescheidener rol werd aangemeten door alle partijen, waar het gaat om de benoeming van oorzaak gevolgrelaties: accountantssector, AFM en monitoringcommissie.' (Hoogleraar Jan Bouwens op www.accountant.nl, 16 november 2016).

De hoogleraren Bik, Bouwens en Buijink zijn allen verbonden aan de *Foundation for Auditing Research* (FAR). De FAR betreft 1 van de 53 sectormaatregelen. De MCA is van mening dat van de FAR – wil dit instituut als voldoende onafhankelijk van de sector kunnen worden beschouwd – een minder eenzijdige schets van de problematiek van de accountancysector mag worden verwacht. Dat komt de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de FAR ten goede.

Voorts merkt de MCA terzijde op, dat vanuit de wetenschap (en eveneens vanuit de accountancysector) weinig kritiek is vernomen toen de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep in 2014 haar rapport met 53 maatregelen uitbracht. Een rapport en set maatregelen, dat nauwelijks steun vond in (wetenschappelijk) onderzoek. Bovendien ontbraken ten aanzien van die set maatregelen logisch geconstrueerde verbanden tussen oorzaken, maatregelen en vermeende effecten (OME-model). Desondanks hebben velen binnen de accountancysector en wetenschap, de 53 maatregelen omarmd.

220. Zo is een discussie over de vraag of er louter sprake is van enkele incidenten en over de stelling dat het allemaal wel of niet meevalt binnen de sector, eenvoudig te beslechten: de NBA, de Big4 en vele anderen binnen de sector hebben de noodzaak tot een veranderproces en het nemen van doeltreffende maatregelen inmiddels immers (h)erkend. Dat blijkt uit openbare uitingen zoals interviews en transparantie-verslagen, maar ook uit de hoeveelheid materiaal dat door de sector bij de MCA is aangeleverd. Ontkenning van die noodzaak vanuit de wetenschap, vormt dan ook een achterhoedegevecht: die boodschap wordt immers in woord en daad weersproken vanuit accountantsorganisaties (zie de illustratieve citaten in het aan het eind van hoofdstuk 1 opgenomen kader).
221. Bovendien, wereldwijd – en ook in Nederland - tonen rapporten van toezichthouders op accountantsorganisaties aan, dat er ook los van openbare incidenten sprake is van (ernstige) gebreken in de kwaliteit van accountantscontroles. Dat gegeven dient eveneens een belangrijke rode draad te zijn in de discussie over verbeteringen en veranderingen. Dat komt dan ook treffend tot uitdrukking in de motie Nijboer (20 mei 2014): *'constaterende dat de Autoriteit Financiële Markten en enkele affaires laten zien dat de kwaliteit van de controles door accountants verbeterd moet worden'*.
222. Voorts kan de stelling dat beleid en het nemen van maatregelen vooral dient te zijn gebaseerd op wetenschappelijk bewijs, worden genuanceerd. Daar waar deugdelijk wetenschappelijk bewijs voorhanden is, kan dat worden meegenomen. Het is echter een illusie en een getuigenis van wetenschappelijke zelfoverschatting, dat veranderingen binnen de accountancy alleen kunnen of mogen doorgevoerd na vooraf wetenschappelijk te zijn goedgekeurd. De complexiteit van de accountancypraktijk en de hoeveelheid relevante (f)actoren is daarvoor te groot. Het (nog) niet voorhanden zijn van gedegen wetenschappelijk onderzoek mag geen rem zetten op het vrij nadenken over en experimenteren met alsmede het leren van veranderingen. Dat (vrij nadenken) doen bestuurders en politici voortdurend.
223. Er ontstaat in de ogen van de MCA een zorgelijke situatie indien met een te betwisten claim van 'wetenschap' de ruimte om te veranderen wordt verkleind. Voor zover daarbij de *wicked problems* aan de orde zijn, geldt bovendien per definitie dat deze nu juist pas al doende goed begrepen en met lerend en voortschrijdend inzicht kunnen worden aangepakt. Gedegen, onafhankelijke en voortdurende reflectie daarop is daarvoor cruciaal. Wie een dergelijke benadering de facto diskwalificeert als gevaarlijk en onverstandig, want wetenschappelijk ongefundeerd, neemt zelf een betwifelbaar standpunt en opvatting in over zowel de complexiteit van de werkelijkheid als over de daarop aansluitende gronden en wijzen deze te veranderen (zie voorts paragraaf 7.3).

7. Alternatieve structuurmodellen: experimenten en pilots

In hoofdstuk 7 wordt de vraag aan de orde gesteld of het door de MCA geconstateerde structureel probleem, moet worden opgelost met de door de AFM in haar rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* (21 november 2018) onderscheiden alternatieve structuurmodellen. Enerzijds speelt daarbij de proportionaliteit van die ingrepen ten opzichte van de zwaarte van het probleem een rol. Anderzijds gaat het om de vraag of de alternatieve structuurmodellen een passende oplossing voor het structureel probleem vormen.

7.1 MCA stelt impactvolle ingrepen voor

224. Voor een goed begrip van dit hoofdstuk, is het nodig in te zien waar het begrip *significante ingrepen* vandaan komt en hoe dat wordt gedefinieerd. De AFM hanteert dit begrip in het rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* (21 november 2018), waarin bronnen van (potentieel) marktfalen worden onderzocht. Conclusie 3 in dat rapport luidt als volgt:

'Bronnen van potentieel marktfalen kunnen worden weggenomen door de invoering van alternatieve structuurmodellen. Dit vereist significante ingrepen in de markt voor wettelijke controles of in de structuur van accountantsorganisaties. Nadere analyse is daarom nodig.'

225. In dit eindrapport van de MCA wordt geen aanbeveling gedaan om significante ingrepen te plegen conform de AFM-omschrijving: derhalve geen marketingreep of in de structuur van accountantsorganisaties, zoals door de AFM beschreven aan de hand van 10 alternatieve structuurmodellen. De MCA motiveert dit hierna nader, uitgesplitst naar het niet-OOB respectievelijk het OOB-segment.

226. De MCA merkt nadrukkelijk op dat, hoewel zij geen significante overheidsingrepen ten aanzien van de structuurmodellen (zoals beschreven door de AFM) voorstelt, zij hierna wel degelijk tot *impactvolle aanbevelingen* inzake de structuurmodellen komt. Die aanbevelingen beogen zeker significante impact te hebben, maar deze vallen dus niet onder de door de AFM gehanteerde definitie van *significante (overheids) ingrepen*.

Het niet-OOB-segment

227. De MCA acht significant overheidsingrijpen conform de AFM-definitie in het niet-OOB-segment van de accountantsmarkt niet noodzakelijk en bovendien disproportioneel. Het gaat hier niet om systeemorganisaties. Bij eventueel ernstig marktfalen van een niet-OOB-vergunninghouder, is het toezichtinstrumentarium toereikend. Dit omvat immers mede de mogelijkheid tot intrekking van de vergunning, een mogelijkheid waarvan de AFM sporadisch gebruik heeft gemaakt.

Het OOB-segment

228. Evenmin stelt de MCA in het OOB-segment aanpassingen in de markt of de structuur van accountantsorganisaties voor, conform de door de AFM gehanteerde definitie van significante ingrepen.

Naar de mening van de MCA komt slechts de OOB-markt eventueel in aanmerking voor door de AFM aan de orde gestelde significante ingrepen door de overheid in de markt voor wettelijke controles en/of in de structuur van accountantsorganisaties. Het gegeven dat het in dit deel van de markt, met name ten aanzien van de Big4, om systeemorganisaties gaat, rechtvaardigt op zich dergelijk overheidsingrijpen. De afhankelijkheid - van de overheid, pensioengerechtigden, aandeelhouders en andere belanghebbenden - van de OOB-organisaties, maakt wat betreft de MCA in ieder geval dat dergelijk ingrijpen niet op voorhand kan en mag worden uitgesloten.

Er zijn echter diverse redenen die maken dat de MCA op dit moment geen voorstander is van overheidsingrijpen conform de door de AFM geopperde structuurmodellen. Namelijk: (1) er kleven te veel onzekerheden en risico's aan de alternatieve structuurmodellen, om die op dit moment al in te voeren; (2) alternatieven zullen vermoedelijk slechts effectief kunnen zijn indien deze internationaal en binnen de netwerkstructuren worden doorgevoerd, hetgeen een andere route vergt dan een nationale aanpak. Ten aanzien van het laatste punt zijn de volgende quotes illustratief:

'In Nederland is geaccepteerd dat het anders moet, maar internationaal nog niet.' (Big4)

'In de afgelopen jaren is veel zendingswerk verricht in internationaal verband. Overigens wordt een groot deel van de ontwikkelingen inmiddels door de UK ondersteunt. Internationaal kijkt met argusogen naar de ontwikkelingen, men ziet Nederland niet als voorbeeld, maar als voorland. Met regelmaat wordt vanuit Nederland gepresenteerd wat toezicht met de Nederland-praktijk heeft gedaan en wat het gebracht heeft.' (Next2)

Overigens merkt de MCA op dat door tegenstanders van significante ingrepen regelmatig wordt verwezen naar wetenschappelijk onderzoek, waaruit zou blijken dat er geen overtuigend bewijs is dat door ingrepen zoals *audit only* of de invoering van de *joint audit* de kwaliteit van de accountantscontrole zal stijgen. Daarbij passen op zijn minst twee kanttekeningen. Ten eerste dat onderzoek regelmatig evenmin overtuigend aantoont dat door significante ingrepen de controlekwaliteit duidelijk omlaag gaat. Ten tweede merkt de MCA op dat kwaliteit slechts één relevant aspect betreft. Ingerepen kunnen echter ook bijdragen aan (bijvoorbeeld) het bevorderen van marktwerking, hetgeen evenzeer een belangrijke doelstelling van ingrepen betreft. Hetgeen treffend wordt verwoord door de Engelse *business secretary* Leadsom, die in een ministeriële verklaring (6 november 2019) onder meer stelt:

*'No one I have spoken to has argued that audit reform is simple; that it should be done in haste; or that significant elements should be taken forward in isolation. But it is clear that a coherent programme of change is needed – driving on **quality, resilience and choice.**'*

7.2 Vier belangrijke kanttekeningen

229. Daarbij plaatst de MCA echter vier kanttekeningen. Ten eerste dat zij in het volgende hoofdstuk wel tot andersoortige aanbevelingen komt dan de door de AFM beschreven alternatieve structuurmodellen, die de MCA duidt als *impactvolle ingrepen*. Daarmee worden deze duidelijk onderscheiden van de door de AFM gehanteerde terminologie.
230. Ten tweede merkt de MCA op dat zij bij die impactvolle ingrepen, wel ingaat op en een aanbeveling doet inzake 1 van de 10 door de AFM genoemde alternatieve structuurmodellen, namelijk die met betrekking tot het hanteren van *Audit Quality Indicators* (AQI's). De MCA ziet dat echter niet als een echte ingreep in de markt en evenmin als een ingreep in de structuur van accountantsorganisaties. Anders gezegd: het valt daarmee naar de mening van de MCA niet echt onder de door de AFM gehanteerde definitie van een *significante ingreep*, omdat het dus geen marketingreep noch een structuuringreep betreft.
231. Ten derde wijst de MCA er op deze plaats reeds op dat een aantal in het volgende hoofdstuk beschreven impactvolle ingrepen, de structuur of opzet van multidisciplinaire organisaties met een accountantstak wel degelijk raken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanbevelingen inzake *ring fencing*, de opbouw van een buffervermogen en de ophanging onder de controletak van deskundigen die frequent door de controletak worden ingeschakeld.

232. Ten vierde zal de MCA in dit hoofdstuk uitwerken, dat de door de AFM voorgestelde alternatieve structuurmodellen zich wel degelijk goed lenen voor verdere verkenning, bijvoorbeeld door middel van het uitvoeren van experimenten en pilots. In dit verband verwijst de MCA ook naar een dergelijke oproep in de consultatiereacties op het interim-rapport van de CTA. Bijvoorbeeld:

- AFM (24 oktober 2019): *'De AFM denkt dat meer aandacht voor beleidsvoorstellen die raken aan de structuur van de sector wenselijk is. Een gebrek aan ervaring met een maatregel zou niet op voorhand een reden mogen zijn hier geen ervaring mee op te doen.'*
- Eumedion (31 oktober 2019): *'(...) hadden wij verwacht dat de CTA met een meer doorwrochte analyse was gekomen over de (on)wenselijkheid van het 'audit only'-model. Nu zijn hierover slechts een paar zinnen opgenomen in de paragrafen 83 en 299. Bovendien is niet gekeken naar 'tussenvarianten'. Zoals een operationele afsplitsing van de adviestakken van de accountantskantoren en de tussenvarianten die zijn opgesomd in het AFM-rapport 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector'. (...) Ook hadden wij graag een uitvoeriger beschouwing gezien van de eventuele tekortkomingen in het zogenoemde partnermodel en van de (on)wenselijkheid van het zogenoemde 'joint audit'-model.'*
- Muis (30 oktober 2019): *'Voor een beroep dat niets is zonder algemeen vertrouwen, vraagt deze steeds slecht nieuws situatie om een betere erkenning van de gevaren en politiek van status quo handhaving, annex de inherente gevestigde belangenbehartiging, alleen. Inclusief de rol van het bedrijfs- en verdienmodel als mogelijke oorzaak van dit onbestemde beeld. Inclusief een meer indringende behandeling van de door de AFM aangeboden alternatieve bedrijfsmodellen, and beyond. De CTA-verwijzing naar een gebrek aan wetenschappelijk onderzoek dienaangaande lijkt me dus een zwaktebod: c'est ne pas la vie.'*
- NBA Young Profs (31 oktober 2019): *'Het zou naar onze mening echter ook van toegevoegde waarde zijn om juist inzichten van buiten de beroepsgroep te verkrijgen. Zoals wij in onze eerdere reactie op de Green Paper Structuurmodellen accountancy ook schrijven, is het van belang om op zijn minst in de verkenning van dit onderwerp los te komen van bestaande structuren en modellen.'*
- NOVAA (30 oktober 2019): *'Het rapport kent een grondige analyse, maar laat een aantal heilige huisjes waaronder het verplicht stellen van joint audits, het opsplitsen van controle- en adviestakken intact. De met name grootste accountantskantoren hebben misschien daarom wel positief gereageerd op het rapport.'*
- OVRAN (31 oktober 2019): *'Gemist worden voorstellen die het mogelijk maken dat het publiek het vertrouwen in accountants kan herwinnen. Daarvoor zijn serieuze structurele wijzigingen nodig. Die moeten verhinderen dat commerciële belangen een rol spelen bij wettelijke controle. (...) Het verdient aanbeveling dat u kennisneemt van de voorstellen van de Britse CMA die AuditOnly voorschrijft.'*
- Van Brenk en Renes (24 oktober 2019): *'Hoewel u diverse mogelijke structuurwijzigingen heeft onderzocht en beschreven, komt u tot de conclusie dat er onvoldoende wetenschappelijk bewijs is om te komen tot een fundamentele hervorming van de sector. Door middel van deze reactie willen wij u informeren over een alternatief structuurmodel dat wij hebben uitgewerkt in een wetenschappelijk artikel.'*
- Van Kempen (21 oktober 2019): *'Wat ik wel mis is een bespreking van de verschillende structuurmodellen die bijvoorbeeld de AFM heeft aangereikt. Ik begrijp dat u slechts wil repareren wat kapot is, maar een wat diepgaandere analyse van alternatieve modellen had kunnen helpen.'*
- VEB (28 oktober 2019): *'VEB mist in het interim-rapport een antwoord op de vraag naar een toekomstperspectief voor de scheiding van controle- en advieswerkzaamheden door accountantsorganisaties. Onderzoek levert blijkbaar geen eenduidige conclusie op. Dat voelt als een gemiste kans. Dit klemt temeer gezien de snelle toename van de adviespraktijk in vergelijking tot de accountantspraktijk. De groeiende onbalans tussen winstgevendheid en risicoprofiel van beide activiteiten maakt een keuze op dit punt steeds urgenter.'*
- Veld (31 oktober 2019): *'Concrete(re) stellingname ten aanzien van de structuurmodellen (...). De conclusie dat onderzoek geen eenduidig beeld schetst van een model dat meer gelijk gerichtheid waarborgt tussen werk van de accountant en maatschappelijk belang, is mijns inziens onvoldoende.'*

233. De MCA ziet in voorgaande opsomming een steun in de rug voor haar pleidooi inzake het uitvoeren van experimenten en pilots naar aanleiding van alternatieve structuurmodellen. Daarbij valt het de MCA overigens op dat het pleidooi om meer met alternatieve structuurmodellen te doen, vooral afkomstig is van de kring buiten de (direct betrokken) accountantsorganisaties. Daaronder partijen zoals Eumedion, de VEB en toezichthouder AFM. Voorts kritische geesten zoals Muis, Van Kempen en de NBA Young Profs.

7.3 Meer wetenschappelijk onderzoek nodig: met brede blik en een onafhankelijke opstelling

234. De MCA ziet voorts de noodzaak voor meer wetenschappelijk onderzoek en wel vanuit een brede blik en onafhankelijke opstelling. Daarmee doelt de MCA bijvoorbeeld op het feit dat:

- veel wetenschappelijk onderzoek ten aanzien van de accountancy thans vooral is gebaseerd op de notie dat de kwaliteit van de controle valt te meten (zie ook het ten behoeve van de CTA uitgevoerde onderzoek van het *Erasmus Competition & Regulation Institute*), bijvoorbeeld aan de hand van parameters zoals *restatements* en *accruals*. Deze parameters vertonen echter imperfecties en beperkingen, waardoor meten niet gelijkgesteld kan worden aan weten;
- kwantitatief onderzoek weliswaar vaak geen significante positieve effecten van alternatieve structuurmodellen toont, maar evenmin is er altijd sprake van duidelijk negatieve effecten;
- kwalitatief onderzoek uitgaat van een ruimere interpretatie van het kwaliteitsbegrip en daarom ook duidelijk andere inzichten geeft dan kwantitatief onderzoek (zie bijvoorbeeld de analyse van Detzen & Gold (VU) in het ten behoeve van de CTA uitgevoerde onderzoek);
- naast kwantitatief en kwalitatief onderzoek ook de stem van het maatschappelijk verkeer meespreekt. Daarmee worden perspectieven zoals *publiek vertrouwen* en het leveren van *toegevoegde waarde* ook van belang. Of de oproep om meer aan onderwerpen als fraude en continuïteit te doen. Maar ook de opvattingen over een redelijke vergoeding voor het door accountants (mogen) uitvoeren van een voor gecontroleerde entiteiten *wettelijk* verplichte controle;
- incidenten en casuïstisch onderzoek relatief weinig aan bod komen in het wetenschappelijk onderzoek. Zo zijn nauwelijks studies voorhanden waarin de omvang van de schade van accountantsfalen wordt gerelateerd aan eventueel te plegen ingrepen in de markt of de structuur van accountantsorganisaties;
- evenmin komen de resultaten van toezichtonderzoeken in wetenschappelijk onderzoek deugdelijk aan de orde. Zo is er weinig wetenschappelijke belangstelling om de door nationale en internationale toezichthouders geconstateerde vaktechnische gebreken stelselmatig te analyseren. De vraag is dan ook valide of deze gebreken (en het onderwerp vaktechniek) in het analyseren van de problematiek binnen de accountancysector en bij het zoeken naar oplossingen überhaupt wel voldoende aandacht krijgen;
- het bij de analyse van oorzaken, problemen, maatregelen en oplossingen voor de accountancysector niet louter gaat om kwaliteit. De notitie van (een gebrek aan afdoende) marktwerking en de wijze van marktordening, is beleidsmatig evenzeer van belang. Beleidsmatig is bijvoorbeeld ook van belang dat met name de Big4 zijn verworden tot systeemorganisaties (en daarmee een systeemrisico), dat zij een oligopolie met monopolistische trekken zijn aan de bovenkant van de markt en dat zij daarmee marktmacht bezitten en kunnen inzetten;
- evenmin worden de analyses van onderzoekcommissies en beleidsevaluaties nadrukkelijk in wetenschappelijk onderzoek betrokken. In dit verband wordt onder meer verwezen naar bijlage VI van dit eindrapport. Daarin wordt gewezen op het rapport *The Accounting Establishment*. Dit rapport is in 1977 opgesteld en de daarin behandelde thematiek komt in belangrijke mate overeen met de thematiek die in 2019 met betrekking tot de accountancysector centraal staat.

235. Tot slot verwijst de MCA naar enkele consultatiereacties op het interim-rapport van de CTA:

- AFM (24 oktober 2019): *'U heeft als onderdeel van Uw analyse een uitvraag gedaan naar wat in empirische wetenschappelijke literatuur reeds bekend is over het effect van bepaalde (structuur) ingrepen op de kwaliteit van wettelijke controle (het ECRI onderzoek). In die rapportage wordt geconstateerd dat voor veel ingrepen geldt dat er weinig tot geen empirische literatuur voorhanden is. We onderschrijven dat dit punt wordt veroorzaakt doordat wereldwijd weinig tot geen ervaring is opgedaan met bepaalde alternatieve sectorstructuren. U ziet hierin (mede) aanleiding veel van de genoemde maatregelen niet nader te overwegen. De AFM deelt het uitgangspunt niet dat het ontbreken van ervaring met maatregelen voldoende reden is hier geen ervaring mee op te doen. Daarom roept de AFM u op ook te kijken naar conceptuele argumenten voor of tegen een bepaald verwacht effect op de kwaliteit van wettelijke controles of beleidsvoorstellen die raken aan de structuur van de sectoren te onderzoeken of er manieren zijn om ervaring op te doen met de (op basis van deze argumenten) kansrijke voorstellen zonder dat dit gepaard gaat met grote risico's of kosten.'*
- Eumedion (31 oktober 2019): *'Naar onze mening kan de commissie niet volstaan met een korte verwijzing naar een extern onderzoeksrapport dat een samenvatting geeft van een aantal studies.'*
- Muis (30 oktober 2019): *'En de roep om meer wetenschappelijk onderzoek – kan nooit kwaad – moeten plaatsen in haar eigen vaststelling over de ongrijpbaarheid van de kwaliteitsvraag, waar wetenschappelijk onderzoek (en vooral het wachten op meer wetenschappelijk onderzoek) een gebed zonder einde zal blijken. En dan hebben we nog niets gehoord van een mogelijk wetenschappelijk tegenonderzoek..... Dus zal gezond verstand en het gesundes en ungesundes volksempfinden, toch wel haar onwetenschappelijke rol blijven spelen. Het verhaal van wetenschappelijke schijnperfectie als de vijand van het goed refereert. Ik wijs de Commissie op het simpele feit dat de wetenschap, ook die geassocieerd met de accountantsdeskundigheid, geen thuis gaf in de aanloop tot 2008.'*
- Paape (15 oktober 2019): *'We weten uit wetenschappelijk onderzoek dat meten van iets leidt dat men zich daaraan gaat houden en op gaat richten. Of dat goed is staat vooraf geenszins vast. Dat heet performatief gedrag.'*
- Visser & Visser Young Profs (30 oktober 2019): *'Het is wat ons betreft geen 'must' om ingrijpende maatregelen voor te stellen, echter verbaast het ons dat schijnbaar louter wetenschappelijk gevalideerde structuren zonder negatieve onderzoeksresultaten in aanmerking kunnen komen. Wij onderschrijven het belang van een solide wetenschappelijke basis voor eventuele veranderingen, maar zien daarbij tevens een negatief effect op potentiële innovatie in de sector. Hoe het huidige model wetenschappelijk wordt beoordeeld is niet zichtbaar in het rapport, maar wellicht dat hier ook wetenschappelijk positieve en negatieve onderzoeken voor zichtbaar zijn.'*

Overigens wijzen diverse accountantsorganisaties (Confirm Accountants, Deloitte, DRV, EY, Flynth, Jong & Laan, KPMG, Mazars, PwC) juist op de in het interim-rapport van de CTA verwerkte feiten en wetenschappelijke inzichten. Daarbij wordt ook regelmatig verwezen naar de mogelijkheid tot nader wetenschappelijk onderzoek door de Foundation for Auditing Research (FAR). De MCA verwijst daarbij naar de opmerkingen in het vorige hoofdstuk en het voorgaande randnummer. De MCA bepleit, dat de FAR een brede(re) en onafhankelijke blik hanteert en zich bij het uitzetten van onderzoeksprojecten ook meer buiten de gangbare paden begeeft. Bijvoorbeeld door meer onderzoek te (laten) verrichten vanuit de onderzoeksschool *Critical Accounting*.

7.4 De alternatieve structuurmodellen in het AFM-rapport

236. Met het schrijven van het rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* – dat is gebaseerd op een analyse van wetenschappelijke literatuur - heeft de AFM hetgeen gedaan dat de sector tot dan toe had nagelaten, namelijk: het op neutrale wijze beschouwen van alternatieve structuurmodellen. Met als doel een bijdrage te leveren aan het debat over de huidige structuurmodellen en de eventuele schadelijke prikkels daarin. Een debat dat de MCA door het benoemen van *wicked problems* op dit terrein, in haar eerste rapport (oktober 2016) heeft geagendeerd.

De MCA heeft in haar gesprek met de Young Profs – in de context van het al dan niet bestaan van schadelijke prikkels - onder meer gevraagd naar het bestaan van commerciële prikkels. Daarbij kwam het volgende aan de orde.

Vraag: wat ervaar je als commerciële prikkels?


















Young Prof (OOB): *'Je weet van bepaalde managers en partners dat dit meegenomen wordt in de beoordeling, dat speelt altijd een rol. Ik heb zelf niet ervaren dat dit leidt tot hele rare beslissingen die worden genomen, maar ik kan me voorstellen dat dit binnen de hele sector wel eens kan voorkomen. Ik denk daarbij dat commerciële prikkels zolang we een commerciële organisatie zijn, altijd zullen blijven bestaan, ongeacht het specifieke model, omdat welk verdienmodel je ook hebt een partner altijd zal worden afgerekend op zijn prestaties, dat is in iedere commerciële organisatie het geval.'*


Vraag: wat is de commerciële prikkel?


Young Prof (OOB): *'Ik weet niet precies hoe dat er uit ziet, maar ik kan mij zo voorstellen dat bij veel organisaties de beoordeling zal afhangen van realisatie op een opdracht en dat die effect zal hebben op de beloning.'*


Overigens constateert de MCA dat de Young Profs van de OOB-vergunninghouders in hun consultatiereactie (31 oktober 2019) op het interim-rapport van de CTA ook stellen: *'We erkennen echter niet dat er onjuiste commerciële prikkels in ons systeem voorkomen'*.


237. De AFM heeft onder meer bevonden dat er vanuit de economische theorie en wetenschappelijke literatuur, bronnen van marktfalen in de huidige structuur(modellen) van de accountancysector zijn aan te wijzen. Deze kunnen worden weggenomen door invoering van alternatieve structuurmodellen, hetgeen echter significante ingrepen in de markt voor wettelijke controles of in de structuur van accountantsorganisaties vergt.


Model	Welke bronnen van marktfalen worden weggenomen?	
1. Audit only	 Bedrijfsmodel	
2. Intermediair	 Verdienmodel	 Vraagzijde
3. Rijksaccountant	 Aanbodzijde	 Bedrijfsmodel
4. Financial Statement Insurance	 Verdienmodel	
5. Afschaffen wettelijke controle	 Vraagzijde	 Aanbodzijde
6. De gebruiker bepaalt	 Verdienmodel	 Vraagzijde
7. Audit Quality indicators	 Vraagzijde	 Aanbodzijde
8. Joint Audit	 Vraagzijde	 Aanbodzijde
9. Begrenzen marktaandeel Big 4-accountantsorganisaties	 Aanbodzijde	 Bedrijfsmodel
10. Corporate model	 Partnermodel	

 Marktordening-vraagzijde

 Verdienmodel

 Partnermodel

 Bedrijfsmodel

 Marktordening-aanbodzijde

Figuur 3 Alternatieve modellen zijn gericht op het wegnemen van bronnen van marktfalen

Bron: AFM-rapport Kwetsbaarheden structuur accountancysector van 21 november 2018

De AFM stelt ten aanzien van de alternatieve modellen in haar rapport het volgende: *‘Ook kan bij geen van de modellen met zekerheid worden gesteld dat ze leiden tot hoge en duurzaam geborgde kwaliteit van wettelijke controles, mede omdat ze mogelijk risico’s van nieuw marktfalen of overheidsfalen introduceren. Nadere analyse is dan ook nodig. Een meerderheid van de tien onderzochte modellen vraagt waarschijnlijk aanpassing van internationale wet- en regelgeving en lijken daarmee alleen realistisch wanneer ze in internationaal verband kunnen worden ingevoerd.’*

7.5 Verdere verkenning alternatieve structuurmodellen goed mogelijk via experimenten en pilots

238. De hiervoor weergegeven stellingname van de MCA laat onverlet, dat zij de AFM-exercitie van nut en belang acht. Er ligt nu een gedegen en inzichtelijke studie, waaruit blijkt dat alternatieven voor de huidige modellen voorhanden zijn (en dat die zo nodig nader kunnen worden onderzocht en getoetst). Voorts is een beter inzicht ontstaan in de voor- en nadelen van alternatieven en zijn bruikbare elementen benoemd waarmee in de toekomst experimenten en pilots kunnen worden uitgevoerd.

Joint audits

239. Zo is het goed denkbaar dat de overheid er in de hoedanigheid van opdrachtgever van accountants, voor kiest om bij bepaalde opdrachten *joint audits* te laten uitvoeren. Juist voor een overheid die de grootste accountantsorganisaties als systeemorganisaties en daarmee ook als systeemrisico ziet, kan de *joint audit* (of een *shared audit*, waarbij een accountantsorganisatie een deel van de controle uitvoert onder de eindverantwoordelijkheid van een andere accountantsorganisatie) een middel zijn om het opdoen van ervaring alsmede kennisopbouw bij minder grote accountantsorganisaties te stimuleren. Het dominante besluitvormingsperspectief is dan niet of de kwaliteit van de controle door een *joint* of *shared audit* al dan niet wordt verhoogd. Wel centraal staat het (op termijn) stimuleren van marktwerking door een andere marktordening, waarbij de weerbaarheid van de sector wordt vergroot.

240. Daarbij wordt opgemerkt dat *joint audits* in Frankrijk gemeengoed zijn, terwijl zij ook nadrukkelijk worden genoemd en overwogen bij de hervormingen van de accountancysector in het Verenigd Koninkrijk. Zo stelt de *Competition and Markets Authority* (CMA) in haar rapport (18 april 2019) het volgende voor:

More choice to increase resilience: mandatory joint audit

‘More choice and competition for the audits of big businesses can and should drive up their quality, but the barriers to entry for ‘challenger’ audit firms are currently large. The CMA recommends mandatory joint audit, to increase the capacity of challengers, to increase choice in the market and thereby drive up audit quality. Challenger firms should work alongside the Big 4 in these joint audits and should be jointly liable for the results. There should be initial limited exceptions to the requirement, based on criteria set by the regulator, focused on the largest and most complex companies. In addition, any company choosing a sole ‘challenger’ auditor should be exempt. Audits of exempt companies may be subject to rigorous, real-time peer reviews commissioned by and reporting to the regulator. The joint audit requirement should remain in place until the regulator determines that choice and competition have improved enough to address the vulnerability of the market to the loss of one of the Big 4.’

241. Aanvullend hierop wordt door de MCA opgemerkt dat de overheid veel opdrachten door de grootste accountantsorganisaties, met name de Big4, laat uitvoeren. Dat dient echter geen automatisme te zijn. Daarom beveelt de MCA een onderzoek aan – bijvoorbeeld uit te voeren door de Algemene Rekenkamer – naar het opdrachtgeverschap door de overheid. Daarbij zou kunnen worden geïnventariseerd hoe de verdeling over de accountantsorganisaties van overheidsopdrachten op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau nu is. Middels een aanvullende analyse kan worden beoordeeld, of overheidsopdrachten niet vaker van kleinere (en bovendien goedkopere) accountantsorganisaties gebruik zouden kunnen gaan maken.

242. Dit punt is overigens in Europees verband ook al eens aan de orde gesteld (Groenboek Europese Commissie, *Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis*, 13 oktober 2010).

De Europese Commissie stelt in een Groenboek (2010) over de sector:

'Auditkantoren die niet tot de Grote Vier behoren, blijven daarentegen lijden onder een gebrek aan erkenning van hun capaciteiten door de grootste ondernemingen. Het lijkt erop dat er ook gevallen zijn van clauses in contracten waarin ondernemingen door bijvoorbeeld financiële instellingen verplicht worden gebruik te maken van de Grote Vier om in aanmerking te komen voor een lening.'

'Als gevolg van de consolidering in het hoogste segment van de markt lijkt er een hogere mate van geruststelling te zijn wanneer een kantoor van de Grote Vier wordt aangesteld als de auditor van een onderneming. Niettemin zou de Commissie willen weten in hoeverre dit toe te schrijven is aan 'percepties' en in hoeverre aan 'verdiensite'.

'De Commissie wil ook de kwestie aanpakken van de contractuele clauses die informeel 'Alleen Grote Vier-Clausules' worden genoemd.'

243. Tot slot merkt de MCA het volgende op. In de medische sector wordt veelvuldig gebruik gemaakt van *second opinions*. De MCA acht het denkbaar om – als een variant op de *joint* of *shared audit* daarmee ook binnen de accountancysector te experimenteren. Zo zou beproefd kunnen worden, om bij vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit over te gaan tot consultatie van en een beoordeling door een ander accountantskantoor of een daartoe in te richten overheidsloket (Rijksaccountant). Juist in situaties van fraude en discontinuïteit blijkt het voor accountants(organisaties) menigmaal lastig te zijn om een kritisch of negatief oordeel te vellen. Een dergelijk oordeel is makkelijker voor een buitenstaander die tot dan toe geen band met de gecontroleerde entiteit heeft.

Intermediairmodel

244. Voorts zou op deelgebieden binnen en buiten de overheid een proef met het intermediairmodel kunnen worden uitgevoerd. Het uitkiezen van een accountant zou dan op centraal overheidsniveau kunnen worden belegd en op bepaalde overheidsinstanties (bijvoorbeeld provincies of een daartoe geselecteerde groep gemeentes) kunnen worden toegepast. Buiten de overheid is het bijvoorbeeld denkbaar dat een sportbond zoals de KNVB de toewijzing van een accountant aan een betaald voetbalorganisatie tot onderdeel van het licentiesysteem maakt.
245. Overigens wordt in het Verenigd Koninkrijk voor een deel van de markt ook gewerkt met een dergelijk model. Zie daarvoor bijvoorbeeld de reactie van Grant Thornton (12 november 2018) op de consultatie inzake de auditsector van de Engelse mededingingsautoriteit (Competition & Market Authority, CMA):

'Grant Thornton has previously called for an independent auditor appointment body. We note that the use of an independent auditor appointment body has been embraced in the UK public sector. An equivalent mechanism for the appointment of auditors to certain FTSE 250 companies could have a positive effect in terms of promoting independence and addressing potential bias in the procurement of audit by large companies in the UK. Although a significant change to the current system, this would send a clear signal that the UK is serious about market reform and ensuring that the firm (or firms) appointed to audit a large company is the firm (or firms) that will carry out that role most effectively, balancing the interests of all the various stakeholders and placing the public interest at the heart of the selection process.'

Voorbeeld toepassing intermediairmodel in het Verenigd Koninkrijk: de *Public Sector Audit Appointments Limited* (PSAA, zie www.psaa.co.uk). Deze entiteit is verantwoordelijk voor:

- *appointing auditors to local public bodies, including councils, police and crime commissioners, chief constables, fire and rescue authorities and other relevant principal local government bodies;*
- *setting scales of fees, and charging fees, for the audit of accounts of relevant bodies;*
- *overseeing the delivery by its appointed auditors of consistent, high-quality and effective external audit services to opted-in bodies; and*
- *ensuring effective management of contracts with audit firms for the delivery of external audit services to opted-in bodies.*

De PSAA heeft een forse kostenreductie voor de overheid teweeg gebracht (www.local.gov.uk):

'PSAA has agreed an overall reduction in fees of 23 per cent for 2018/19 and is expecting to be able to maintain fees at this reduced level for at least three years and perhaps five years. Alongside this reduction in fees PSAA is ensuring the quality of audit provision is maintained, with a greater weighting given to audit quality in the procurement exercise and stronger arrangements for monitoring the quality of audits.'

Rijksaccountants

246. Ook is het goed denkbaar dat voor bepaalde sectoren of instellingen die subsidies of andere vergoedingen vanuit de overheid krijgen - bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, musea en andere culturele instellingen, eventueel uit te breiden naar gemeenten, pensioenfondsen en woningcorporaties – vaker wordt geëxperimenteerd met het model van Rijksaccountants. Daarbij wordt vanuit de overheid de controle uitgevoerd bij instellingen waar het publiek belang groot is en waar geen commerciële doelstellingen centraal staan.

247. De Auditdienst ACAM is hier reeds een voorbeeld van; deze dienst controleert de jaarrekening van de gemeente Amsterdam. Zie in dit verband ook de consultatiereactie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG, 1 november 2019) op het interim-rapport van de CTA:

Keuze voor meer Rijksaccountants in bepaalde sectoren goed mogelijk. Een voorbeeld.

'De VNG heeft controle van overheidswege zeker niet afgewezen zoals u stelt. Gemeenten hebben twee keuzes om de externe controle in te richten. Middels een private accountant of een gemeentelijke accountantsdienst (als individuele gemeente of met meerdere gemeenten samen). De VNG staat er juist voor open om te verkennen of er een derde vorm van externe controle naast de huidige twee vormen mogelijk is. Wij zouden dit ook graag met U verkennen.'

Insurance naast assurance

248. Niets belet accountantsorganisaties die staan voor hun controleproduct om het afgeven van verklaringen niet alleen als een *assuranceproduct* maar ook als een *insuranceproduct* in de markt te zetten. Door een pilot zou gezien kunnen worden of een dergelijk product toegevoegde waarde heeft in de markt van accountantsdiensten.

249. Een krachtig en recent pleidooi voor *Financial Statement Insurance* is te vinden in de consultatiereactie (28 oktober 2019, *Parliamentary Inquiry into Regulation of Auditing in Australia*) van wetenschappers zoals hoogleraar Van der Laan en Townsend. Zij stellen: *'Financial Statement Insurance does not obviate the need for audit, but rather changes the relationship between auditors and clients that is the primary source of tension and gives rise to conflicts of interest.'* En: *'The Financial Statement Insurance alternative removes the inherent problem of conflicts of interest which exist in the auditor-client relationship. Ronen, having recognised this problem, argued that only severing the agency relationship between management and auditor can satisfactorily secure auditor independence.'*

Verhoging grenzen (= gedeeltelijke afschaffing) van de wettelijke controleplicht

250. De Europese richtlijn staat het verder ophogen van de grenzen voor de verplichte wettelijke controle in de weg. Een dergelijke verhoging echter, zou het afschaffen van de wettelijke verplichte controle voor een deel van de MKB-markt betekenen. De gegarandeerde vraag naar accountantscontrole valt dan weg, zodat accountantsorganisaties voor het deel van de markt waarvoor de controle dan niet langer verplicht is, zich meer zullen moeten bewijzen. Zij zullen hun toegevoegde waarde in dat marktsegment moeten tonen, hetgeen een impuls kan zijn voor concurrentie, innovatie en toegevoegde waarde.

251. Overigens is het aan de onderkant van de markt van wettelijke controle-opdrachten niet altijd realistisch om te veronderstellen (en vol te houden) dat de accountant daar als vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer opereert. In de praktijk is de accountant juist in dat marktsegment veeleer de *trusted advisor* van de ondernemer.

252. Al met al ziet de MCA dan ook meerwaarde in het op Europees niveau bepleiten van een verdere ophoging van de controlegrenzen (hetgeen gelijk is aan het gedeeltelijk afschaffen van de verplichte wettelijke controle), één van de door de AFM voorgestelde alternatieve structuurmodellen.

Audit only: een prima en zuiver alternatief voor het huidige model

253. De stellingname van de MCA inzake het achterwege laten van significant overheidsingrijpen, laat tevens onverlet dat zij *audit only* wel degelijk als een goed alternatief ziet voor het huidige model. Het *audit only*-model zou bijvoorbeeld leiden tot een duidelijker en zuiverder afbakening tussen de wettelijke controletaak van accountants en de meer commerciële vormen van *dienstverlening* door multidisciplinaire organisaties. Voorts zou dat de nodige regelgeving op het gebied van onafhankelijkheid (en het in- en extern toezicht op de naleving daarvan) schelen.

254. Daarnaast bestaat thans het risico dat Big4-organisaties de keuze maken om niet aan een tender voor een controle-opdracht mee te doen, omdat adviesopdrachten voor hen lucratiever zijn. In dat verband worden door de multidisciplinaire organisaties strategische keuzes gemaakt om wel of juist niet mee te doen aan een tender voor een controle-opdracht. Bij een *audit only*-model ontbreekt de reden om vanwege adviesopdrachten niet mee te doen aan een tender voor een controle-opdracht, hetgeen een positief effect heeft op het aantal potentiële gegadigden voor te verstrekken opdrachten.

'Voorts is niet geanalyseerd of de huidige combinatie van controle- en adviestakken onder één dak van de OOB-kantoren wellicht een (grote) rol speelt bij de huidige geringe beschikbaarheid aan kantoren voor de controlewerkzaamheden van beursvennootschappen.' (consultatiereactie op het interim-rapport van de CTA, Eumedion, 31 oktober 2019)

Soortgelijke zorgen worden geuit in het lopende Australische parlementair onderzoek naar de accountancysector. In diens consultatiereactie (28 oktober 2019) stelt professor Fels (Monash and Oxford University):

'Auditor firm rotation in a market dominated by the Big Four means however that the pool of bidders for the work on rotation is three at most. That is before firms, in their current audit and non-audit conglomerate form, consider whether an auditing contract is not worth bidding for, given the amount they are earning from the company from non-audit work.'

Maar het komt ook aan de orde in de Engelse *Brydon-review* (Sir Donald Brydon, *Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, 18 december 2019):

'In the course of my work, I learned about "client profitability meetings" held to determine whether a firm would choose to pitch for a particular audit or not. The steady fees from audit work were compared against lumpy but higher fees from consultancy, fund raising or structural work. A risk weighted net present value of these fees was created for both before a decision was made. Such a decision should not be needed in a world of proper independence.' (paragraaf 25.3.4 Brydon-review).

Het leidt Brydon tot de volgende aanbeveling (paragraaf 2.9.1 Brydon-review):

'Clear reasons be given for any resignation, dismissal or decision not to participate in a retender.'

Begrenzen marktaandeel non-audit services

255. Een lichtere ingreep zou zijn om bij OOB-vergunninghouders de omzet aan non-audit services (NAS) te begrenzen, bijvoorbeeld tot maximaal 49%. In een dergelijke variant is geborgd dat de accountantstak qua omzet de grootste is, zodat het predicaat accountantsorganisatie ook met recht kan worden gedragen. De volgende tabel uit het AFM-rapport (*Kwetsbaarheden structuur accountancysector*) toont overigens, dat in 2016-2017 slechts KPMG aan het criterium van maximaal 49% NAS zou voldoen. Daarbij wordt aangetekend dat in de tabel de omzet van KPMG Meijburg (fiscale dienstverlening) niet is meegerekend.

2016-2017	Omzet Audit/ Assurance % totale omzet	Omzet Audit/ Assurance	Omzet Advisory/ Consulting	Omzet Tax	Overige	Totale omzet
Deloitte	27%	224	339	191	61	815
EY	45%	334	164	218	31	746
KPMG	54%	247	203	0 ¹⁹	11	461
PwC	39%	300	204	264	0	768
Totaal	40%	1105	910	673	103	2790

Tabel 3.1 Verhouding omzet per serviceline. ¹⁹Voor de Big 4 als multidisciplinaire zakelijke dienstverlener vormt de omzet uit NAS circa 60% en de omzet uit audit / assurance circa 40% van de totale omzet.

Bron: AFM-rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector van 21 november 2018*

256. Deze ingreep is een variant op één van de door de AFM genoemde alternatieven, namelijk het begrenzen van het marktaandeel van Big4-accountantsorganisaties. De gedachte achter die begrenzing is, dat de markt voor partijen die qua omvang na de Big4 komen, daardoor omvangrijker en daarmee aantrekkelijker wordt. De MCA is echter geen voorstander van een dergelijk model. Met name niet vanwege het risico dat daardoor de risicovolle en lastige cliënten van de Big4 dan doorschuiven naar lagere segmenten in de piramide van de accountantsmarkt.

Partnermodel

257. Tot slot wijst de MCA erop dat er alternatieven zijn voor het partnermodel. Dit model is ooit tot stand gekomen in een situatie waarin de grootste accountantsorganisaties een veel kleinere omvang kenden dan thans het geval is. Alleen daarom al kan de vraag worden gesteld of het partnermodel wel het juiste model is om bij (grote) accountantsorganisaties te hanteren. De discussie daarover binnen de grootste accountantsorganisaties lijkt echter te verstommen. In haar eerste rapport (ruim drie jaar geleden) wees de MCA echter juist nog op het feit dat de discussie over het partnermodel beter bespreekbaar leek te worden. Dit door te verwijzen naar een interview in het FD (11 juli 2016) met de toenmalig KPMG-bestuursvoorzitter Roëll:

'De klassieke partnerstructuur staat wat Roëll betreft dus ter discussie. Ook om andere redenen. 'Ik vraag mij af of het partnermodel wel past bij een organisatie die het publieke vertrouwen moet dienen. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing is het bedrijfsmatige model met een hiërarchische structuur meer geëigend.'

258. Er zijn overigens ook andere modellen mogelijk dan het veelvuldig binnen de accountancysector toegepaste partnermodel, hetgeen onder meer blijkt uit de volgende reacties op het interim-rapport van de CTA.

Alternatieve partnermodellen

- ABAB Accountants en Adviseurs (23 oktober 2019): *'Er zijn accountantsorganisaties die niet werken met een partnermodel, noch met bonussen en malussen in de controlepraktijk. Dit geldt ook voor ABAB Accountants en Adviseurs. De extern accountants zijn, net als alle andere medewerkers, gewoon in loondienst. Naast ABAB Accountants en Adviseurs geldt dit naar mijn overtuiging ook voor diverse andere (grote) accountantsorganisaties uit de top 15.'*
- Alfa Accountants en Adviseurs (30 oktober 2019): *'Er zijn accountantsorganisaties die niet werken met een partnermodel, en ook niet met bonussen en malussen in de controlepraktijk. Dit geldt ook voor Alfa Accountants en Adviseurs. De externe accountants zijn, net als alle andere medewerkers, gewoon in loondienst. Naast Alfa Accountants en Adviseurs geldt dit naar onze overtuiging ook voor diverse andere (grote) accountantsorganisaties die voornamelijk hun oorsprong vinden in de agrarische sector.'*
- DRV (31 oktober 2019): *'Het partnermodel van gelijke monniken gelijke kappen dat DRV hanteert heeft door de jaren heen zijn waarde bewezen. Dit model leidt er namelijk toe dat alle partners in gelijke mate bijdragen aan de noodzakelijke investeringen in kwaliteit die niet uitsluitend in de controlepraktijk plaatsvinden maar binnen de gehele breedte van de organisatie. Een dergelijk partnermodel heeft naar onze mening de beste kansen om huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden en levert daardoor op de lange termijn het meeste (maatschappelijke) rendement op.'*
- Flynth (31 oktober 2019): *'(...) Flynth is voortgekomen uit een coöperatieve structuur. De huidige organisatie is eigendom van een stichting, Stichting Beheer Flynth. Het bestuur van stichting Beheer Flynth bestaat uit leden die onafhankelijk zijn van de medewerkers (waaronder de accountants) die werkzaam zijn in de organisatie. Zij zien statutair toe op een duurzame dienstverlening voor ondernemers en maatschappij. Winsten die behaald worden, worden primair geïnvesteerd in het versterken van de organisatie met als doel duurzaam kwalitatief goede diensten te verlenen. Hoewel het verdienmodel niet anders is dan bij andere accountantsorganisaties, staan aspecten als work-life balance, werkdruk, commerciële oriëntatie, maar ook het lange termijn belang van onze organisatie, dan ook in een andere context dan in een organisatie met bijvoorbeeld een partnermodel.'*

7.6 Teruggave OOB-vergunningen speelt in oordeel MCA geen enkele rol

259. Tijdens de derde onderzoeksperiode van de MCA heeft een drietal OOB-vergunninghouders (Grant Thornton, Accon AVM en Baker Tilly Berk) de vergunning ingeleverd. Vanuit de sector is op die teruggave 'geschokt' gereageerd. De NBA toonde zich bij monde van haar voorzitter 'bezorgd' over de terugloop van het aantal vergunningen. Het zou volgens hem iets zeggen over de 'toezichtdruk' die door OOB-kantoren wordt ervaren. Voorts noemde de NBA de teruggang 'zorgwekkend', omdat de definitie van OOB-organisaties onlangs is uitgebreid en er nu dus per saldo meer OOB-organisaties door minder OOB-vergunninghouders moeten worden gecontroleerd. Daarbij wees de NBA erop dat de 'hoge eisen' die aan de OOB-vergunning worden gesteld (waarvan de NBA de noodzaak overigens wel onderschrijft) kunnen leiden tot 'een onevenredige belasting van personeel en middelen'.

De MCA maakt zich meer zorgen over de mogelijkheid dat een Big4-organisatie zich op termijn terugtrekt op de controlemarkt, dan over de teruggave van de OOB-vergunning door Grant Thornton, Accon AVM en Baker Tilly Berk. De MCA constateert dat een deel van de Big4 een steeds kleiner omzetaandeel uit de controlemarkt haalt. Een van de Big4-organisaties haalt slechts een omzet van ongeveer 25% uit de controlemarkt en zij heeft een steeds grotere focus op de adviesmarkt.

Het echte probleem is wat betreft de MCA dan ook het risico dat er aan de top van de OOB-markt (in plaats van aan de onderkant daarvan) inkrimping plaatsheeft. Overigens heeft de MCA op dit moment geen enkele indicatie dat binnen de huidige groep van 6 OOB-vergunninghouders door een partij wordt overwogen om de vergunning terug te geven. Indien een dergelijk risico zich echter in de toekomst wel manifesteert, zorgt dat – in combinatie met verplichte roulatie – voor een ongewenste situatie omdat de keuzemogelijkheden ten aanzien van het door organisaties aanstellen van een nieuwe accountant dan (te) zeer worden ingeperkt.

Soortgelijke zorgen worden geuit in het lopende Australische parlementaire onderzoek naar de accountancysector. In diens consultatiereactie (28 oktober 2019) stelt professor Fels (Monash and Oxford University) namelijk het volgende:

'Imagine now what happens if the Big Four become the Big Three. With the departing auditor eliminated from a tender there would be two firms at the most in many tenders. Sometimes, possibly often, there would be no competitive tender at all. Could the Big Four become the Big Three? One might argue that competition regulators would not allow it to occur. But the implosion of Arthur Andersen's audit business after the collapse of Enron shows that the unexpected can happen.'

260. Vooropgesteld zij dat de MCA liever een groter aantal OOB-vergunninghouders zou zien, dan de huidige zes: de Big4 (Deloitte, EY, KPMG en PwC) plus de Next2 (BDO en Mazars). Vanuit bijvoorbeeld concurrentieperspectief, prijsstelling en keuzemogelijkheden voor te controleren entiteiten (kortom: marktordening en marktwerking) valt een hoger aantal OOB-vergunninghouders zonder meer te prefereren. Bovendien wordt het systeem weerbaarder door een vergroting van het aantal vergunninghouders. De wens om tot meer vergunninghouders te komen dient wat de MCA betreft, echter niet te worden gerealiseerd door het verlagen van de eisen die aan een OOB-vergunning worden gesteld. Het gaat om het topsegment van de controlemarkt en het is in het publiek belang dat daaraan hoge eisen worden gesteld.

261. De MCA heeft echter ervaren dat vanuit de sector in reacties te opportunistisch is ingesprongen op de teruggave van de vergunningen door een drietal OOB-vergunninghouders. De MCA ziet dat overigens als een uiting en reflex vanuit de oude cultuur van de sector. De MCA hanteert de term *opportunistisch* omdat de aspecten toezichtdruk en hoge vergunningsvereisten zijn benadrukt en deze naar het gevoel van de MCA ook zijn ingebracht om tot uitdrukking te brengen, dat de eisen en maatregelen ten aanzien van de accountancysector niet nog verder moeten worden aangescherpt. Het probleem van de teruggave van vergunningen is daarmee om de verkeerde redenen uitvergroet.

262. Het marktaandeel van de drie voormalig OOB-vergunninghouders in het OOB-segment was, zowel qua omzet als qua aantallen controles, zeer gering. De impact op de markt is dan ook niet groot geweest en evenmin onoverkomelijk. Dat zou wezenlijk anders zijn indien een qua marktaandeel in het OOB-segment grotere vergunninghouder zou besluiten de vergunning terug te geven.

(Voormalig) OOB-vergunninghouder	Aantal OOB-controles (absoluut)	Aantal OOB-controles (percentages)	Omzet OOB (absoluut)	Omzet OOB (percentage)
Deloitte	122	16,7%	25,0	11,1%
EY	140	19,2%	72,0	32,1%
KPMG	177	24,2%	62,6	27,9%
PWC	148	20,3%	56,0	25,0%
BDO	53	7,3%	3,6	1,6%
Mazars	65	8,9%	2,6	1,2%
(Baker Tilly Berk)	7	1%	0,4	0,18%
(Grant Thornton)	7	1%	1,0	0,45%
(Accon AVM)	11	1,5%	1,2	0,53%
Totaal	730	100%	224,4	100%

De broninformatie is ontleend aan de transparantieverslagen van de OOB-vergunninghouders. Daarbij is uitgegaan van het boekjaar 2017/2018 (Deloitte, EY, Mazars, KPMG en PwC) en 2018 (Accon AVM, BDO, Baker Tilly Berk en Grant Thornton).

De drie teruggegeven OOB-vergunningen representeerden 25 van de in totaal 730 uitgevoerde OOB-controles, oftewel 3,5% van het totaal aantal. Afgezet tegen de totale OOB-omzet ad 224,4 miljoen euro gaat het bij de drie voormalig OOB-vergunninghouders om in totaal 2,6 miljoen euro omzet. Dat is net iets meer dan 1% van de totale OOB-omzet. De Big4-vergunninghouders hebben in het OOB-segment het grootste marktaandeel, met in totaal 587 van de 730 controles (ruim 80%) en een omzet van 215,6 miljoen euro op een totale OOB-omzet van 224,4 miljoen euro (ruim 96%).

263. De recente uitbreiding van de OOB-definitie is door de sector eveneens te gemakkelijk als argument gehanteerd, om te benadrukken hoe zorgwekkend de teruggave van vergunningen zou zijn. Het argument is nauwelijks van belang: het overgrote deel van de nieuwe OOB-organisaties wordt al door de thans resterende zes OOB-vergunninghouders gecontroleerd. Minister Hoekstra nam in zijn antwoord op Kamervragen reeds duidelijk afstand van het vanuit de sector opgebrachte argument: *'Aangezien het OOB-accountantsorganisaties betreft die relatief weinig wettelijke controles bij OOB's en aankomende OOB's verrichten, kan niet worden gesproken van significante afname van het aanbod in zijn geheel.'* (antwoord van Minister Hoekstra de dato 13 juni 2019 inzake schriftelijke vragen over daling OOB-kantoren en controle woningcorporaties).

264. De MCA hecht alles overziende aan het vasthouden aan de hoge (kwaliteits)eisen en het AFM-toezicht op OOB-vergunninghouders. De teugels laten vieren ten aanzien van dit segment ziet de MCA als onwenselijk en als een verkeerde reactie op de teruggave van een aantal vergunningen. Zie in gelijke zin Minister Hoekstra:

'De accountantsorganisaties die hun OOB-vergunning inleveren, Grant Thornton, Accon en Baker Tilly, hebben relatief weinig OOB-controlecliënten. Het is inderdaad mogelijk dat voor vergunninghouders de investeringen die moeten worden gemaakt om te voldoen aan de kwaliteitseisen die aan OOB-accountantsorganisaties worden gesteld onder meer ten aanzien van de governance niet opwegen tegen de inkomsten die met die controles worden gegenereerd.

Het doel van deze extra kwaliteitseisen is een consistente en duurzame hoge kwaliteit van wettelijke controles. Het toepassen van maatwerk voor kleinere OOB-accountantsorganisaties lijkt mij vanuit dat oogpunt niet wenselijk. Hiermee zou feitelijk een categorie OOB-accountantsorganisaties worden gecreëerd die onder een ander toezichtsregime staat. Naast de risico's die dit meebrengt voor de kwaliteit van de wettelijke controles zou dit ook betekenen dat er een ongelijk speelveld wordt gecreëerd met OOB-accountantsorganisaties die wel alle eisen dienen na te leven. Veel eisen voor OOB-accountantsorganisaties zijn overigens opgenomen in een EU-verordening (hierna de EU-verordening). Hiervan kan op nationaal niveau niet worden afgeweken.' (antwoord van Minister Hoekstra de dato 13 juni 2019 inzake schriftelijke vragen over daling OOB-kantoren en controle woningcorporaties).

265. Echter, als gezegd is de MCA een voorstander van een systeem met meer OOB-vergunninghouders. Teneinde dat te bewerkstelligen, kan de toetredingsdrempel voor potentiële OOB-vergunninghouders worden verlaagd. Namelijk door het hanteren van een ingroeimodel, waarbij nieuwe OOB-vergunninghouders een ruime periode wordt gegeven om het kwaliteitsniveau te bereiken dat bij een OOB-vergunning hoort. In die periode kan de nieuwe OOB-vergunninghouder investeren in het verstevigen van het kwaliteitsborgingssysteem, de compliance-functie en een belangrijke kwaliteitswaarborg zoals de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling.

Overzicht aanbevelingen MCA

1. Intensivering toezicht OOB-vergunninghouders, jaarlijks rapport.
2. Intensivering toezicht niet-OOB-vergunninghouders, driejaarlijks rapport.
3. Instelling Monitoring Commissie Accountancy.
4.
 - a) Toezicht op alle vergunninghouders concentreren bij AFM. (voorkeursoptie MCA)
 - b) Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders door een nog op te richten overheidstoezichthouder. (alternatief 1)
 - c) Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders op meer afstand van NBA/SRA. (alternatief 2)
5. Toezicht OOB-vergunninghouders omvat alle wettelijke controle-opdrachten, ook die van niet-OOB-cliënten.
6. Ingroeimodel nieuwe OOB-vergunninghouders.
7. Invoering 'vliegurencriterium' niet-OOB-vergunninghouders (minimaal 10 wettelijke controle-opdrachten).
8. Aanpassingen in samenstelling en structuren NBA-gremia, onder meer (voltijds) onafhankelijk bestuursvoorzitter.
9. Opstellen regelgeving onafhankelijker, met borging publiek belang, zwaardere rol Minister(ie) van Financiën.
10. Boete en eventueel strafbankje of delisting bij door vergunninghouders terecht geweigerde cliënten.
11. Nader onderzoek en uitwerking toewijzingssystematiek geweigerde cliënten.
12. Opstarten experimenten en pilots structuurmodellen.
13. Nader onderzoek opdrachtgeverschap overheid, verkleinen afhankelijkheid van systeemorganisaties.
14. Binnen de multidisciplinaire organisatie door accountants intern ingeschakelde deskundigen zoveel mogelijk onderbrengen in de accountantstak.
15. Geen profit pooling maar ring fencing.
16. Thema-onderzoek AFM naar realisatie op opdrachten, het intern verrekenmodel en de invloed van internationale netwerkstructuren.
17. Stellen van een norm voor en het aanleggen van buffervermogen.
18. Mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar.
19. In jaarlijks transparantieverslag van OOB-vergunninghouders weergave van gegevens ten aanzien van nieuw samen te stellen set Audit Quality Indicators ten aanzien van onder meer werkdruk.

20. Dashboard Accountancy onderbrengen bij een onafhankelijke entiteit alsmede rapportage in het Dashboard van de Audit Quality Indicators van niet-OOB-vergunninghouders.
21. Benader cultuur- en gedragsverandering integraal door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext; en (4) gedrag in onderlinge samenhang te behandelen.
22. Veranderaanpak niet te veel baseren op vragenlijsten en zelfevaluaties; meer buitenstaanders, diversiteit en inclusiviteit zijn voor de veranderaanpak van belang.
23. De balans tussen professional judgment en compliance dient met hoge prioriteit op de agenda van de raden van bestuur en commissarissen te (blijven) staan.
24. Meer aandacht binnen accountantsorganisaties voor (elementaire) vaktechniek.
25. Beslecht de (theoretische) discussie over NV COS 240 en 250 door onderwerpen zoals witwassen, corruptie, kartelvorming en andere vormen van non-compliance, onder de noemer fraude en de werking van artikelen 26 Wta en 36-38 Bta te brengen.
26. Verplichte inzet forensische expertise bij wettelijke controle-opdrachten.
27. Experiment met invoering second opinion bij vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit.
28. Instellen werkgroep die met voorstellen komt ten aanzien van (dis)continuïteit, mede gericht op de (door)ontwikkeling van de gereedschapskist van de accountant.
29. Stel een (Nederlandse) bijlage bij NV COS 570 op, waarin duidelijk de feiten en omstandigheden worden geduid die van belang zijn voor de invulling van het begrippenkader inzake going concern.
30. Onderzoek naar inperking van de hoeveelheid regelgeving, alsmede actualisatie daarvan (met name ten aanzien van technologie en de inzet en het gebruik van tools).

8. Aanbevelingen

In hoofdstuk 8 komt de MCA tot een aantal concrete aanbevelingen. Deze zijn aan het begin van dit eindrapport, voor hoofdstuk 1, ook in tabelvorm weergegeven. Daarbij is telkens zo goed mogelijk een koppeling aangebracht tussen het gesignaleerde probleem, de voorgestelde maatregelen en het beoogde effect. Tevens worden in die tabel de betrokken partijen (waaronder de wetgever, AFM, NBA, SRA, OOB- en niet-OOB-vergunninghouders) aangegeven.

De MCA beoogt overigens niet de aanbevelingen zodanig vorm te geven, dat precies wordt uitgewerkt op welke wijze eventuele wetswijzigingen moeten plaatsvinden. Veeleer worden de uitgangspunten genoemd, die wat betreft de MCA richtinggevend dienen te zijn bij de verdere uitwerking van haar aanbevelingen.

In de slotparagraaf (8.6) wordt een koppeling gelegd tussen de door de MCA in eerdere rapporten benoemde *wicked problems* en de aanbevelingen.

8.1 Redengeving om nu te komen tot impactvolle ingrepen

De MCA stelt vast dat de accountancysector ondanks de veelheid aan getroffen maatregelen, niet alle oorzaken van het structureel probleem heeft weggenomen casu quo deze voldoende heeft gemitigeerd. Evenmin zijn de (maatschappelijk en politiek) wenselijke effecten duurzaam geborgd. Daarnaast is een deel van de door de sector getroffen maatregelen in potentie omkeerbaar: zij kunnen worden teruggedraaid, doordat wettelijke borging ontbreekt.

Het gaat bovendien om een structureel probleem dat de sector niet geheel zelfstandig kan aanpakken en waarbij naar de mening van de MCA nu dringend aanvullende initiatieven vanuit de overheid noodzakelijk zijn. Dit mede om het terugkeren van telkens dezelfde problematiek (zie in dat verband ook bijlage VI), een halt toe te roepen.

Vanuit de sector en de wetenschap worden maatregelen veelal geplaatst in het perspectief van kwaliteitsverbetering. Uiterst belangrijk, maar het gaat echter om meer dan dat. Zoals in de discussie in het Verenigd Koninkrijk is verwoord door business secretary Leadsom (ministeriële verklaring, 6 november 2019): *'it is clear that a coherent programme of change is needed – driving on **quality, resilience and choice.**'*

266. De MCA heeft de overtuiging dat de kans van en het risico op kwaliteitsgebreken, incidenten en fouten in de uitvoering van wettelijke controle-opdrachten, ook na de maatregelen en het veranderproces in de afgelopen jaren, nog verder kan maar ook moet worden verkleind. Dat kan niet alleen aan de sector worden overgelaten. De MCA verwijst in deze naar het Amerikaanse Senaatsrapport *The Accounting Establishment* (1977), waarin – na uitvoerig onderzoek – eveneens wordt gesteld: *'Accounting issues are too important to be left to accountants alone'* (zie bijlage VI). De MCA sluit zich bij deze constatering aan. Temeer daar de thema's waarover de MCA zich de afgelopen vijf jaar heeft gebogen, grotendeels gelijk zijn aan de problematiek die in het ruim veertig jaar oude Senaatsrapport aan de orde wordt gesteld. Anders gezegd en met verwijzing naar de ondertitel van het MCA-rapport: *'Veel problemen zijn helemaal niet nieuw: ze keren alleen telkens terug.'*

Zorgwekkende constatering: problematiek sector anno 2019 gelijksoortig aan die in 1977

De MCA heeft even overwogen om haar analyse te beginnen met het simpelweg vertalen van het Amerikaanse Senaatsrapport *The Accounting Establishment* uit 1977. De problematiek die daarin aan de orde is gesteld is grotendeels gelijk aan de problematiek die de MCA de afgelopen vijf jaar heeft onderzocht. Namelijk:

- **kwaliteitsproblemen;**
- het **niet kunnen vertrouwen op kwaliteitstoetsingen** binnen de sector;
- **incidenten** en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke schade;
- **vergroten marktwerking;**
- de **combinatie van controle- en adviesdiensten**. Dit onderwerp heeft onder andere betrekking op de structuurmodellen, meer specifiek hoe ver de scheiding van controle- en adviesdiensten dient te gaan en of het *audit only*-model dient te worden ingevoerd;
- de macht en invloed van accountantsorganisaties – onder meer via de beroepsorganisatie – op bijvoorbeeld de **totstandkoming van wet- en regelgeving;**
- fraude, onregelmatigheden, illegale activiteiten en **het niet naleven van wet- en regelgeving;**
- de (beperkte) mate waarin accountantsorganisaties oog hebben voor het **publiek belang;**
- de mate van **onafhankelijkheid** van accountants(organisaties), bijvoorbeeld als het gaat om het **behartigen van de belangen van hun cliëntele;**
- **geheimhouding** en **aansprakelijkheid;**
- het door accountantsorganisaties **beperkt publiceren van data** over bijvoorbeeld **financiële positie** en bedrijfsvoering.

Twee belangrijke verschillen zijn, ten eerste dat het in 1977 vooral over de Big 8 ging en thans over de Big4. Een tweede belangrijk verschil is dat toentertijd nog sprake was van *accountants*organisaties: de Big8 behaalden ruim 70% van hun omzet uit accountancydienstverlening. Thans gaat het bij de Big4 qua omzetcijfers, om *advies*organisaties die gemiddeld genomen ruimschoots minder dan 50% van hun omzet uit accountancydienstverlening halen. Ondanks dat gegeven betreffen de Big4 systeemorganisaties.

De overeenkomsten qua problematiek laten zien dat de accountancysector na ruim 42 jaar nog met dezelfde onderwerpen worstelt. De twee verschillen tonen bovendien aan dat het probleem aan de bovenkant van de accountantsmarkt (systeemorganisaties) in de loop der tijd groter in plaats van kleiner is geworden.

267. Er ligt volgens de MCA nu dan ook een belangrijke taak voor de politiek-verantwoordelijken (kabinet, Minister, Tweede en Eerste Kamer) en voor toezichthouder AFM. De MCA zal in dit rapport daarom aanbevelingen doen die zowel de accountancysector, wet- en regelgeving als het toezicht betreffen. De MCA komt tot de hiernavolgende aanbevelingen die dus niet alleen aan de NBA als haar opdrachtgever zijn geadresseerd. De aanbevelingen zijn met name ook van belang voor het politieke en publieke debat over de noodzakelijk geachte verbetering en versteviging van de accountancysector.

268. Voorafgaand merkt de MCA verder op, dat zij heeft ervaren dat haar vragen en verzoeken met betrekking tot het aantoonbaar zijn van resultaten en effecten (zie ook paragraaf 7.2 in het tweede MCA-rapport en bijlage V in dit eindrapport), in de sector soms tot verwarring en tot wedervragen aan de MCA hebben geleid. Voor diverse partijen was bovendien onduidelijk op welke wijze de resultaten en effecten door hen meetbaar gemaakt zouden kunnen worden. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het (op onderdelen) nog te vroeg is om adequaat resultaten en effecten te kunnen meten.

Met degenen die verwachten, nu de sector stappen vooruit heeft gezet ten aanzien van het kwaliteitsbewustzijn en de cultuur- & gedragsverandering, dat het met de genomen maatregelen op termijn zo wel goed komt, verschilt de MCA van mening.

De MCA heeft weliswaar waardering voor wat de sector de afgelopen jaren heeft bereikt: de negatieve trend is duidelijk doorbroken. Echter, zoals de MCA in de hoofdstukken 3, 4 en 5 heeft toegelicht, ontbreekt er **na vijf jaar veranderdrukte** nog steeds een duurzame borging van maatregelen en van de beoogde cultuur- en gedragsverandering.

De maatregelen zijn bovendien grotendeels door zelfregulering tot stand gekomen en kunnen door de opvolgers van degenen die nu verantwoordelijkheid binnen de sector dragen en nemen, in de toekomst weer worden aangepast, verzacht of zelfs worden teruggedraaid. Daarnaast gaan de maatregelen en veranderingen op onderdelen naar de mening van de MCA niet ver genoeg.

269. Om die redenen is de MCA van mening dat de navolgende aanbevelingen veelal los staan van de tijd, die de sector nog nodig heeft om meer aantoonbare resultaten en effecten te tonen. Daarom beveelt de MCA reeds nu aan, de volgende aanbevelingen ter harte te nemen en op te volgen.

270. De aanbevelingen zijn vooral gericht op systeem- en organisatieniveau, alsmede op enkele specifieke thema's. Zij behelzen geen grote wijzigingen op individueel niveau en evenmin voor en op de werkvloer. Meer maatregelen daar, zou verder afbreuk doen aan de aantrekkelijkheid van het beroep en het – reeds verstoorde – evenwicht tussen compliance en de toepassing van professional judgment.

271. Tot slot wijst de MCA op bijlage III bij dit eindrapport, waarin wordt uitgewerkt op welke wijze het proportionaliteitsbeginsel door de MCA is toegepast. Dat beginsel maakt in combinatie met het feit dat de grote accountantsorganisaties als systeemorganisaties worden gekenmerkt, dat relatief veel aanbevelingen de OOB-vergunninghouders betreffen.

Infilling door de MCA van het proportionaliteitsbeginsel

De MCA past het proportionaliteitsbeginsel primair toe, door als toets te hanteren of de aanbevelingen van de MCA in verhouding staan tot de ernst van het op te lossen probleem. De MCA is van mening dat haar aanbevelingen aan dat criterium voldoen.

Het voorgaande leidt de MCA voorts tot het volgende:

- waar mogelijk en of nuttig maakt de MCA ten aanzien van de eigenlijke monitoringtaak (rapportage over de voortgang van het veranderproces) een onderscheid in 4 segmenten. De MCA hanteert in dit rapport daarnaast veelal een onderscheid in OOB- en niet-OOB-vergunninghouders;
- een aantal daarnaast door de MCA te bespreken onderwerpen – zoals kwaliteit, publiek belang, cultuur, fraude en discontinuïteit – heeft relevantie voor alle (openbare) accountants- en accountantsorganisaties. De bevindingen, observaties, conclusies en aanbevelingen van de MCA ten aanzien van die onderwerpen hebben – tenzij anders is aangegeven – dan ook betekenis voor alle accountants(organisaties);
- toepassing van het proportionaliteitsbeginsel maakt dat de MCA daarnaast ten aanzien van de meeste andere onderwerpen (zoals het business model, verdienmodel, partnermodel en intern-verrekenmodel, alsmede marktordening en marktwerking) en haar aanbevelingen, de focus vooral zal richten op de OOB-vergunninghouders. Dat is mede het gevolg van het feit dat deze vergunninghouders – met name de Big4 – als systeemorganisaties dienen te worden beschouwd.

8.2 Op systeemniveau

A) Verdere versterking en intensivering van het toezicht

a.1 De MCA wijst op de termijnen in artikel 48a Wta:

1. *De Autoriteit Financiële Markten beoordeelt ten minste eenmaal in de zes jaar of een accountantsorganisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.*
2. *In Indien een accountantsorganisatie wettelijke controles verricht bij organisaties van openbaar belang, beoordeelt de Autoriteit Financiële Markten, in afwijking van het eerste lid, ten minste eenmaal in de drie jaar of die organisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.*

Aanbeveling 1: Intensivering toezicht OOB-vergunninghouders, jaarlijks rapport

a.2 Met name de Big4 worden gezien als systeemorganisaties, maar ook de andere OOB-vergunninghouders (thans de Next2 – zijnde BDO en Mazars – en degenen die in de toekomst in dit segment toetreden) dienen in het wettelijk systeem te voldoen aan de hoogste kwaliteitseisen. Daarom verdienen zij permanent toezicht, zowel ten aanzien van (1) het kwaliteitsborgingssysteem; (2) cultuur- en gedragsaspecten; (3) individuele dossiers; als (4) naar aanleiding van incidenten.

a.3 Onder *permanent* verstaat de MCA dat in ieder geval **jaarlijks** – zoals bijvoorbeeld ook in de Verenigde Staten (door de PCAOB) en in het Verenigd Koninkrijk (FRC) het geval is – een inspectierapport door de toezichthouder wordt opgesteld. Dit kan via aanpassing (in artikel 48a lid 2 Wta) door de wetgever van de driejaarstermijn naar een jaartermijn.

Dit vergt voorts intensievere aandacht van de toezichthouder dan thans het geval is, mogelijk gepaard gaande met capaciteitsuitbreiding van de AFM. Dat kan vanuit de overheid bezien kostenneutraal indien de toezichtkosten aan de sector worden doorbelast (conform het Besluit bekostiging financieel toezicht).

Deze aanbeveling heeft kennelijk ook de steun van de NBA. In een interview in het Financieele Dagblad (15 mei 2019) stelt NBA-voorzitter Van de Vegte ten aanzien van de AFM-toetsingen namelijk:

'Ik denk alleen dat de cyclus in de kwaliteitsrapportages te lang is. Drie jaar duurt gewoon te lang. Zeker sinds de enorme versnelling die de sector heeft doorgemaakt.'

en over het laatste kwaliteitsrapport dat is gebaseerd op controledossiers van de Big4 uit 2014 en 2015:

'Dat lijkt alweer een eeuwigheid geleden. De Britse toezichthouder komt elk jaar langs bij de kantoren. Daar kunnen we hier wat van leren. De kantoren in Nederland zeggen ook dat de AFM nu moet komen kijken. Dan kunnen ze laten zien hoe het écht gaat.'

a.4 Met deze aanbeveling wordt onder meer beoogd de druk op en de vinger aan de pols van OOB-vergunninghouders te houden. De MCA ziet de toezichthouder en toezichtdruk als een deel van de oplossingsrichting van het probleem binnen de accountancysector.

Overigens wordt vanuit de sector ook erkend dat (toezicht)druk noodzakelijk is om binnen de eigen organisatie de focus op zaken als kwaliteit, publiek belang en cultuur vast te houden. Maar het is ook nodig om binnen de internationale netwerkstructuur aan tegenkrachten weerstand te kunnen bieden en daarmee dus ter borging van het kwaliteitsniveau.

'De impact van de AFM is groot. Zij is een deel van de borging.' (Big4)

'Een goede regulator is een van de borgen voor de sector.' (Big4)

'De governance maakt dat het niet terugglijdt. De Raad van Bestuur en een onafhankelijke Raad van Commissarissen hebben een belangrijke rol en voldoende zeggenschap. Druk van buiten is niet meer nodig met uitzondering van een sterke toezichthouder.' (Big4)

'Onze uitdrukkelijke voorkeur voor de periode 2020-2023 is: regelmatige (bijvoorbeeld jaarlijkse) snelle rapportages per organisatie.' (Next2)

Overigens: geen overname van de publicatiewijze van inspectierapporten door de PCAOB

a.5 De MCA heeft voorts geconstateerd dat vanuit de sector ook regelmatig wordt gewezen op de toezichtmethodiek van de Amerikaanse toezichthouder PCAOB. Deze toezichthouder toetst zowel individuele dossiers als het kwaliteitsborgingssysteem (zie hiervoor ook sub a.2: punt 1 en 3):

'The inspection team's assessment of a firm's quality control system is derived both from the results of its procedures specifically focused on the firm's quality control policies and procedures, and also from inferences that can be drawn from deficiencies in the performance of individual audit engagements. Audit deficiencies, whether alone or when aggregated, may indicate areas where a firm's system has failed to provide reasonable assurance of quality in the performance of audit work. Even deficiencies that do not result in an insufficiently supported audit opinion or a failure to obtain sufficient appropriate audit evidence to fulfill the objectives of its role in an audit may indicate a defect or potential defect in a firm's quality control system.'

De werkwijze van de PCAOB komt tegemoet aan de opvatting van de rechter (ECLI:NL:CBB:2019:234) in de beroepszaak van PwC en EY versus de AFM. Het CBB stelt kort gezegd dat om inzicht te krijgen in de wijze waarop de accountantsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen (zorgplicht), er in de meeste gevallen niet aan valt te ontkomen (enig) onderzoek te doen naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Louter de toetsing van individuele dossiers acht het CBB derhalve onvoldoende.

Toezichtrapporten openbaar maken, werkwijze PCAOB op dit punt niet overnemen

a.6 De MCA is er overigens vanuit de sector ook meermaals op gewezen dat de Amerikaanse toezichthouder een deel van het toezichtrapport niet direct openbaar maakt en dat zij de accountantsorganisatie ruimte geeft om gebreken binnen een jaar te herstellen. Indien dat lukt worden die gebreken ook na een jaar niet openbaar. Deze werkwijze kent voorstanders binnen de Nederlandse accountancysector.

a.7 De MCA is echter geen voorstander van het opnemen van een niet-openbaar deel in toezichtrapporten en beveelt dan ook aan dit deel van de Amerikaanse werkwijze, niet over te nemen. Het druist namelijk in tegen de in Nederland thans gebruikelijke systematiek waarin toezichtrapporten direct op naam openbaar worden gemaakt. De MCA heeft niet geconstateerd dat de Nederlandse werkwijze negatieve uitwerkingen heeft en ziet derhalve geen verbetering in de handelwijze van de Amerikaanse toezichthouder.

Aanbeveling 2: Intensivering toezicht niet-OOB-vergunninghouders, driejaarlijks rapport

a.8 Bij aanbeveling 1 is voorgesteld om OOB-vergunninghouders jaarlijks in plaats van driejaarlijks te toetsen. De MCA is van mening dat de huidige termijn van zes jaar die op niet-OOB-vergunninghouders van toepassing is, ook te lang is. Daarom wordt aanbevolen die termijn terug te brengen tot een driejaarstermijn.

B) Instelling Monitoring Commissie Accountancy

Aanbeveling 3: Instelling Monitoring Commissie Accountancy

b.1 Onder druk van buitenaf heeft de accountancysector de afgelopen vijf jaar stappen vooruitgezet. Het kwaliteitsbewustzijn is verhoogd, er wordt duidelijk ingezet op en gewerkt aan cultuur- en gedragsverandering. Op onderdelen zijn de resultaten daarvan kenbaar en zichtbaar. Het doel is dat de inspanningen blijvend zullen renderen en dat resultaten en effecten in de toekomst beter zichtbaar worden (gemaakt).

De MCA ziet als gevaar dat zodra de CTA, MCA en AFM hebben gerapporteerd, de druk op de sector zal afnemen. Met als risico dat binnen de sector – na een turbulente periode waarin veel inspanningen zijn gepleegd – het urgentiebesef weer afneemt. Het leveren van kwaliteit en het bevorderen van gewenst gedrag binnen de daartoe vereiste cultuur, vergen echter permanente aandacht.

De MCA is van mening dat er in de toekomst druk op de ketel moet blijven, ook vanuit een andere invalshoek dan die van toezichthouder AFM. Daarom wordt, in aanvulling op de eerste aanbeveling, voorgesteld een Monitoring Commissie Accountancy in te stellen.

Instelling, samenstelling en opdrachtformulering door de Minister van Financiën

b.2 Anders dan de huidige MCA dient deze Commissie niet te worden ingesteld door de NBA en evenmin dient de NBA de opdracht te formuleren. De toekomstige Commissie dient te worden ingesteld door de Minister van Financiën, met een door hem geformuleerde taakopdracht. Daarin dient het publiek belang centraal te staan en kan een werkwijze worden gehanteerd, zoals bijvoorbeeld door de Monitoring Commissie Corporate Governance wordt toegepast.

b.3 De Commissie dient breed te worden samengesteld, bijvoorbeeld met: opstellers van jaarrekeningen, aandeelhoudersvertegenwoordiging, een commissaris, een (voormalig) overheidstoezichthouder, een curator, een bankier, wetenschappers en twee accountants (OOB en niet-OOB).

b.4 Een dergelijke commissie heeft een bredere taak dan de AFM, die een strak omschreven wettelijke taak heeft. Zo past het een dergelijke Commissie zich een oordeel te vormen over belangrijke onderwerpen zoals de rol van de accountant bij de controle van niet-financiële informatie, nut en noodzaak van *in control statements*, fraude en (dis)continuïteit. Voorts kan deze Commissie bijvoorbeeld een rol vervullen bij het verkleinen van de verwachtingskloof. Daarnaast kan zij adviseren over de invulling van en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. Of ten aanzien van de rol van ketenspelers, zoals de gecontroleerde organisatie en de auditcommissie. Daarnaast kan het gaan om onderwerpen zoals: innovatie, de aantrekkelijkheid van het beroep, alsmede de rol, positionering en taken van de beroepsorganisatie.

Periodieke rapportages, onderzoeks- en adviesmogelijkheden

b.5 De Commissie dient periodiek - en voor zover nodig geacht ad hoc - te rapporteren. De intensiteit waarmee de Commissie acteert en rapporteert, zal afhangen van de mate waarin de sector zich verder ontwikkelt en waarin zij aanleiding geeft tot monitoring. Positieve rapporten van toezichthouders, kunnen de intensiteit verlagen. Negatieve rapporten, incidenten en andere zaken die het publiek belang aantasten, doen de intensiteit verhogen. Anders gezegd: de sector krijgt de aandacht die zij verdient.

Voorts zou de Commissie (wetenschappelijk) onderzoek kunnen laten uitvoeren. Daarnaast zou zij – gevraagd en ongevraagd – een adviesfunctie in de richting van de eindverantwoordelijke Minister, toezichthouder AFM en de NBA kunnen vervullen.

'Er zou een platform moeten komen waar rapporteurs, toezichthouders, regelgevers, controleurs bij elkaar komen en bezig zijn met hoe we maatschappelijk relevant blijven door de juiste relevante informatie en hoe die betrouwbaar kan worden. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.' (Big4)

'Het publiek belang hebben we onderschat. We hebben geen slechte kwaliteit geleverd aan onze klanten. We hebben ons minder gerealiseerd dat het voor assurance veel breder lag en dat wij veel meer stakeholders hadden waar wij ook aandacht aan moesten besteden.' (Big4)

C) In één hand brengen van het toezicht vergunninghouders wettelijke controle-opdrachten

'De verschillende toezichtorganisaties (AFM, NBA, BFT, ADR, e.d.) kennen allemaal een verschillend referentiekader. Dat wil zeggen dat de onderzoeken met een verschil in diepgang, frequentie, maatregelen, et cetera worden uitgevoerd.' (niet-OOB)

'Toezicht van de NBA is van een ander niveau dat dat van de AFM.' (Big4)

'Wat ons zorgen baart zijn de verschillen in diepgang en normenkader welke wij, deels uit eigen ervaring en deels op basis van signalen uit de sector en openbare rapporten, constateren tussen de toetsingen uitgevoerd door NBA/SRA en toetsingen uitgevoerd door de AFM. De diepgang en daarmee de tijdsbesteding van toetsingen uitgevoerd door de AFM gaat veel verder dan bij toetsingen uitgevoerd door NBA/SRA. De vraag is dan ook of de AFM het toezicht proportioneel uitvoert zoals dit in de wet is geregeld.' (niet-OOB)

'Het zou goed zijn indien het toezicht onder eenzelfde aansturing zou komen. Er is veel verschil tussen het toezicht van de AFM en de NBA, je kunt erover discussiëren wie de goede aanpak heeft.' (Next2)

'De harde bewaking dient een publieke relevante toets, die moet je niet bij een private of ledenorganisatie neerleggen. Toezicht moet door de publieke functie worden uitgeoefend.' (Big4)

'Wij zijn van mening dat de NBA ten aanzien van de toetsing onvoldoende gevoel heeft ten aanzien van de middelgrote kantoren. Het normenkader dat wordt gehanteerd is onduidelijk en individuele toetsers geven een eigen interpretatie aan het normenkader en de kwalificatie van bevindingen.' (niet-OOB)

'Ten aanzien van het normenkader en de diepgang van het toezicht lijkt er een verschil tussen AFM enerzijds en SRA anderzijds. De indruk bestaat dat een toetsing door AFM vele malen diepgaander is (ook gezien de tijdsbesteding) dan die door SRA.' (niet-OOB)

'Kwaliteit van de NBA-toetsing? Tja, vergeleken met de AFM stelt het niets voor.' (Big4)

'Wij ervaren nu een duidelijk verschil tussen de OOB's en niet-OOB's en wijten dit aan het feit dat de niet-OOB's de AFM niet op bezoek krijgen. Dit is een onwenselijke situatie en wij zijn voorstander van het gelijk trekken van het toezicht. Dat zou kunnen door een knip aan te brengen tussen toezicht op de OOB-opdrachten (AFM) en de niet-OOB-opdrachten (NBA), maar het zou ook kunnen door het toezicht voor alle wettelijke controles gelijk te trekken.' (Next2)

'Naar onze mening kan een toetsing van individuele dossiers door de NBA niet leiden tot een oordeel over het stelsel van kwaliteitsbeheersing van een organisatie. Tijdens de laatste toetsing was tussen de toetsers verschil van mening over het toe te passen normenkader en de kwalificatie van de bevindingen. Bovendien wordt over het normenkader niet transparant gecommuniceerd.' (niet-OOB)

'We zijn erg ontevreden over het toezicht dat door de NBA bij onze organisatie is uitgevoerd. De toetsing is een zeer arbeidsintensief proces geweest.' (niet-OOB)

'Op dit moment is sprake van een grote mate van concurrentievervalsing door het verschil in toezicht. In 2018 heeft de NBA 25 niet-OOB-opdrachten onderzocht en deze waren alle voldoende, maar het toetsingsniveau is totaal anders. Wij hebben liever dat er een norm is voor de gehele markt. Maar zien ook in dat dit lasten verhogend zal werken. Dat betekent dat bij ons ook niet alle niet-OOB-opdrachten voldoen aan de OOB-standaards, maar dat is niet zo bij de niet-OOB, dus die hebben dan lagere kosten en kunnen uit met een lagere prijs.' (Big4)

'Wij hebben ervaren dat het toezicht door de NBA op een heel ander niveau plaatsvindt. De intensiteit van het toezicht is totaal afwijkend.' (Next2)

'Het ontbreken van een eenduidige visie op auditkwaliteit binnen de accountancy is en blijft een uitdaging. Zolang het lijkt (weliswaar niet bewezen en te onderbouwen) alsof er gemeten wordt met verschillende maten bij toetsingen AFM/SRA/NBA blijft dit een probleem.' (niet-OOB)

Daarnaast ontving de MCA ook diverse positieve ervaringen van de kleinere kantoren inzake de SRA-toetsingen.

Aanbeveling 4a: Toezicht op alle vergunninghouders concentreren bij AFM

c.1 Het toezicht op de accountancysector is versnipperd en wordt niet eenduidig uitgevoerd. Bovendien wordt het niet als eenduidig ervaren. Een punt waarover de MCA in haar eerdere rapportages reeds haar zorgen heeft geuit. Het toezicht wordt uitgevoerd door de AFM (domein OOB-vergunninghouders), waarbij de toezichthouder thans (in het domein van de niet-OOB-vergunninghouders) nog in belangrijke mate steunt op toetsingen van de NBA (Raad voor Toezicht) en SRA (Reviewcommissie). Overigens is het inherent aan het systeem, waarin een onderscheid is gemaakt tussen niet-OOB- en OOB-vergunningen, dat het toezicht op de OOB-vergunninghouders zwaarder is.

De MCA heeft geconstateerd dat het toezicht vanuit de NBA soms knelt met de andere taken die door de NBA worden uitgevoerd, met name als het gaat om belangenbehartiging ten behoeve van haar leden.

Dat geldt in nog sterkere mate voor de SRA, die – vanuit de sector zelf – primair wordt gekarakteriseerd als belangenbehartiger, ondersteuner en service-organisatie. Dergelijke rollen worden normaliter en idealiter niet verenigd met een rol als toezichthouder.

Overigens volgt uit het wettelijk kader (hierna weergegeven) dat er juridisch gezien slechts sprake is van één toezichthouder, namelijk de AFM. De SRA wijst daar ook regelmatig op, door te stellen stelt dat zij – net als de NBA – geen toezichthouder is. Formeel is dat juist, maar het gaat voorbij aan de praktijk waarin de AFM in belangrijke mate steunt op de toetsingen van SRA en NBA bij de niet-OOB-vergunninghouders. Daarmee voeren de NBA en SRA praktisch gezien een toezichttaak uit en zo wordt dat ook binnen de sector ervaren.

De SRA is op dit punt overigens niet erg consequent, omdat zij in haar uitingen regelmatig zelf over toezicht in relatie tot de toetsingsactiviteiten spreekt. Bij de NBA, dat voor de toetsingen een Raad voor Toezicht heeft ingesteld, is dat eveneens evident.

c.2 De MCA beveelt aan om het toezichtstelsel te versterken. Mede omdat de MCA constateert dat de toetsingen die door de drie genoemde partijen worden uitgevoerd in de praktijk door accountantsorganisaties als wisselend worden ervaren, met name qua diepgang en kwaliteit. De MCA is voorstander van meer uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het toezicht.

De MCA is ten principale voorstander van het in één hand onderbrengen van het toezicht, namelijk bij de AFM (aanbeveling 4a).

De MCA heeft er echter ook oog voor dat deze variant, gegeven de beschikbare capaciteit van de AFM en de benodigde focus op OOB-vergunninghouders, mogelijk niet haalbaar is. Om die reden verkent de MCA hierna ook enkele andere varianten. Deze leiden tot aanbeveling 4b en 4c. De voorkeursvolgorde van de MCA is 4a-b-c.

De Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) is gebaseerd op richtlijn 2006/43/EG (17 mei 2006). Daarin is in artikel 32 lid 2 bepaald dat *'alle wettelijke auditors en auditkantoren aan **publiek toezicht** zijn onderworpen'*. Ter uitvoering van deze bepaling is de AFM in artikel 48 Wta aangewezen als de Nederlandse toezichthouder.

In artikel 48 Wta is echter tevens bepaald dat de AFM bij de uitoefening van het toezicht rekening houdt met de *'uitkomsten van de beoordeling van de werking van door accountantsorganisaties gehanteerde stelsels van kwaliteitsbeheersing, waaronder de openbare lichamen'*.

Die beoordeling van accountantsorganisaties conform artikel 48 Wta, kan dus onder meer plaatsvinden door een openbaar lichaam zoals de NBA. De SRA is geen openbaar lichaam; de MCA ziet de SRA eerst en vooral – overigens conform uitingen van de SRA – als een belangenbehartiger en service-organisatie. Dat de SRA van mening is dat de Reviewcommissie die de toetsingen uitvoert, onafhankelijk is van de SRA, doet daar niets aan af. De perceptie en ervaringen van vergunninghouders (zie ook het eerste kader bij deze aanbeveling) doen namelijk afbreuk aan de door de SRA veronderstelde onafhankelijkheid. Bovendien wijzen die ervaringen op een lichter toetsingsregiem, hetgeen door de MCA als onwenselijk wordt ervaren.

Het MCA-onderzoek leert dus dat zowel de toetsingsactiviteiten van de NBA als die van de SRA, kritiek oproepen. Ook onder vergunninghouders, waardoor het verstandig wordt geacht het stelsel te herzien en het toezicht bij voorkeur geheel publiek te maken en dit in ieder geval op grote(re) afstand van de NBA en SRA te plaatsen.

c.3 In plaats van het onderbrengen bij de AFM van al het toezicht op accountantsorganisaties, ziet de MCA een tweede variant. Namelijk om tot een geheel nieuwe toezichthouder te komen, met als enige taak het uitoefenen van toezicht op alle accountantsorganisaties.

Deze variant wijst de MCA af. Immers, de taak van het toezicht op OOB-vergunninghouders past goed bij het AFM-toezicht op de kapitaalmarkten en ook bij de uitvoering van het AFM-toezicht op de naleving van de externe verslaggevingsvereisten door beursgenoteerde ondernemingen. Dat maakt deze variant wat de MCA betreft tot een theoretische variant: het weghalen bij de AFM van het toezicht op OOB-vergunninghouders, is wat betreft de MCA geen optie.

Aanbeveling 4b: Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders door een nog op te richten overheidstoezichthouder

c.4 Een derde variant, betreft de oprichting van een nieuwe (extra) overheidstoezichthouder, exclusief voor de uitvoering van het toezicht op niet-OOB-vergunninghouders. Deze toezichthouder komt dan als aanvulling op de AFM, die het toezicht op OOB-vergunninghouders blijft uitvoeren.

Deze variant kent een aantal voordelen ten opzichte van het huidige systeem, waarin een stevige rol voor de NBA (Raad voor Toezicht) en SRA (Reviewcommissie) is weggelegd. Ten eerste wordt recht gedaan aan het primaire uitgangspunt in de hiervoor aangehaalde Europese richtlijn, namelijk dat er sprake is van *publiek toezicht*.

Ten tweede komen de NBA en SRA daarmee verder op afstand te staan, waardoor de rolverdeling zuiverder wordt tussen toezicht/toetsingen enerzijds en zaken als regelgeving, belangenbehartiging en serviceverlening anderzijds. In het verlengde daarvan ligt, dat het voor de NBA en SRA makkelijker wordt om op een zuivere wijze een coachende en ondersteunende rol in de richting van hun leden uit te voeren. Ten derde wordt het makkelijker om middels een wettelijk ingestelde overheidstoezichthouder waarborgen in te bouwen inzake het bereiken van uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Tot slot wordt genoemd dat het naar aanleiding van toezicht/toetsing in voorkomende gevallen indienen van een tuchtklacht, meer des toezichthouders is, dan dat dit een goed uitvoerbare taak is voor de NBA en SRA.

Indien niet zou worden besloten om het toezicht op alle vergunninghouders bij de AFM onder te brengen, beveelt de MCA aan om naast de AFM (toezichthouder op OOB-vergunninghouders) een nieuwe overheidstoezichthouder op te richten (toezichthouder op niet-OOB-vergunninghouders). Op deze wijze is er – conform het primaire uitgangspunt in de Europese richtlijn – sprake van publiek toezicht.

Aanbeveling 4c: Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders op meer afstand van NBA/SRA

c.5 Een vierde variant betreft het handhaven van het huidige model, waarbij de AFM het toezicht op de OOB-vergunninghouders uitvoert en voor het toezicht op de niet-OOB-vergunninghouders in belangrijke mate steunt op de toetsingen van de NBA en SRA. Deze variant heeft zoals hiervoor uiteengezet, duidelijk niet de voorkeur van de MCA.

Indien echter voor deze variant wordt gekozen, komt het de MCA als verstandig en noodzakelijk voor het toezicht evenwel veel meer op afstand van de NBA en SRA te zetten en tot een nieuw convenant met hen te komen. Voorts acht de MCA het dan noodzakelijk dat de AFM, nadrukkelijker dan in het verleden het geval is geweest inhoud geeft aan haar verantwoordelijkheid als bij wet (artikel 48 Wta) aangewezen toezichthouder.

c.6 Concreet betekent dat voor de MCA dat (1) de AFM in de toekomst dan stevig toezicht uitoefent op de door de NBA en SRA uitgevoerde toetsingen; (2) de AFM ook zelf een aantal toezichtonderzoeken bij niet-OOB-vergunninghouders uitvoert; (3) de AFM meer themagerichte onderzoeken in het niet-OOB-segment uitvoert; (4) de AFM jaarlijks over de activiteiten als hiervoor genoemd rapporteert, alsmede over de eventuele aanwijzingen die zij aan de NBA en SRA inzake de toetsingen heeft verstrekt. De rapportage dient door de AFM openbaar te worden gemaakt.

Sector onderkent dat aanpassingen in toezichtstructuur noodzakelijk zijn

c.7 De MCA wijst erop dat de bij de huidige structuur betrokken partijen (AFM, NBA en SRA) onderkennen dat het huidige toezichtstelsel aanpassingen behoeft. Dat blijkt onder meer uit het navolgende.

In de AFM-reactie (24 oktober 2019) op het interim-rapport van de CTA, gaat de AFM in op de (ook) door de CTA voorgestane aanpassingen in de toezichtstructuur:

'U schetst meerdere belangrijke uitgangspunten voor de inrichting van de toezichtstructuur, waaronder onafhankelijkheid en een zo veel mogelijk uniforme toepassing van het normenkader. Deze uitgangspunten ondersteunen wij. U geeft terecht aan dat deze twee uitgangspunten nog in onvoldoende mate zijn geborgd in de huidige inrichting van de toezichtstructuur.

De AFM staat open voor een dialoog met de CTA, NBA, SRA en andere stakeholders om te onderzoeken met welke aanpassingen in de toezichtstructuur deze uitgangspunten zo goed mogelijk zijn geborgd.'

De NBA-reactie (31 oktober 2019) op hetzelfde rapport, sluit hier (deels) op aan:

'De NBA staat open voor een dialoog met de CTA, AFM, SRA en andere stakeholders om te onderzoeken met welke aanpassingen in de toezichtstructuur bovengenoemde uitgangspunten zo goed mogelijk zijn geborgd.'

De SRA heeft tweemaal gereageerd op de voorlopige bevindingen van de CTA (op 3 en 30 oktober 2019). De SRA kan zich (1) kennelijk het beste vinden in het huidige toezichtmodel, (2) wijst erop dat de SRA/Reviewcommissie geen toezichthouder is, en (3) stelt dat de Reviewcommissie onafhankelijk is. Voorts zijn de gedachten van de SRA over het toezicht nader uitgewerkt in het document *Toezicht op maat* (mei 2019).

Kwaliteitstoetsingen buiten het domein van de wettelijke controle wel door NBA/SRA

c.8 Indien in de toekomst tot een andere inrichting van het toezicht (op met name de niet-OOB-vergunninghouders) wordt overgegaan en daarbij zou worden gekozen voor een door de MCA genoemde of daarop gelijkende variant, wordt de rol van de NBA en SRA beperkter dan deze thans is. Die beperking heeft betrekking op het toezicht op casu quo de toetsing van wettelijke controles (ook wel: Wta-domein). Afhankelijk van de variant die in de toekomst wordt verkozen, kan de beperking inhouden dat de overheids-toezichthouder niet of nauwelijks meer steunt op de kwaliteitstoetsingen van de NBA en SRA. Dan wel dat slechts ten dele op die toetsingen wordt gesteund, maar dan onder duidelijk stringenter voorwaarden, instructies en aansturing door een overheidstoezichthouder dan thans het geval is.

De door de MCA voorgestane beperking neemt dan niet weg dat de NBA en SRA wel hun rol kunnen behouden op het gebied van toetsingen in het domein van de niet-wettelijke controle-opdrachten, beoordelings- en samenstelopdrachten alsmede overige accountantsopdrachten (tezamen ook wel de NBA-domeinen genoemd). Dat domein is geen onderdeel geweest van het MCA-onderzoek en het vormt bovendien geen bij wet aangewezen onderdeel van het publiek toezicht.

Aanbeveling 5: Toezicht OOB-vergunninghouders omvat alle wettelijke controle-opdrachten, ook die van niet-OOB-cliënten

c.9 Overigens speelt er nog een ander aspect waarmee rekening dient te worden gehouden: het AFM-toezicht op OOB-vergunninghouders is zwaarder casu quo strenger dan de NBA- en SRA-toetsingen van de niet OOB-vergunninghouders. Echter, de OOB-vergunninghouders hebben naast OOB-cliënten ook een deel niet-OOB-cliënten. De vraag is daarom onder welk regiem en met welke zwaarte de niet-OOB-cliënten van OOB-vergunninghouders moeten worden getoetst: het AFM-regiem of met de zwaarte van de niet-OOB-vergunninghouders?

c.10 De MCA beveelt de eerste optie aan: integrale toepassing van het AFM-regiem. Het is in het kader van de Wet toezicht accountantsorganisaties immers de OOB-vergunninghouder en niet de gecontroleerde OOB-cliënt die in het toezicht centraal staat. Mitsdien is het primair de vergunninghouder die aan de toezichtvereisten dient te voldoen (ongeacht het feit of op basis van deze vergunning niet-OOB- of

OOB-organisaties worden gecontroleerd) en deze zijn bij een OOB-vergunning nu eenmaal zwaarder dan bij een niet-OOB-vergunning. Bijkomend argument voor deze optie is dat binnen OOB-vergunninghouders daardoor een uniform kwaliteitsniveau wordt gehanteerd.

Steun voor deze MCA-aanbeveling is te vinden in de consultatie-reactie (30 oktober 2019) van PwC op het interim-rapport van de CTA. PwC gaat in op de vraag of er differentiatie van het toezicht dient te zijn naar type klant (OOB of niet-OOB).

Differentiatie van eisen voor accountantsorganisaties naar type klant brengt uitvoeringsproblemen met zich mee

'Wij voorzien uitvoeringsproblemen bij een dergelijk onderscheid binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij het inrichten van ons kwaliteitsmanagementsysteem. Ook zien we het risico van een ongewenst gepercipieerd kwaliteitsverschil binnen dezelfde accountantsorganisatie. Daarnaast zien we voordelen in de praktijk van de wisselwerking ten aanzien van werken op zowel organisaties met als zonder OOB-status.'

Op soortgelijke wijze reageert beroepsorganisatie NBA (consultatiereactie 31 oktober 2019):

'In de praktijk blijkt het ingewikkeld om verschillende niveaus van kwaliteitsbeheersing binnen één accountantsorganisatie te hanteren.'

Daarentegen neemt Deloitte (consultatiereactie 30 oktober 2019) een andere positie in, namelijk vanuit de gedachte van een *level playing field*:

'Wij onderschrijven het belang van het verrichten van onderzoek naar een eventuele differentiatie. Het is van belang dat hierbij in opzet en uitvoering van toezicht op eenzelfde wijze gedifferentieerd wordt. Toezicht is een publieke taak, en ook hier geldt dat het van belang is om voor de verschillende marktsegmenten een gelijk speelveld te behouden dan wel te creëren.'

D) Ingroeimodel nieuwe OOB-vergunninghouders

Aanbeveling 6: Ingroeimodel nieuwe OOB-vergunninghouders

d.1 Een aanbeveling die uit hoofdstuk 7 voortvloeit, heeft betrekking op de marktordening en marktwerking ten aanzien van OOB-vergunninghouders. De MCA is voorstander van een systeem met meer OOB-vergunninghouders. Teneinde dat te bewerkstelligen, kan de toetredingsdrempel voor potentiële OOB-vergunninghouders worden verlaagd. Namelijk door het hanteren van een ingroeimodel, waarbij nieuwe OOB-vergunninghouders een ruime periode wordt gegeven om het kwaliteitsniveau te bereiken dat bij een OOB-vergunning hoort. In die periode kan de nieuwe OOB-vergunninghouder investeren in het verstevigen van het kwaliteitsborgingssysteem, de compliance-functie en een belangrijke kwaliteitswaarborg zoals de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling.

E) Invoering 'vlieguren criterium' voor uitvoering wettelijke controles door niet-OOB-vergunninghouders

Met vergunning hangen kwaliteitseisen samen

e.1 De kwaliteitseisen die met een vergunning samenhangen, vergen investeringen in personeel en het kwaliteitsborgingssysteem maar ook in zaken zoals compliance en vaktechniek. Dit vergt ook een bepaalde schaalomvang. Daarnaast is de MCA van mening dat het voor het leveren van kwaliteit ook op vaktechnische gronden aan te bevelen is, dat er met voldoende schaalomvang wettelijke controle-opdrachten worden uitgevoerd.

'Het effect van een shake-out van vergunninghouders met slechtere kwaliteit gaat veel trager dan verwacht, terwijl dat één van de echte maatregelen zou moeten zijn om de auditkwaliteit in Nederland te verbeteren.' (niet-OOB)

'Verhogen kwaliteit externe accountants: wij hebben het aantal externe accountants in de periode 2016 tot op heden teruggebracht van 10 naar 3. Audit doe je er niet zomaar even bij, daar moet je voldoende audit-uren op jaarbasis voor maken om de vereiste kwaliteit te kunnen leveren.' (niet-OOB)

'Organisaties moeten over een minimum volume beschikken om goed te kunnen werken. Dus ten minste 50 opdrachten uitvoeren, kan ook 30 zijn, 10 is beslist te weinig.' (niet-OOB)

'Er moet sprake zijn van een bepaalde minimale omvang, zodat je in staat bent om een kwaliteitsapparaat zoals compliance en een vaktechnische functie in te richten. Een kantoor met 5 medewerkers kan echt niet.' (niet-OOB)

Overigens heeft de wetgever bij de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) onderkend dat vergunninghouders aan een bepaald basisniveau dienen te voldoen, waardoor er sprake is van drempelverhoging voor bepaalde organisaties alsmede met gevolgen voor de marktwerking (Wta, memorie van toelichting, 1 juli 2004, Kamerstuk 29.658, nummer 3):

'Gevolgen voor de marktwerking

Een vergunningplicht werkt uiteraard rechtstreeks drempelverhogend voor ondernemers die overwegen actief te worden op een bepaalde markt. Daarnaast wordt de toe- en uittreding tot de markten voor controleopdrachten bepaald door de gedragsnormen die aan de accountantsorganisatie worden gesteld. Dit heeft tot gevolg dat potentiële ondernemers die verwachten het gevraagde basisniveau niet te kunnen halen, niet zullen toetreden tot de markten voor controleopdrachten. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat ondernemers die op dit moment op de bedoelde markten actief zijn en het gewenste basisniveau niet zullen kunnen halen de controleactiviteiten van hun ondernemingen zullen stopzetten. Zoals hiervoor al werd toegelicht is dit effect een gewenst gevolg van het wetsvoorstel.'

AFM-monitor: inzicht in aantal cliënten niet-OOB-vergunninghouders

e.2 Via de AFM-Monitor beschikt de toezichthouder over informatie ten aanzien van het aantal wettelijke controles dat per vergunninghouder wordt uitgevoerd. De MCA heeft deze gegevens bij de AFM opgevraagd. De aantallen worden hierna weergegeven. Daarbij wordt opgemerkt dat het aantal vergunninghouders dat cursief en vet in de laatste column wordt weergegeven, de vergunninghouders (Big4 plus een andere OOB-vergunninghouder) betreft waarvan de AFM nog informatie moet verkrijgen (naar verwachting per 31 december 2019; het betreft vergunninghouders die een 'gebroken boekjaar' kennen en om die reden de relevante gegevens nog niet hebben hoeven aan te leveren).

In het segment minder dan 26 wettelijke controleopdrachten, dienen nog 2 vergunninghouders (eveneens met een gebroken boekjaar) gegevens aan te leveren; van hen is thans niet bekend hoeveel wettelijke controle-opdrachten zij uitvoeren. Feitelijk gaat het daarmee om in totaal 273 vergunninghouders (271 in de tabel plus de 2 laatstbedoelde vergunninghouders).

Type Kantoor	Segmentatie naar het totaal aan wettelijke controles (OOB en niet-OOB)	Aantal organisaties	
		2018	2019
Big4	1000+	4	4
Next2	1000+	1	1
	251-1000	1	1
Grant Thornton, Accon AVM en Baker Tilly	251-1000	2	2
	101-250	1	1
niet-OOB	251-1000	1	3
	101-250	18	16
	26-100	60	70
	25	2	1
	24	1	3
	23	1	
	22	4	4
	21	4	4
	20	3	4
	19	7	2
	18	3	2
	17	5	5
	16	4	6
	15	3	5
	14	7	6
	13	13	6
	12	1	6
	11	6	8
	10	8	6
	9	12	9
	8	14	7
	7	6	5
	6	6	2
	5	8	15
	4	16	16
	3	16	15
2	24	19	
1	10	8	
0	19	9	
Totaal		291	271

Bron: Geaggregeerde data ontvangen van de AFM.

Aanbeveling 7: Invoering 'vliegurencriterium' niet-OOB-vergunninghouders (minimaal 10 wettelijke controle-opdrachten)

e.3 De MCA beveelt de invoering van een soort 'vliegurencriterium' aan voor niet-OOB-vergunninghouders. Daarbij kan een ingroei- en uitgroeimodel worden gehanteerd.

e.4 De MCA doet concreet de aanbeveling om het criterium voor het behouden van een niet-OOB-vergunning te koppelen aan de uitvoering van het aantal van ten minste 10 wettelijke controles. Bij de huidige aantallen zou dat een vermindering van 105 niet-OOB-vergunninghouders betreffen. Deze 105 vergunninghouders voeren in totaal 414 wettelijke controle-opdrachten uit, op een totale markt die de afgelopen jaren schommelt rond de 20.000 wettelijke controle-opdrachten per jaar. De 105 vergunninghouders (bijna 40% van het aantal niet-OOB-vergunninghouders) vertegenwoordigen derhalve een marktaandeel inzake wettelijke controle-opdrachten van ongeveer 2%.

e.5 De MCA beseft dat het trekken van een grens (bijvoorbeeld bij 10 wettelijke controles) altijd arbitrair is. De MCA heeft onderzocht of soortgelijke criteria ook in andere sectoren worden toegepast. Dat blijkt, naast de eisen ten aanzien van vliegers die in de luchtvaart gelden, met name in de medische sector het geval te zijn. De MCA verwijst bijvoorbeeld naar het normeringsrapport 2019 van de Stichting Oncologische Samenwerking (SONCOS). In het rapport wordt weergegeven dat binnen de sector door betrokkenen afspraken zijn gemaakt over de oncologische zorg in Nederland. Deze afspraken betreffen onder meer minimumaantallen medische verrichtingen die een instelling dient uit te voeren, onder meer omdat *'zowel diagnostiek als behandeling specifieke expertise vereist die in een beperkt aantal referentiecentra beschikbaar is. Hierdoor zijn er voor de behandeling strenge eisen'*. Concrete voorbeelden van in het normeringsrapport genoemde aantallen zijn (het betreft telkens verschillende soorten behandelingen):

- *'Er worden per jaar tenminste 10 nieuwe patiënten primair chirurgisch behandeld.'*
- *'Geïsoleerde [behandelnaam] vinden alleen plaats als er in de zorginstelling tenminste 10 van deze ingrepen per jaar worden verricht.'*
- *'Een melanoomcentrum behandelt jaarlijks tenminste 20 patiënten met een gemetastaseerd melanoom.'*
- *'Een level 1 zorginstelling verricht per locatie tenminste 20 operaties voor (bij)schildklierafwijkingen per jaar en "state-of-the-art" halsklierdissecties of operaties wegens een locoregionaal recidief.'*
- *'Per jaar, per locatie, worden tenminste 20 HIPEC behandelingen verricht.'*
- *'Per jaar, per locatie, worden tenminste 50 colorectale resecties verricht.'*
- *'Het participierend neurochirurgisch centrum voert ten minste 50 hersentumor gerelateerde operaties per jaar uit.'*
- *'Er worden minimaal 100 scopieën per jaar verricht, gemiddeld over 3 jaar.'*
- *'Volumecriteria nieuwe bestralingspatiënten (exclusief palliatieve bestralingen): 50 nieuwe patiënten per jaar per instituut, gemiddeld over de afgelopen drie jaar, minstens 20 per radiotherapeut-oncoloog.'*

Het laatste voorbeeld laat zien dat als aanvulling op het aantal wettelijke controles per niet-OOB-vergunninghouder, ook kan worden gedacht aan een minimumaantal wettelijke controles per extern accountant (bijvoorbeeld 5).

In- en uitgroeimodel

e.6 De MCA beseft voorts, dat een nieuwe vergunningseis van ten minste 10 wettelijke controles (en bijvoorbeeld 5 wettelijke controles per externe accountant), niet direct kan worden ingevoerd. En ook dat het niet redelijk is om de vergunning direct in te trekken, indien kortstondig geen 10 wettelijke controles worden uitgevoerd of er bij een vergunninghouder plotseling een externe accountant vertrekt. Daarom dient de nieuwe eis gepaard te gaan met de invoering van een in- en uitgroeisysteem, waarbij een termijn van bijvoorbeeld 2 of 3 jaar wordt gehanteerd. In een dergelijk systeem krijgt een nieuwe niet-OOB-vergunninghouder dan gedurende die periode de tijd om ten minste het aantal van 10 wettelijke controles te behalen. Indien een vergunninghouder onder de 10 wettelijke controles zakt (of externe accountants ziet vertrekken), dient deze een korte periode de mogelijkheid te krijgen om weer volledig aan de eisen te voldoen.

Politiek-maatschappelijke afweging

e.7 De aanbevelingen onder A en C hebben mogelijk een vergroting van de benodigde toezichtcapaciteit aan overheidszijde tot gevolg. Enige verlichting daarvan kan worden gevonden door het aantal vergunninghouders – door invoering van een vlieguren criterium – verder in te perken. Inperking is de afgelopen jaren overigens al gebeurd, door het samengaan van vergunninghouders en doordat accountantsorganisaties hun vergunning hebben ingeleverd.

e.8 De MCA beschouwt het aspect verlichting van de toezichtcapaciteit niet als een dragend maar hooguit als een bijkomend argument voor de keuze om het vlieguren criterium in te voeren. Waarbij voor het inzicht en de beoordeling wordt herhaald, dat de 105 vergunninghouders die hun vergunning zouden kwijtraken bij invoering van het criterium van minimaal 10 wettelijke controle-opdrachten, ongeveer 40% van het aantal niet-OOB-vergunninghouders uitmaken en goed zijn voor een marktaandeel van (slechts) 2% van het aantal wettelijke controle-opdrachten. Met name het laatste percentage roept de vraag op welke inzet van (schaarse) toezichtcapaciteit dat rechtvaardigt.

e.9 Bij de beoordeling van deze aanbeveling dient voorts voor ogen te worden gehouden, wat het belang is voor kleine vergunninghouders (in het kader van deze aanbeveling opgevat als: minder dan 10 wettelijke controle-opdrachten). Veelal hebben deze een vergunning, teneinde cliënten die doorgroeien van vrijwillige controle- of samenstelopdrachten te kunnen blijven bedienen. Kleine accountantsorganisaties willen dergelijke cliënten graag blijven bedienen, ook vanuit commercieel perspectief: veelal wordt via deze cliënten namelijk ook adviesomzet verkregen. Die gaat verloren, indien cliënten naar een andere accountantsorganisatie (met ten minste 10 wettelijke controle-opdrachten) zouden moeten overstappen.

e.10 Het is uiteindelijk vooral een politiek-maatschappelijke afweging, op welke wijze enerzijds de (commerciële) belangen van kleine vergunninghouders worden afgezet, tegen anderzijds de aan de accountantsorganisatie en externe accountant te stellen kwaliteitseisen (die investeringen en schaalomvang vergen) en het publiek belang om de schaarse toezichtcapaciteit doelmatig en doeltreffend in te zetten. Wat betreft de MCA dienen de kwaliteitseisen in deze te prevaleren en zit de redelijkheid daarvan in de toepassing van het beschreven in- en uitgroeimodel.

F) Rol en positionering NBA aanpassen

Rol Big4 binnen beroepsorganisatie NBA te dominant

f.1 De MCA heeft bij de uitvoering van haar werkzaamheden telkens ervaren hoe groot de invloed van de Big4 binnen de beroepsorganisatie is. Zowel bij de totstandkoming van de MCA-opdracht, de informatie-uitwisseling met de NBA, de bespreking van MCA-rapportages en met name ook via de Stuurgroep Publiek Belang, bleek telkens dat die invloed (te) groot is. Diverse niet-OOB-vergunninghouders schetsten de MCA soortgelijke observaties over de rol en invloed van de Big4 binnen de NBA. De MCA heeft voorts de observatie dat die invloed en dominantie zich eveneens doet gelden binnen diverse overleggen binnen de NBA en ook ten aanzien van de totstandkoming en invoering van auditstandaarden en NBA-communicatie.

De MCA acht de invloed en beïnvloeding vanuit de Big4 op de NBA en het NBA-beleid te groot. De conclusie van de MCA is dan ook dat de structuur en werkwijze van de NBA *false by design* zijn. De wettelijke taken van de NBA bestaan onder meer uit het bevorderen van een goede beroepsuitoefening door accountants, het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van accountants en het zorgdragen voor de eer van de stand. Dat zijn taken die zijn gericht op het individu (de NBA-leden) en niet op accountantsorganisaties. De praktijk is echter te vaak dat juist de belangen van accountantsorganisaties en niet die van individuele leden voorop staan.

NBA: ontevredenheid over rol en functioneren

f.2 In het licht van vertrouwensherstel, is de accountancysector gebaat bij een (daad)krachtige beroepsorganisatie. Daarvan is thans geen sprake: grote noch kleine accountantsorganisaties zijn tevreden over het functioneren van de NBA.

'Er zit een weeffout in het systeem, een belangenorganisatie wordt gecombineerd met een organisatie die een publieke taak heeft, die taken zijn niet verenigbaar. De sector stelt daarmee voor zichzelf de norm. Er zou een veel duidelijker borging van het publiek belang moeten zijn.' (Big4)

'Het is een feit dat de NBA nog veel heeft in te halen en dat men niet alleen meer achter de feiten moet aanrennen. De dempende houding moet veranderen in een houding die veel meer naar voren werkt.' (Next2)

'Waar de NBA zich nooit over heeft uitgelaten, is de dominante rol van de Big4. (...) De NBA is afhankelijk van de Big4 voor het leveren van voorzitters, docenten, kwaliteitstoetsers en denktanks. De invloed van de Big4 in de NBA is hierdoor enorm en menig lid van de NBA denkt dat de NBA er is voor de Big4.' (niet-OOB)

'De NBA laat te veel het geluid van de grote kantoren horen.' (niet-OOB)

'In onze visie moet er fundamenteel iets bij de NBA veranderen. De kans dat de NBA dit zelf gaat oplossen wordt klein geacht. Wij vinden dat er een interventie noodzakelijk is en dat het mandaat van het bestuur gewijzigd moet worden.' (Big4)

'Wij maken deel uit van de Stuurgroep Publiek Belang, maar onze inbreng is beperkt. Het is meer blijven bij de ontwikkelingen en ons kunnen optrekken aan de Big4. Het feit dat de Big4 de bepalende rol spelen vinden wij gezien hun marktaandeel van 90% niet storend. Wij zijn een volger.' (Next2)

'Ik merk dat de NBA het lastig vindt om zowel voor de Big4 als voor de MKB-kantoren op te komen. Dat is ook lastig omdat het twee verschillende werelden zijn.' (niet-OOB)

'Een onafhankelijke voorzitter die met meer distantie kijkt en opereert zou wenselijk zijn.' (Big4)

'De Big4 hebben best wel een grote invloed, maar dat is ook begrijpelijk want zij leveren ook een hoop capaciteit om dingen voor elkaar te krijgen. Als OOB-kantoor die in dezelfde league zit, hebben wij hier maar in beperkte mate last van. We hebben er wel last van dat het debat veelal vanuit de grote financiële instellingen (de echte OOB's) wordt gevoerd, terwijl de andere sectoren (niet-OOB's, DGA-bedrijven, not for profit) minstens zo belangrijk zijn.' (Next2)

'Minpunten van de NBA zijn dat zij te weinig zichtbaar zijn in het politieke debat en dat de aandacht met name uitgaat naar het Big4-segment.' (niet-OOB)

Aanbeveling 8: Aanpassingen in samenstelling en structuren NBA-gremia, onder meer (voltijds) onafhankelijk bestuursvoorzitter

f.3 De MCA beveelt aan om de samenstelling en structuren van NBA-gremia zodanig aan te passen dat deze in de toekomst evenwichtiger zijn samengesteld en onafhankelijker en daadkrachtiger kunnen opereren. Dat bevordert tevens de zuiverheid en integriteit van de processen.

f.4 Deze aanbeveling omvat tevens het voorstel om te borgen dat op korte termijn een onafhankelijk bestuursvoorzitter (voltijds) wordt aangesteld, bij voorkeur op voordracht van de Minister van Financiën.

f.5 De vraagstukken waar de accountancysector voor staat en waaraan de NBA een belangrijke bijdrage kan en moet leveren, vergen naar de mening van de MCA volledige betrokkenheid en commitment van de voorzitter van de beroepsorganisatie. Daarbij past dat deze zich niet parttime (zoals thans het geval is), maar fulltime voor de NBA inzet. Verder dient het automatisme te worden doorbroken, waarbij vooral voorzitters worden benoemd vanuit de Big4. De vraagstukken waar de accountancysector voor staat vergen onafhankelijkheid van het bestuur onder leiding van de NBA-voorzitter. Zodat acties in gang kunnen worden gezet en beslissingen worden genomen, die op breed draagvlak onder de leden van de beroepsorganisatie kunnen rekenen. Zoals hiervoor is opgemerkt, zijn het individuele accountants en niet accountantsorganisaties die lid van de NBA zijn. De MCA is van mening dat de invloed op de NBA van accountantsorganisaties, met name van de Big4, te groot is. Om dat te doorbreken, vormt de benoeming van een onafhankelijke bestuursvoorzitter een belangrijke stap. Deze dient vanuit zijn/haar onafhankelijke positie met daadkracht inhoud te geven aan het leiderschap dat is vereist om aan voor de sector belangrijke en ingrijpende vraagstukken inhoud te geven.

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor de Wet op het accountantsberoep

Artikel 2, lid 1: Er is een Nederlandse beroepsorganisatie van accountants. De beroepsorganisatie is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.

Artikel 15: De voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter worden jaarlijks door de ledenvergadering uit het bestuur benoemd.

Naar de toekomst toe, zou in artikel 15 van de Wet op het accountantsberoep moeten worden bepaald, dat de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor de benoeming van de NBA-voorzitter (en dus niet zoals thans het geval is, de ledenvergadering van de NBA).

f.6 Een onafhankelijk voorzitterschap dient naar de mening van de MCA ook te gelden voor (eventueel) in de toekomst in te stellen commissies, die soortgelijk zijn aan de in 2014 ingestelde werk- en stuurgroep Toekomst Accountantsberoep en de huidige Stuurgroep Publiek Belang.

Aanbeveling 9. Opstellen regelgeving onafhankelijker, met borging publiek belang, zwaardere rol Minister(ie) van Financiën

f.7 De aanbeveling strekt zich ook uit tot het Adviescollege Beroepsreglementering waarin thans louter accountants zitting hebben, de overgrote meerderheid openbaar accountants betreft, en de voorzitter eveneens openbaar accountant is. Ook voor dit gremium bepleit de MCA een onafhankelijk voorzitter en voorts – net als bijvoorbeeld in internationale gremia het geval is – de benoeming van enkele leden die het publiek belang dienen te bewaken, alsmede de aanwezigheid van toehoorders bij vergaderingen (bijvoorbeeld van het Ministerie van Financiën en/of de AFM).

De MCA is voorstander van expliciete borging van het publiek belang in regelgevende organen en verwijst naar het volgende voorbeeld:

'The International Audit and Assurance Standards Board (IAASB) has 18 members comprising practitioners and non-practitioners, of whom no more than nine shall be practitioners and no less than three shall be public members. A public member is an individual who satisfies the requirements of a non-practitioner and is also expected to reflect, and is seen to reflect, the wider public interest. Not all non-practitioners are therefore eligible to be public members.'

f.8 Ten aanzien van de totstandkoming en accordering van Beroepsreglementering tekent de Minister van Financiën in het huidige systeem mee. Het zetten van die handtekening komt voor de buitenwereld ogenschijnlijk automatisch tot stand, althans aanpassingen zijn voor de buitenwereld nauwelijks waarneembaar en onvoldoende transparant. De MCA beveelt aan dit mechanisme te verstevigen, door een meer betrokken rol vanuit het Ministerie. Kern daarvan dient te zijn dat in de toekomst de beoordeling en afweging die door de Minister wordt gemaakt ten aanzien van te accorderen regelgeving, voor de buitenwereld duidelijker kenbaar wordt gemaakt. Daarbij dient met name duidelijk te worden gemaakt op welke wijze het publiek belang wordt gediend door die nieuwe regelgeving.

'De omzetting van internationale controlestandaarden in nationale standaarden is onderworpen aan een bepaald goedkeuringsproces. In dit proces doet zich de invloed van Nederlandse accountants gelden via relevante gremia die door de auteurs van het USBO-rapport niet zijn betrokken in het onderzoek. Een voorbeeld van een – door het USBO-onderzoek genegeerd – gremium is OPAK (overleg openbare accountantskantoren). Dit overleg, waarin de BIG4 kantoren nadrukkelijk participeren en waarvoor zij ook menskracht ter beschikking stellen, is niet onderworpen aan democratisch georganiseerd toezicht, noch is sprake van een transparante verslaglegging van besprekingen en besluiten. Alhoewel het bestaan van OPAK bekend is, is door USBO geen aandacht besteed aan de mogelijke beïnvloeding van standaardsetting door OPAK.

Overigens is OPAK slechts één – maar in dit kader zeer relevant – voorbeeld van niet geformaliseerde groepen van NBA-leden die zich inhoudelijk bemoeien met (de voorbereiding van) regelgeving of andere uitingen van de NBA. De problematiek die schuilgaat achter dergelijke groepen is dat zij geen verantwoording hoeven af te leggen aan de ledenvergadering (het hoogste orgaan) en dat hun overwegingen niet zichtbaar zijn voor de leden. Daarop kan derhalve in een ledenvergadering ook niet gereflecteerd worden.'

Consultatiereactie Aikema (28 oktober 2019) op interim-rapport CTA (waarbij USBO verwijst naar een bijlage bij het interim-rapport van de CTA, betreffende het onderzoek naar de invloed van de Big4 bij de ontwikkeling van internationale controlestandaarden).

G) Invoering boetestelsel voor door accountants geweigerde cliënten alsmede toewijzingsmogelijkheid accountant

Accountantsorganisaties weigeren of nemen afscheid van bepaalde cliënten

g.1 De MCA heeft geconstateerd dat bepaalde organisaties moeite hebben om een accountant(sorganisatie) te houden of te vinden die hen wil bedienen. Accountants kwalificeren dergelijke potentiële cliënten als 'ongewenste', 'slechte', 'lastige' of 'moeilijke' cliënten.

g.2 In een markt waarin voldoende werkaanbod is, waarin de kwaliteitseisen omhoog zijn gegaan en waar capaciteitsdruk is, bestaat het risico dat accountantsorganisaties makkelijker afscheid nemen van dergelijke klanten dan wel dat zij dergelijke klanten überhaupt niet aannemen.

'Niet elk bedrijf heeft recht op een accountant. Een accountant moet je verdienen'. (NBA-voorzitter Van der Vegte).

'De vijver met ongewenste klanten wordt groter. Wij menen dat je die problematiek niet in de schoenen van de accountancysector mag schuiven. De keten heeft hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Overigens maakt dit ook duidelijk dat de betreffende bedrijven zelf acties moeten ondernemen. (Next2)

'Het standpunt van de NBA luidt dat de accountant niet verplicht is om een klant aan te nemen, omdat het om marktwerking gaat. Vanuit de overheid ziet men het als een beschermd beroep met een publieke taak, wat een bepaalde verantwoordelijkheid meebrengt. Zeker als het gaat om publieke organisaties.' (Motivation, reputatie-onderzoek accountants)

'De Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants maakt zich zorgen over de problemen die kleinere beursfondsen hebben bij het vinden van een accountant. Directeur Berry Wammes heeft 'aan de bel getrokken' bij het Ministerie van Financiën, beursuitbater Euronext en de AFM. Volgens hem verklaart capaciteitsgebrek niet altijd waarom bedrijven geen accountant kunnen krijgen. Als het 'risicoprofiel' rammelt, of als een kantoor bepaalde vakspecifieke kennis niet in huis heeft, mag het klanten weigeren.' (FD, 17 september 2019)

g.3 Van een streng acceptatie- en aannamebeleid door accountantsorganisaties gaat een zekere opvoedkundige werking uit: het prikkelt (potentiële) cliënten om de boel op orde te brengen, zodat de opdracht tot het uitvoeren van wettelijk verplichte controles tot een goed einde kan worden gebracht. De MCA is dan ook van mening dat accountantsorganisaties die dergelijke klanten weigeren hun poortwachtersrol in beginsel goed uitvoeren.

'In beginsel' omdat de beschreven marktsituatie er niet toe mag leiden dat (*high risk*) cliënten worden geweigerd, waarbij het wel mogelijk is de controle goed uit te voeren en af te ronden. Daarbij wordt onder goed uitvoeren ook verstaan, het afgeven van een anders dan goedkeurende controleverklaring wanneer dat is geïndiceerd.

g.4 Anders gezegd: de kwalificatie *ongewenste, slechte, lastige of moeilijke cliënt*, moet wel terecht worden gehanteerd en mag niet worden gebruikt (of misbruikt) om van lastige of vervelende cliënten af te komen. De wettelijke taak van de accountant en diens vergunning, verplichten de accountant als het ware om ook dergelijke cliënten (indien de daartoe benodigde kennis en capaciteit in huis is) te bedienen. Dat is immers in het publiek belang.

Aanbeveling 10: Boete en eventueel strafbankje of delisting bij door vergunninghouders terecht geweigerde cliënten

g.5 In die gevallen waarin (aan de hand van goed omschreven, nog op te stellen objectieve criteria die voor de gehele sector gaan gelden) door accountantsorganisaties cliënten worden geweerd, is er sprake van een probleem voor de cliënt omdat deze degene is die tot een wettelijke controle is verplicht.

g.6 Om tot uitdrukking te brengen dat het om een probleem van de te controleren organisatie gaat, stelt de MCA voor om dergelijke organisaties een (stevige) boete op te leggen indien zij hun zaken niet tijdig op orde hebben en niet voldoen aan de criteria die gelden voor de verplichte wettelijke controle. In het geval van beursgenoteerde ondernemingen dient de boete gepaard te gaan met de thans reeds gebruikelijke plaatsing op het strafbankje van de beurs (of: een *delisting*).

'(...) indien een onderneming in het algemeen niet in staat is op tijd haar goedgekeurde jaarrekening bekend te maken, is het van belang dat de markt hiervan op de hoogte is. Euronext kan dan een noteringsmaatregel nemen en de onderneming op 'het strafbankje' plaatsen. De onderneming wordt op zo'n moment in een andere handelsgroep geplaatst. Dergelijke noteringsmaatregelen zijn bedoeld om te waarschuwen dat er bij een beursgenoteerd bedrijf ingrijpende gebeurtenissen zijn.'
(consultatiereactie Euronext, op interim-rapport CTA, 1 november 2019)

Aanbeveling 11: Nader onderzoek en uitwerking toewijzingssystematiek geweigerde cliënten

g.7 Het publiek belang, wordt door voorgaande aanbeveling echter slechts ten dele gediend. Daarom dient er ook een mechanisme/instantie te komen waarbij een accountant wordt aan- of toegewezen om de controle bij de hier bedoelde categorie cliënten uit te voeren, conform vast omschreven budgetafspraken. De MCA heeft niet nader onderzocht op welke wijze deze toewijzingssystematiek dient te worden uitgewerkt. Daarvoor is nader onderzoek nodig, hetgeen de MCA niet tot haar taak heeft gerekend.

g.8 Vanuit de sector is overigens kritiek gekomen op de eventuele toewijzing van cliënten aan accountantsorganisaties. Die kritiek heeft onder meer te maken met het eventueel verplichte karakter van die toewijzing, met het budget en met eventuele aansprakelijkheden.

g.9 Gegeven voorgaande bezwaren aan de kant van accountantsorganisaties, kan in deze ook een variant worden onderzocht waarbij de hier bedoelde organisaties die geen accountant kunnen vinden, door Rijksaccountants worden gecontroleerd. Dit zou ook in de vorm van de hierna door de MCA aan de orde te stellen experimenten en pilots kunnen. Randvoorwaarde is dan uiteraard wel dat een lichaam met Rijksaccountants wordt bemenst dat over de juiste capaciteiten en vaardigheden beschikt om dergelijke controles uit te kunnen voeren.

H) Experimenten, pilots en aanpassingen in structuurmodellen

MCA acht aanpassingen ten aanzien van structuurmodellen OOB-vergunninghouders nuttig, wenselijk en noodzakelijk

h.1 Als gezegd (in hoofdstuk 7) staat de MCA thans geen *significant overheidsingrijpen* (conform de AFM-omschrijving) in de structuurmodellen binnen de accountancy voor. Wel stelt zij diverse *impactvolle ingrepen* (terminologie MCA) voor, ten aanzien van de structuurmodellen en de structuur van accountantsorganisaties. De MCA acht de voorgestelde aanpassingen nuttig, wenselijk en noodzakelijk. Niet alleen vanuit het oogpunt van het mitigeren van het risico op schadelijke prikkels, de verhoging van de kwaliteit en het publiek belang. Maar bijvoorbeeld ook vanuit het perspectief van de weerbaarheid (*resilience*) van accountantsorganisaties en het bewerkstelligen van een betere marktordening en marktwerking. Gegeven aspecten zoals proportionaliteit, de in het geding zijnde belangen en de vigerende governance-modellen, betreffen deze ingrepen veelal primair het OOB-segment.

Aanbeveling 12: Opstarten experimenten en pilots structuurmodellen

h.2 De MCA beveelt aan om ten aanzien van de door de AFM aan de orde gestelde alternatieve structuurmodellen, experimenten en pilots op te starten. Korthedshalve wordt verwezen naar hetgeen – waaronder diverse voorbeelden – daarover in hoofdstuk 7 van dit eindrapport reeds is opgemerkt.

Aanbeveling 13: Nader onderzoek opdrachtgeverschap overheid, verkleinen afhankelijkheid van systeemorganisaties

h.3 Aanvullend op de verwijzing naar hoofdstuk 7 wordt een specifiek punt uitgelicht. De overheid verstrekt veel opdrachten aan de grootste accountantsorganisaties, met name aan de Big4. Dat dient echter geen automatisme te zijn. Daarom beveelt de MCA een onderzoek aan – bijvoorbeeld uit te voeren door de Algemene Rekenkamer – naar het opdrachtgeverschap door de overheid. Daarbij kan worden geïnventariseerd hoe de verdeling over de accountantsorganisaties van overheidsopdrachten op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau nu is.

h.4 Middels een aanvullende analyse kan worden beoordeeld of overheidsopdrachten niet vaker van kleinere (en bovendien goedkopere) accountantsorganisaties gebruik zouden kunnen gaan maken. Op deze wijze kan de overheid de afhankelijkheid van systeemorganisaties verkleinen en vergroting van het marktaandeel van kleinere vergunninghouders stimuleren.

8.3 Op organisatieniveau

I) Intern ingeschakelde deskundigen onder accountantstak brengen

Aanbeveling 14: Binnen de multidisciplinaire organisatie door accountants intern ingeschakelde deskundigen zoveel mogelijk onder brengen in de accountantstak

i.1 De MCA stelt een aanpassing voor die de samenloop van controle- en adviesdiensten betreft. Vanuit de accountancysector wordt betoogd dat de samenwerking van controleurs en adviseurs binnen één organisatie, meerwaarde heeft voor de controle en dat daardoor de kwaliteit daarvan wordt verhoogd. Bijvoorbeeld als het gaat om de inzet in de controle van data-specialisten en andere ICT-gerelateerde diensten, fiscaal deskundigen, forensische accountants, corporate finance-specialisten en actuarissen.

i.2 Naar de mening van de MCA is de schaalomvang van de OOB-vergunninghouders zodanig, dat het onderbrengen van dergelijke deskundigen rechtsreeks onder de controletak van accountantsorganisaties goed mogelijk en ook wenselijk is (hetgeen bij een aantal organisaties al – deels – het geval is). Het onderscheid tussen degenen die exclusief ten behoeve van controle dan wel advies werkzaam zijn wordt op die wijze zuiverder. Bovendien worden de kwetsbaarheden ten aanzien van het intern verrekenmodel op deze wijze geadresseerd.

'Al onze specialisten zitten onder 'Advisory'. Wij zien als voordeel dat zij daardoor niet alleen vanuit een auditperspectief kijken, wij denken dat hun kwaliteit beter is. Wij kunnen ze op ieder gewenst moment invliegen.' (Big4)

'Specialisten voor zover gerelateerd aan 'Assurance' zijn in de assurance-line opgenomen en andere specialisten worden in gehuurd van de advisory-line. De IT-auditors zijn opgenomen in de assurance-line, met als consequentie dat IT-auditors in de assurance-line geen opdrachten meer in de advisory-line op hun naam kunnen krijgen.' (Big4)

'Het is nooit een issue om specialisten voor een controle te krijgen. Naar ons beeld voelt 'Advisory' het belang van de reputatie van het merk en ondersteunt zij 'Audit' daarom goed.' (Big4)

'IT-audit en forensische accountancy zouden wellicht op termijn ondergebracht kunnen worden bij audit.' (Big4)

'De conclusie is dat het verdien- en businessmodel inherent negatieve prikkels in zich heeft. Het is de manier waarop accountantsorganisaties hiermee omgaan die het beheersbaar moet maken.' (niet-OOB)

Intermezzo: de jaarrekeningen en vermogenspositie van Big4-vergunninghouders

Aanleiding om de jaarrekeningen en vermogenspositie van OOB-vergunninghouders te beoordelen

Veel van de discussies over de getroffen en nog te treffen maatregelen aangaande de accountancysector, hebben betrekking op de kwaliteitseffecten die van de maatregelen uitgaan. De MCA hanteert echter niet alleen het perspectief **kwaliteit** als uitgangspunt, maar acht bijvoorbeeld ook het perspectief **marktordening en marktwerking** van groot belang als het gaat om de hervormingen binnen de sector.

Indien het gaat om de financiële positie van OOB-vergunninghouders zijn eveneens ook andere perspectieven dan alleen **kwaliteit** van belang. Bijvoorbeeld de **weerbaarheid** of veerkracht (*resilience*) van de OOB-vergunninghouders. Deze, met name de Big4 (Deloitte, EY, KPMG en PwC), worden beschouwd als systeemorganisaties en daarmee vormen zij ook een **systeemrisico**.

Voorts is er regelmatig kritiek op de **transparantie ten aanzien van de financiële situatie** en regelingen, zoals het intern verrekensysteem, van accountantsorganisaties (en de netwerkorganisatie). Ook is het de vraag of voor accountantsdiensten een **toereikende of passende vergoeding** wordt verkregen, of dat er sprake is van **kruissubsidie** vanuit de adviestak.

Daarnaast is inzicht in de vermogenspositie van belang in verband met de mogelijkheid tot **aansprakelijkstelling**. Het is in het **publiek belang** om **schade door accountantsfalen** snel en adequaat te kunnen verhalen.

Dat alles vormt de aanleiding voor de MCA om nader op de jaarrekeningen en vermogenspositie van OOB-vergunninghouders in te gaan.

Gebruik is gemaakt van de laatst geregistreerde jaarrekening in *Company Info* (database met jaarrekeningen). Ten aanzien van EY wordt opgemerkt dat het in *Company Info* echter om verouderde informatie gaat, omdat geen latere stukken zijn aangetroffen dan over het boekjaar 2015/2016. Daarom is ten aanzien van EY gebruik gemaakt van de deponering bij het Engelse *Companies Registration Office*.

Deloitte (Jaarstukken 2017/2018, 24 september 2018)

Deloitte Accountants BV hanteert een organisatie-model waarbij zij het personeel zelf in dienst heeft. Bepaalde kosten worden door andere Deloitte-organisatieonderdelen aan deze entiteit doorbelast. De behaalde winst wordt normaliter aan de aandeelhouder uitgekeerd.

De organisatiestructuur is als volgt:

'Deloitte Accountants BV is een 100% deelneming van Deloitte Holding BV, te Rotterdam. De vennootschap is statutair gevestigd te Rotterdam. Deloitte Holding BV is sinds 1 juni 2015, een 100% deelneming van Coöperatief Deloitte UA te Rotterdam. Coöperatief Deloitte UA staat aan het hoofd van een groep rechtspersonen (de Deloitte Groep).

Op 1 juni 2017 is Coöperatief Deloitte UA lid geworden van Deloitte North West Europe, Deloitte NWE LLP, een limited liability partnership geregistreerd in Engeland en Wales, een nieuwe member firm van Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL). DTTL is een UK company limited by guarantee (een naamloze vennootschap in het Verenigd Koninkrijk). Deloitte NWE LLP heeft 2/3 van de stemrechten in de algemene vergadering van Coöperatief Deloitte UA. Met ingang van 1 juli 2017 is Deloitte Accountants BV een Nederlands onderdeel van Deloitte NWE LLP.'

Qua opbrengst en resultaat zijn de volgende parameters van belang:

Deloitte	2017/2018 (EUR 1.000)	2016/2017 (EUR 1.000)
Netto-omzet	202.400	202.022
Kosten van uitbesteed werk en andere externe kosten	32.859	38.817
Personeelskosten	99.038	95.719
Overige bedrijfskosten	58.067	57.825
Bedrijfsresultaat	12.436	8.721
Netto-resultaat na belastingen	7.268	3.758

Onder de post *Personeelskosten* zijn tevens begrepen de kosten van ondersteunend personeel zoals secretaresses die vanuit Deloitte Group Support Center BV voor bijna 4 miljoen euro zijn doorbelast. Tevens is in deze post begrepen, de *'terbeschikingsstellingsvergoeding van gevolgmachtigen'* ad bijna 11,3 miljoen euro (2017/2018). Het gaat om 64 gevolgmachtigden (te vergelijken met partners bij andere accountantsorganisaties).

Onder de post Overige bedrijfskosten is een bedrag van ruim 32,5 miljoen euro (2017/2018) aan groepskosten begrepen (huisvesting, automatisering en ondersteunende diensten).

Deloitte	(EUR 1.000)
Eigen vermogen per 1 juni 2017, bestaande uit:	-/- 3.512
Geplaatst kapitaal	4.450
Overige reserves	-/- 11.720
Onverdeeld resultaat	3.758
Af: onttrekking wegens resultaatverdeling	3.758
Bij: uit resultaatverdeling	3.758
Bij: resultaat 2017/2018	7.268
Saldo per 30 juni 2019	3.757

Voorts is van belang dat er sprake is van een achtergestelde lening van Deloitte Holding BV ad ruim 10 miljoen euro, die Deloitte Accountants BV tot haar weerstandsvermogen rekent.

Deloitte Accountants BV had in het boekjaar 2017/2018 gemiddeld 1.314 werknemers, waarvan 64 gevolgmachtigden.

EY (Jaarstukken 2017/2018, 25 september 2018)

Ernst & Young Accountants LLP hanteert een organisatie-model waarbij zij het personeel zelf in dienst heeft. Bepaalde kosten worden door andere EY-organisatieonderdelen aan deze entiteit doorbelast. Het verloop van het eigen vermogen laat zien, dat de in Ernst & Young Accountants LLP behaalde winst, telkens als dividend wordt uitgekeerd. Er worden geen reserves aangehouden.

De organisatiestructuur is als volgt:

'Ernst & Young Accountants LLP is a limited liability partnership incorporated and domiciled in the United Kingdom. (...) All members (partners) participate in EY NL and, depending on their professional grouping, in EY Accountants LLP or EY Belastingadviseurs LLP. There are contractual arrangements under which the entire result of EY Accountants LLP is distributed to EY NL.'

Qua opbrengst en resultaat zijn de volgende parameters van belang:

EY	2017/2018 (EUR 1.000)	2016/2017 (EUR 1.000)
Revenue	525.880	491.503
Services provided by foreign EY member firms and third parties	98.982	80.905
Employee benefits expenses	215.482	203.140
Other operating expenses	136.962	138.460
Operating profit	80.875	78.385

Onder de post *Other operating expenses* is een bedrag opgenomen van ruim 38,75 miljoen euro voor *International EY charges* en een bedrag ad ruim 53,4 miljoen euro voor *Charged expenses from EY NL*.

Het verloop van het eigen vermogen is als volgt:

EY	(EUR 1.000)
Eigen vermogen per 1 juli 2017	0
Bij: resultaat 2016/2017	73.094
Af: dividenduitkering	73.094
Saldo per 30 juni 2017	0
Bij: resultaat 2017/2018	76.134
Af: dividenduitkering	76.134
Saldo per 30 juni 2018	0

Het verloop laat zien, dat de in Ernst & Young Accountants LLP behaalde winst, telkens als dividend wordt uitgekeerd. Er worden geen reserves aangehouden. Dit staat als volgt in de stukken: *'the profits of Ernst & Young Accountants LLP accrue to Ernst & Young Nederland LLP which, according to fixed rules, makes the distribution of profits determined from the consolidated financial statements of Ernst & Young Nederland LLP.'*

EY Accountants LLP had in 2017/2018 het aantal van 2.743 medewerkers, waarvan 150 partners.

KPMG Accountants NV (Jaarstukken 2017-2018, 19 maart 2019)

KPMG Accountants N.V. heeft blijkens het navolgende, overeenkomsten afgesloten met KPMG Staffing & Facility Services BV (waar het personeel in dienst is) en KPMG NV. Daardoor blijft een klein bedrag aan winst achter in KPMG Accountants NV, dat vervolgens als dividend wordt uitgekeerd. Daardoor blijft de eigen vermogen-positie relatief beperkt.

De organisatiestructuur is als volgt:

'KPMG Accountants NV (the Company) operates exclusively in the Audit business segment. KPMG NV holds the shares in KPMG Accountants NV.'

Coöperatie KPMG UA is the ultimate parent company of KPMG Accountants NV. KPMG Accountants NV is (...) through KPMG a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ('KPMG International'), a Swiss entity.'

Qua opbrengst en resultaat zijn de volgende parameters van belang:

KPMG	2017/2018 (EUR 1.000)	2016/2017 (EUR 1.000)
Revenue	263.815	247.250
Cost of outsourced work and other external charges	38.815	39.405
Cost charged by KPMG Staff & Facilities Services BV	189.960	171.315
Contractual agreement with KPMG NV	30.200	25.633
Other expenses	-/- 1.755	4.716
Operating result/Profit for the year	6.595	6.181

De post *Cost charged by KPMG Staff & Facilities Services BV* wordt als volgt omschreven: *'All supporting services, including the supply of staff which is necessary for the performance of the practice, are provided by KPMG Staffing & Facility Services BV. KPMG Services & Facility Services BV charges costs without surcharge.'*

De post *Contractual agreement with KPMG NV* wordt als volgt omschreven: *'In accordance with an agreement between KPMG NV and its subsidiaries KPMG Accountants NV is bound to pay immediately to KPMG NV ninety seven and a half percent of all revenues less services paid to KPMG Staffing & Facility Services BV and less expenses that is required to bear itself. The profit of KPMG Accountants NV therefore equals to two and a half percent of its revenue.'*

Het verloop van het eigen vermogen is als volgt:

KPMG	(EUR 1.000)
Eigen vermogen per 1 oktober 2016, bestaande uit:	6.339
Aandelenkapitaal	
Resultaat 2015/2016	71
	6.268
Af: dividenduitkering	6.268
Bij: resultaat 2016/2017	6.181
Saldo per 1 oktober 2017	6.252
Af: dividenduitkering	6.181
Bij: resultaat 2017/2018	6.595
Saldo per 30 september 2018	6.666

Het verloop laat zien, dat de in KPMG Accountants NV achtergebleven winst, telkens als dividend wordt uitgekeerd.

KPMG Accountants NV heeft zelf geen medewerkers in dienst. Verder wordt gemeld: *'Board members do not receive a compensation for their activities as board member of KPMG Accountants NV.'*

PwC (Jaarverslag 2018/2019, 20 september 2019)

PwC Accountants NV hanteert een organisatiemodel waarbij zij het personeel zelf in dienst heeft. Bepaalde kosten worden door andere PwC-organisatieonderdelen aan deze entiteit doorbelast. PwC accountants NV keert de winst jaarlijks als dividend uit.

De organisatiestructuur is als volgt:

'PricewaterhousdeCoopers Accountants NV (...) is een 100%-deelneming van PwC BV. Deze BV is een 100%-deelneming van Holding PwC Nederland BV. Alle gewone aandelen van deze vennootschap worden gehouden door de Duitse vennootschap PwC Europe SE Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, terwijl Coöperatie PwC Nederland UA één (en het enige) prioriteitsaandeel in Holding PwC Nederland BV houdt. Aan dat aandeel zijn zeggenschapsrechten verbonden.'

Voorts is van belang: *'De besloten vennootschappen van de beroepsbeoefenaren (partner-bv's) hebben een aansluitingsovereenkomst met Coöperatie PwC Nederland UA (Coöperatie) en met Holding PwC Nederland BV. Deze aansluitingsovereenkomst houdt in dat de partner-bv de beroepsbeoefenaar tegen een vergoeding ter beschikking stelt ter uitoefening van een beroep (...).'*

Qua opbrengst en resultaat zijn de volgende parameters van belang:

PwC	2018/2019 (EUR 1.000)	2017/2018 (EUR 1.000)
Netto-omzet	351.194	334.602
Kosten van uitbesteed werk en andere externe kosten	25.048	25.128
Salarissen	114.192	103.836
Sociale lasten	24.119	21.166
Overige bedrijfskosten	141.582	129.632
Bedrijfsresultaat	46.253	54.840
Resultaat na belastingen	44.527	53.442

In de post *Kosten van uitbesteed werk en andere externe kosten* zijn de kosten van diensten van derden opgenomen, *'waaronder andere leden van het PwC-netwerk'*.

In de post *Overige bedrijfskosten* is voor EUR 51 miljoen euro aan doorberekende kosten opgenomen; de *Overige kosten* omvatten ook interne kosten. Conform de jaarrekening: *'Doorberekende kosten hebben betrekking op de toerekening van kosten voor centrale diensten door PwC BV. De overige kosten bestaan onder andere uit kosten voor interne doorbelastingen en verzekeringen en overige kosten voor beroepsaansprakelijkheid.'*

Het verloop van het eigen vermogen is als volgt:

PwC	(EUR 1.000)
Groepsvermogen per 30 juni 2018, bestaande uit:	59.408
Geplaatst kapitaal	45
Agioreserve	5.921
Resultaat na belastingen	53.442
Af: dividenduitkering	53.442
Bij: resultaat 2018/2019	44.527
Saldo per 30 juni 2019	50.493

PwC Accountants NV keert de behaalde winst jaarlijks als dividend uit.

Voorts is er sprake van achtergestelde leningen: *'Holding PwC Nederland BV heeft een achtergestelde lening verstrekt in hoofdsom groot EUR 17.875.000 (...). Het nominale lening bedrag per ter beschikking gestelde beroepsbeoefenaar bedraagt EUR 162.500. Dit betreft een lening die is achtergesteld ten opzichte van de overige schulden van de Vennootschap.'*

PwC had in 2018/2019 het aantal van 2.038 medewerkers, waarvan 111 partners.

Uit de bespreking van de jaarrekeningen van de Big4 in voorgaand intermezzo volgt dat de feitelijke eigen vermogenspositie van de accountantsentiteiten binnen de Big4 gering is. Dit als gevolg van dividenduitkeringen en doorbelastingen vanuit het netwerk. De uitkomst van de door accountantsorganisaties (als onderdeel van een netwerkorganisatie) gehanteerde financiële werkwijze, is dat in de accountantsentiteit relatief weinig vermogen achterblijft. Ten aanzien van organisaties waarbij op balansdatum wel een substantieel vermogen wordt getoond, blijkt dat dit in het volgende verslagjaar door dividenduitkeringen weer wordt verlaagd.

Ook volgt uit het model dat de wijze van interne verrekeningen binnen de Big4 verschilt. Zo toont PwC na interne doorbelastingen relatief veel winst in de accountantsentiteit, terwijl door KPMG direct 97,5% wordt afgeroomd (zie in dit verband ook aanbeveling 16 hierna).

Voorgaande brengt de MCA tot de conclusie dat de vermogenspositie van de accountantsentiteiten niet past bij de status van systeemorganisatie (met de bijbehorende systeemrisico's). De zelfstandige weerbaarheid van deze organisaties is gering, waarbij het de vraag is op welke wijze het netwerk zal reageren indien de accountantsentiteit in gevaar komt.

Bovendien zijn de mogelijkheden voor belanghebbenden om de accountantsentiteit zelfstandig aan te spreken na aansprakelijkstelling gering. Het is immers geen zekerheid dat daar waar de Big4 risico's hebben verzekerd, de verzekering ook tot uitkering zal overgaan na verwijtbare incidenten. Dergelijke incidenten hebben reeds tot diverse schikkingen voor substantiële bedragen met de Big4 geleid (zie overzichten hierna die zijn ontleend aan: Pheijffer, M. en N. Zetteler, *Geschied of ongeschied? That's the question*, NJB 1 maart 2019).

Kortom: de MCA is van mening dat de financiële positie en de weerbaarheid van de Big4 goed inzichtelijk dienen te zijn en dat die weerbaarheid bovendien dient te worden verhoogd. In dit verband wordt *ring fencing* aanbevolen alsmede verhogen van het buffervermogen.

Tot slot wijst de MCA erop dat soortgelijke vraagstukken worden behandeld in het *Groenboek Accountancy* (Europese Unie, 2010) alsmede in actuele discussies in het Verenigd Koninkrijk en in Australië.

Overzicht schikkingen met belangengroepen

Datum berichtgeving	Bedrijf	Soort kwestie	Schikkingsbedrag
29 april 2009	Deloitte en Heijnis & Koelman (actuaris) Verbond voor Verzekeraars DNB	Faillissement verzekerings- maatschappij Vie d'Or	1) Deloitte en Heijnis & Koelman € 38,5 miljoen (waarvan het overgrote deel voor de accountant) 2) Verbond voor Verzekeraars € 6,5 miljoen 3) Daarnaast droeg DNB € 8,5 miljoen bij in de kosten van claimanten
2013	EY	Faillissement Landis	Bedrag is onbevestigd; in publicaties wordt uitgegaan van enkele tientallen miljoenen euro's
Oktober 2014	Imtech KPMG	Fraude Imtech	Exacte bedrag niet openbaar gemaakt
Januari 2016	PwC	Madoff-fraude	US\$ 55 miljoen
22 augustus 2017	Deloitte	Faillissement Innoconcepts	€ 6,5 miljoen
4 juni 2018	Deloitte	Fraude Ahold	Niet bekend gemaakt

Overzicht: schikkingen curatoren

Datum berichtgeving	Bedrijf	Soort kwestie	Schikkingsbedrag
Juni 2013	EY	Faillissement Landis	€ 11,5 miljoen
December 2015	Bestuurders Innoconcepts, Deloitte	Faillissement Innoconcepts	€ 18 miljoen
Februari 2016	PwC	Faillissement Econcern	€ 25 miljoen
November 2018	PwC	Faillissement Zonnehuizen	€ 1,8 miljoen

J) Invoering *ring fencing* en het verstevigen van het buffervermogen bij OOB-vergunninghouders

Opmerking vooraf: de MCA heeft in voorgaand intermezzo alleen de gegevens van de Big4 opgenomen. Bij deze aanbeveling worden vooralsnog de OOB-vergunninghouders als betrokken partij genoemd. Nader onderzoek dient uit te wijzen of – indien deze aanbeveling wordt overgenomen – deze louter op de Big4 van toepassing wordt verklaard, dan wel op alle OOB-vergunninghouders. De MCA heeft zich vooralsnog beperkt tot de Big4 omdat deze in ieder geval als systeemorganisaties moeten worden beschouwd. Gegeven de schaalomvang van de Next2 in het OOB-segment kan de vraag of deze twee OOB-vergunninghouders in het kader van de aanbevelingen sub J, ook als systeemorganisaties zijn te beschouwen wellicht ook negatief worden beantwoord.

Aanbeveling 15: Geen *profit pooling* maar *ring fencing*

j.1 De MCA heeft eerder aangegeven dat het intern verrekenmodel, schadelijke prikkels en kwetsbaarheden kent. Echter, in de gesprekken en informatie-uitwisseling met de MCA wordt vanuit met name de grote accountantsorganisaties aangegeven, dat dit onderwerp door hen niet als een knelpunt wordt (h)erkend.

j.2 De MCA ziet dit – zoals reeds aangegeven in haar eerste twee rapporten – toch anders. Het tussen partners verdelen van het resultaat (*profit pooling*) dat is behaald door de controletak en door de andere geledingen binnen multidisciplinaire organisaties, kan binnen de partnerstructuur van dergelijke organisaties tot discussies leiden over resultaatverdeling, de per tak te behalen marges of het plegen van investeringen. Discussies die tot ongewenste uitkomsten kunnen leiden, althans een uitkomst waarbij de belangen van de controletak en de adviestak niet gelijk opgaan.

De MCA staat een structuur voor waarin sprake is van *ring fencing* in plaats van *profit pooling*.

Accountantsentiteiten binnen accountants- en adviesorganisaties, keren hun winsten veelal als dividend binnen de concernstructuur uit. Een ander onderdeel van de systematiek binnen de multidisciplinaire organisatie is, dat opbrengsten van de afzonderlijke takken via doorbelastingen door concernonderdelen worden afgeroomd. Daarna heeft op hoger organisatieniveau *profit pooling* met de andere entiteiten binnen de organisatiestructuur plaats. *Ring fencing* zorgt ervoor dat de opbrengsten uit de accountantsentiteit, in de toekomst louter worden verdeeld onder de partners die werkzaam zijn binnen die entiteit.

Een systeem van *ring fencing* schept – samen met het opbouwen van buffervermogen binnen de accountantsentiteit (zie hierna) – extra waarborgen om bij de OOB-vergunninghouders, die tevens als systeemorganisaties kunnen worden aangemerkt (en die daarmee too big to fail zijn), bescherming te bieden in geval van marktfalen. Door *ring fencing* wordt de accountantsentiteit weerbaarder (*resilience*). Bovendien worden schadelijke prikkels vermeden en geeft het een zuiverder inzicht in de kosten en opbrengsten die met wettelijke controle-opdrachten zijn gemoeid.

Zie in soortgelijke zin de aanbeveling van de Engelse mededingingsautoriteit (*Competition & Markets Authority, CMA*) in het rapport *Statutory audit services market study* van 18 april 2019. Daarin wordt voorgesteld: *'No profit sharing between the audit practice and the non-audit practice, with audit partner remuneration linked to the profits of the audit practice only.'*

De Engelse *Financial Reporting Council (FRC)* toont zich in haar reactie van 21 januari 2019 op de CMA-consultatie eveneens een duidelijk voorstander van *ring fencing*:

'Requiring the governance and leadership of an audit firm to focus on the needs of the audit business, rather than being distracted by the needs of other, sometimes larger service lines is to be encouraged. A firm which has fewer external conflicts and distractions is better placed to focus on the delivery of high-quality work. One of the ways that this could be done is by ring fencing revenues from non-audit services so that they form no part of the remuneration of members of the audit practice, ensuring there is no incentive to sell services other than the statutory audit, and related assurance work where there is a clear need for the auditor to undertake it (...) Firms need properly to consider how to capitalize their audit business so that it is able to invest the resources required to deliver consistently high-quality audit work, and that investment should not have to rely, in part, on a wider subsidy from the firm's network and other service lines. If the CMA concludes that such a ring fence should be part of the final remedy, then the financial resilience of ring-fenced audit firms would need to be modelled and tested rigorously.'

Ook in het nog lopende Australisch parlementair onderzoek naar de accountancysector komt het onderwerp aan bod. Bijvoorbeeld in een consultatiereactie (28 oktober 2019) van professor Fels (Monash and Oxford University), die duidelijk uitlegt waarom het niet voldoende is om een scheiding tussen audit en non-auditdiensten (zoals we in Nederland al kennen) aan te brengen. Afscheid nemen van *profit pooling* en de stap zetten naar *ring fencing* is dan ook een duidelijke stap vooruit:

'The problem with simply banning all non-audit service provision for audit clients as the UK firms have proposed is that conflicts are not entirely eliminated. Audit partners' profit shares would for example continue to be paid out of a combined profit pool covering the firms' audit and non-audit businesses; and if pay is to be more directly aligned with the actual performance of the audit division, with audit quality being the remuneration performance measure, benchmarks that only separation delivers are needed too: they include transfer pricing, separate accounts and an end to profit sharing.'

j.3 Het vanuit OOB-organisaties opgebrachte argument dat dit systeem als nadeel heeft, dat op deze wijze geen financiële bijdrage door de adviestak aan de controletak kan worden gegeven (bijvoorbeeld in tijden waarin de resultaten van de controletak achterblijven, of daar investeringen moeten worden gepleegd), is oplosbaar. Bijvoorbeeld door het vormen van extra buffers binnen de controletak (zie aanbeveling 17 hierna). Ten tweede door marktconforme leningen te verstrekken tussen de geledingen binnen de multidisciplinaire organisatie of vanuit de internationale netwerkstructuur (externe financiering is eveneens een optie).

'De scheiding tussen 'Assurance' en 'Advisory' is sinds kort juridisch verankerd. Er is dus nu sprake van zowel een operationele als een juridische scheiding.' En: 'Als 'Assurance' ook financieel zou zijn afgesplitst dan is het zwakker en minder weerbaar.' (Big4)

'Er is profit-pooling Nederland breed.' (Big4)

'De auditpraktijk moet duidelijk nog een been bijtrekken in de winstgevendheid.' (Big4)

'Bij 'Assurance' wordt er gestuurd op kwaliteit. Andere business lines zijn meer omzet gedreven.' (Big4)

'Onze fiscalisten en adviseurs realiseren zich dat ze met ons onder een trustlabel werken. We hebben in het kader van kwaliteitsverbetering nog nooit iets niet gedaan omdat dat de winst omlaag zou brengen.' (Big4)

'Breedheid van het traject was en is van groot belang. Ook 'Advisory' realiseert zich dat kwaliteit essentieel is.' (Big4)

'Er is sprake van profit pooling op niveau Nederland. Daarbij is enerzijds wel sprake van enige differentiatie in de partnerbeloning omdat de verdien capaciteit van de andere service lines hoger is dan die van assurance, anderzijds is sprake van een hoge solidariteitsbijdrage omdat de lines elkaar wel nodig hebben.' (Big4)

'Het heeft geen enkel nut, ook vanuit onafhankelijkheid, om een scheiding aan te brengen tussen 'Audit' en 'Advisory'. Juist integendeel, de focus op het belang van de brand zorgt ervoor dat ook vanuit 'Advisory' een enorme push is op kwaliteit van de audit. In onze visie zou sub-branden van 'Audit' juist tot meer maatschappelijke zorg over de kwaliteit leiden want dan verdwijnt er een intrinsieke prikkel vanuit de continuïteit van het bedrijf.' (Big4)

Ring fencing betreft vooral een financiële splitsing en is een stap richting audit only, echter zonder spill over-effecten

j.4 Met *ring fencing* wordt een stap gezet in de richting van een splitsing tussen controle en advies, een stap in de richting van *audit only*. Niet noodzakelijkerwijs door het aanbrengen van een algehele juridische splitsing, maar vooral door het aanbrengen van een financiële splitsing. Daarmee worden bijvoorbeeld de opbrengsten en partnerinkomsten die voortvloeien uit de wettelijke taak, voor het maatschappelijk verkeer transparanter en worden impliciet en expliciet aanwezige (commerciële) prikkels en invloeden alsmede het verstrekken van kruissubsidies vermeden. Bovendien kan beter worden beoordeeld of wettelijke controle-opdrachten tegen een prijs worden uitgevoerd die maatschappelijk gezien acceptabel is en voor de accountant(sorganisatie) ook passend en toereikend is.

j.5 Daarentegen gaat *ring fencing* niet zover als *audit only*, waardoor samenwerking tussen accountants en adviseurs onder gemeenschappelijke naam waar nodig mogelijk blijft. Op deze wijze kunnen de positieve kanten van het bestaande systeem worden behouden – zoals de makkelijke toegankelijkheid tot specialistische kennis – en worden zogeheten negatieve *spill over*-effecten gemitigeerd.

De MCA geeft hierna enkele citaten weer die van belang kunnen zijn in de discussie over *ring fencing* (en tevens voor wat betreft de beloning die past bij de uitvoering van een wettelijke taak):

'Er is bewust voor gekozen om geen financiële splitsing tussen de business lines aan te brengen.' (Big4)

'Er is een indruk hoe de verschillende service lines ten opzichte van elkaar performen, maar er worden op die wijze geen cijfers bijgehouden. Er is dus geen behoefte aan kostentoe rekening want dat zou leiden tot minder solidariteit en collectiviteit. Daardoor is niet precies bekend wat de winstgevendheid is van de verschillende linies.' (Big4)

'Een cap op de hoge salarissen van partners in een beroepsgroep die een belangrijke maatschappelijke functie vervult. Wij vinden dat er meer geld in de sector moet blijven voor investeringen in innovatie, controlebudgetten en voor medewerkersparticipatie.' (manifest NBA-Young Profs, 20 april 2019)

'De auditpraktijk moet duidelijk nog een been bijtrekken in de winstgevendheid van de praktijk. Via de verdelingsvraag lossen we dat tijdelijk op. Voor de afzienbare termijn werkt dit, maar dit zal op langere termijn wel anders moeten omdat je anders een te grote druk op de solidariteit legt.' (Big4)

'We zullen in de gesprekken bij Assurance nooit aangeven dat je omzet of winstgevendheid te laag is, maar natuurlijk komen die onderwerpen wel aan de orde. Natuurlijk begint het met kwaliteit maar we moeten onze mensen ook kunnen betalen.' (Big4)

'Het beeld in de buitenwereld is: accountants verdienen veel te veel. De remuneratie van de accountant is de volgende 'olifant in de kamer'. (Big4)

MCA verwacht kritiek en weerstand vanuit de sector op deze aanbeveling

j.6 De MCA verwacht dat de partners van OOB-vergunninghouders de invoering van *ring fencing* (en de hierna te bespreken verplichting tot het vormen van een buffervermogen), mogelijk niet positief zullen ontvangen en daarom weerstand bieden (*the system fights back*). In het verleden is dat binnen de accountancysector namelijk ook het geval geweest bij andere financieel getinte maatregelen (in haar tweede rapport verwijst de MCA ten aanzien van niet-OOB-vergunninghouders bijvoorbeeld naar onderwerpen zoals: de afschaffing van *goodwill*, de invoering van een *claw back*-regeling en de invoering van een pensioenregeling).

Ring fencing kent mogelijke na- en voordelen

j.7 Juist vanwege de te verwachten kritiek en weerstand, schenkt de MCA hier aandacht aan een aantal mogelijke na- en voordelen (niet-limitatief) van het systeem van *ring fencing*. Hoogleraar Bouwens heeft (in reacties op www.accountant.nl) bijvoorbeeld aangegeven dat een negatief effect van een splitsing tussen de controle- en de adviestak, de uitstroom van partners binnen de controletak zou kunnen zijn. Namelijk omdat voor hen het gevaar bestaat dat de partnerfee omlaag gaat. De MCA kan niet uitsluiten dat deze uitstroom zich zal voordoen, maar verwacht niet dat het een massale uitstroom zal worden. Immers, soortgelijke argumenten werden in het verleden ook genoemd ten aanzien van de top van het bedrijfsleven (met name in de bancaire sector), indien voor hen beperkingen in de belonings sfeer zouden worden toegepast. De daadwerkelijke uitstroom en vlucht naar het buitenland is tot op heden echter uitgebleven. Ten aanzien van de accountancysector verwacht de MCA overigens dat er genoeg gegadigden overblijven, die ook tegen een (eventueel) lagere partnerfee dan thans bij de Big4 het geval is, het partnerschap ambiëren. Daaronder jongere professionals die andere afwegingen ten aanzien van werk en beloning maken.

j.8 Een tweede mogelijk negatief effect, betreft de stijging van de controlefee die OOB-vergunninghouders in rekening zullen willen brengen, teneinde het inkomen op het huidige peil te houden. Gegeven de marktmacht van deze vergunninghouders en het feit dat OOB-organisaties zich nu eenmaal verplicht moeten laten controleren, is een stijging van de controlefee inderdaad waarschijnlijk. Voorts zou de werkdruk kunnen toenemen, met als risico negatieve kwaliteitseffecten.

In dezen zouden de Raden van Commissarissen van deze vergunninghouders een oogje in het zeil moeten houden opdat de controlefee (en uiteindelijk de partnerfee) op redelijk niveau blijft, althans op een niveau dat past binnen de maatschappelijke verhoudingen en het publiek belang. Bij het bepalen van dat niveau is tevens van belang dat het hier gaat om het door accountants (mogen) uitvoeren van een wettelijke taak. Ook zouden de Raden van Commissarissen moeten bewaken, dat de werkdruk als onbedoeld effect van *ring fencing* oploopt. Bijvoorbeeld door het aspect kwaliteit als leidend criterium te (blijven) hanteren in het beoordelings-, belonings- en promotiebeleid.

j.9 Invoering van *ring fencing* kan volgens de MCA echter ook positieve effecten opleveren. Zo kan het een stimulans zijn voor innovatie. Immers, als de partnerfee onder druk komt te staan wordt het lonend om wegen te zoeken waarop hetzelfde werk sneller, slimmer en goedkoper kan worden gedaan.

Ten tweede constateert de MCA dat de balans – of *comfortabele spagaat* – tussen compliance en professional judgment binnen de sector nog niet is gevonden. Anders gezegd: de kosten van de controle zijn ook hoog omdat vergunninghouders zelf de nadruk te veel op compliance richten. Met de partnerfee onder druk, zou ook hier de snellere weg naar een betere balans kunnen worden gevonden.

Ten derde past het systeem van *ring fencing* beter dan *profit pooling* bij de uitvoering van een wettelijke taak. De MCA trekt hier een parallel met de discussie binnen de financiële sector, waarin systemen worden gehanteerd waarbij het vermogen ten behoeve van nutsactiviteiten wordt of kan worden afgescheiden van het vermogen van de zakenactiviteiten. Bij *ring fencing* binnen de accountancy, separeer je de resultaten die gemoeid zijn met *wettelijk verplichte activiteiten* van de resultaten die worden behaald met *commerciële adviesdiensten*.

Nader onderzoek naar exacte uitwerking aanbeveling inzake ring fencing nodig

De MCA reikt in dit rapport ten aanzien van *ring fencing* geen volledig uitgewerkte oplossing aan, die is ook elders nog niet voorhanden. Het onderwerp *ring fencing* maakt echter ook onderdeel uit van de hervormingsplannen in het Verenigd Koninkrijk en in een parlementair onderzoek naar de accountancysector in Australië. Indien het in die landen (of elders) wordt toegepast, zullen ook daar nader uitgewerkte oplossingen moeten komen.

Het uitwerken van een oplossing kent meerdere varianten. Twee uitersten zijn mogelijk. Ten eerste: de vrijwillige invoering door de betrokken OOB-vergunninghouders van een dergelijk systeem, mede naar aanleiding van de analyse van de MCA. Dat is de meest simpele wijze en kan worden gestimuleerd door de Raad van Commissarissen van systeemorganisaties.

Ten tweede via wettelijke maatregelen, bijvoorbeeld door *ring fencing* als eis toe te voegen aan de vergunningsvoorwaarden van OOB-vergunninghouders. Dat zou tot rechtstreeks aandeelhouderschap van controlepartners in de accountantsentiteit kunnen leiden, hetgeen diverse juridische consequenties met zich brengt.

Juridische complicaties kunnen voortvloeien uit artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht is vervat van ongestoord genot op eigendom. Voorts kan het recht op vrije vestiging, overheidsingrijpen mogelijk in de weg staan. Echter, toepassing van het proportionaliteitsbeginsel en het treffen van mitigerende maatregelen zouden uitkomst kunnen bieden.

Ten aanzien van (in ieder geval) de Big4 is er sprake van systeemorganisaties en systeemrisico's, hetgeen qua proportionaliteit zwaardere vergunningseisen zou kunnen rechtvaardigen. Een mitigerende maatregel zou het hanteren van een uitgroeimodel ten aanzien van het huidige model (*profit pooling*), alsmede een ingroeimodel ten aanzien van het voorgestane model (*ring fencing*) kunnen zijn. Voorts hoeft *ring fencing* er niet aan in de weg te staan dat controlepartners, indien dat in het samenspel tussen adviseur- en controlepartners zo wordt overeengekomen, aandeelhouder in de overkoepelende holding blijven.

Indien *ring fencing* niet op vrijwillige basis tot stand komt en juridische drempels aan invoering van *ring fencing* in de weg zouden blijken te staan, dient nader onderzoek te volgen. Daarbij dient dan gezocht te worden naar andere oplossingen om de punten die de MCA met deze maatregel wil verbeteren, op een andere wijze te adresseren. Het gaat dan in ieder geval om maatregelen die:

1. Het systeemrisico verminderen.
2. De weerbaarheid van systeemorganisaties vergroten.
3. De transparantie ten aanzien van de financiële situatie van systeemorganisaties – inclusief interne verrekensystemen) vergroten.
4. Borgen dat voor wettelijke controle-opdrachten toereikende vergoedingen worden verkregen.
5. Voorkomen dat kruissubsidies worden verstrekt.
6. Mogelijkheden tot aansprakelijkstelling (vanuit het daarmee gediende publiek belang) verbeteren.

Accountants (de controletak) moeten de 'eigen broek' kunnen ophouden, toereikende en passende beloningen voor controle-opdrachten

j.10 De MCA is van mening, dat de controletak ten alle tijden de 'eigen broek' zou moeten kunnen ophouden en er dus geen sprake zou mogen zijn van afhankelijkheid van de adviestak. Die mening wordt feitelijk onderbouwd vanuit een blik op het verleden.

j.11 De Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants (GBR 1994) stellen in artikel 34 het volgende: *'De registeraccountant dient in de uitoefening van zijn beroep zijn honorarium vast te stellen met inachtneming van aard en omvang der verrichte werkzaamheden.'*

De *Nadere voorschriften inzake onafhankelijkheid van de accountant* (2002) bepalen in paragraaf 3.3.4 het volgende: *'Een accountant moet kunnen aantonen dat de vergoeding voor een wettelijke controle toereikend is om voldoende tijd en gekwalificeerd personeel vrij te maken voor de uit te voeren taak en om vaktechnische richtlijnen en kwaliteitswaarborgen in acht te nemen. Hij moet eveneens kunnen aantonen dat de toegewezen capaciteit ten minste gelijk is aan die welke zou worden toegewezen aan andere werkzaamheden van vergelijkbare aard.'* Deze bepaling is toentertijd onder meer in de regelgeving opgenomen om *lowballing* tegen te gaan: het aanbieden van de controle van de jaarrekening beneden kostprijs is niet toegestaan.

De GBR 1994 zijn later vervangen door de *Verordening Gedragscode* (VGC 2010). Daarin staat in paragraaf B1 240.1 het volgende:

'Bij de onderhandeling over het verlenen van een professionele dienst is het de openbaar accountant toegestaan een honorarium te bedingen dat door hem passend wordt geacht. Het feit dat een openbaar accountant voor dezelfde professionele dienst een lager honorarium vraagt dan een andere openbaar accountant of een openbaar Accountant-Administratieconsulent is op zich niet strijdig met de beroepsethiek. Desondanks kan door de hoogte van het gevraagde honorarium een bedreiging ontstaan. Zo kan bijvoorbeeld door het behartigen van het eigenbelang sprake zijn van een bedreiging wegens een gebrek aan deskundigheid en zorgvuldigheid. Deze bedreiging zal met name een rol kunnen spelen indien het gevraagde honorarium dermate laag is dat het moeilijk zal zijn voor die prijs de opdracht in overeenstemming met de van toepassing zijnde vaktechnische en overige beroepsvoorschriften uit te voeren.'

De VGC 2010 is vervangen door de *Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants* (VGBA 2014). In deze code ontbreekt een soortgelijke bepaling ten aanzien van het honorarium. Wel is het zo dat de code verder wordt ingevuld door voorbeelden in NBA-handreiking 1130, waarin ook voorbeelden van een correcte toepassing van de VGBA 2014 zijn opgenomen. Uit de NBA-handreiking (paragraaf 3) volgt dat de accountant een passende vergoeding voor zijn controle-opdracht dient te vragen en te verkrijgen.

Overigens komt het Engelse *House of Commons* in de studie *The Future of the Audit* (26 maart 2019, paragraaf 118) tot soortgelijke conclusies en wordt de kruissubsidie van de advies- naar de controletak gehekeld:

'The opaque economics of audit undermine independence, erode trust and stifle competition. Audit can only be transparent and independent when it is fully priced. It will only be fully priced when it is no longer subsidized. Therefore, subsidies must end and audit must stand on its own two feet. We conclude that governance separation does not go far enough on the grounds that it fails to deliver independence and does not end cross -subsidies.'

Tevens wordt het Kingman-rapport aangehaald (Sir John Kingman, *Independent review of the Financial Reporting Council (FRC)*, 18 december 2018, paragraaf 116), die stelt: *'An important attraction of what the CMA is proposing is that there would be a clean ring-fencing within the firms, such that cross-subsidy could not occur.'*

j.12 De MCA leidt uit voorgaande regels af, dat de vergoeding voor controle-opdrachten toereikend en passend dient te zijn. *Lowballing* is niet toegestaan, ook niet als er compensatie is tussen de controle- en de adviestak.

'Het belang van een voorschrift tegen lowballing met compensatie tussen diensten is groter naarmate de overige dienstverlening door accountantsorganisaties omvangrijker is.'

'Audit mag geen 'loss-leader' zijn.'

'Een maatregel tegen lowballing kan echter ook worden gezien als concurrentie bevorderend.'

Accountantskantoren die uitsluitend accountantscontrole-opdrachten uitvoeren ('audit-only') zijn in het nadeel als kantoren die het full-serviceconcept aanhangen, controle-opdrachten weten te winnen met lage controlefees die zij compenseren met overige dienstverlening.'

Ontleend aan: F.D.J. van Schaik (voorheen *national technical director accountancy* van Deloitte), *Een toereikende controle voor de jaarrekeningcontrole*, MAB, juni 2003.

Aanbeveling 16: Thema-onderzoek AFM naar realisatie op opdrachten, het intern verrekenmodel en de invloed van internationale netwerkstructuren

j.13 De MCA heeft voorts bevonden dat binnen accountantsorganisaties, door partners en management wordt gestuurd op de zogeheten *realisatie bij controle-opdrachten*. Ijkpunt voor de realisatie is de benodigde hoeveelheid (q) uren voor de controleopdracht maal het wenselijke of commerciële uurtarief (p). De feitelijke realisatie betreft het honorarium dat op de opdracht wordt gerealiseerd. In de praktijk ligt de feitelijke realisatie regelmatig beneden het ijkpunt. De MCA heeft bij de Young Profs nagevraagd of de realisatie een rol speelt in de controle.

'Het is vrij normaal dat er een lagere realisatie is, die de afgelopen periode ook verder onder druk is komen te staan omdat er meer wordt gedaan. Het is best wel frustrerend indien een opdracht onvoldoende rendeert.' (Young Prof)

'Als meer uren niet bespreekbaar is bij de klant, betekent dit echter niet dat het aantal uren onder druk komt te staan, dan wordt er meer verlies gemaakt.' (Young Prof)

'Het antwoord is vrij omslachtig. Er zit een dilemma in dat je klanten in bepaalde sectoren wilt doen, maar dat je feitelijk niet de uren betaald krijgt voor het commerciële tarief.' (Young Prof)

j.14 De MCA beveelt aan op het thema *realisatie op opdrachten* in de toekomst uit te diepen. Bijvoorbeeld door het (periodiek) instellen van een thema-onderzoek van de AFM onder OOB-vergunninghouders. Kernvraag is dan of er *toereikende* en *passende* vergoedingen voor controlewerkzaamheden worden bedongen. Een analyse van de realisatiecijfers is daaraan dienstbaar.

j.15 Een ander belangrijk aandachtspunt dat met het intern verrekenmodel samenhangt, betreft de internationale netwerkstructuur. Die structuur brengt met zich dat de internationale organisatie in een aantal gevallen onder meer beslist over de doorbelastingen binnen het netwerk, investeringen, de afwikkeling van incidenten (verzekeringspool en afwikkeling schadevergoeding) en andere strategische keuzes. Vanuit OOB-vergunninghouders wordt bovendien erkend dat de druk vanuit het netwerk soms groter is dan de druk die ontstaat door de samenwerking tussen accountants en adviseurs op lokaal niveau.

j.16 Gegeven de thans beperkte informatievoorziening en transparantie ten aanzien van de genoemde punten (intern verrekenmodel alsmede de invloed van en de geldstromen van en naar de internationale netwerkstructuren), beveelt de MCA aan dat de AFM periodiek (bijvoorbeeld driejaarlijks) een thema-onderzoek onder OOB-vergunninghouders instelt naar de werking van interne verrekenmodellen en de invloed (druk) vanuit de internationale netwerkstructuren.

'De strategie wordt bepaald door Global. De operationele vertaling wordt bepaald door de Raad van Bestuur in Nederland. Nederland krijgt geen financiële targets, maar er zijn wel internationale doelen. Dus als we afwijken is er wel sprake van een challenge, maar het uiteindelijke besluit ligt in Nederland.' (Big4)

'Internationaal ging het alleen maar over geld, dat is nu veel gebalanceerder. In de Verenigde Staten start het verhaal nu met 'why' en niet meer met 'het partnerinkomen moet naar X'. De balans is er nog wel anders dan in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk beweegt het door de scherpe maatschappelijke opinie, meer de kant van Nederland op.' (Big4)

'Er is geen sprake van internationaal opgelegde targets, de Nederlandse praktijk is geheel autonoom. Maar Nederland is wel internationaal gebonden, dus bij afwijking is er wel sprake van een internationale challenge. Daarin heeft men dan de positie van comply or explain.' (Next2)

'Internationaal ziet in dat wij in Nederland onze eigen verantwoordelijkheid hebben en global leadership durft Nederland niet meer te overrulen. Lokaal hebben we voldoende autonomie om zelf op een afwijkende wijze de financiële paragraaf in te vullen en daarin is steun van de Rad van Commissarissen.' (Big4)

'Een deel van de omzet wordt aan het internationale netwerk afgedragen voor het financieren van gezamenlijke investeringen, er is geen sprake van profit pooling.' (Big4)

'Discussies met internationale netwerkorganisaties inzake referrals over uren en kwaliteit worden steeds minder.' (Big4)

'De instelling van een Raad van Commissarissen die de Raad van Bestuur-leden verplicht voordraagt en die de beloning van de Raad van Bestuur bepaalt, is internationaal nog steeds een heel bijzonder fenomeen.' (Next2)

'Ten opzichte van het verleden maar ook ten opzichte van de internationale organisatie zijn er in Nederland verhoudingsgewijs meer 'fee burners' ten opzichte van 'fee earners'.' (Big4)

'Internationaal is er een set van randvoorwaarden (winstgevendheid, groei, kwaliteit) waar je aan moet voldoen. Zolang je daarbinnen blijft, wat in Nederland het geval is, heb je volledig mandaat. Indien je afwijkt komt er een challenge.' (Big4)

'De winst gaat voor 50% naar internationaal en die gezamenlijke winst wordt dan, naast gebruik voor overall investeringen, via een puntensysteem weer herverdeeld over alle landen. Dit heeft een dempende werking waardoor landen die het op een bepaald moment even moeilijk hebben, worden gesteund. Voor Nederland geldt dat het de eer te na is om per saldo meer te ontvangen.' (Next2)

Aanbeveling 17: Stellen van een norm voor en het aanleggen van buffervermogen

j.17 De jaarrekeningen van accountantsorganisaties (dus niet van de netwerkstructuur of de holding, maar louter van de accountantsentiteit) maken duidelijk dat veruit het grootste deel van de behaalde resultaten wordt verdeeld en uitgekeerd aan de moedermaatschappij binnen het netwerk, en ook dat relatief weinig reserves binnen de accountantsentiteit worden aangehouden.

j.18 De MCA is om ten minste drie redenen voorstander van een vergroting van de buffers voor OOB-vergunninghouders en voor het stellen van normen dienaangaande. Ten eerste omdat OOB-vergunninghouders te boek staan als systeemorganisaties en buffers bijdragen aan het afdekken van het daarmee gepaard gaande systeemrisico.

j.19 Ten tweede omdat op die wijze een natuurlijke en permanente bron bestaat waaruit investeringen kunnen worden gepleegd. Het vermindert op die wijze de eventuele financiële afhankelijkheid van de controletak ten opzichte van de adviestak.

'Een ander belangrijk punt om te overwegen is of een auditkantoor zo belangrijk zou mogen worden dat de ondergang ervan de markt ernstig zou verstoren. Hoewel de inspanningen van de grote firma's om het risico van een faillissement tot een minimum te beperken, worden toegejuicht, hebben de zorgpunten betrekking op de centrale vraag of zulke kantoren die 'te groot zijn om failliet te gaan' mogelijk een moreel risico kunnen opleveren. Om op zulke zorgpunten in te spelen, volgens dezelfde benadering als wordt gehanteerd in de bankensector, moeten de concepten van ordelijke faillissementen, waaronder wilsverklaringen, op een proactieve basis worden onderzocht voor dergelijke systeemrelevante kantoren.' (Groenboek Europese Commissie, 2010)

j.20 Ten derde veroorzaken incidenten maatschappelijke schade. Daar waar sprake is van verwijtbare betrokkenheid van de accountant(sorganisatie) bij incidenten, dient door derden verhaal plaats te kunnen vinden. De praktijk leert dat dit thans een stroperig proces is waarbij verzekeraars en het internationale netwerk vertragend werken. Een buffervermogen maakt het voor het leiderschap binnen accountantsorganisaties (bestuurders en commissarissen) makkelijker om sneller (al dan niet nadat door derden conservatoir beslag is gelegd) verantwoordelijkheid te nemen voor incidenten en het compenseren van schade, waardoor bovendien geschonden vertrouwen snel(ler) kan worden hersteld.

In het Verenigd Koninkrijk speelt dezelfde type discussie. In dat verband heeft de Engelse regering vragen aan de grootste 6 accountantsorganisaties gesteld aangaande hun financiële weerbaarheid (Financial Times, 12/13 november 2019):

'The UK government has questioned the six largest accounting firms on their ability to survive a financial shock, in a test of resilience that comes ahead of a possible industry break-up. In a five-page letter, the department for business, energy and industrial strategy asked about the capital strength and insurance provisions of PwC, Deloitte, EY, KPMG, Grant Thornton and BDO.

Among 19 questions, the letter asked: "Why shouldn't you be holding additional equity capital given the risks that your audit business faces? (...)

The letters were sent as the UK government considers whether to implement sweeping proposals by the competition regulator to improve choice and quality in the audit market. Its recommendations include breaking up the Big Four firms and introducing mandatory joint auditing for large listed companies. The exercise was prompted by concerns over vulnerability at some of the firms, according to insiders at accounting groups who have held conversations with the department in recent weeks.

In a question that recalls the implosion in 2002 of Arthur Andersen, the department for business, which is led by Andrea Leadsom, also asked the firms to share their "contingency planning" for the risk of failure at any large audit firm, which would disrupt the provision of audit services and the overall stability of the UK financial system.'

j.21 De MCA benadrukt het belang van het derde punt met name omdat het onder meer de incidenten zijn en de prestatiekloof is, die mede de aanleiding vormen tot: de constatering dat er sprake is van een structureel probleem binnen de sector, voor het geschonden vertrouwen, voor de hervormingsagenda en voor het instellen van commissies zoals de CTA en de MCA. Een manier om betrokkenheid bij incidenten te voorkomen (en daarmee de prestatiekloof te verkleinen), is het aanbrengen van een extra prikkel die risico's op ongewenst gedrag voorkomt. Daartoe zijn binnen de sector reeds maatregelen genomen op individueel niveau (*claw back*-regeling). Door extra buffers te vormen krijgt ook de accountantsorganisatie *skin in the game* en ontstaat daarmee een collectieve stimulans binnen de partnerstructuur van accountantsorganisaties om misstanden via een adequaat werkend kwaliteitsborgingssysteem maar ook via (interne) sociale controle te voorkomen.

Als norm voor de omvang van het buffervermogen, kan bijvoorbeeld een percentage van ten minste 15% van de totale omzet van de accountantsentiteit worden genomen. Ook is het goed denkbaar dat een (te indexeren) absolute ondergrens wordt bepaald.

Welke norm uiteindelijk ook wordt verkozen: deze dient passend te zijn voor het afdekken van het systeemrisico dat de OOB-vergunninghouders als systeemorganisaties met zich brengen. Dat risico vormt immers de aanleiding om te komen tot de aanbevelingen inzake *ring fencing* en buffervermogen.

Voorts beveelt de MCA aan een periode te bepalen waarin de aangroei van het buffervermogen redelijkerwijs dient plaats te vinden.

Aansprakelijkheid

j.22 In het verlengde hiervan is de MCA van mening dat het goed is dat accountantsorganisatie in voorkomende gevallen aansprakelijk kunnen worden gesteld en eventuele schade moeten vergoeden. De regels dienaangaande dienen dan ook niet ten gunste van deze organisaties te worden versoepeld, hetgeen zo nu en dan door betrokkenen in de sector juist wel wordt bepleit. Overigens zal het, indien de door de sector getroffen maatregelen en veranderingen renderen, niet snel tot aansprakelijkstelling komen. De kwaliteit is dan immers zodanig dat van verwijtbare incidenten immers niet snel sprake zal zijn.

'Een 'brand damaging event' raakt aan de kern van wat we zijn. Een claim raakt niet alleen de partners die werken in het netwerkonderdeel, het is een global aspect. Aansprakelijkheid loopt via (her) verzekeringen enerzijds en anderzijds via financiering die door de tijd heen beetje bij beetje ten laste van de partnergroep komt.' (Big4)

'Aansprakelijkheid is een prikkel om kwaliteit te leveren. En dat is van belang voor aangesloten organisaties, de bescherming van de brand is wezenlijk.' (Big4)

'Er zal ook geen terugval komen omdat ze inmiddels goed ervaren hebben dat fouten beter voorkomen kunnen worden. Dat is veel goedkoper.' (Big4)

j.23 De discussie over financiële transparantie van en door accountantsorganisaties, speelt bijvoorbeeld ook in het Verenigd Koninkrijk. Het gaat daarbij onder meer om de winstgevendheid, vermogenspositie en interne verrekensystemen van accountantsorganisaties. Zie in dit verband de volgende passages in de *Brydon-review* (Sir Donald Brydon, *Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, 18 december 2019):

'Audit firms are privileged to deliver a mandated product; they do so to give confidence in business and meet a public need. This privilege granted by law creates a market to serve the public interest. Given the public interest nature of the work it seems not unreasonable that society should have sight of the profitability of the activity (and the financial strength of the firms conducting it). Today's transparency reports from the major firms do not consistently distinguish earnings derived from audit from other activities and serve, in the area of audit, only to confuse further. I understand that at a time were firms conduct consulting and other services beside audit, an analysis of profitability is complex and involves allocation of overheads and shared costs. However, I am told that such accountants exist. Nevertheless, as long as that profitability is hidden, then a rational debate about liability is impossible.' (paragraaf 25.2.1 *Brydon-review*)

'This year at least one firm (EY) has written to audit committee chairs indicating a probable need to increase audit fees. Without transparency as to the profitability of audit, it is impossible for a rational analysis of the issue to be undertaken. That transparency has not been forthcoming through the firms' transparency reports. Of course, calculating profitability in today's business models is difficult, but I see this as a necessary step to restoring confidence and trust. Many complex multinational businesses are able to do so.' (paragraaf 25.0.7 *Brydon-review*)

K) Mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar

Aanbeveling 18: Mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar

k.1 In het rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* stelt de AFM (pagina 47 rapport) het volgende voor:

'Het is wettelijk vereist dat voor afgifte van de controleverklaring een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) wordt uitgevoerd voor ten minste OOB-controles. Dit vier-ogen principe kan verder worden bestendigd met het oog op een verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles, door de OKB-er de controleverklaring te laten meetekenen. De OKB is een belangrijk onderdeel van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie. Doordat de controleverklaring zichtbaar door zowel de accountant als de OKB-er wordt getekend, wordt transparantie betracht naar de gebruikers van de controleverklaring. Hiervan kan een positieve prikkel uitgaan op de namens de accountantsorganisatie uitgevoerde OKB.'

k.2 De MCA ondersteunt het AFM-voorstel. Althans in die zin, dat in de af te geven controleverklaring door de OKB-er voortaan dient te worden aangegeven dat deze een OKB op de controle en het controledossier heeft uitgevoerd en dat hij deze accoord heeft bevonden.

Met de AFM ziet de MCA van deze maatregel een positieve prikkel op het OKB-proces uitgaan. Die prikkel is nodig om de OKB naar het niveau van een AFM-toetsing te laten toegroeien.

De MCA-aanbeveling om de OKB-er de controleverklaring mee te laten tekenen, betreft een werkwijze die in Duitsland reeds mogelijk is. Dit ingevolge paragraaf 322 van het *Handelsgesetzbuch*. Voorts is onder meer van belang, paragraaf 48 van de *Satzung der Wirtschaftsprüferkammer über die Rechte und Pflichten bei der Ausübung der Berufe des Wirtschaftsprüfers und des vereidigten Buchprüfers*. In de toelichting op de laatstbedoelde paragraaf staat:

'Als Maßnahme der auftragsbezogenen Qualitätssicherung ist, wenn der WP/vBP dies im Rahmen seiner Eigenverantwortlichkeit als notwendig erachtet, auch ein Berichtskritiker oder auftragsbegleitender Qualitätssicherer zu bestimmen (vgl. zu § 48). (...)

Ein Berichtskritiker (§ 48 Abs. 2) kann bei der jeweiligen Prüfung auch die Rolle eines weiteren verantwortlichen Prüfungspartners ausfüllen und in dieser Funktion ebenfalls unterzeichnen. Dies bedeutet, dass er sich im Rahmen der Berichtskritik mit allen wesentlichen Aspekten des Auftrages und der Auftragsdurchführung befassen muss. Für ihn gilt das gleiche wie zuvor für den weiteren verantwortlichen Prüfungspartner dargelegt. Die Besonderheit in der Zusammenarbeit zwischen dem vorrangig verantwortlichen WP/vBP und dem weiteren verantwortlichen Prüfungspartner liegt bei dieser Fallkonstellation darin, dass allein der vorrangig verantwortliche WP/vBP für die Einzelheiten der Organisation und Durchführung der Prüfung und für die Erstellung des Prüfungsberichts verantwortlich ist, während der weitere verantwortliche Prüfungspartner und Berichtskritiker neben den Aufgaben des weiteren verantwortlichen Prüfungspartners und Mitunterzeichners die Berichtskritik, nicht aber die Einzelheiten der Prüfungsdurchführung verantwortet. Damit ist das für die Aufgaben des Berichtskritikers erforderliche Maß an Prozessferne vor allem in Bezug auf den Prüfungsbericht erfüllt.

Der auftragsbegleitende Qualitätssicherer kann dagegen die durch die Unterzeichnung eines Bestätigungs- oder Versagungsvermerks dokumentierte Rolle eines weiteren verantwortlichen Prüfungspartners nicht übernehmen. Er muss über den gesamten Prozess die prozessunabhängige Kontrolle sicherstellen. Dies kollidiert mit einer gleichzeitigen Durchführungsverantwortung für diesen Prozess, die der auftragsbegleitende Qualitätssicherer als weiterer Unterzeichner und damit ebenfalls verantwortlicher Prüfungspartner hätte.'

k.3 Het betreft een prikkel ten aanzien van het kwaliteitsborgingssysteem binnen vergunninghouders, die de MCA noodzakelijk acht daar de AFM bij te veel toetsingen van (onderdelen van) een controledossier tot het oordeel onvoldoende is gekomen, terwijl de OKB-er niet tot een dergelijk oordeel is gekomen. Het is eenvoudigweg onacceptabel dat er bijvoorbeeld in het recente (14 november 2019) AFM-rapport inzake de toetsing van de Next5, in de 12 dossiers die de AFM als onvoldoende heeft aangemerkt, telkens een OKB of IKO heeft plaatsgevonden zonder een dergelijk oordeel (onvoldoende). Ten aanzien van het laatste (28 juni 2017) AFM-rapport inzake de Big4 geldt hetzelfde: van de 19 door de AFM als onvoldoende aangemerkte dossiers, heeft 16 keer een OKB en eenmaal een IKO plaatsgevonden. Dergelijke – vanuit het publiek belang bezien – onacceptabele rapportcijfers dienen voorts een flinke stimulans voor OOB-vergunninghouders te zijn, om hun interne inspecties in de nabije toekomst een stevige kwaliteitsimpuls te geven.

L) Blijvende aandacht voor aspecten zoals werk-, tijds- en budgetdruk, partnerbetrokkenheid en kwaliteitsindicatoren

De sector stelt: meer aandacht voor werkdruk in de sector.....

I.1 De MCA constateert dat het onderwerp werk-, tijds- en budgetdruk, de laatste anderhalf jaar nadrukkelijker is gaan leven binnen accountantsorganisaties en dat daarop vooruitgang wordt geboekt. Dit is niet alleen van belang als kwaliteitswaarborg, maar ook om het accountantsberoep voor de jonge(re) garde en nieuwe instroom aantrekkelijk en werkbaar te houden. Het is voorts positief dat in de door accountantsorganisaties gerapporteerde cijfers, een verhoging is te zien van partnerbetrokkenheid op opdrachten en dat er daarnaast sprake is van een vermindering van het aantal opdrachten per partner. Anders gezegd: per cliënt is er gemiddeld genomen meer partneraandacht dan in het verleden.

I.2 Overigens constateert de MCA wel, dat er relatief veel aandacht vanuit de Big4 bestaat voor het onderwerp werkdruk. Aan de onderwerpen tijdsdruk en budgetdruk wordt aanzienlijk minder aandacht geschonken. Die aspecten zijn echter ook van belang en die verdienen volgens de MCA dan ook meer aandacht.

'Het gaat beter met de werkdruk.' (Young Prof)

'De feitelijke werkdruk is verlaagd, hetgeen blijkt uit de daling van het gemiddeld aantal overuren. De verlaging van de werkdrukperceptie wordt gerealiseerd door een betere planning, waarbij rekening wordt gehouden met allerlei (waaronder privé-) omstandigheden.' (Big4)

'Er wordt nu meer aandacht besteed aan factoren als werk-, budget- en tijdsdruk, er wordt afgestemd of budgetten realistisch zijn. Er is aandacht voor persoonlijke omstandigheden. Er is aandacht voor hoe je om kan gaan met werkdruk.' (Young Prof)

'Wij hebben geen specifiek onderzoek gedaan naar werkdruk, tijdsdruk en budgetdruk. Deze aspecten zijn wel meegenomen in een recent uitgevoerde Risico-inventarisatie en Evaluatie door de Arbo-dienst. Hier zijn in het plan van aanpak enkele doelstellingen opgenomen voor met name de werkdruk. Daarnaast is in 2018 een Systematische Integriteits Risico-Analyse (SIRA) uitgevoerd waar aspecten van werkdruk, tijdsdruk en budgetdruk in de analyse zijn meegenomen.' (niet-OOB)

'Nog niet gerealiseerd is de verlaging van de werkdruk. Wel is de werkdrukbeleving positief veranderd. Het effect van de genomen maatregelen is dat op dit moment de planning weergeeft dat sprake is van 'meer mensen dan werk', terwijl een jaar geleden de situatie was 'meer werk dan mensen'.' (Big4)

'Het sturen op het terugbrengen van de omvang van de portefeuille per partner is de maatregel met de grootste impact.' (Next2)

'Voorbeeld aangaande tijdsdruk: wekelijks worden 4 uren voor onverwachte werkzaamheden gereserveerd.' (Young Prof)

'Objectief is de harde werkdruk opgelost. Subjectief is de beleving van werkdruk nog niet opgelost.' (Big4)

'Ook bij ons kwamen signalen van medewerkers over werkdruk en budgetdruk naar voren bij de bespreking van de SRA Cultuurscan, maar niet als grote knelpunten.' (niet-OOB)

'De hoogte van de beloning is niet de reden voor vertrek, maar compliance-druk en dientengevolge onvoldoende boeiend werk, alsmede de werkdruk.' (Big4)

.....er zijn echter ook belangrijke contra-indicaties inzake werkdruk, zoals onderzoek door de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

I.3 De Inspectie SZW heeft begin 2019 aangekondigd een onderzoek uit te gaan voeren naar werkomstandigheden in (onder meer) de accountancysector. De bevindingen vanuit dit onderzoek zijn van belang voor het eindrapport van de MCA, die daarom de betrokken medewerkers van SZW heeft uitgenodigd voor een gesprek. Daarin is door hen een toelichting gegeven op de voorlopige bevindingen.

I.4 Er is sprake van een tweetal onderzoeken, gericht op Young Professionals (YP), waarin de accountancysector is betrokken:

(1) Verdiepend onderzoek naar *psychosociale arbeidsbelasting (PSA)* en *arbeids(markt)discriminatie (AD)* bij zes grote werkgevers in de sectoren: academische ziekenhuizen, horeca, ICT en accountancy. In de accountancysector zijn 2 grote organisaties geselecteerd (waarvan 1 Big4). Het onderzoek is uitgevoerd middels (onder meer) een analyse van beleidsdocumenten, een enquête onder YP (een kleine 50 respondenten), verdiepende gesprekken met YP en focusgroepen met YP.

(2) Inspectie onder 28 accountantsorganisaties naar het aspect PSA. De inspectie is met name gericht op de aspecten: risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), werkdruk, agressie en ongewenst gedrag. Voor het onderzoek zijn: 10 kleine (<20 fte), 10 middelgrote (20 -50 fte) en 8 grote (> 50 fte) accountantsorganisaties geselecteerd. In het onderzoek zijn beleidsdocumenten betrokken en zijn verdiepende gesprekken gevoerd met verantwoordelijk professionals (zoals: management, HR, Arbo, OR).

I.5 De SZW-rapportage zal naar verwachting in januari 2020 worden gepubliceerd.

Enkele voor de MCA relevante (voorlopige) bevindingen uit onderzoek Inspectie SZW

- 1) Het beleid naar psychosociale arbeidsbelasting (PSA, waaronder werkdruk) en *arbeids(markt)discriminatie (AD)*, staat nog in de kinderschoenen. **De helft van de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties beschikt niet over een getoetste risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E).** Dit is normaal de basis voor een goede inventarisatie van risico's. In de aanwezige RI&E's zijn de risico's voor werkdruk en ongewenst gedrag vaak onvoldoende in kaart gebracht.
- 2) **Bij werkdruk gaat het om meer dan werktijden en het aantal gewerkte uren.** Zo gaat het bij werkdruk bijvoorbeeld ook om aspecten zoals het niveau van het werk afgezet tegen kennis en kunde van de werknemer, alsmede het tempo waarin het werk moet plaatsvinden en de combinatie tussen werk, studie en privé.
- 3) Bij **ongewenst gedrag** is er sprake van bewust en onbewust ongewenst gedrag en discriminatie (leeftijd, deeltijd en sekse). **De helft van de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties heeft te weinig maatregelen getroffen om ongewenst gedrag te voorkomen.** Belangrijke tekortkomingen zijn voorlichting en training van werknemers en leidinggevenden, een open cultuur waarin een gezamenlijk normenkader wordt weggezet, dat leidt tot opstelling en naleving van procedures. Ongewenst gedrag door de cliënt wordt vaak niet als agressie herkend.
- 4) Beleidsmatig wordt aangegeven dat aandacht wordt geschonken aan de noodzakelijke maatregelen inzake PSA en AD. **De meeste Young Profs zijn echter niet met die maatregelen bekend** en weten ook niet precies bij wie zij terecht kunnen indien er binnen hun organisatie iets speelt.

- 5) Belangrijke **risico's inzake werkdruk voor Young Profs** in de accountancysector zijn:
 - *Sector: busy season*, combinatie werk en studie, langdurige klantrelaties (hetgeen tot intimidatie/ druk van cliënten kan leiden).
 - *Organisatie*: onvoldoende begeleiding en feedback, overwerkcultuur, veel werk en erg snel moeten werken. Voorts hebben leidinggevenden niet altijd de juiste tijd, kennis en belangen.
 - *Individu*: net van school vormt werken een *reality shock*, hoge ambities die kunnen leiden tot de *fear of missing out* (FOMO), gebrek aan referentiekader.
- 6) Belangrijke **algemene oorzaken van de werkdruk** in de accountancysector op basis van inspectie-resultaten: te veel werk, hoog werktempo, druk in de keten, stijl van leidinggeven, privé-werkbalans, gebrek aan autonomie en afwijkende werktijden.
- 7) Belangrijke **oorzaken werkdruk Young Profs**: piekbelasting, *technostress* (mails en andere communicatie/ afleiding), combinatie werk en studie, onervarenheid, omgang met klanten en perfectionisme.
- 8) **Fear Of Missing Out uit zich onder meer in het verzwijgen van overuren. Deze worden vaak niet geschreven om klant en werkgever niet teleur te stellen.**
- 9) **Incidenten zoals intimidatie/druk door klanten, worden slechts in beperkte mate (25%) gemeld, onder meer omdat Young Profs bang zijn voor de gevolgen van melden voor hun carrière.**
- 10) Binnen de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties is sprake van **verzuiling tussen organisatie, leidinggevenden en werknemers**. Het gebrek aan aansluiting tussen de drie domeinen, remt adequate preventie van PSA en AD.
- 11) **Meer aandacht voor PSA werkt preventief** en zorgt voor binding van werknemers: meer motivatie, effectievere inzet, minder verloop en kwaliteitsverlies, meer werkplezier en een betere cultuur.
- 12) **Bij bijna 80% van de geïnspecteerde accountantsorganisaties (van klein tot groot) is de aandacht voor werkdruk niet in orde**: risico's niet specifiek omschreven en deze sluiten niet aan op het werkveld, maatregelen sluiten niet aan op risico's, evaluaties blijven achterwege, betreft vaak een eenmalige exercitie door HR zonder borging in de lijn.

..... *nieuw onderzoek van Young Profs toont ondanks alle inspanningen binnen de sector, evenmin significante verbeteringen ten aanzien van werkdruk.*

I.6 De NBA Young Profs hebben in 2019 (net als in 2017) een onderzoek uitgevoerd naar onder meer werkdruk. Naar verwachting worden de resultaten eind januari/begin februari 2020 gepubliceerd. De MCA mag – desgevraagd – thans reeds enige resultaten uit het onderzoek bekend maken (met het voorbehoud dat de uiteindelijk door de Young Profs te publiceren onderzoeksresultaten kunnen afwijken), namelijk:

- Young Profs merken anno 2019 in hun dagelijkse praktijk binnen hun organisatie dat er ten opzichte van 2017 veranderingen plaatsvinden op het gebied van cultuur en kwaliteit;
- sectorbreed is sprake van een lichte afname van het gemiddeld aantal gewerkte uren (geschreven plus ongeschreven uren) in het drukke seizoen. Namelijk van gemiddeld 60 uur in 2017, naar gemiddeld 58 uur in 2019;
- echter, de lengte van het drukke seizoen neemt licht toe. Namelijk van gemiddeld 19 weken in 2017, naar 20 weken in 2019.

Werkuren in en duur van drukke seizoenen	Big4 2017	Big4 2019	Middelgroot kantoor 2017	Middelgroot kantoor 2019	Klein kantoor 2017	Klein kantoor 2019	Gemiddeld 2017	Gemiddeld 2019
Geschreven en ongeschreven uren per week	55	54	51	50	51	46	53	51
Tijdsbesteding studie, inclusief colleges, in uren per week	8	7	7	7	6	7	7	7
Totaal uren per week	63	61	58	57	57	53	60	58
Duur drukke seizoenen in weken	18	18	20	22	20	21	19	20

Werkuren buiten drukke seizoenen	Big4 2019	Middelgroot kantoor 2019	Klein kantoor 2019	Gemiddeld 2017	Gemiddeld 2019
Geschreven en ongeschreven uren per week	43	41	40	42	42
Tijdsbesteding studie, inclusief colleges, in uren per week	7	7	7	7	7
Totaal uren per week	50	48	47	49	49

Aanbeveling 19: In jaarlijks transparantieverlag van OOB-vergunninghouders weergave van gegevens ten aanzien van nieuw samen te stellen set Audit Quality Indicators ten aanzien van onder meer werkdruk

I.7 Eerder wees de MCA in deze beschouwing op de door de AFM in het rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* genoemde model van *Audit Quality Indicators*. De MCA beveelt aan om vanuit de sector (in overleg met de AFM en zo mogelijk te accorderen door de Minister van Financiën) een set met de meest relevante AQI's op te stellen (ook ten aanzien van werk-, tijds- en budgetdruk alsmede partnerbetrokkenheid) en de OOB-vergunninghouders daarover te laten rapporteren in hun transparantieverlagen.

I.8 De MCA beveelt voorts aan dat alle OOB-vergunninghouders in hun transparantieverlag jaarlijks verslag doen van de uitgangspunten en objectieve criteria die zij hanteren ten aanzien van werk-, tijds- en budgetdruk, alsmede van de wijze waarop zij die druk bewaken en welke knelpunten zij ervaren. Een soortgelijke aanbeveling is van toepassing op de genoemde partnerindicatoren en andere AQI's.

I.9 Gegeven de (voorlopige en nog niet gepubliceerde) uitkomsten van zowel het recente onderzoek van de Inspectie SZW als dat van de Young Profs, dienen met betrekking tot de werkdruk daarbij zowel de *geschreven* als de *ongeschreven* uren als AQI's te worden geïnventariseerd. Overigens dient het uitgangspunt wat de MCA betreft te zijn dat medewerkers van accountantsorganisaties *alle* uren schrijven. Tevens dient door de leiding van accountantsorganisaties te worden bewaakt, dat er geen angst onder medewerkers ontstaat ten aanzien van het schrijven van gewerkte uren.

Aanbeveling 20: Dashboard Accountancy onderbrengen bij een onafhankelijke entiteit alsmede rapportage in het Dashboard van de Audit Quality Indicators van niet-OOB-vergunninghouders

I.10 De MCA heeft kennisgenomen van de volgende passage in de consultatiereactie van de NBA (31 oktober 2019) op het interim-rapport van de CTA, namelijk:

'De NBA heeft eerder dit jaar het online-dashboard accountancy gepubliceerd, waarin wij periodiek, publiekelijk rapporteren over de kwaliteit en prestaties van accountantskantoren. Wij zijn gaarne bereid om dit dashboard desgewenst verder te ontwikkelen in samenspraak met de toezichthouder en andere stakeholders, het dashboard onder te brengen in een daarvoor op te richten onafhankelijke entiteit of over te dragen aan de toezichthouder.'

I.11 De MCA ziet het als een stap vooruit indien de sector niet alleen bepaalt wat er in het *Dashboard* wordt opgenomen. Voorts is het voor de geloofwaardigheid van het *Dashboard* beter indien dit is opgenomen in een door de NBA voorgestelde *onafhankelijke entiteit*. Daarom steunt de MCA het voorstel van de NBA en beveelt aan te komen tot het bij een onafhankelijk orgaan onderbrengen van het *Dashboard Accountancy*. In dat *Dashboard* kunnen vervolgens de AQI's voor de niet-OOB-vergunninghouders worden opgenomen. Een alternatief is dat de gegevens van niet-OOB-vergunninghouders worden opgenomen in en gepubliceerd via de AFM-Monitor.

Sturend en performatief gedrag

I.12 Overigens wijst de MCA erop dat ook bij het opstellen van en het werken met AQI's, moet worden gewaakt voor een technocratische benadering. AQI's dienen om inzicht te geven, onder meer in ontwikkelingen van cijfers in de loop der tijd (longitudinaal). Het werken met AQI's houdt het risico in dat louter op indicatoren wordt gestuurd om sociaal-wenselijke uitkomsten te verkrijgen.

Dergelijk performatief gedrag dient, zowel door OOB- als niet-OOB-vergunninghouders, te worden vermeden. Elders in dit rapport wordt het feit genoemd dat de sector wijst op de stijging van het aantal vaktechnische consultaties, hetgeen door de melders van die ontwikkeling als positief wordt ervaren. Echter, het MCA-onderzoek wijst ook uit dat de drempel om tot een dergelijke consultatie over te gaan is verlaagd. Indien dat zou zijn gedaan om de cijfers positief te laten ogen, wordt een schijnwerkelijkheid weergegeven en mist de indicator zijn doel.

Kortom: degenen die betrokken zijn bij de rapportage van AQI's, de verslaggeving daarover en de beoordeling daarvan, dienen alert en kritisch te zijn ten aanzien van performatief gedrag.

8.4 Organisatie en individu

M) Integrale aanpak cultuur- en gedragsverandering, verkrijgen balans tussen compliance en professional judgment

Kloof tussen tone at the top & the smell of the place

m.1 De MCA is in hoofdstuk 4 van dit eindrapport nadrukkelijk op het onderwerp cultuur- en gedragsverandering ingegaan. Een belangrijke notie in dat hoofdstuk, betreft het feit dat cultuur is geduid als een uitingsvorm van de *collectieve houding en gedrag*. Het gaat daarom niet alleen om de juiste *tone at the top* binnen een accountantsorganisatie, het gaat bij de realisatie van cultuurverandering uiteindelijk om *the smell of the place* binnen de gehele organisatie (van de werkvloer tot en met de top).

m.2 De MCA constateert dat de kloof tussen de top en de werkvloer met betrekking tot de beleving ten aanzien van waar het veranderproces thans staat, nog te groot is. Waar het leiderschap van met name de grootste accountantsorganisaties oprecht van mening is op de goede weg te zijn, constateert de MCA nog een kloof tussen hen en de (leem)laag daaronder. En daarmee tussen woorden en daden. Dit wordt mede veroorzaakt door een aantal spanningsvelden (of ambivalenties). Bijvoorbeeld tussen het willen en

het kunnen leveren van kwaliteit. Door zowel een kwalitatief (vaktechniek) als kwantitatief (hoeveelheid personeel) capaciteitsgebrek, ligt daar een belangrijk (bestuurlijk) aandachtsgebied. Ambivalentie ziet de MCA met name ook terug in het nog niet kunnen vinden van de juiste balans tussen een op beheersing en compliance gerichte cultuur enerzijds en adaptief vermogen en een lerende cultuur anderzijds.

Aanbeveling 21: Benader cultuur- en gedragsverandering integraal door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext; en (4) gedrag in onderlinge samenhang te behandelen

m.3 De eerste aanbeveling van de MCA op het gebied van cultuur, vloeit logischerwijze voort uit hetgeen in hoofdstuk 4 uitgebreid aan de orde is gesteld. Voor de onderbouwing van deze aanbeveling wordt dan ook korthedshalve naar dat hoofdstuk (alsmede het daarin opgenomen analysemodel) verwezen.

m.4 De aanbeveling luidt als volgt: benader cultuur- en gedragsverandering integraal door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext en (4) gedrag in onderlinge samenhang te behandelen. Het gaat daarbij om een complexe hoeveelheid systeemeigenschappen, remmende factoren, schadelijke prikkels en kritische succesfactoren.

Voorbeelden daarvan zijn: (a) de noodzakelijke verbetering van de verbinding tussen topleiding, management en werkvloer; (b) de noodzakelijke versterking van een effectieve leiderschapsstijl en veranderdeskundigheid; (c) de noodzakelijke versterking van de verandercapaciteit; (d) de noodzakelijke verhoging van de verandersnelheid, omdat het risico op verandermoeheid en -apathie alsmede op weerstand tegen veranderingen zoveel mogelijk moet worden voorkomen of gemitigeerd.

Dit alles om sneller de beweging te kunnen maken van een technocratische en op compliance gerichte cultuur, naar een adaptieve en op leren gerichte cultuur.

m.5 De leiding van accountantsorganisaties dient bovendien meer kwaliteit te ontwikkelen op het gebied van cultuur- en gedragsverandering en het daarbij sturen op integraliteit. Bij de (door)ontwikkeling van hun leiderschap, zijn *commitment*, *competentie* en *bewustwording* kritische succesfactoren. Deze factoren bepalen in belangrijke mate of de bestaande kloof tussen beleid en de executie daarvan, kan worden overbrugd.

Aanbeveling 22: Veranderaanpak niet te veel baseren op vragenlijsten en zelfevaluaties; meer buitenstaanders, diversiteit en inclusiviteit zijn voor de veranderaanpak van belang

m.6 De MCA heeft over het algemeen een vrij traditionele veranderaanpak waargenomen. Niet zelden spelen instrumenten zoals zelfevaluaties en vragenlijsten daarbij een belangrijke rol. Als eerste stap, met het doel om het net op te halen en met elkaar in gesprek te komen, is dat nuttig. Maar er is meer nodig dan dat. Voor verbreding en verdieping van de veranderaanpak is – als gezegd – een integrale benadering nodig. Deze dwingt tot het verkrijgen van inzicht in de complexiteit van hetgeen moet worden aangepakt, opdat effectief kan worden veranderd. Die effectiviteit kan en moet worden vergroot door het verandertraject minder te baseren op vorenbedoelde instrumenten en notities van enkele nauw betrokken beleidsmakers. In plaats daarvan dient een verbreding naar een grotere groep betrokkenen plaats te vinden, zodat (adaptief) veranderen en leren binnen de accountantsorganisatie gemeengoed worden en de verandercapaciteit wordt verstevigd.

m.7 De MCA constateert voorts dat bij het proces van cultuur- en gedragsverandering een beperkt aantal personen is betrokken, die niet zelden voortkomen uit de oude cultuur die nu juist moet veranderen. Een belangrijke les in veranderprocessen is dat je niet moet veranderen, onder leiding van degenen die mede de oorzaak zijn van de noodzaak tot verandering. De MCA begrijpt echter dat dit niet altijd anders kan. Juist daarom acht de MCA de invloed van bijvoorbeeld de Young Profs op het veranderproces van groot belang. Maar ook zij hebben een blik van binnenuit. Daarom is meer diversiteit in het proces – in deze te verstaan als: een blik van buiten naar binnen – van groot belang.

m.8 Organisaties en leiders in de accountancysector moeten zich bij de verdere ontwikkeling van cultuur en gedrag, niet te zeer baseren op instrumenten zoals zelfevaluaties en vragenlijsten. Anderen van buiten de accountancysector kunnen – vanwege hun blik van buiten naar binnen – een goede bijdrage leveren aan vraagstukken aangaande cultuur- en gedragsverandering en de ontwikkeling van steviger leiderschap. Dergelijke betrokkenheid alsmede meer diversiteit en inclusiviteit, beveiligen accountantsorganisaties en hun leiders tegen blinde vlekken en bevorderen het niet-zelfgenoegzaam veranderen. Hierdoor kunnen de benodigde veranderingen beter en sneller worden doorgevoerd.

Aanbeveling 23: De balans tussen professional judgment en compliance dient met hoge prioriteit op de agenda van de raden van bestuur en commissarissen te (blijven) staan

m.9 In haar voorgaande rapporten constateerde de MCA dat accountantsorganisaties vaak technocratisch handelen en te zeer op compliance zijn gericht. Hoewel ten aanzien van dit aspect door met name de OOB-vergunninghouders stappen vooruit zijn gezet en er steeds meer wordt gestuurd op een meer adaptieve houding, constateert de MCA dat de juiste balans tussen de genoemde aspecten nog niet is hervonden. De daaruit voortvloeiende aanbeveling is dan ook dat dit onderwerp met hoge prioriteit op de agenda van de Raden van Bestuur en Commissarissen van accountantsorganisaties dient te (blijven) staan en continue aandacht verdient.

'Eerst stonden we nog in de ontkenning. Nadien is een hard proces gestart, gericht op compliance en technocratisch. Top-down, hetgeen ook tot angst leidde. Het was een bewuste keuze om eerst met de basis te starten. Vervolgens nieuw beleid ontwikkeld, gericht op trots op het beroep. Hetgeen vervolgens zorgde voor een uitgeselecteerde groep die dit ook uitdroeg. We ontwikkelen nu naar een adaptieve organisatie, maar we zijn er nog niet.' (Big4)

'Vroeger kon je ergens iets minder aan doen maar er wel met kennis naar kijken, nu slaan we wel wat door de andere kant op en zijn we alleen maar bezig met het dicht tikken van een dossier en vragen we ons niet meer af of we er ook op een andere manier naar zouden kunnen kijken. We neigen ernaar om nergens een beslissing meer over te willen nemen, omdat alles op een andere manier begrepen zou kunnen worden.' (Young Prof)

'Het spanningsveld tussen compliance en professional judgment is wat ons betreft erg relaxed. Je moet gewoon aantonen dat je aan de COS hebt voldaan, dat is je werk.' (Big4)

'In een wereld waarin compliance een steeds belangrijker rol speelt en een toezichthouder stelt dat 'niet gedocumenteerd, niet gedaan is', dreigt het professional judgment ten onder te gaan omdat het niet te kwantificeren is' (niet-OOB)

'We zijn trots op de ontwikkeling van de organisatie. Compliance is nodig, maar we zijn nu ook op weg met een beweging naar voren door middel van het ontwikkelen van een learning culture. Dit is de weg om de verdergaande ontwikkeling te borgen. Het gaat om gedrag. De professional moet weer volledig in zijn of haar kracht worden gezet.' (Big4)

'Dit is best wel moeilijk in de discussie met de leiding, die willen voor alles geen risico en wij hebben soms de indruk dat we bezig zijn met bijzaken waar niemand op zit te wachten, alleen de AFM heeft er misschien iets aan. Dat laatste zou echter niet het doel moeten zijn.' (Young Prof)

'Compliance is een deugd, als je een publieke rol vervult dan ben je publiekelijk accountable en dat betekent dat iemand die in je dossier kijkt moet kunnen zien waarom je tot je oordeel bent gekomen. Wij zien het als een 'fait accompli, deal with it'. We spreken collega's die stellen: de AFM toetst alleen maar op compliance, dat is gewoon niet waar, lees nou zelf hun rapporten.' (Big4)

'Compliance voert soms, maar niet altijd, de boventoon. We nemen onvoldoende tijd voor professional judgment.' (Young Prof)

'Er is sprake geweest van een angstcultuur, maar door de introductie van de lerende organisatie en het afschaffen van de financiële straf op fouten is dit teruggebracht en hebben we een gezonde dialoog met elkaar. Door deze dialoog hopen we weer tot een gezonde balans tussen compliance en professional judgment te komen.' (Next2)

'De kramp aangaande compliance-gerichtheid zit op het niveau van partners en senior managers. Er heerst daar veel angst en zij kiezen voor de voorzichtige aanpak.' (Young Prof)

'We hebben geen debatten meer over compliance. Die zijn voorbij.' (Big4)

'Innovatiekracht wordt ook beperkt door de toenemende focus op het principle based-principe in de Nederlandse accountantsmarkt. In zijn algemeen kan gesteld worden dat innovatie geremd wordt door compliance. In dat opzicht zijn de meeste ontwikkelingen van de laatste jaren te beschouwen als 'meer van hetzelfde'. (niet-OOB)

'Sinds 2016 zijn we bezig met de vraag: zijn we niet te ver gegaan met standaardiseren? Het streven naar minder vaste ondersteuning stuitte op veel weerstand bij toezichthouders, de Raad van Commissarissen en Risk & Compliance. Uiteindelijk is er wel voor gekozen om meer eigen verantwoordelijkheid bij de professional neer te leggen.' (Big4)

'Partners willen voor alles voorkomen dat een dossier onvoldoende is op een detail. Dus een grote mate van voorzichtigheid, en dan toch nog maar even' (Young Prof)

'Extern moeten we 100% compliant scoren. Intern leggen we de lat hoger dan enkel voldoen aan wet- en regelgeving. De lat is in beweging, we zijn een lerende organisatie en dus accepteren we een na-ijl effect en tijdelijk onder de 100% scoren.' (Big4)

Verhogen lerend vermogen, verminderen technocratie

m.10 Te veel technocratie, een te hoge compliance-druk alsmede compliance-angst, staan een lerende cultuur in de weg. Verdere verkramping binnen vergunninghouders zal dan ook niet leiden tot kwaliteitsverbetering en zal evenmin bevorderlijk zijn voor de werkbeleving en het werkplezier. Het vormt een remmende factor voor de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep, waardoor het mogelijk de instroom zal beperken en de uitstroom zal bevorderen.

m.11 De balans tussen compliance en professional judgment is daarmee van belang voor het leveren van kwaliteit en voor het plezier dat accountants aan hun werk ontleen, en daarmee voor de aantrekkelijkheid van het beroep. Een gesprekspartner (Young Prof) van de MCA, benoemde het als volgt: *'er moet weer een comfortabele spagaat ontstaan'*.

Hoe denkt de AFM over checklisten en het zetten van vinkjes?

m.12 De MCA heeft de afgelopen jaren regelmatig kritiek vanuit de accountancysector op de AFM vernomen. De AFM krijgt daarbij van accountants(organisaties) het verwijt dat het toezicht te zeer zou zijn gericht op het naleven van allerhande formaliteiten, zoals het zetten van de juiste vinkjes in het controledossier en het voldoen aan documentatievereisten. De gerichtheid op dergelijke aspecten zou, aldus de geluiden binnen de sector, een compliance-cultuur bevorderen.

m.13 De AFM heeft in 2007 echter al duidelijk aangegeven, hoe zij als toezichthouder tegen compliance en bijvoorbeeld het gebruik van checklists aankijkt: het gaat niet om het vinkje, maar om het daarachterliggende denkproces en de onderbouwende toelichting.

AFM over het belang van vinkjes en checklists

'In dit verband is het van belang om aandacht te besteden aan het gebruik van checklists in het controledossier. Een aantal checklists, bijvoorbeeld die bij opdrachtaanvaarding, is bedoeld om de accountant na te laten denken over bepaalde aspecten die van belang zijn of kunnen zijn voor de opdracht. Uit een checklist waarin alleen ja's en nee's zijn aangevinkt maar waarbij geen inhoudelijke toelichting wordt gegeven, blijkt niet dat de accountant de genoemde aspecten voldoende heeft overwogen.

Beschrijvingen en toelichtingen zijn noodzakelijk om aan te kunnen tonen dat er sprake is van een deugdelijke grondslag. Eenzelfde redenatie geldt voor het gebruik van standaard werkprogramma'.

(AFM, Evaluatie eerste 89 uitgevoerde onderzoeken ter plaatse bij niet-OOB vergunningaanvragers, 13 april 2007)

Zie voorts voormalig SEC-voorzitter William Donaldson: *'A check the box approach to corporate governance will not inspire a true sense of ethical obligation. It could lead to an array of inhibiting 'politically correct' dictates. If this were the case, ultimately corporations will not strive to meet higher standards; they will stain under new costs associated with fulfilling a mandated process that could produce little of desired effect. They would lose the freedom to make innovative decisions that an ethically sound entrepreneurial culture requires.'*

Compliance is geen 'vies' woord

m.14 Overigens hecht de MCA eraan om, net als in haar tweede rapport, te benadrukken dat compliance geen 'vies' woord betreft. Compliance-vereisten beogen te disciplineren, zorgen voor goed gedocumenteerde en onderbouwde dossiers en werken daarmee kwaliteitsverhogend. Compliance is dan ook een randvoorwaarde voor de adequate uitvoering en de kwaliteit van wettelijke controle-opdrachten.

Aanbeveling 24: Meer aandacht binnen accountantsorganisaties voor (elementaire) vaktechniek

m.15 De MCA heeft in haar rapportage Veranderen in het Publiek Belang enige resultaten van AFM-toetsingen opgenomen (bijlage 2 onderdeel C bij het rapport). Daaruit blijkt dat de AFM in belangrijke mate niet zozeer compliance-gebreken maar vooral vaktechnische gebreken vaststelt. In dit eindrapport is de MCA daarom ingegaan (hoofdstuk 2) op de vaktechnische gebreken, die de AFM in de meest recente rapporten over de Big4 (AFM-rapport, 28 juni 2017) en de Next5 (AFM-rapport, 14 november 2019) heeft vastgesteld.

Accountantsorganisaties zijn zelf aan zet

m.16 Gegeven de vaktechnische gebreken die door de AFM (maar ook in interne inspectierapporten zoals OKB's en IKO's) worden geconstateerd, is het aan accountantsorganisaties om aan de juiste knoppen te draaien om zodoende de compliance-druk, compliance-angst en verkramping te verminderen en waar mogelijk zelfs weg te nemen. De AFM kan (en moet) daarbij een stimulerende rol vervullen, maar is uiteindelijk niet degene die verantwoordelijk is voor het zich voordoen van vaktechnische gebreken. Dat de toezichthouder op die gebreken wijst past binnen haar wettelijke taak. Kortom: het gaat hier om de boodschap, niet om de boodschapper. Het is dan ook aan de accountant(s)organisatie om ervoor te zorgen dat het controledossier op orde is en de controle aan de eisen voldoet. Dat kan alleen indien de vaktechniek van de accountant in de basis op orde is.

Een belangrijke sleutel voor de oplossingsrichting van de problematiek binnen de accountancysector ligt niet bij meer compliance-aandacht, wel in een verbetering van (1) de vaktechniek en (2) het kwaliteitsborgingssysteem.

Uit het *repetierend karakter* van de vaktechnische gebreken in toezichtrapporten, leidt de MCA af dat aan de eerste knop (vaktechniek) nog te weinig wordt gedraaid. Uit het feit dat de gebreken blijkens de AFM-rapporten nog te vaak door de mazen van interne kwaliteitstoetsingen glippen, blijkt dat ook de tweede knop (kwaliteitsborgingssysteem) nog steviger dient te worden aangedraaid. Zie in deze ook punt K en aanbeveling 18 hiervoor.

Beide knoppen zijn van belang om de gewenste cultuur- en gedragsverandering duurzaam te borgen en de vereiste kwaliteitsverbetering te bereiken. Die verandering en verbetering zijn thans nog onvoldoende tastbaar, zichtbaar laat staan dat deze al aantoonbaar zijn.

m.17 Uit het repeterend karakter van de vaktechnische gebreken in toezichtrapporten, leidt de MCA af dat binnen accountantsorganisaties nog te weinig aan de knop (elementaire) vaktechniek wordt gedraaid. De MCA beveelt dan ook aan dat accountantsorganisaties de inspanningen op dit gebied intensiveren, met name ten aanzien van de telkens in die rapporten terugkerende onderwerpen. Professional judgment kan immers alleen worden toegepast indien de accountant ook over de juiste gereedschapskist beschikt.

8.5 Thema's: fraude, (dis)continuïteit en regelgeving

N) Fraude

Het onderwerp fraude kleurt voor een belangrijk deel de prestatiekloof in

n.1 Incidenten op het gebied van fraude (en discontinuïteit) kleuren voor een belangrijk deel de prestatiekloof in. Deze kloof brengt tot uitdrukking dat accountants(organisaties) op belangrijke punten (zoals fraude en het continuïteitsvraagstuk) niet voldoen aan de eisen die in wet- en regelgeving worden gesteld.

n.2 De MCA heeft gedurende haar werkzaamheden ervaren hoe zeer de sector worstelt om het bestaan van de prestatiekloof als een structureel probleem te duiden (en te erkennen), alsmede om dat structureel de vereiste aandacht te geven. Het accountantsberoep verlegt het accent naar de mening van de MCA te vaak en te snel van de prestatiekloof naar de verwachtingskloof. Als het gaat om lerend vermogen worden bovendien liever de *best practices* dan de *bad practices* benoemd.

n.3 Anders gezegd: het moeilijke gesprek over de prestatiekloof en de *bad practices* wordt niet of nauwelijks, althans niet buiten de muren van de eigen accountantsorganisatie, gevoerd. Deels begrijpelijk, want zaken als aansprakelijkstellingen en schadevergoedingen spelen hier ook een rol, maar de zwijgzaamheid is niet zelden ook contraproductief. Belanghebbenden – zoals aandeelhouders, schuldeisers, toezichthouders, Openbaar Ministerie, FIOD, politici en media – zullen immers geen kans onbenut laten om in voorkomende gevallen de onderste steen boven te krijgen.

'Onzes inziens dient de benadering van dit onderwerp door de accountant te worden herzien. Dit is wat ons betreft ook wat het maatschappelijk verkeer verwacht, zeker wanneer de mediaberichten van de afgelopen jaren erop worden nageslagen.' (niet-OOB)

'Eigenlijk wil men 'no surprises'. Maar wij zijn niet degenen die 'no surprises' kunnen voorkomen, wij kunnen in onze verklaring iets zeggen over het continuïteitsrisico, maar een onderneming kan echt omvallen. Wij kunnen iets aan fraude doen, maar er zal altijd gefraudeerd worden.' (Big4)

'NV COS 240 is een prestatiekloof. NV COS 250 is een verwachtingskloof, de kaders moeten duidelijker worden.' (Big4)

'De sterke nadruk op kwalitatieve materialiteit bij corruptie, leidt tot een verwachtingskloof. Tot die mate van detail kan nagenoeg niet worden gecontroleerd. Dus herijking van de regelgeving op dit punt is benodigd.' (niet-OOB)

'Er is vaak een verschil in wat een bedrijf voor fraudedetectie wil betalen en wat de maatschappelijke assumptie is.' (Big4)

n.4 De prestatiekloof (kwaliteitsgebreken en incidenten als uitvloeisel daarvan) vormde een belangrijke reden voor het instellen van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (2014), de MCA (2015) en de CTA (2018). Als gezegd hangt een onderwerp als *accountant en fraude* nauw met de prestatiekloof samen. De MCA is van mening dat dit onderwerp om die reden, prominent de aandacht van de sector verdiende en daarop heeft de MCA in haar eerdere rapportages ook gewezen. Zo is fraude daarin nadrukkelijk geduid als een *wicked problem*. In haar tweede rapport heeft de MCA desondanks expliciet vastgesteld dat op het gebied van fraude te weinig progressie is geboekt.

Ook in dit derde rapport is de MCA kritisch ten aanzien van het onderwerp fraude. Enkele grote accountantsorganisaties hebben dit onderwerp het afgelopen jaar weliswaar duidelijk en deels aantoonbaar meer aandacht gegeven, maar sectorbreed zijn de initiatieven naar de mening van de MCA nog steeds niet goed genoeg.

Van accountants mag op het punt van fraude aanzienlijke inspanningen worden verwacht. De controlestandaarden schrijven immers voor: *'dat de accountant als basis voor zijn oordeel een redelijke mate van zekerheid moet verkrijgen over de vraag of de financiële overzichten als geheel vrij zijn van een afwijking van materieel belang die het gevolg is van **fraude** of fouten'* (zie NV COS 200, paragraaf 5).

In deze kernformulering is het bovendien van belang dat **fraude** als eerste wordt genoemd, voor fouten.

Aanbeveling 25: Beslecht de (theoretische) discussie over NV COS 240 en 250 door onderwerpen zoals witwassen, corruptie, kartelvorming en andere vormen van non-compliance, onder de noemer fraude en de werking van artikelen 26 Wta en 36-38 Bta te brengen

n.5 De sector blijft te vaak hangen in theoretische en juridische verhandelingen over de uitleg en toepassing van de controlestandaarden NV COS 240 (fraude) en NV COS 250 (naleving van wet- en regelgeving). Dit leidt ertoe dat de sector onderwerpen zoals bijvoorbeeld corruptie, witwassen, kartelvorming, het opzettelijk niet naleven van sanctieregelgeving en andere vormen van non-compliance onder NV COS 250 brengt en niet onder de noemer fraude, laat staan onder de daarbij behorende meldplicht.

n.6 In het maatschappelijk verkeer worden de genoemde voorbeelden, anders dan door menig accountant-(organisatie), juist wel onder fraude geschaard. De conclusie van de MCA is dan ook dat het niet zozeer aan het maatschappelijk verkeer maar aan accountants(organisaties) is te wijten, dat onderwerpen zoals corruptie, witwassen, kartelvorming, het opzettelijk niet naleven van sanctieregelgeving en enkele andere vormen van non-compliance te weinig aandacht krijgen. Accountants(organisaties) doen er dan ook goed aan niet telkens in het defensief te gaan en terughoudend te zijn als het om dergelijke onderwerpen gaat. Effectiever is het om dergelijke onderwerpen aan te pakken vanuit de vraagstelling: welke maatschappelijke toegevoegde waarde kunnen wij op deze onderwerpen leveren? Dat vergt een kanteling van denken én doen.

n.7 Ten aanzien van dit thema doet de MCA een concrete aanbeveling aan de wetgever. Expliciteer in wet- en regelgeving en/of in de toelichting daarop dat corruptie, witwassen, kartelvorming, het opzettelijk niet naleven van sanctieregelgeving en enkele nog nader te omschrijven vormen van non-compliance, wel degelijk onder de fraudedefinitie vallen en daarmee ook onder de werking van artikel 26 van de Wta juncto de artikelen 36-38 van de Bta (alsmede onder NV COS 240).

Daarmee wordt de discussie over NV COS 240/250 (die bijvoorbeeld in 1997 in het proefschrift *Auditor and fraud* van Diekman ook al werd geduid) niet alleen eindelijk beslecht, maar bovendien uit handen van het accountantsberoep genomen. Accountants(organisaties) blijken immers telkenmale niet in staat op dit punt toereikende stappen te zetten.

'Er zijn veel regels waarvan we onvoldoende kennis hebben. We menen dat we niet de controleur kunnen zijn van alle compliance-regelgeving zoals zeer sectorspecifieke regelgeving. Daarvoor ontbreekt ons de kennis als accountants; dat is onhaalbaar. We zien hier nadrukkelijk een 'expectations gap'. Zie ook de ING-casus, onderzoek gericht op dergelijke aspecten doe je er niet zomaar even bij.' (Big4)

'Voor ons is het nog wel zoeken waar de grens van NV COS 250 zit, waar eindigt het op het gebied van wet- en regelgeving? In hoeverre moeten we sectorspecifieke compliance meenemen?' (Next2)

'NV COS 240 moet ten alle tijden. Maar NV COS 250 is lastiger in te vullen. Het is een breder onderwerp dat maatschappelijk in ontwikkeling is.' (Big4)

'Het fraudebegrip wordt steeds verder opgerekt en de marges (materialiteit) lijken steeds lager te gaan worden. Naast fraude is corruptie gekomen en de WWFT wordt ook steeds strikter. Ook dat is een maatschappelijke ontwikkeling. Echter, er is een grens aan wat we kunnen, ook hier geldt weer dat duidelijke uitleg van onze aanpak en werkwijze is vereist.' (niet-OOB)

'NV COS 250 is veel lastiger, want wat is nu precies je taak?' (Big4)

'Standaard 250 is niet lastig, het is een sjabloon met veel overlapping met standaard 240. Dat wordt niet door iedereen onderkend, maar meestal geldt dat als er sprake is van 250 er ook signalen van 240 in zitten.' (Next2)

Aanbeveling 26: Verplichte inzet forensische expertise bij wettelijke controle-opdrachten

n.8 De MCA beveelt de wetgever aan, vast te leggen (bijvoorbeeld in de Bta of in andere voorschriften die op accountantsorganisaties van toepassing zijn), dat OOB-vergunninghouders bij de uitvoering van opdrachten inzake (in ieder geval) OOB-cliënten verplicht zijn om forensische expertise in te zetten bij de uit te voeren (fraude)risico-analyse en bij het geven van opvolging aan aanwijzingen voor of een redelijk vermoeden van fraude. Sommige accountantsorganisaties doen dat al vrijwillig, maar bij opvolging van de MCA-aanbeveling wordt het een verplichting.

n.9 Bij opdrachten buiten het OOB-segment is de maatregel ook aanbevelingswaardig, maar is de praktijk dat de betrokken accountantsorganisaties de benodigde kennis vaak niet afdoende in huis hebben. De door de NBA voorgestelde oprichting van een fraudekenniscentrum kan hier nog wel enig soelaas bieden. Verplichte inzet van forensische expertise is in dit segment niet haalbaar en daarom niet realistisch. Hetgeen niet wegneemt dat vergunninghouders ook in dit segment, de verplichting hebben alert te zijn op frauderisico's en hun bevindingen ter zake in het controledossier dienen vast te leggen. Kennisvergroting met betrekking tot fraude(detectietechnieken), is in dit segment dan ook zonder meer een belangrijk aandachtspunt.

'Een aantal kantoren blijft achter door een gebrek aan ervaring, (forensische) expertise en mogelijk ook door het ontbreken van een gevoel voor urgentie. Deze achterstand kan [onder meer] worden verkleind door systematische inzet van forensische expertise bij controle-opdrachten.' (Stuurgroep Publiek Belang/Werkgroep Fraude)

'In het eerste jaar van de verplichte toepassing van de fraude- en corruptievragenlijst hebben we op centraal niveau alle ingevulde lijsten door een forensisch accountant laten bekijken. Nu laten we op basis van thema-onderzoeken of op basis van risicoprofielen een forensisch accountant meekijken in de risicofase.' (Next2)

'On August 31, 2000, the POB's Panel on Audit Effectiveness ("PAE") issued its report and recommendations. Included in the report was the introduction of a "forensic-type fieldwork phase." The report stated: Not unlike the traditional planning, interim, final and review phases of audits, this new forensic-type phase should become an integral part of the audit, with careful thought given to how and when it is to be carried out. A forensic-type fieldwork phase does not mean converting a generally accepted auditing standards ("GAAS") audit to a "fraud audit." Rather, the characterization of this phase of a GAAS audit as a forensic-type phase seeks to convey an attitudinal shift in the auditor's degree of skepticism.' (Public Oversight Board, The Panel on Audit Effectiveness, Report and Recommendations, 2000.)

'Het inzetten van forensische specialisten is een goede zaak, maar biedt ook geen totaaloplossing.' (Big4)

'We doen tijdens iedere controle een frauderisico-analyse. We zetten geen forensisch expert in, we hebben deze ook niet in ons medewerkersbestand. Indien nodig wordt deze in overleg met vaktechniek ingehuurd. De vraag is of je forensisch experts in je eigen organisatie moet willen hebben. Ze kunnen wel kennis toevoegen, maar dat is in heel veel situaties niet nodig. Het kan goed zijn om fraude-onderzoeken door een zelfstandige, onafhankelijke partij te laten uitvoeren.' (Next2)

'I recommend that training in both forensic accounting and fraud awareness be parts of the formal qualification and continuous learning process to practice as a financial statements auditor. In developing qualifications for auditors of other areas of activity, parallel training should be established.' (Sir Donald Brydon, Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit, paragraaf 14.3.3, 18 december 2019)

Onderzoek naar verduidelijking en/of aanpassing regelgeving inzake geheimhouding nuttig

n.10 Naar aanleiding van incidenten (zoals die naar aanleiding van fraude en discontinuïteit) wordt vaak veel informatie openbaar, hetgeen niet zelden tot gevolg heeft dat de accountant (ook) onder vuur komt te liggen. In bepaalde gevallen terecht, maar niet altijd. Door accountants wordt in dergelijke gevallen over het algemeen weinig openheid verstrekt: de luiken gaan dicht en er wordt een beroep op de geheimhoudingsverplichting gedaan.

n.11 Indien het echter om de handelwijze van de accountant(sorganisatie) gaat, is het door de geheimhouding te beschermen belang – namelijk de vertrouwelijkheid van het van een cliënt afkomstige materiaal – meestal niet of slechts in beperkte mate relevant, mede omdat informatie dan toch al (gedeeltelijk) openbaar is. Naar de mening van de MCA kan en moet de accountant in voorkomende gevallen, zonder zijn geheimhouding te schenden meer inzicht geven dan nu in de praktijk het geval is.

n.12 De MCA acht het nuttig, de werking en beperkingen van de geheimhoudingsregels aan de hand van concrete casuïstiek tegen het licht te houden en te beoordelen of deze regels verduidelijkt en/of aangepast moeten worden. Het maatschappelijk verkeer en het publiek belang zijn immers gebaat bij het zo snel mogelijk verkrijgen van duidelijkheid na incidenten. Bovendien kan het accountantsberoep dan ook beter worden beschermd tegen onterechte kritiek.

Aanbeveling 27: Experiment met invoering second opinion bij vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit

n.13 De volgende aanbeveling vloeit voort uit hoofdstuk 7 van dit eindrapport, meer specifiek de bespreking van structuurmodellen zoals de *joint audit*. In de medische sector wordt veelvuldig gebruik gemaakt van *second opinions*. De MCA acht het nuttig om – als een variant op de *joint* of *shared audit* daarmee ook binnen de accountancysector te experimenteren. Zo zou kunnen worden beproefd, om bij vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit over te gaan tot verplichte consultatie (*second opinion*) van en een beoordeling door een ander accountantskantoor of een daartoe in te richten overheidsloket (Rijksaccountant). Juist in situaties van fraude en discontinuïteit blijkt het voor accountants(organisaties) menigmaal lastig te zijn om een kritisch of negatief oordeel te vellen. Een dergelijk oordeel is makkelijker voor een buitenstaander die tot dan toe geen band met de gecontroleerde entiteit heeft.

Bij fraude gaat het meer om de juiste attitude en de doorontwikkeling van het gereedschap van de accountant dan om extra wet- en regelgeving

n.14 De MCA is terughoudend om ten aanzien van fraude meer aanbevelingen op het gebied van wet- en regelgeving te doen. Temeer daar een eerder door de NBA ingestelde werkgroep, bij monde van haar voorzitter Craemer (voormalig hoofd van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie) in 2017 in de richting van haar opdrachtgever, al volstrekt helder is geweest. De MCA laat het verder dan ook bij de constatering dat zij zich aansluit bij de woorden van Craemer die de facto wijst op de juiste instelling en attitude, waaraan het in de praktijk nog weleens ontbreekt:

'Hier zijn helemaal geen regels voor nodig. Die regels zijn er, in overvloed. Het gaat erom dat ze niet altijd worden opgevolgd, in ieder geval niet in die zin dat daarmee recht gedaan wordt aan de rol die de accountant heeft in het maatschappelijk verkeer. Want te vaak komt het neer op óf 'afvinken' óf op net zolang passen en meten tot het door de beugel kan. Terwijl het erom gaat of het deugt, zo simpel is het.'

En net zo helder:

'De regels zijn er, volg ze gewoon. Dat is één. En ten tweede: we leven in een samenleving waarin je ook moet laten zien dat je het doet. Dus laat vooral zien dat accountants invulling geven aan hun publieke taak, laat zien dat ze niet op aarde zijn om hun cliënten te plezieren, maar eerst en vooral om een maatschappelijke rol te vervullen.'

n.15 Naast attitude gaat het om de (door)ontwikkeling van gereedschap dat het makkelijker maakt om (signalen van) fraude vroegtijdig te ontdekken. Hoogleraar Dassen drukt het als volgt uit (MAB, 26 april 2019):

'Het accountantsberoep heeft een ambigue geschiedenis als het gaat om de verantwoordelijkheid voor het ontdekken van fraude. Enerzijds is het beroep historisch gezien ontstaan vanuit zorgen over fraude, anderzijds heeft het beroep geruime tijd de verantwoordelijkheid voor het ontdekken ervan gebagatelliseerd. Dat laatste is niet geheel onbegrijpelijk, aangezien er zeker beperkingen zitten aan het ontdekken van fraude. Maar de afgelopen jaren zijn de mogelijkheden om fraude te ontdekken fors toegenomen. De combinatie van artificial intelligence, data analytics en in zijn algemeenheid betere checks and balances binnen bedrijven zouden de detectie van fraude aanzienlijk moeten vereenvoudigen. De bal ligt nadrukkelijk op de speelhelpt van de kantoren en het accountantsberoep. Wij hebben geen behoefte aan fraaie theoretische bespiegelingen over waar de grenzen van de verantwoordelijkheid liggen, maar aan krachtige tools die de accountants in het veld ondersteunen om fraudes te ontdekken. Beroep en kantoren, laat zien wat 'the art of the possible' op dit gebied is. Laat zien wat jullie bezig zijn te ontwikkelen, vanuit de multidisciplinaire capaciteit waarover de grote kantoren beschikken, en geef aan wat jullie van anderen nodig hebben om dit te laten werken. Wat moeten audit committees doen, wat vergt het van de auditees, hoe kan de regulator bijdragen om nieuwe technieken in versneld tempo in te voeren, die de kans op het ontdekken van fraude dramatisch vergroten ten opzichte van de huidige praktijk?'

De MCA ondersteunt deze visie van Dassen en constateert dat die visie innovatie en investeringen vergt. De grootste en ook enkele kleinere accountantsorganisaties zetten op dit punt duidelijk stappen vooruit. Over de volle breedte van de accountancysector dienen de inspanningen en investeringen op dit punt echter te worden vergroot.

O) (Dis)continuïteit

Het onderwerp (dis)continuïteit kleurt voor een belangrijk deel de prestatiekloof in

o.1 Met het onderwerp (dis)continuïteit heeft het accountantsberoep een bijna net zo'n moeizame verhouding als met het onderwerp fraude. Nationale en internationale incidenten (DSB, Econcern, Imtech, Innoconcepts en in het Verenigd Koninkrijk BHS, Carillion, Patisserie Valerie en Thomas Cook) wijzen bovendien op een prestatiekloof in deze. Voorts is het maatschappelijk bezien vaak niet uit te leggen dat de accountant in bepaalde situaties, relatief kort voor een faillissement nog een goedkeurende verklaring heeft verstrekt.

En ook hier gaat het vooral om de juiste attitude en gereedschapskist

o.2 Dassen spreekt wederom wijze woorden (MAB, 26 april 2019), waar hij stelt dat het niet om de theoretische afbakening gaat, maar dat de accountant moet laten zien wat er mogelijk is.

'Ten aanzien van continuïteit geldt een vergelijkbaar uitgangspunt. Juist vanuit de multidisciplinaire kennis, inzichten, tools en staffing waarover de grote kantoren beschikken, moet het mogelijk zijn om nog beter een diagnose van de toestand van de auditee te maken. Waarbij een accountant toch echt iets uit te leggen heeft wanneer binnen een jaar na de jaarrekening discontinuïteit optreedt. De Stuurgroep Publiek Belang heeft deze kwestie op de korrel, in een Green en een White paper, en ook hiervoor geldt: stop met theoretische afbakening, laat aan de wereld zien wat mogelijk is, en wat het accountantsberoep van anderen nodig heeft om op dit punt een duidelijk gedefinieerde verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Ook hier geldt dus: de bal ligt op het speelveld van het beroep en de kantoren.' (Dassen, 2019)

o.3 Anders gezegd: ook op dit punt dient de accountant de juiste attitude en wil te tonen om dit onderwerp, waarbij het publiek belang per definitie in het geding is, aan te pakken. Die attitude en wil ziet de MCA binnen de sector te weinig en blijkt ook onvoldoende uit de publicaties van de Stuurgroep Publiek Belang.

o.4 Kern van die publicaties (zie ook Bijlage IV bij dit eindrapport) is dat ondernemingen voortaan altijd een paragraaf over hun toekomstbestendigheid in hun jaarstukken moeten opnemen. Hoewel de MCA een dergelijke paragraaf op zich nuttig acht, constateert zij dat het hier vooral om een maatregel gaat die primair anderen dan accountants – namelijk de gecontroleerde ondernemingen – regardeert. De MCA is van mening dat ook van accountants op het thema discontinuïteit (waarbij net als bij fraude het publiek belang in het geding is) meer maatregelen dan hetgeen tot nog toe is voorgesteld, mogen worden verwacht. De Stuurgroep spreekt in de hiervoor aangehaalde *white paper*, over de verwachtingskloof en richt zich daarbij vooral op een betere communicatie (oftewel: verkleinen van de communicatiekloof) aangaande het (dis)continuïteitsissue, maar gaat daarbij niet echt in op te nemen maatregelen die zijn gericht op het verkleinen van de prestatiekloof in deze.

Bovendien ontbreekt in de publicatie van de Stuurgroep een analyse, laat staan het nemen van maatregelen, gericht op wat de accountant kan bijdragen aan het zelf tijdiger signaleren van en waarschuwen voor mogelijke continuïteitsrisico's. De facto worden er ten aanzien van de controlewerkzaamheden van de accountant nauwelijks wezenlijke aanpassingen gedaan ten aanzien van hetgeen de accountant nu reeds aan werkzaamheden op basis van de controlestandaarden (met name NV COS 570 en NV COS 720) dient uit te voeren.

Aanbeveling 28: Instellen werkgroep die met voorstellen komt ten aanzien van (dis)continuïteit, mede gericht op de (door)ontwikkeling van de gereedschapskist van de accountant

o.5 Al met al ziet de MCA op het punt van het toetsen van de continuïteit een gebrekkige en dus te beperkte probleemanalyse en daardoor duidelijke manco's in de initiatieven van de Stuurgroep ten aanzien van de rol van de accountant. De MCA acht ten aanzien van dit thema dan ook nog verbeteringen mogelijk én noodzakelijk. Dit is namelijk – net als bij fraude het geval is - bij uitstek een thema waarbij het publiek belang in het geding is en het accountantsberoep moet tonen in deze haar verantwoordelijkheid te nemen.

o.6 De MCA beveelt het instellen van een werkgroep aan, met daarin relevante vertegenwoordigers van binnen en buiten het accountantsberoep, die een nadere verkenning en aanbevelingen doet inzake de mogelijkheden om de accountant op het punt van (dis)continuïteit – met het oog op het publiek belang – een meer betekenisvolle rol te laten spelen.

o.7 Als gezegd zijn de attitude en wil van de accountant hier van belang, maar net als bij fraude gaat het ook hier om het verder ontwikkelen van een gereedschapskist, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van data-analyse en kunstmatige intelligentie. Dat vergt meer investeringen qua tijd en geld.

Aanbeveling 29: Stel een (Nederlandse) bijlage bij NV COS 570 op, waarin duidelijk de feiten en omstandigheden worden geduid die van belang zijn voor de invulling van het begrippenkader inzake going concern

o.8 In de controlestandaard met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de accountant inzake de controle van de continuïteitsveronderstelling (NV COS 570), is de term onzekerheid van materieel belang van groot belang. Indien er van een dergelijke onzekerheid sprake is én deze adequaat is toegelicht door de gecontroleerde entiteit, dient de accountant een goedkeurende verklaring te verstrekken. Deze dient echter gepaard te gaan met een verplichte toelichtende paragraaf (NV COS 570.22) waarin de aandacht wordt gevestigd op de toelichting inzake die materiële onzekerheid.

o.9 De beoordeling of er sprake is van een materiële onzekerheid is een kwestie van professional judgment. Dat geldt zowel voor het management van de gecontroleerde entiteit als voor de accountant. In de praktijk blijkt de toepassing van professional judgment in deze echter een *black box*.

o.10 De praktijk laat voorts zien dat er nog twee lichtere varianten zijn om het onderwerp continuïteit aan de orde te stellen dan een aangelegenheid duiden als materiële onzekerheid (met als gevolg dat dan een toelichtende paragraaf door de accountant in diens verklaring dient te worden opgenomen).

Ten eerste het zogeheten *close call*-scenario (ex IAS 1, paragraaf 122). Indien dat wordt toegepast, is de beoordeling van het management van de gecontroleerde entiteit als het ware dat er net geen sprake is van een materiële onzekerheid. In dat geval wordt in de toelichting door het management aangegeven dat er sprake was van een *close call*.

Ten tweede kan de accountant de toetsing van de continuïteit benoemen als een kernpunt in de controle (*key audit matter*) en deze opnemen in de af te geven verklaring. In de op de kernpunten in de controle betrekking hebbende controlestandaard (NV COS 701) is expliciet bepaald, dat een kernpunt *geen vervanging* is voor de toelichting in de jaarrekening (NV COS 701.4 sub a) en dus evenmin voor de (verplichte) toelichtende paragraaf (NV COS 570.22) in de door de accountant af te geven verklaring (NV COS 701.4 sub c).

o.11 De MCA ziet meerwaarde in een analyse van de feiten en omstandigheden die in de praktijk van belang blijken te zijn voor het kwalificeren van onzekerheden als zijnde van materieel belang en daarmee voor het opnemen van de (verplichte) toelichtende paragraaf in de door de accountant af te geven verklaringen. In die analyse moet tevens worden meegenomen bij welke feiten en omstandigheden sprake is van de toepassing van een *close call*-scenario alsmede wanneer precies kan worden volstaan met een kernpunt in de controle.

o.12 Deze analyse dient te leiden tot een (Nederlandse aanvulling als) bijlage bij NV COS 570. Het nut hiervan is dat er een meer uniforme werkwijze door accountants kan worden gehanteerd. Bovendien wordt op deze wijze de thans ondoorgrondelijke *black box van het professional judgment* voor het maatschappelijk verkeer ontsloten.

P) Vermindering hoeveelheid regelgeving

Aanbeveling 30: Onderzoek naar inperking van de hoeveelheid regelgeving, alsmede actualisatie daarvan (met name ten aanzien van technologie en de inzet en het gebruik van tools)

p.1 De MCA is hiervoor met enkele aanbevelingen gekomen, die tot meer wet- en regelgeving leiden. De MCA acht deze in het publiek belang en ziet deze uitbreiding van wet- en regelgeving vanuit dat perspectief, dan ook als nuttig en noodzakelijk. Dat neemt niet weg dat de MCA van mening is dat de accountancy is omgeven met een overschot aan regelgeving, die voor een groot deel vanuit of door de sector zelf is opgesteld. De MCA heeft de indruk dat juist in dergelijke regelgeving kan worden gesneden. Minder regelgeving derhalve.

p.2 De accountancysector heeft te maken met een grote hoeveelheid regelgeving, zowel op het terrein van de verslaggeving als op het gebied van de accountantscontrole. Een groot deel van die regelgeving is gebaseerd op internationale standaarden en dient te worden nageleefd. Er bestaat echter ook specifieke Nederlandse regelgeving (en allerhande toelichtingen en dergelijke), niet zelden tot stand gekomen vanuit de sector zelf. Op de hoeveelheid van toepassing zijnde regels is vanuit de sector, maar ook bij derden, kritiek.

'We hebben twijfels of de compliance-toetsing op de onvoorstelbare hoeveelheid regels uiteindelijk leidt tot een kwaliteitsverbetering.' (Big4)

'Van de NBA zou je mogen verwachten dat ze de nutteloosheid en/of onuitvoerbaarheid van sommige maatregelen aan de kaak stelt.' (niet-OOB)

'Nog steeds is de controle in grote mate rule based in plaats van principle based.' (niet-OOB)

p.3 Met name op het gebied van gedragsregels bestaat wél een beperkt kader waarin vijf fundamentele beginselen centraal staan: professionaliteit, integriteit, objectiviteit, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid alsmede betrouwbaarheid. Deze beperkte set aan beginselen, aangevuld met de eis om als accountant een professioneel-kritische instelling te tonen, biedt de tuchtrechter in de praktijk genoeg basis om het handelen van accountants te kunnen beoordelen.

p.4 Voorgaande roept bij de MCA de vraag op of de hoeveelheid regelgeving niet verder kan worden ingeperkt en gecomprimeerd op een minder *rule based* en een meer *principle based* grondslag. De MCA beveelt in deze daarom een nader onderzoek aan, met als doel de hoeveelheid regels in te perken en deze meer te baseren op principes en beginselen.

p.5 In dit verband ziet de MCA het NBA-initiatief *Kern van de controle* als een stap in de goede richting:

'Inmiddels is het project Kern van de controle gestart. Doel is het ontwerpen van een brede discussie over de essentiële principes van een goede controle. In dit kader zijn de 999 pagina's Controlestandaarden herschreven tot een document van 25 pagina's met beroepsprincipes die ruimte laten voor (of beter gezegd: dwingen tot) professional judgment. Dit document wordt besproken in vijf pilots: rondetafels met resp. toezichthouders, curatoren, young profs, kleine en grote kantoren.' (NBA input met betrekking tot de voortgang inzake paragraaf 7.2 tweede MCA-rapport)

p.6 Voorts komt uit het door de MCA verkregen onderzoeksmateriaal naar voren dat de controlestandaarden actualisatie behoeven ten aanzien van technologie en de inzet en het gebruik van tools. De volgende citaten drukken dat kort en krachtig uit.

'Actualisatie van de controlestandaarden is nodig. Deze zijn niet aangesloten op de nieuwe technologie-mogelijkheden.' (niet-OOB)

'Voorstel voor nader onderzoek, hoe de werkzaamheden in de huidige controlestandaarden herzien kunnen worden om innovatie hierin te verankeren.' (consultatiereactie Young Profs OOB op interim-rapport CTA, 31 oktober 2019)

'Wij geven in overweging om een aanbeveling op te nemen om eventuele belemmeringen in de toepassing van nieuwe technologie binnen de controlestandaarden op te sporen en weg te nemen.' (consultatiereactie EY op interim-rapport CTA, 30 oktober 2019)

8.6 Koppeling tussen *wicked problems* en aanbevelingen

272. De MCA heeft in haar eerste rapport, het onderwerp *wicked problems* geagendeerd en deze als volgt omschreven: *'problemen, vraagstukken, onderwerpen of thema's die zeer moeilijk of niet bespreekbaar dan wel oplosbaar zijn.'* De MCA heeft de *wicked problems* telkenmale beschreven als fundamentele en dieperliggende oorzaken van het structurele probleem in de accountancysector, alsmede van schadelijke prikkels. Daarmee vormen zij ook een verklaring voor het feit dat problemen in de sector en de discussies daarover telkens weer terugkeren. Daarom is het van belang de aanbevelingen en vervolgmaatregelen te richten op de *wicked problems*. Op die wijze kunnen effecten zoals kwaliteitsverbetering, cultuur- en gedragsverandering en vertrouwensherstel worden bevorderd.

273. De MCA heeft met name de volgende *wicked problems* aan de orde gesteld:

- De effecten van het **verdien- en businessmodel** op cultuur en gedrag binnen organisaties waarin naast de wettelijke verplichte accountantscontrole ook andere diensten worden uitgevoerd.
- Het **partnermodel en het intern verrekenmodel** tussen de advies- en controlepraktijk. Daarbij hoort ook het meenemen van de (regelmatig gespannen) relatie tussen de controle- en de adviespraktijk binnen één organisatie.
- Het vinden van een evenwichtige en geloofwaardige **balans tussen cliëntbelang en publiek belang**. Het feit dat de gecontroleerde cliënt de accountant (opdrachtgeverschap) voor zijn diensten compenseert, blijft voor velen in het maatschappelijk verkeer een voortdurend punt van aandacht en discussie.
- De benadering door en de rol van de accountant ten aanzien van het **fraudevraagstuk**.
- Onvoldoende eenduidigheid over het begrip en de duiding van (audit)**kwaliteit**.
- De gevolgen van de **marktordening** (oligopolie 'Big4') en beperkte **marktwerking**.

274. In het tweede MCA-rapport, wordt ten aanzien van de *wicked problems* onder meer het volgende gesteld:

'Wicked problems' leert men pas kennen door ze te onderkennen en door zich ermee in te laten. Ze kunnen niet worden opgelost door een projectmatige oplossing te bedenken. Dit betekent dat een zogenaamde 'evidence based'-aanpak (het op basis van wetenschappelijk onderzoek plegen van een interventie met een grote kans van slagen) niet opgaat. Goede of foute oplossingen zijn niet vooraf meteen duidelijk. Een 'wicked problem' is hiervoor te grillig, te groot en te ingewikkeld om in een dergelijk kader te kunnen worden gevat.

Daarom wordt bepleit dat 'wicked problems' een benadering vragen van 'design thinking'. Kenmerken daarvan zijn dat het probleem open tegemoet wordt getreden en dat men buiten bestaande kaders durft te denken en te treden. Een manier om hiermee om te gaan is een 'wicked problem' te benaderen met behulp van de dilemma-theorie en -methodologie. Daarbij wordt het 'grote probleem' opgeknipt in 'kleinere deeldilemma's', die stuk voor stuk kunnen worden doordacht, besproken en aangepakt. Het gaat dan om het telkenmale bepalen welke paren van ogenschijnlijk botsende en elkaar uitsluitende waarden, belangen of principes in het spel zijn.'

275. Met dit derde en laatste MCA-rapport, wordt beoogd de *wicked problems* te verkleinen. De MCA heeft niet de illusie noch de pretentie de *wicked problems* geheel op te lossen. Dat kan, inherent aan dergelijke problematiek, ook niet. Het kleiner maken van het probleem en de daarbij behorende risico's, kan echter wel. Met dat doel zijn de aanbevelingen van de MCA opgesteld.

276. In onderstaande tabel wordt aangegeven op welke wijze de *wicked problems* en de aanbevelingen zijn gekoppeld. Daarbij wordt een aantal inleidende opmerkingen gemaakt:

- Diverse aanbevelingen betreffen meerdere *wicked problems*. Behoudens bij aanbeveling 21 en het laatste aspect, marktordening en marktwerking, zijn de aanbevelingen echter maar eenmaal in de tabel geplaatst. Dit teneinde het zo overzichtelijk mogelijk te houden.
- De verschillende modellen (verdienmodel, businessmodel, partnermodel en intern verrekenmodel), onder de gemeenschappelijke noemer *structuurmodellen* zijn samengenomen.
- Het merendeel van de aanbevelingen beoogt de *kwaliteit* van accountantswerkzaamheden te verhogen, waarmee ook het *publiek belang* wordt gediend. In de tabel zijn echter niet alle aanbevelingen bij deze onderwerpen genoemd.
- De aanbevelingen inzake fraude en (dis)continuïteit worden samengenomen onder het *wicked problem* fraude. Deze twee onderwerpen worden namelijk vaak in één adem genoemd en zijn allebei bron van incidenten en daarmee van inkleuring van de prestatiekloof.

Wicked problem	Aanbevelingen
Structuurmodellen	<ul style="list-style-type: none"> 12. Opstarten experimenten en pilots structuurmodellen. 13. Nader onderzoek opdrachtgeverschap overheid, verkleinen afhankelijkheid van systeemorganisaties. 14. Binnen de multidisciplinaire organisatie door accountants intern ingeschakelde deskundigen zoveel mogelijk onderbrengen in de accountantstak. 15. Geen profit pooling maar ring fencing. 16. Thema-onderzoek AFM naar realisatie op opdrachten, het intern verrekenmodel en de invloed van internationale netwerkstructuren. 17. Stellen van een norm voor en het aanleggen van buffervermogen. 21. Benader cultuur- en gedragsverandering integraal door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext; en (4) gedrag in onderlinge samenhang te behandelen.
Publiek Belang	<ul style="list-style-type: none"> 6. Ingroeimodel nieuwe OOB-vergunninghouders. 8. Aanpassingen in samenstelling en structuren NBA-gremia, onder meer (voltijds) onafhankelijk bestuursvoorzitter. 9. Opstellen regelgeving onafhankelijker, met borging publiek belang, zwaardere rol Minister(ie) van Financiën. 10. Boete en eventueel strafbankje of delisting bij door vergunninghouders terecht geweigerde cliënten. 11. Nader onderzoek en uitwerking toewijzingssystematiek geweigerde cliënten.
Fraude	<ul style="list-style-type: none"> 25. Beslecht de (theoretische) discussie over NV COS 240 en 250 door onderwerpen zoals witwassen, corruptie, kartelvorming en andere vormen van non-compliance, onder de noemer fraude en de werking van artikelen 26 Wta en 36-38 Bta te brengen. 26. Verplichte inzet forensische expertise bij wettelijke controle-opdrachten. 27. Experiment met invoering <i>second opinion</i> bij vermoedens van fraude of dreigende discontinuïteit. 28. Instellen werkgroep die met voorstellen komt ten aanzien van (dis)continuïteit, mede gericht op de (door)ontwikkeling van de gereedschapskist van de accountant. 29. Stel een (Nederlandse) bijlage bij NV COS 570 op, waarin duidelijk de feiten en omstandigheden worden geduid die van belang zijn voor de invulling van het begrippenkader inzake going concern.

Wicked problem	Aanbevelingen
Kwaliteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intensivering toezicht OOB-vergunninghouders, jaarlijks rapport. 2. Intensivering toezicht niet-OOB-vergunninghouders, driejaarlijks rapport. 3. Instelling Monitoring Commissie Accountancy. 4. a) Toezicht op alle vergunninghouders concentreren bij AFM. (voorkeursoptie MCA) b) Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders door een nog op te richten overheidstoezichthouder. (alternatief 1) c) Toezicht op niet-OOB-vergunninghouders op meer afstand van NBA/SRA. (alternatief 2) 5. Toezicht OOB-vergunninghouders omvat alle wettelijke controle-opdrachten, ook die van niet-OOB-cliënten. 7. Invoering 'vliegurencriterium' niet-OOB-vergunninghouders (minimaal 10 wettelijke controle-opdrachten). 18. Mede-ondertekening controleverklaring door opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar. 19. In jaarlijks transparantieverlag van OOB-vergunninghouders weergave van gegevens ten aanzien van nieuw samen te stellen set Audit Quality Indicators ten aanzien van onder meer werkdruk. 20. Dashboard Accountancy onderbrengen bij een onafhankelijke entiteit alsmede rapportage in het Dashboard van de Audit Quality Indicators van niet-OOB-vergunninghouders. 21. Benader cultuur- en gedragsverandering integraal door (1) cultuur; (2) leiderschap; (3) organisatiecontext; en (4) gedrag in onderlinge samenhang te behandelen. 22. Veranderaanpak niet te veel baseren op vragenlijsten en zelfevaluaties; meer buitenstaanders, diversiteit en inclusiviteit zijn voor de veranderaanpak van belang. 23. De balans tussen professional judgment en compliance dient met hoge prioriteit op de agenda van de raden van bestuur en commissarissen te (blijven) staan. 24. Meer aandacht binnen accountantsorganisaties voor (elementaire) vaktechniek. 30. Onderzoek naar inperking van de hoeveelheid regelgeving, alsmede actualisatie daarvan (met name ten aanzien van technologie en de inzet en het gebruik van tools).
Marktordening & marktwerking	<ol style="list-style-type: none"> 6. Ingroeimodel nieuwe OOB-vergunninghouders. 7. Invoering 'vliegurencriterium' niet-OOB-vergunninghouders (minimaal 10 wettelijke controle-opdrachten). 12. Opstarten experimenten en pilots structuurmodellen. 13. Nader onderzoek opdrachtgeverschap overheid, verkleinen afhankelijkheid van systeemorganisaties.

9. Reactie MCA op interim-rapport CTA en consultatiereacties

In dit hoofdstuk gaat de MCA in op het interim-rapport van de CTA (de dato 1 oktober 2019), met daarin hun voorlopige bevindingen. Voorts wordt ingegaan op enkele consultatiereacties op het interim-rapport.

De MCA ziet dit als een eigenstandig hoofdstuk dat relatief los staat van de bevindingen en aanbevelingen van de MCA. Om die reden is ervoor gekozen om de alineanummers in dit hoofdstuk niet door te nummeren, maar te starten met CTA.1 (et cetera).

9.1 Inleidende opmerkingen interim-rapport CTA en consultatieronde

Interim-rapport CTA en consultatie

Op 1 oktober 2019 zijn de Voorlopige bevindingen van de Commissie Toekomst Accountancysector openbaar gemaakt en ter consultatie aangeboden. De einddatum van de consultatie is gesteld op 1 november 2019.

MCA-rapport autonoom en onafhankelijk tot stand gekomen

De contouren en kern van dit MCA-rapport (inclusief nagenoeg alle aanbevelingen) zijn, op basis van een concept-versie van haar rapport, op 1 oktober 2019 door de MCA besproken. Het interim-rapport van de CTA verscheen op dezelfde dag, maar heeft geen wezenlijke aanpassingen noodzakelijk gemaakt in de hoofdlijnen van het concept-rapport van de MCA. De kern van het MCA-rapport alsmede haar aanbevelingen zijn derhalve los van het CTA-rapport en volstrekt autonoom en onafhankelijk van de CTA opgesteld. Om die reden wordt het CTA-rapport als zodanig dan ook niet in de hiervoor liggende hoofdstukken van het (definitieve) MCA-rapport besproken. De MCA acht de voorlopige bevindingen van de CTA uiteraard wel van belang voor haar rapport, met name voor de (her)toetsing van haar bevindingen en aanbevelingen. Voorts heeft de MCA enkele consultatiereacties op het interim-rapport van de CTA in haar eindrapport verwerkt.

Reflectie op CTA-rapport

In dit hoofdstuk reflecteert de MCA, nadat zij eerst een aantal meer algemene opmerkingen (paragraaf 9.2) maakt, op de in totaal 19 aanbevelingen (paragraaf 9.3) in het interim-rapport. Daarnaast wordt ingegaan op de bij het rapport gevoegde bijlagen (paragraaf 9.4). Dit hoofdstuk sluit af met een reflectie op een aantal consultatiereacties (paragraaf 9.5).

9.2 Algemene opmerkingen

De MCA ziet het interim-rapport van de CTA als een zeer nuttige bijdrage aan de discussie over en de analyse inzake de accountancysector. De MCA acht die vaststelling van belang, daar de onderzoeken van CTA en MCA – ondanks dat de commissies verschillende opdrachtgevers kennen - deels overlappen. Beide commissies doen voorts aanbevelingen (zij het dat die van de CTA gegeven het karakter van een tussentijds rapport, vooralsnog concept-aanbevelingen betreffen) die elkaar op belangrijke onderdelen versterken en die strekken tot (onder meer) verdere kwaliteitsbevordering binnen de accountancysector. Een en ander ten behoeve van het publiek belang.

De MCA beperkt zich in deze paragraaf tot maken van enige algemene opmerkingen ten aanzien van enkele hoofdpunten in het interim-rapport van de CTA.

Hoofdpunten in het interim-rapport die de MCA onderschrijft

- CTA.1 De MCA sluit zich volledig aan bij de bevinding van de CTA (randnummer 9 van het interim-rapport) dat het de accountancysector in het verleden heeft ontbroken aan de inherente drive om de kwaliteit van de controle centraal te stellen en dat externe druk – in het bijzonder van de AFM – nodig was om maatregelen te treffen (randnummer 10). De MCA onderschrijft eveneens de constatering dat het de sector heeft ontbroken aan leiderschap (randnummer 9).
- CTA.2 Tevens onderschrijft de MCA de bevinding dat de cultuurverandering nog onvoldoende duurzaam is geborgd en dat het veranderingstraject daarbij lijkt te zijn gebaseerd op extrinsieke in plaats van intrinsieke motivatie (randnummer 19).
- CTA.3 In haar eindrapport beschrijft de MCA net als de CTA dat, door het ontbreken van duurzame borging, het risico bestaat dat de verandering wordt 'teruggedraaid' (randnummer 20; zie voorts randnummer 287). De MCA stelt dat de maatregelen en veranderingen bij gebrek aan duurzame borging én omdat zij grotendeels door zelfregulering tot stand zijn gekomen, 'omkeerbaar' zijn.
- CTA.4 De MCA herkent zich voorts in het door de CTA geschetste beeld, dat niet alle belangrijke data bij de sector beschikbaar zijn of zijn gesteld (randnummer 14). Dit heeft het verkrijgen van adequaat inzicht in kwaliteit en cultuurverandering, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van aspecten zoals (schadelijke) prikkels en het intern verrekenmodel, voor een deel belemmerd.
- CTA.5 Ook wordt de belangrijke bevinding dat het stelsel van toezicht thans niet naar behoren functioneert (randnummer 34), door de MCA gedeeld.
- CTA.6 Waar de CTA verwijst naar een artikel van Dijkster uit 1929 (randnummer 101) om aan te tonen dat de actuele discussie over de accountancysector grotendeels een herhaling van zetten betreft, illustreert de MCA dit vooral in bijlage VI van dit eindrapport. Het aldaar besproken Senaatsrapport *The Accounting Establishment* (1977) toont net als diverse andere rapporten nadien, dat veel problemen binnen de sector niet nieuw zijn maar dat deze zich herhalen. Van belang daarbij is het inzicht, dat in het Amerikaanse Senaatsrapport wordt gesproken over de *Big8* en dat het thans vaak over de *Big4* gaat. Voorts is van belang dat er toentertijd primair kon worden gesproken over *accountants*organisaties omdat het overgrote deel van de activiteiten van de *Big8* op de controle van jaarrekeningen betrekking had. Thans gaat het bij de *multidisciplinaire organisaties* (leze: de *Big4*) om een aandeel aan accountancydienstverlening van gemiddeld 35%.
- CTA.7 Voorts is de MCA het volledig eens met de volgende opmerking van de CTA (randnummer 123): *'De Commissie merkt ook op dat een eenzijdige focus op de verwachtingskloof niet behulpzaam is. Zo kan naar het oordeel van de commissie de accountancysector alleen dan wijzen op ongerechtvaardigde verwachtingen van de zijde van het maatschappelijk verkeer indien de kwaliteit van de wettelijke controle buiten twijfel staat.'*
Dit thema bespreekt de MCA ook in dit eindrapport, bij de onderbouwing van haar aanbevelingen. De MCA wijst meerdere malen op het feit dat de opdracht en het onderzoek van zowel de CTA als de MCA voortkomen uit het bestaan van een *prestatiekloof*. De sector geeft er te weinig blijk van dat zij deze kloof ook als het kernpunt voor ogen houdt. De MCA ziet het door en vanuit de sector telkenmale verwijzen naar de verwachtingskloof, als het verleggen van de aandacht voor en focus op de accountant naar derden. Daar de accountants(organisaties) in het onderzoek van de MCA en CTA centraal staan, is dat echter onterecht.

CTA.8 Daarnaast acht de MCA het rapport *A review of the academic literature of the different shades of audit quality* (2019) van Detzen en Gold (Vrije Universiteit, Amsterdam) nuttig en is zij het eens met de constatering daarin, dat er niet een superieure manier bestaat om kwaliteit te meten (randnummer 173). De MCA ondersteunt het expliciteren van drie kwaliteitsniveaus (randnummer 176) om de temperatuur op te nemen, teneinde daarmee een oordeel te vellen over de kwaliteit van wettelijke controles.

CTA.9 Het door de CTA gehanteerde model van Schein (hoofdstuk 9 van het interim-rapport van de CTA), acht de MCA goed bruikbaar om de cultuur van een organisatie te kunnen begrijpen. Wel merkt de MCA op dat waar Schein ten aanzien van het door hem onderscheiden tweede niveau spreekt over *espoused values*, het naar de mening van de MCA niet gaat om *geaccepteerde waarden*. Dat is wel de connotatie die de CTA eraan geeft (randnummer 263). De MCA ziet *espoused values* vooral als *beleden of gepropageerde waarden en opvattingen*. Belangrijker dan dit interpretatieverschil, acht de MCA de conclusie van de CTA (randnummer) 282). Namelijk dat niet vaststaat of de kwaliteitsgerichtheid - teneinde het publiek belang te dienen - binnen de sector daadwerkelijk intrinsiek zal worden gedragen. Zoals verwoord in dit eindrapport, is de MCA van mening dat hier nog onvoldoende sprake van is.

MCA geeft CTA in overweging enkele punten te heroverwegen, te verduidelijken en/of aan te passen

CTA.10 Naast voorgaande aspecten, ten aanzien waarvan de rapporten van de CTA en MCA elkaar duidelijk versterken, geeft de MCA de CTA ten aanzien van de volgende drie punten in overweging haar standpunt te heroverwegen, te verduidelijken en/of aan te passen. Voorts merkt de MCA op dat de CTA in haar rapport en bij het doen van aanbevelingen soms duidelijker kan aangeven, of hetgeen zij (voor)stelt betrekking heeft op OOB-vergunninghouders, niet-OOB-vergunninghouders of alle vergunninghouders.

1. De CTA heeft het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO) verzocht *'inzichtelijk te maken waar accountants van de Big4 zich bevinden in de internationale standaardisatiepraktijk en wat hun invloed is op het beleid (de standaarden) ten aanzien van met name de wettelijke controle. De kernbevinding van dit onderzoek is dat Big4 accountants op internationaal niveau zeer aanwezig, maar zeker niet allesbepalend zijn. Daarmee is in de feiten geen steun te vinden voor de stelling dat de Big4 organisaties in het proces van totstandkoming van audit standaarden dominant zijn en hun positie (kunnen) misbruiken'* (randnummer 56).

De MCA constateert dat het USBO-onderzoek naar de invloed van de Big4 was gericht op (1) het **internationaal** kader en (2) het proces van de totstandkoming van **regelgeving** (standaarden).

In dit eindrapport heeft de MCA zich (onder meer) gericht op (1) het **nationaal** kader en (2) de **invloed** van de Big4 **binnen de beroepsorganisatie** NBA. De MCA komt bij de motivering van de aanbeveling sub **F** (rol en positionering NBA aanpassen) tot de volgende vaststelling: *'De MCA heeft bij de uitvoering van haar werkzaamheden telkens ervaren hoe groot de invloed van de Big4 binnen de beroepsorganisatie is. Zowel bij de totstandkoming van de MCA-opdracht, de informatie-uitwisseling met de NBA, de bespreking van MCA-rapportages en met name ook via de Stuurgroep Publiek Belang, bleek telkens dat die invloed (te) groot is. Diverse niet-OOB-vergunninghouders schetsten de MCA soortgelijke observaties over de rol en invloed van de Big4 binnen de NBA. De MCA heeft voorts de observatie dat die invloed en dominantie zich eveneens doet gelden binnen diverse overleggremia binnen de NBA en ook ten aanzien van de totstandkoming en invoering van auditstandaarden en NBA-communicatie.'*

Die vaststelling leidt de MCA tot de volgende conclusie: *'De MCA acht de invloed en beïnvloeding vanuit de Big4 op de NBA en het NBA-beleid te groot. De conclusie van de MCA is dan ook dat de structuur en werkwijze van de NBA 'false by design' zijn. De wettelijke taken van de NBA bestaan onder meer uit het bevorderen van een goede beroepsuitoefening door accountants, het behartigen van de*

gemeenschappelijke belangen van accountants en het zorgdragen voor de eer van de stand. Dat zijn taken die zijn gericht op het individu (de NBA-leden) en niet op accountantsorganisaties. De praktijk is echter te vaak dat juist de belangen van accountantsorganisaties en niet die van individuele leden voorop staan.'

2. Ten tweede reflecteert de MCA op het aspect *kwaliteit* in relatie tot *incidenten* en een eventueel bestaand *structureel probleem* binnen de accountancysector.

De CTA komt in het rapport onder meer tot het volgende (randnummer 161): *'De commissie stelt ook vast dat bij de oordeelsvorming over de kwaliteit van de wettelijke controles regelmatig wordt gewezen naar incidenten als 'teken aan de wand' voor een significant kwaliteitsprobleem. De commissie meent echter dat uit incidenten niet zonder meer een structureel probleem kan worden afgeleid. Zij heeft daarboven uit een analyse van een aantal min of meer recente incidenten geen eenduidig beeld over tekortkomingen in de wettelijke controle kunnen afleiden. Met andere woorden: bij de incidenten zijn weliswaar in een aantal gevallen accountants (ook!) tekortgeschoten maar de tekortkomingen kunnen niet leiden tot een conclusie over structureel falen van accountants.'*

De CTA stelt echter ook: *'Het ontbreken van transparantie over de kwaliteit zorgt er echter evenwel voor dat de kwaliteit niet duurzaam geborgd is. Gelet op het publieke belang van een deugdelijke accountantscontrole is dit niet acceptabel.'* (randnummer 247), alsmede: *'De commissie acht het aannemelijk dat onder druk van de toezichthouders en de maatschappij de eisen aan de wettelijke controle hoger zijn geworden. Daar was echter, zo meent de commissie, ook alle aanleiding voor. Gelet op het (publieke) belang van een deugdelijke wettelijke controle moeten de kwaliteitseisen aan een dergelijke controle hoog zijn en is het aan accountants en accountantsorganisaties om ervoor zorg te dragen dat aan die eisen metterdaad wordt voldaan. Het feit dat minimaal een vijfde van de beoordeelde wettelijke controles niet aan de gestelde eisen voldoet is in het licht van het publiek belang dat met een wettelijke controle is gemoeid niet aanvaardbaar'* (randnummer 250).

Indien deze drie citaten van de CTA tegen dit eindrapport van de MCA worden afgezet, dan blijkt dat:

- de CTA en MCA het erover eens zijn dat de kwaliteit van de wettelijke controle omhoog moet;
- de CTA en MCA het erover eens zijn dat een te hoog percentage van door de toezichthouder (AFM) beoordeelde wettelijke controles onvoldoende is, hetgeen onaanvaardbaar is;
- de MCA kennelijk een steviger oordeel velt over de betekenis van incidenten en deze (ook) als onderdeel van een structureel probleem (de prestatiekloof) ziet, terwijl volgens de CTA echter *'niet zonder meer'* uit de incidenten kan worden afgeleid dat er sprake is van een structureel probleem en structureel falen.

Met betrekking tot de betekenis van incidenten en hetgeen uit incidenten kan worden afgeleid, merkt de MCA naar aanleiding van haar eindrapport (zie met name hoofdstuk 2) het volgende op. Waar het primair om gaat, is de constatering dat uit rapportages van toezichthouders en interne kwaliteitsinspecties telkenmale blijkt dat er sprake is van een te hoog percentage onvoldoendes ten aanzien van dossiers. De onvoldoendes zijn gebaseerd op een reeks aan kwaliteitsgebreken, met name ontstaan door vaktechnisch falen. Dat ziet de MCA als de kern van het structureel probleem (of: de oorzaak), met incidenten tot gevolg. Kwaliteitsgebreken en incidenten kleuren samen de prestatiekloof in.

Aanvullend, wordt ten aanzien van de incidenten het volgende opgemerkt:

- in de motie Nijboer (20 mei 2014, het startpunt voor de recente focus op de accountancysector), volgen de incidenten eveneens op de door de toezichthouder vastgestelde gebreken: *'constaterende dat de Autoriteit Financiële Markten en enkele affaires laten zien dat de kwaliteit van de controles door accountants verbeterd moet worden'*;
- de MCA kent als startpunt het rapport van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep. Deze Werkgroep, grotendeels bemenst vanuit de accountancysector, heeft als uitgangspunt gehanteerd dat de incidenten duiden op een structureel probleem: *'Waar in eerste instantie sprake leek te zijn van incidenten, duidde de aaneenschakeling ervan op een structureel probleem.'*;
- in gelijke zin stelde Dijsselbloem, voormalig Minister van Financiën, het volgende: *'Er zijn mensen die nog spreken over incidenten, maar dat wordt steeds moeilijker. Als je de reeks aan incidenten beschouwd, zou je daar een patroon in kunnen ontwaren.'*;
- na de motie-Nijboer, het rapport van de Werkgroep en de quote van Dijsselbloem, is de reeks aan incidenten aangegroeid met (onder meer) voorbeelden inzake: faillissementen (Imtech), fraude (Steinhoff), corruptie (SHV/Econosto) en witwassen (ING). Maar ook op het gebied van de samenloop van accountants- en adviesdiensten (Privazorg en tuchtzaak Big4-bestuurder). Daarnaast spelen er diverse recente incidenten in landen zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en in Zuid-Afrika;
- dat ook los van de incidenten, door een groot deel van de accountancysector niet wordt ontkend dat er sprake was van een structureel probleem dat aangepakt diende te worden met kwaliteitsverhogende maatregelen en een cultuur- en gedragsverandering.

Dit alles heeft de MCA ertoe gebracht om in dit eindrapport uit te gaan van het (nog steeds voortdurend) bestaan van een structureel probleem (zie nadere onderbouwing in met name hoofdstuk 2 van dit eindrapport). Dat probleem is door de sectormaatregelen en de in gang gezette cultuurverandering nog niet opgelost (hoofdstuk 3, 4 en 5 eindrapport). Daarom komt de MCA met een set aanbevelingen (hoofdstuk 8 eindrapport), die zij als impactvolle ingrepen heeft aangeduid. Uit de onderbouwing in dit eindrapport van de noodzaak van die impactvolle ingrepen, blijkt nadrukkelijk en expliciet dat incidenten beeldbepalend en leidend zijn in discussies over de accountancysector. Maar zij zijn wat betreft de MCA echter zeker niet de enige reden om tot aanbevelingen en *impactvolle ingrepen* te komen. Ziet de MCA het goed, dat de CTA daar per saldo niet wezenlijk anders over denkt?

3. Een derde punt betreft de waardering van wetenschappelijk bewijs. De CTA heeft bij haar interim-rapport een aantal onderzoekbijlagen gevoegd, waarop de MCA in paragraaf 9.4 van dit eindrapport kort ingaat. In haar interim-rapport verwijst de CTA menigmaal naar wetenschappelijk onderzoek en ook naar het feit dat haar onderzoek *fact-based* is.

In hoofdstuk 6 van dit eindrapport onderschrijft de MCA het belang van het betrekken van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke inzichten bij het beoordelen van de stand van zaken in de sector en bij het treffen van maatregelen of het doen van beleidsvoorstellen. Zij acht dergelijk onderzoek en inzichten echter niet in alle gevallen zaligmakend. Ook andere zaken, zoals concrete casuïstiek en het publiek debat, kunnen dienstbaar zijn aan het komen tot conclusies, aanbevelingen, maatregelen en beleidsvoorstellen. Bovendien heeft de MCA geconstateerd dat veel wetenschappelijk onderzoek uitgaat van kwaliteit als allesbepalende factor, terwijl er beleidsmatig meer relevante factoren kunnen zijn. Bijvoorbeeld het effect van maatregelen op marktordening en marktwerking (dit was een belangrijk aspect in de *Green Paper* (2010) met beleidsvoorstellen van Eurocommissaris Barnier).

In dit verband verwijst de MCA verder naar de volgende passage in hoofdstuk 6 van dit eindrapport:

'Voorts kan de stelling dat beleid en het nemen van maatregelen vooral dient te zijn gebaseerd op wetenschappelijk bewijs, worden genuanceerd. Daar waar deugdelijk wetenschappelijk bewijs voorhanden is, kan dat worden meegenomen. Het is echter een illusie en een getuigenis van wetenschappelijke zelfoverschatting, dat veranderingen binnen de accountancy alleen kunnen of mogen doorgevoerd na vooraf wetenschappelijk te zijn goedgekeurd. De complexiteit van de accountancypraktijk en de hoeveelheid relevante (f)actoren is daarvoor te groot. Het (nog) niet voorhanden zijn van gedegen wetenschappelijk onderzoek mag geen rem zetten op het vrij nadenken over en experimenteren met alsmede het leren van veranderingen. Dat (vrij nadenken) doen bestuurders en politici voortdurend.

Er ontstaat in de ogen van de MCA een zorgelijke situatie indien met een te betwisten claim van 'wetenschap' de ruimte om te veranderen wordt verkleind. Voor zover daarbij de wicked problems aan de orde zijn, geldt bovendien per definitie dat deze nu juist pas al doende goed begrepen en met lerend en voortschrijdend inzicht kunnen worden aangepakt. Gedegen, onafhankelijke en voortdurende reflectie daarop is daarvoor cruciaal. Wie een dergelijke benadering de facto diskwalificeert als gevaarlijk en onverstandig, want wetenschappelijk ongefundeerd, neemt zelf een betwifelbaar standpunt en opvatting in over zowel de complexiteit van de werkelijkheid als over de daarop aansluitende gronden en wijzen deze te veranderen.'

9.3 Aanbevelingen CTA-rapport

De MCA reflecteert op de aanbevelingen in het interim-rapport van de CTA, in de volgorde en met de nummering zoals weergegeven in het interim-rapport van de CTA.

- I. *Om de kloof tussen de wensen van de gebruikers en de inhoud van de accountantscontrole te verkleinen moeten de onderwerpen continuïteit en fraude een grotere en meer herkenbare positie krijgen in de accountantscontrole.*

De MCA is het met deze aanbeveling eens en verwijst naar aanbevelingen sub **N** (fraude) en **O** (discontinuïteit) in haar eindrapport.

Deze onderwerpen krijgen eveneens een belangrijkere positie in de opleiding en de permanente educatie.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

Dit geldt niet voor controle van niet-financiële informatie die minder tot het traditionele, aan de controlerend accountant voorbehouden werkteerrein behoort. De controle van deze niet-financiële informatie hoeft niet te worden voorbehouden aan de accountant.

De MCA is met de CTA van mening dat de controle van niet-financiële informatie niet hoeft te worden voorbehouden aan de accountant. Wat betreft de MCA hangt dat vooral samen met het feit dat de omvang en de diversiteit aan onderwerpen die onder niet-financiële informatie worden geschaard, (te) groot is en bovendien niet alle onderwerpen tot het deskundigheidsterrein van de accountant kunnen worden gerekend.

Het is daarom niet juist om de accountant bij alle vormen van niet-financiële informatie een rol toe te dichten (en aan deze voor te behouden). Dat zou de verwachtingskloof eerder vergroten dan verkleinen en bovendien zou het met name tot een nieuwe prestatiekloof kunnen leiden. De MCA pleit dan ook voor het op beheerste wijze en met beleid omgaan met de rol van de accountant bij de controle van niet-financiële informatie, ook indien derden (investeerders, aandeelhouders, ondernemingen, politici) de accountant in deze een hoofdrol toedichten.

Sommige accountants(organisaties) claimen in deze echter ook zelf een hoofdrol, bijvoorbeeld met het argument dat de multidisciplinaire kantoororganisatie de leemtes in de kennis van de accountant kan aanvullen. Ook los van de problematiek van de combinatie van controlerend accountants en adviseurs binnen de multidisciplinaire kantoororganisatie, is de MCA hier enigszins terughoudend. De accountant die een verklaring over niet-financiële informatie afgeeft (of anderszins daarover een oordeel afgeeft), moet de verantwoordelijkheid die daarbij hoort wel geheel vanuit diens eigen vakinhoudelijke kennis en verplichtingen kunnen dragen. Het gevaar is dat de accountant die moet steunen op een veelheid van deskundigen, zich meer een controleregisseur dan een controleur toont. Dat acht de MCA onwenselijk.

Voorgaande laat overigens onverlet dat de accountant in deze van de wetgever reeds een rol in het kader van het Besluit bekendmaking van niet-financiële informatie toebedeeld heeft gekregen. Dit Besluit (14 maart 2017) strekt ter uitvoering van richtlijn 2014/95/EU en heeft betrekking op een aantal rechtspersonen (grote OOB-organisaties), dat in het bestuursverslag een niet-financiële verklaring openbaar dient te maken (artikel 2 lid 1 van het Besluit). Daarbij is het volgende bepaald, namelijk dat de accountant nagaat *'of de niet-financiële verklaring overeenkomstig dit besluit is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is, en of de verklaring in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving, materiële onjuistheden bevat.'* (artikel 5 van het besluit).

Voorts merkt de MCA op dat de AFM een *Thema-onderzoek niet-financiële informatie in bestuursverslagen 2017* heeft uitgebracht (13 december 2018). Daarin staat dat bij ruim 30% van het aantal ondernemingen dat onder het Besluit valt (toentertijd 89 ondernemingen), de accountant extra zekerheid verschaft over de niet-financiële informatie in het bestuursverslag. Daarbij benadrukt de AFM bovendien *'dat de accountant in het kader van de wettelijke controle alert dient te zijn op het onvoldoende naleven van het Besluit en het Besluit diversiteit en in voorkomende gevallen daar melding van te doen in zijn controleverklaring.'*

- II. *De primaire verantwoordelijkheid voor de interne beheersing en de (juistheid van de) jaarstukken ligt bij de onderneming zelf. Om dit tot uitdrukking te brengen zou het bestuur naar Amerikaans voorbeeld een in control statement moeten afgeven, te controleren door de accountant.*

Het onderwerp *in control statement* heeft de MCA niet nadrukkelijk in haar onderzoek betrokken en daarom stelt zij zich in deze gereserveerd op. De MCA heeft duidelijk twijfel of het afgeven van een dergelijke verklaring waarde toevoegt bij het merendeel van MKB-ondernemingen. In dat verband sluit de MCA aan bij de laatste zinsnede in randnummer 146 van het interim-rapport van de CTA, namelijk dat de CTA zich kan *'voorstellen dat de in control verklaring alleen voor grote ondernemingen verplicht wordt'*.

Voorts heeft de MCA kennisgenomen van randnummer 147 van het interim-rapport van de CTA, waarin wordt gerefereerd aan principe 1.4 van de Nederlandse Corporate Governance Code. De MCA is het met de CTA eens, die stelt dat er aanleiding is voor de invoering van een *hardere norm* dan de principebepaling in de Code.

- III. *In de communicatie tussen accountant, raad van commissarissen en aandeelhouders wordt meer inzichtelijk gemaakt op welke wijze de aansturing van de externe accountant bijvoorbeeld door de raad van commissarissen heeft plaatsgevonden.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

Dit kan onder meer door het daartoe strekkend verslag van de auditcommissie ter adviserende stemming voor te laten leggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders.

De MCA acht het een stap vooruit indien de aandeelhouders kennis kunnen nemen van de wijze waarop de aansturing van de accountant door de raad van commissarissen (en de auditcommissie) heeft plaatsgevonden.

Met *adviserende instemming* heeft de MCA weinig tot geen ervaring; wellicht kan de CTA de uitwerking ten aanzien van dit punt in het eindrapport verduidelijken.

Daarbij kunnen de volgende drie aanbevelingen in de *Brydon-review* (Sir Donald Brydon, *Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, 18 december 2019) worden meegenomen. Brydon vat deze als volgt samen: *'I recommend that a process be established in which the company's shareholders are given a formal opportunity to propose any matters they wish to be covered in the audit.'*

'9.1.4 I recommend that the directors' Risk Report should be published prior to the audit committee meeting at which the scope of the next audit is determined and endorsed, leaving sufficient time for shareholders to comment. Alongside, the audit committee should publish a formal invitation to shareholders to express any requests they have regarding the areas of emphasis they wish the auditor to incorporate in the audit plan. The audit committee should state the auditor's proposed materiality levels for the forthcoming audit with this invitation.'

9.1.5 I recommend that, if the auditor considers there are other risks of similar or greater significance to those reported by the directors, based on its knowledge of the company, the auditor should report this fact.'

9.1.6 I recommend that the audit committee and the auditor be required to publish the reasons why they accepted or rejected any such requests in their Reports.'

IV. *Om de kwaliteit van wettelijke controles beter inzichtelijk te maken dienen accountantsorganisaties jaarlijks indicatoren over de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles te publiceren.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling en verwijst daarbij naar de aanbevelingen sub **L** in haar eindrapport.

Deze indicatoren dienen gezamenlijk representatief te zijn voor alle drie de niveaus van kwaliteit.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

De indicatoren worden gestandaardiseerd, door de toezichthouder voorgeschreven en gecontroleerd om de vergelijkbaarheid tussen organisaties en in de tijd te waarborgen.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling voor wat betreft standaardisering en vergelijkbaarheid. In haar eindrapport stelt de MCA bij aanbevelingen sub **L**, dat bij het opstellen van indicatoren niet alleen een rol voor de toezichthouder is weggelegd. Meer concreet stelt de MCA: *'De MCA beveelt aan om vanuit de sector (in overleg met de AFM en zo mogelijk te accorderen door de Minister van Financiën), een set met de meest relevante Audit Quality Indicators (AQI's) op te stellen (ook ten aanzien van werk-, tijds- en budgetdruk alsmede partnerbetrokkenheid) en de OOB-vergunninghouders daarover te laten rapporteren in hun transparantieverlagen.'*

De indicatoren worden op één openbaar toegankelijke locatie bijeengebracht om vergelijking van accountantsorganisaties te vergemakkelijken.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling, zij het dat zij deze vooral voor OOB-vergunninghouders van belang acht. Die kunnen de AQI's via hun transparantieverlag openbaar maken. Voor niet-OOB-vergunninghouders kan nader te bepalen en te omschrijven informatie via het *Dashboard Accountancy* en/of de jaarlijkse AFM-Monitor openbaar worden gemaakt.

- V. *Wetenschap, toezichthouders en de accountancysector moeten zich inspannen voor meer (wetenschappelijk) onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse accountancysector, met inbegrip van de factoren die verschillen in kwaliteit verklaren.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling. In beginsel ziet de MCA, net als de CTA (in randnummer 160 van het interim-rapport), de oprichting van de *Foundation for Auditing Research* (FAR) als een positieve stap. De MCA verwijst echter ook naar een kritische opmerking in haar tweede rapport, namelijk:

'Voorts constateert de Commissie dat de Stuurgroep Publiek Belang regelmatig naar de Foundation for Auditing Research (FAR) verwijst. De Commissie is van mening dat de FAR, hoewel het 1 van de 53 maatregelen betreft, geen instrument van de sector betreft. Voor de FAR moet de wetenschap en niet de sector voorop staan. De FAR dient volstrekt onafhankelijk van de sector, de beroepsorganisatie, de accountantsorganisatie en de Stuurgroep Publiek Belang te opereren, hetgeen in de praktijk niet altijd het geval is gebleken.'

Voorts verwijst de MCA naar hoofdstuk 6 van dit eindrapport waarin enkele opmerkingen worden gemaakt over wetenschappelijk onderzoek. Daarbij wordt gewezen op de citaten van de hoogleraren Bik, Bouwens en Buijink, die prominent bij de FAR zijn betrokken en een duidelijk ander geluid hebben laten horen dan in de rapporten van de CTA en MCA. Daarbij heeft de MCA opgemerkt dat van de FAR *'een minder eenzijdige schets van de problematiek van de accountancysector mag worden verwacht'*.

- VI. *Besluiten, die direct of indirect raken aan de door de accountantsorganisatie te leveren kwaliteit, dienen voorbehouden te zijn aan de raad van bestuur van de organisatie. Dit geldt in ieder geval voor besluiten ten aanzien van het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem, het belonings- en winstdelingsmodel en significante investeringsbeslissingen.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling, met daarbij de kanttekening dat daar waar de vergunninghouder een Raad van Commissarissen heeft, de MCA van mening is dat deze Raad de genoemde besluiten dient goed te keuren. Dit in lijn met artikel 22a van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta), juncto hoofdstuk 7a van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta).

De governance van de accountantsorganisatie dient te waarborgen dat (binnen korte tijd uittrekkende) partners niet in staat zijn om direct of indirect het financieel eigenbelang te laten prevaleren boven het lange termijn belang van de onderneming en het publiek belang van een goede controlekwaliteit.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling. Tevens verwijst zij naar de aanbeveling sub **J** in dit eindrapport, waarin *ring fencing* en de opbouw van een buffervermogen worden voorgesteld. Dit mede als een extra stootkussen om keuzes die gericht zijn op het lange termijn belang van de accountantsorganisatie te kunnen waarborgen en financieren. Voorts wordt de weerbaarheid van accountantsorganisaties hierdoor verhoogd.

- VII. *De meerderheid van het Nederlandse orgaan dat het beleid van een accountantsorganisatie uiteindelijk bepaalt - dit kan de raad van bestuur van de vergunning houdende accountantsorganisatie maar ook de raad van bestuur van een holding zijn - moet bestaan uit controlerende accountants.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling en verwijst daarbij naar artikel 16 juncto artikel 25 Wta (waarin overigens over externe accountants in plaats van controlerend accountants wordt gesproken). Voorts onderschrijft de MCA de redengeving voor deze aanbeveling in randnummer 295 van het interim-rapport van de CTA: *'Dit om te voorkomen dat het belang van een kwalitatief goede wettelijke controle onvoldoende erkend wordt en niet wordt overvleugeld door bijvoorbeeld een meer commercieel geïntendeerde cultuur bij de adviesorganisatie.'*

VIII. *Voor zover het beloningenregime van een accountantsorganisatie daarin nog niet voorziet, moet de kwaliteit van de controle het dominante criterium voor de vaststelling van de beloning zijn.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling, mede vanwege de volgende zinsnede in randnummer 296 van het interim-rapport van de CTA: *'Een beloningenregime waarbij omzet en/of winst en het binnenhalen van nieuwe cliënten een belangrijke rol speelt kan een onwenselijk effect hebben op de kwaliteit.'*

Een vaste beloning in plaats van een variabele beloning geniet de voorkeur.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling, maar is niet per definitie tegen een variabele beloningscomponent.

Ten aanzien van winstdeling door partners moet een egalitaire winstdeling (totale winst gedeeld door aantal partners) of een verdelingsmodel met kwaliteit als dominante maatstaf de standaard zijn

De MCA onderschrijft deze aanbeveling. Tevens verwijst zij naar aanbeveling **J** in dit eindrapport, waarin wordt aanbevolen om in plaats van een stelsel van *profit pooling* tussen de controle- en de adviestak te hanteren, tot *ring fencing* over te gaan. Oftewel een systeem waarin iedere tak van de organisatie de 'eigen broek' dient op te houden. Door *ring fencing* in plaats van *profit pooling* worden de financiële banden tussen de controle- en adviestak doorgesneden, hetgeen zuiverder is daar de controle betrekking heeft op een wettelijke taak en advies commercieel gericht is.

IX. *Om te voorkomen dat een controleplichtige onderneming – ondanks gerede inspanning – er niet in slaagt een accountant te contracteren krijgt de toezichthouder of de meest betrokken Minister de bevoegdheid een aanwijzing te geven waarbij een accountantsorganisatie aan een controleclient wordt toegewezen.*

De MCA doet een soortgelijke, maar anders geformuleerde, aanbeveling (sub **G**) in dit eindrapport. Aanvullend vraagt de MCA zich af of het wel verstandig is, zoals de CTA voorstelt, om de aanwijzingsbevoegdheid bij toezichthouder AFM of bij de meest betrokken Minister te beleggen.

X. *Het uitgangspunt moet zijn om het aantal organisaties van openbaar belang tot een minimum te beperken teneinde het probleem van een beperkt aantal accountantsorganisaties met een OOB-vergunning evenzeer te beperken. Het criterium 'openbaar belang' moet beter worden afgebakend.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling **niet**. Het verlagen van de OOB-grens zodat er minder OOB-organisaties door OOB-vergunninghouders behoeven te worden gecontroleerd, ziet de MCA niet als het juiste middel om een capaciteitsprobleem binnen het OOB-marktsegment op te lossen. Bovendien heeft ten aanzien van dit aspect recent politieke besluitvorming plaatsgevonden (zie Staatsblad 2019, 252), dat is uitgemond in het *Besluit aanwijzing organisaties van openbaar belang* van 26 juni 2019. Dat *Besluit* heeft juist betrekking op een verruiming van de OOB-definitie, waardoor daar ook de volgende organisaties onder zijn komen te vallen: (bepaalde) netbeheerders, woningcorporaties, wetenschappelijke instellingen (KNAW, NWO en de Koninklijke Bibliotheek) en grote pensioenfondsen. In de politieke besluitvorming heeft juist zwaar gewogen dat het OOB-regiem tot aanvullende waarborgen in de accountantscontrole leidt, zoals: verplichte opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling, verplicht instellen van een auditcommissie, de verstrekking van een uitgebreidere controleverklaring en nadere eisen ter borging van de onafhankelijkheid van de controlerend accountant.

Naar de mening van de MCA is het al dan niet noodzakelijk zijn van dergelijke waarborgen, hét criterium voor de vraag of het OOB-regiem van toepassing dient te zijn en dus niet de (veronderstelde) capaciteitskrapte bij OOB-vergunninghouders.

- XI. *Er moet nader onderzoek worden verricht in hoeverre het mogelijk is om bij individuele accountantsorganisaties de wettelijke eisen te differentiëren naar type klant (OOB of niet- OOB). Dit zou de toetredingsdrempel voor een OOB-vergunning kunnen verlagen.*

De MCA ondersteunt deze aanbeveling **niet** en verwijst in deze naar aanbeveling **5** in dit eindrapport. Daar wordt betoogd dat het AFM-toezicht thans is gekoppeld aan de OOB-vergunning en niet aan de OOB-organisatie (type klant). De MCA meent dat die koppeling terecht is en dient te worden gehandhaafd.

Net als bij de reflectie op CTA-aanbeveling X merkt de MCA op dat de meerwaarde van de OOB-vergunning is gelegen in de extra waarborgen die dat met zich brengt voor de kwaliteit van de accountantscontrole. Met name vanwege het feit dat de Big4 systeemorganisaties zijn (bovendien vertegenwoordigen zij gezamenlijk een marktaandeel in het OOB-segment van ruim 96%), maakt dat de MCA geen voorstander is van de door de CTA voorgestelde differentiatie. Die zou er immers toe leiden dat voor een deel van de wettelijke controles van OOB-vergunninghouders (namelijk de niet-OOB-controles), een lichter regiem zou gaan gelden. De MCA is van mening dat van systeemorganisaties een hoge kwaliteit mag worden verwacht en geëist bij alle opdrachten. Daarbij past het hanteren van een eenduidig toezichtregiem.

Indien de toetredingsdrempel voor potentiële OOB-vergunninghouders zou moeten worden verlaagd, dient naar de mening van de MCA naar andere oplossingen te worden gezocht. Een oplossing kan zijn het hanteren van een ingroeimodel, waarbij nieuwe OOB-vergunninghouders een ruime periode wordt gegeven om het kwaliteitsniveau te bereiken dat bij een OOB-vergunning hoort. In die periode kan de nieuwe OOB-vergunninghouder investeren in het verstevigen van het kwaliteitsborgingssysteem, de compliance-functie en een belangrijke kwaliteitswaarborg zoals de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling.

- XII. *Uit onderzoek blijkt dat de verplichte kantoorroulatie niet leidt tot een betere kwaliteit van controles, de concurrentie wordt hierdoor echter wel beperkt.*

De MCA constateert dat de in opdracht van de CTA uitgevoerde Literatuurstudie naar kwaliteitsverbeterende maatregelen in de accountancysector (Erasmus Competition & Regulation Institute) ten aanzien van het afschaffen van de verplichte kantoor- en partnerroulatie tot de volgende conclusie (pagina 17 van de literatuurstudie, alsmede randnummer 83 van het interim-rapport van de CTA) komt: *'Er is onvoldoende bewijs voor een algemene conclusie.'* Deze conclusie is weliswaar geen pleidooi voor handhaving, maar evenmin voor afschaffing van kantoorroulatie.

De MCA ondersteunt deze aanbeveling **niet**. Het systeem van kantoorroulatie is relatief kortgeleden ingevoerd met als doel – dat de MCA onderschrijft – het gevaar van verwevenheid en afhankelijkheidsrelaties tussen accountantsorganisatie en gecontroleerde te mitigeren. Afschaffing zal bovendien mogelijk – net als bij de invoering van het systeem van kantoorroulatie – voor (te)veel dynamiek in de markt zorgen. In een periode waarin accountantsorganisaties intensief met kwaliteit bevorderende maatregelen en cultuurverandering bezig zijn, acht de MCA dat bij de huidige stand van zaken binnen de accountancysector ongewenst.

De verlengingsmogelijkheid uit het Europees kader wordt om die reden alsnog opgenomen in de Wet toezicht accountantsorganisaties en in Europees verband wordt het geheel of gedeeltelijk schrappen van de verplichte kantoorroulatie geagendeerd.

Om dezelfde redenen is de MCA geen voorstander van het (alsnog) toepassen van de verlengingsmogelijkheid. Relatief recent heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen om niet te kiezen voor de Lidstaatopties, waaronder de door de CTA genoemde verlengingsmogelijkheid.

Dit om het gevaar van verwevenheid tussen accountant en gecontroleerde te mitigeren en teneinde de onafhankelijkheid van externe accountants te versterken (zie: Kamerstukken II, 2015/2016, 34.469 nummer 3, p. 12). De MCA acht om dezelfde redenen afschaffing van kantoorroulatie en/of het gebruik maken van de verlengingsmogelijkheid thans niet opportuun.

- XIII. *Er wordt nader onderzoek gedaan in hoeverre de beperkingen aan de uitvoering van wettelijke controles door accountantsorganisaties met zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie kunnen worden opgeheven.*

De MCA heeft – gegeven haar opdracht – niet onderzocht of er thans beperkingen ten aanzien van accountantsorganisaties uit andere Lidstaten gelden, en zo ja welke. Maar los van die beperkingen acht de MCA het niet waarschijnlijk dat met het opheffen van eventuele beperkingen voor dergelijke accountantsorganisaties, deze een groot marktaandeel in Nederland kunnen verwerven.

- XIV. *Het beroep van accountant moet aantrekkelijker worden. Het doorbreken van de negatieve spiraal waarin de sector lijkt te verkeren, is hierbij noodzakelijk. De sector is daarbij eerstverantwoordelijk voor het bieden van een aantrekkelijke omgeving voor potentieel toetredende accountants, daarbij vormen werkdruk, de work-life balance en de cultuur bij een accountantsorganisatie cruciale factoren.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

- XV. *De huidige toezichtstructuur met de AFM, SRA en NBA als toezichthouders op segmenten van de markt wordt vervangen door één onafhankelijke toezichthouder.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling en verwijst daarbij naar aanbeveling 4 in haar eindrapport.

Deze toezichthouder krijgt afdoende budgettaire ruimte om het toezicht op de gehele sector daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

- XVI. *Naast de beoordeling van controledossiers wordt de inrichting van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie een centraal onderdeel van het toezicht.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling en verwijst daarbij naar de aanbevelingen **1** en **2** in haar eindrapport. Daarin wordt onder meer gesteld dat het toezicht zich dient uit te strekken tot de volgende vier specifieke onderdelen: dossiers, kwaliteitsborgingssysteem, cultuur & gedrag en incidenten.

- XVII. *Het doel van het toezicht zou, naast de enge handhaving van de toepasselijke wettelijke eisen, het bevorderen van kwaliteitsverbetering van de wettelijke controle moeten zijn. Dit vergt ook een constructieve dialoog tussen accountants en toezichthouder bijvoorbeeld ten aanzien van de uitleg van beroepsstandaarden en de ruimte voor de professionele oordeelsvorming van de accountant.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

- XVIII. *De toezichthouder maakt inzichtelijk hoe kan worden omgegaan met haar bevindingen ten aanzien van de externe accountant.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling.

XIX. *Er komt bij de toezichthouder een meldpunt, waarbij accountants en accountantskantoren terecht kunnen als zij controledossiers overnemen van collega's of collega-kantoren die volgens hen grote kwalitatieve tekortkomingen kennen.*

De MCA onderschrijft deze aanbeveling. Overigens is de MCA van mening dat in de geest van de *Interpretatie incidentmeldingen Wta/Bta* van de AFM, dergelijke incidenten ook thans al bij de AFM kunnen worden gemeld. Het is echter goed dit explicieter in deze interpretatie vast te leggen, zodat duidelijk wordt dat dergelijke incidenten moeten worden gemeld.

9.4 Bijlagen interim-rapport CTA

CTA.11 De MCA heeft kennisgenomen van de (onderzoeks)bijlagen bij het CTA-rapport en behandelt deze kort.

- *Literatuurstudie naar kwaliteitsverbeterende maatregelen in de accountancysector* (Erasmus Competition & Regulation Institute).
Deze literatuurstudie is een nuttige aanvulling op het AFM-onderzoek Kwetsbaarheden structuur accountancysector. De studie laat zien dat er relatief weinig (eenduidig) empirisch bewijs in de internationale wetenschappelijke literatuur voorhanden is inzake alternatieve structuurmodellen. Aanvullend merkt de MCA op dat het bij het treffen van maatregelen niet alleen gaat om kwaliteit, maar ook om aspecten zoals marktordening en marktwerking alsmede de weerbaarheid van accountantsorganisaties.
- *Factsheets* (NBA).
De verstrekte informatie geeft enig inzicht in de Nederlandse accountancysector. De MCA kreeg deze factsheets gedurende haar onderzoek, net als de CTA, vanuit de NBA aangereikt en refereert op enkele plaatsen in dit eindrapport aan de factsheets.
- *De Nederlandse markt voor wettelijke controles* (SEO).
Deze economische analyse geeft nuttige inzichten in de Nederlandse markt voor wettelijke controles en de werking daarvan, alsmede in door accountantsorganisaties toegepaste organisatiestructuren en verdienmodellen.
- *Analyse van de concurrentiedynamiek in het segment voor OOB Audits* (Stibbe).
Deze analyse is niet in opdracht van de CTA opgesteld, maar in opdracht van de Big4. Dit onderzoek heeft enige informatieve waarde, maar kent wat betreft de MCA ook belangrijke beperkingen. De analyse is (conform de door de Big4 verstrekte opdracht) namelijk beperkt gebleven tot de door OOB-accountantsorganisaties ervaren concurrentiedruk, oftewel het perspectief van de *aanbodzijde* van accountantsdiensten. Door Stibbe is echter niet onderzocht hoe de *vraagzijde* daar tegenaan kijkt. Daardoor geeft het onderzoek onvoldoende inzicht in hoe gebruikers en andere belanghebbenden aankijken tegen bijvoorbeeld de marktstructuur, bronnen van marktfalen en marktmacht binnen de sector. Meer inzicht in die kant van het verhaal is naar de mening van de MCA nuttig, zeker gezien vanuit het publiek belang.
Ten tweede plaatst de MCA het Stibbe-rapport in het perspectief van de *wicked problems*, met name die op het gebied van marktordening en marktwerking. De MCA acht het daarbij met name van belang dat de Big4 moeten worden beschouwd als *systeemorganisaties*, hetgeen extra risico's met zich brengt. Deze risico's worden niet in de analyse geadresseerd die in opdracht van de Big4 is uitgevoerd, terwijl deze risico's vanuit het publiek belang gezien juist van groot belang zijn.
- *Aanwezig, maar niet allesbepalend. Acties en invloed van big four accountants bij de ontwikkeling van accountancystandaarden* (USBO).
Wat betreft dit rapport verwijst de MCA naar haar opmerkingen in randnummer CTA.10 onder 1 van dit hoofdstuk.

- *A review of the academic literature of the different shades of audit quality (VU).*
Deze studie schetst een breder, evenwichtiger en diepgaander beeld ten aanzien van controlekwaliteit, dan de daartoe door de Stuurgroep Publiek Belang uitgebrachte publicaties. De literatuurstudie laat ook duidelijk zien dat kwaliteit meer omvat dan compliance. Bovendien bevestigen de onderzoekers deugdelijk onderbouwd, de al decennia bestaande *wicked problems*: *'many issues that today are considered "wicked problems" of auditing (MCA, 2016) are inherent in the audit function and have persisted in different forms throughout the decades.'*

9.5 Consultatiereacties

CTA.12 De MCA heeft kennisgenomen van de consultatiereacties op de interim-rapportage van de CTA. Het is niet aan de MCA om deze integraal te bespreken en te verwerken. Wel wil de MCA enkele conclusies en observaties delen.

Conclusie

In de consultatiereacties valt de MCA een viertal zaken op. Ten eerste: onderwerpen die de accountantssector **nieuwe kansen** bieden (de controle van niet-financiële informatie, *in control statements*), over de **toekomst** gaan (techniek, data-analyse en innovatie) of over **anderen dan accountants** gaan (ketenverantwoordelijkheid, verwachtingskloof), zijn voor accountants makkelijker bespreekbaar dan thema's ten aanzien waarvan de CTA kritisch is.

Het is teleurstellend dat de accountancysector daarmee de focus naar de toekomst en naar andere betrokkenen dan zichzelf verplaatst, terwijl het onderzoek van de CTA (en de MCA) gaat over de tekortkomingen van accountants(organisaties) in het verleden (de prestatiekloof) en wat zij dienen te verbeteren en aan te passen.

Veranderen zonder afdoende zelfreflectie te tonen en zonder erkenning van de gebreken die door anderen worden vastgesteld, kan niet tot optimale resultaten leiden. Daarom is het jammer dat de **sector slechts beperkt reageert** op (hetgeen volgens de MCA overigens een belangrijke uiting is van de cultuur binnen de sector) **door de CTA vastgestelde aspecten** zoals (niet-limitatief):

- de vaststelling dat het de sector in het verleden heeft ontbroken aan de inherente drive om de kwaliteit van de controle centraal te stellen;
- de vaststelling dat externe druk ook in de toekomst noodzakelijk is om te veranderen;
- de vaststelling dat het de sector heeft ontbroken aan leiderschap;
- de vaststelling dat de cultuurverandering nog onvoldoende is geborgd en nog te zeer lijkt te zijn gebaseerd op extrinsieke in plaats van intrinsieke motivatie (deze vaststelling wordt overigens wél weersproken, maar wordt niet feitelijk weerlegd);
- de vaststelling dat de veranderingen (deels) weer kunnen worden teruggedraaid;
- de vaststelling dat belangrijke data niet beschikbaar zijn (gesteld);
- de vaststelling dat het aantal bevindingen van toezichthouders relatief hoog is en dat dat in het licht van het publiek belang een volstrekt onwenselijke uitkomst is;
- de vaststelling dat de discussies over de accountancysector voor een groot deel een herhaling van zetten betreft;
- de vaststelling dat een eenzijdige focus op de verwachtingskloof niet is gerechtvaardigd.

Ten tweede valt op dat andere belanghebbenden dan vertegenwoordigers van accountantsorganisaties, in de consultatieronde kritischer reageren dan die vertegenwoordigers (zie voor een weergave onder meer de voorbeelden ten aanzien van structuurmodellen en wetenschappelijk bewijs in paragraaf 7.2 respectievelijk 7.3 van dit eindrapport). En dat die

andere belanghebbenden, bovendien een deel van vorengenoemde vaststellingen versterken en aanvullen. Hetgeen ook iets zegt over het beperkte reflectief vermogen van het leiderschap binnen de sector.

Ten derde valt op dat door accountantsorganisaties nauwelijks vernieuwende of alternatieve voorstellen worden gedaan. Het gaat vooral om het door hen geven van reacties op hetgeen de CTA voorstelt. Concrete verbetervoorstellen of – maatregelen door accountantsorganisaties ten aanzien van wezenlijke onderwerpen (zoals de structuurmodellen, aanpassingen in het beloningsstelsel of de diepte van de cultuurverandering) zijn schaars of afwezig. Het illustreert het gebrek aan vernieuwend leiderschap binnen de sector.

Dit klemt temeer daar diverse nationale en internationale commissies juist wel met verandervoorstellen komen, ook ten aanzien van wezenlijke onderwerpen. Overigens komen derden, blijkens de consultatiereacties, soms ook met vernieuwende of alternatieve voorstellen. Bijvoorbeeld Van Brenk en Renes inzake de oprichting van een *Audit Board*, alsmede Muis inzake: (1) de invoering van de aanpassing van het beloningsstelsel en eventueel plafonnering van het inkomen, en (2) de invoering van een *systemic assurance statement* voor OOB-vergunninghouders.

Ten vierde is de MCA gebleken, dat de sector het interim-rapport van de CTA als een relatief mild rapport heeft opgevat en omarmd. Ten onrechte, omdat in dat rapport de vinger menigmaal pijnlijk op zere plekken en op verbeterpunten wordt gelegd.

CTA.13 Ten aanzien van een beperkt aantal onderwerpen gaat de MCA hierna nader op de consultatiereacties in.

Controle niet-financiële informatie

CTA.14 Er wordt, door accountantsorganisaties en andere belanghebbenden, relatief veel kritiek op de CTA geleverd inzake haar observaties over de rol van de accountant ten aanzien van niet-financiële informatie. De MCA is reeds op het onderwerp de controle van niet-financiële informatie ingegaan bij de bespreking van CTA-aanbeveling **i**. De kritiek lijkt met name te zijn gericht op de opmerking van de CTA dat *'de controle van niet-financiële informatie niet behoeft te worden **voorbehouden** aan de accountant'*.

CTA.15 De CTA heeft echter niet gesteld dat de accountant geen rol kan, hoeft, mag of moet vervullen bij de controle van niet-financiële informatie. Er wordt slechts gesteld dat die controle niet aan de accountant is **voorbehouden**. De MCA interpreteert dat als volgt:

- de accountant is niet de enige die een nuttige rol bij de controle van niet-financiële informatie kan vervullen;
- er bestaan derhalve alternatieven voor de voorgestelde rolvulling van de accountant;
- de accountant is bovendien niet deskundig op alle onderdelen van de controle van niet-financiële informatie;
- daarom dient de rol van de accountant ten aanzien van de controle van alle vormen van niet-financiële informatie, geen automatisme te zijn.

CTA.16 Een dergelijke interpretatie staat los van het feit:

- dat de controle van niet-financiële informatie nuttig en belangrijk is;
- dat dergelijke informatie ook van betekenis is voor de financiële positie van en de lange termijn waardecreatie door organisaties;
- dat accountants bij het verantwoorden en controleren van dergelijke informatie een rol kunnen vervullen;
- dat de ontwikkeling van *integrated reporting*, moet worden gesteund en gestut.

CTA.17 Waar het de MCA in deze vooral om gaat, is het feit dat de accountant ook ten aanzien van de controle van niet-financiële informatie moet vaststellen of hij de deskundigheid en gereedschapskist bezit, om die controle uit te kunnen voeren. En waar de accountant op andere deskundigen zou moeten steunen, of hij de deskundigheid en gereedschapskist bezit om de werkzaamheden van die deskundigen te kunnen beoordelen en toetsen teneinde daarop te kunnen steunen.

CTA.18 In diverse consultatiereacties gaat de nuance ten aanzien van de controle van niet-financiële informatie verloren en lijkt het erop alsof de accountant de exclusieve, alwetende controleur is. Dat is deze echter niet. Daarom zou het debat over de controle van niet-financiële informatie niet zwart-wit en in algemeenheden moeten worden gevoerd. Nuance in het debat, bijvoorbeeld door goed te kijken naar de diversiteit aan te controleren informatiestromen en -soorten alsmede de daartoe vereiste deskundigheden, is noodzakelijk. Het is onverstandig de controle van niet-financiële informatie automatisch aan de accountant toe te wijzen, zonder oog te hebben voor diens beperkingen (die in de consultatiereacties onderbelicht blijven, maar die er wel degelijk zijn). Dat leidt anders ontegenzeggelijk tot ongelukken, althans nieuwe incidenten.

CTA.19 De MCA vindt het jammer dat accountants(organisaties) zelf niet meer oog hebben voor de beperkingen van de accountant, naast de (commerciële) kansen die zij ten aanzien van de controle van niet-financiële informatie zien. De MCA ziet ook dat als een uiting van de cultuur binnen de sector: het reflectief vermogen ten aanzien van eigen kennen en kunnen is niet altijd in balans met de aandrang om de kansen die zich voordoen te verzilveren.

In control statements

CTA.20 Iets soortgelijks geldt voor de invoering van een (verplichte) *in control statement*. In de consultatiereacties en via andere uitingen, wordt daar vanuit de sector overwegend positief op gereageerd. Waarbij de accountant dan ook de aangewezen partij zou moeten zijn om het *in control statement* te toetsen. Maar is het enthousiasme voor een dergelijk *statement* terecht? Is het wel toepasbaar buiten de kring van OOB-organisaties? Op welke wijze moet worden omgegaan met de kritiek die veelvuldig ten aanzien van het *statement* wordt geuit? Wordt er door het afgeven van het *statement* en met name de accountantsverklaring daarbij, geen schijnzekerheid verschaft? Welke lessen kunnen worden getrokken uit casuïstiek (zoals bijvoorbeeld de recente ING-casus)?

CTA.21 Net als bij de controle van niet-financiële informatie, valt de MCA een bepaalde gretigheid bij accountants(organisaties) op ten aanzien van het *in control statement*. Het risico is daarbij, dat gretigheid ten koste gaat van het kritisch vermogen en het goed inzicht hebben in nadelen en beperkingen. Terwijl inzicht daarin noodzakelijk is om eventueel tot aanpassingen en maatregelen ter verbetering te komen. Teneinde schijnzekerheid en het ontstaan van nieuwe onderdelen in de verwachtingskloof te voorkomen.

Techniek, data-analyse en innovatie

CTA.22 In diverse consultatiereacties wordt ingegaan op de mogelijkheden van ruimere toepassing van techniek en data-analyse en op innovatie. De MCA schenkt weinig aandacht aan deze onderwerpen. Simpelweg omdat deze onderwerpen, in tegenstelling tot de prestatiekloof, niet de kern van de MCA-opdracht vormen.

CTA.23 Dat is echter geenszins een miskennis van het belang van dergelijke onderwerpen voor de accountancysector. Sterker, de MCA is van mening dat deze onderwerpen van groot belang zijn voor de toekomst en toegevoegde waarde van het accountantsberoep. Het is dan ook terecht om aandacht voor deze onderwerpen te vragen en daaraan ruimschoots geld, tijd en menskracht te besteden. De instelling van de NBA-kenniscgroep *Accounttech* vormt een positieve aanzet.

Aandacht voor andere partijen in de keten/ketenverantwoordelijkheid

CTA.24 In diverse consultatiereacties wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van andere partijen in de keten dan de accountant(sorganisatie). De MCA onderschrijft de (keten)verantwoordelijkheid van andere partijen waarnaar regelmatig wordt verwezen. Bijvoorbeeld naar de door accountants gecontroleerde entiteiten en de audit commissie.

CTA.25 Uiteraard is de MCA het eens met degenen die stellen, dat dergelijke partijen een belangrijke rol (moeten) vervullen en dat de accountant het bovendien niet alleen kan. De MCA heeft er in dit eindrapport echter bewust voor gekozen, de focus te richten op de accountant en de accountantsorganisatie alsmede op de prestatiekloof. Dit conform de opdracht van de MCA.

Verwachtingskloof

CTA.26 De verwachtingskloof betreft een soortgelijk onderwerp. Het is een gegeven dat de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer niet altijd synchroon lopen met de verplichtingen van de accountant. Maar ook hier geldt: de kern van de opdracht van zowel de CTA als de MCA, is niet hoe de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer kunnen worden bijgesteld. Het gaat er allereerst om, te bezien welke maatregelen zijn en moeten worden getroffen om de prestaties van de accountant te verbeteren. Dat is de kern van de problematiek van de accountancysector, de rest leidt af.

'I find all this focus on the expectations gap is a distraction. Either audit is helping to reinforce deserved confidence in business or it is not. What is required is better audit delivered by professionals in a more understandable framework.' (Sir Donald Brydon, *Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, paragraaf 4.4, 18 december 2019)

Inhoudsopgave bijlagen

- I. Onderzoeksverantwoording
- II. Beoordelingskader
- III. Verbreding beoordelingskader: proportionaliteit en de niet-OOB-vergunninghouders
- IV. Publicaties Stuurgroep Publiek Belang
- V. Reflectie op sectorinitiatieven inzake paragraaf 7.2 in tweede MCA-rapport '*Doorpakken!*'
- VI. *The Accounting Establishment*: analyse internationale rapportages accountancysector (1977-2019)
- VII. Lijst met regelmatig voorkomende termen en afkortingen
- VIII. Samenstelling Monitoring Commissie Accountancy

Bijlage I. Onderzoeksverantwoording

Opdracht Monitoring Commissie Accountancy

1. Het maatschappelijk vertrouwen in de accountancysector is geschonden. Onder politieke en maatschappelijke druk is de sector, teneinde het vertrouwen te herstellen, in 2014 aangevangen met het treffen van maatregelen en een ingrijpend veranderproces. Medio 2015 is de onafhankelijke Monitoring Commissie Accountancy (MCA) ingesteld.

Opdracht Monitoring Commissie Accountancy

- a. Het waarborgen van continue verbetering van de sector en waar nodig aanscherping van de maatregelen, via het:
 - inventariseren van de voortgang van de implementatie;
 - monitoren van de invoering en werking van de maatregelen;
 - signaleren van eventuele onduidelijkheden, leemtes en onevenwichtigheden in de voorgestelde maatregelen;
 - doen van aanbevelingen over mogelijke aanpassingen.
- b. Het bezien van de maatregelen in hun integraliteit en samenhang.
- c. Het beoordelen van de beoogde impact van de maatregelen en de maatschappelijke impact.

2. De MCA doet periodiek verslag van haar bevindingen. Verslagen worden aangeboden aan het NBA-bestuur, de Minister van Financiën en de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. Verslagen zijn openbaar.

Beoogde effecten

3. Uitgangspunt voor de MCA is, dat de effecten die in 2014 zijn beoogd met de veranderingen binnen de accountancysector als geheel en op het niveau van accountantsorganisaties en individuele accountants, daadwerkelijk worden behaald en geborgd.
4. De beoogde effecten zijn:
 - het publiek belang dienen;
 - bijdragen aan het herstel van vertrouwen in het accountantsberoep;
 - maatschappelijke impact hebben;
 - tot de noodzakelijke cultuur- en gedragsverandering leiden;
 - de kwaliteit van de diensten duurzaam verhogen.
5. Het gaat de MCA nadrukkelijk niet alleen om de letter, maar ook om de geest waarin voorstellen en veranderingen zijn gedaan en worden doorgevoerd. De toetsing betreft dus niet alleen het realiseren van maatregelen zoals ze feitelijk zijn omschreven, maar met name ook de daadwerkelijke werking ervan en de maatschappelijke impact. Daarbij gaat het de MCA vooral om het laten herijken en het weer laten naleven van de kernwaarden en de principes van het accountantsvak. De MCA heeft zichzelf expliciet ten doel gesteld om het gezag van de accountant als maatschappelijk belangrijke actor te helpen herstellen.
6. In haar eerste (oktober 2016) en tweede rapport (mei 2018) lag de focus van de MCA naast het monitoren, met name op het blootleggen van de structurele problematiek van de sector en op het oproepen van de sector om eigenstandig de benodigde acties te nemen om deze problematiek structureel op te lossen zodat de beoogde effecten konden worden bereikt.

7. In dit derde en laatste rapport, ruim 5 jaar na de start van het veranderproces in 2014, heeft de MCA niet alleen aandacht besteed aan de voortgang die zich sinds haar tweede rapport heeft voorgedaan, maar heeft zij nadrukkelijk ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen die zij over de afgelopen 5 jaar heeft waargenomen. Zich daarbij baserend op feiten, onder meer op basis van door diverse organisaties beschikbaar gestelde informatie die de MCA in de afgelopen jaren over de voortgang en de vooruitgang in de sector heeft verzameld.
8. Op basis daarvan doet zij in dit eindrapport een aantal aanbevelingen, die naar de mening van de MCA nodig zijn om ervoor te zorgen dat de beoogde effecten daadwerkelijk worden behaald en de veranderingen duurzaam worden geborgd. Conform haar opdracht zijn de bevindingen en aanbevelingen van de MCA primair gericht op de prestatiekloof.

Het derde werkprogramma, de beoordelingskaders en segmentering

9. Het derde werkprogramma van de MCA omvatte onder meer de volgende aandachtsgebieden:
 - monitoring van de implementatie alsmede de beoordeling van de werking van de 53 maatregelen;
 - monitoring en beoordeling van de oorzakenanalyses waaronder analyses van de fundamentele vraagstukken (*wicked problems*), en de daaruit voortvloeiende maatregelen en bereikte effecten;
 - monitoring en beoordeling van de voortgang en effectiviteit van de cultuur- en gedragsverandering, inclusief het benodigde leiderschap en de organisatie- en veranderkundige processen;
 - monitoring en beoordeling van de externe context, waaronder de ontwikkelingen bij de NBA, de AFM, bij belanghebbenden en op internationaal terrein;
 - terugkijken op het totaal van ontwikkelingen en beoordelen van de bereikte effecten in de afgelopen 5 jaar.
10. De MCA heeft de afgelopen jaren gewerkt vanuit het besef dat de accountancysector tijd nodig heeft (gehad) om nadere analyses te plegen en noodzakelijke maatregelen door te voeren. In haar tweede rapport (paragraaf 7.2) heeft de MCA aangegeven dat de sector een resultaatsverplichting (en geen inspanningsverplichting) heeft en het aan de sector en de accountantsorganisaties is om na 5 jaar aan te tonen dat de werking van de maatregelen en de beoogde effecten, ook ten aanzien van de in genoemde paragraaf 7.2 vermelde aspecten, aantoonbaar en gerealiseerd zijn.
11. De MCA hanteert bij de bepaling van de aantoonbaarheid de norm die binnen de accountancy gebruikelijk is, namelijk: is er sprake van *toereikende* informatie, waarbij toereikend de dimensies *voldoende* en *geschikt* omvat (zie NV COS 500).
12. De MCA ziet het monitoren als een manier om zicht te houden op de voortgang van de (beoogde) resultaten en om aanbevelingen te kunnen doen. Daarbij gebruikt de MCA diverse (nationale en internationale) bronnen, waaronder: toezichtrappen, wetenschappelijke literatuur, informatie (inclusief *self assessments*) van accountants(kantoren) en ledenorganisaties, alsmede casuïstiek. De MCA hanteert bij het monitoren de beoordelingskaders als vermeld in bijlagen II en III.
13. Het onderzoek van en de monitoring door de MCA beslaan de gehele accountancysector, van Big4-organisaties tot kleinschaliger niet-OOB-vergunninghouders. De MCA hanteert (waar functioneel) de volgende segmentering:
 - OOB-accountantsorganisaties (Big4 en Next2, maar soms ook nog Next5);
 - niet-OOB-accountantsorganisaties (verdeeld naar grote en middelgrote/kleine).
14. In dit derde rapport heeft de MCA bij haar beoordelingskader nadrukkelijker dan voorheen het *proportionaliteitsbeginsel* in ogenschouw genomen. Hiervoor wordt tevens verwezen naar bijlage III.

Tijdpad en werkzaamheden van de MCA

15. De MCA heeft bij de uitvoering van haar derde werkprogramma onder meer de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Literatuuronderzoek naar de historische ontwikkeling van de sector en tevens naar recente ontwikkelingen in relevante andere landen. Met het oog op dit laatste heeft de MCA onder meer kennisgenomen van de rapporten en verslagen van onderzoeken in het buitenland, met name inzake de *Future of Audit* in het Verenigd Koninkrijk (BEIS, CMA, Sikka e.a., Kingman, FRC, Brydon).
- Kennisname van de rapportages over de sector van toezichthouder AFM, waaronder *Kwetsbaarheden structuur accountancysector*, *De bijdrage van houding, gedrag en cultuur aan de kwaliteitsgerichtheid van het controleteam met betrekking tot de Big4*, *Kwaliteitswaarborgen niet-OOB-accountantsorganisaties* en recentelijk *Kwaliteit overige OOB-accountantsorganisaties onderzocht*. Ook heeft de MCA diverse gesprekken met de AFM gevoerd, om waar nodig toelichting te verkrijgen op de bevindingen in genoemde AFM-rapportages.
- Kennisname van de rapportages van de Raad voor Toezicht van de NBA en van de Reviewcommissie van de SRA, alsmede van tuchtrechtspraak door de Accountantskamer en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.
- Analyse en beoordeling van de NBA-Monitor gericht op implementatie van de 53 maatregelen (op basis van de stand van 6 november 2019).
- Kennisname van de producties van de Stuurgroep Publiek Belang, waaronder de *Veranderagenda 2019/2020*, het tweede rapport inzake de oorzakenanalyse op het niveau van de Big4, het *White paper Continuïteit* en het *Kompas voor Controlekwaliteit*.
- Kennisname van relevante NBA-publicaties zoals het fraudeprotocol, de Motivaction-onderzoeken onder belanghebbenden en het jaarrapport 2018. Daarnaast heeft de MCA kennisgenomen van relevante documenten met betrekking tot het niet-OOB-segment waaronder het cultuuronderzoek en aanpalende activiteiten door de SRA, het *Kwaliteitsbeleid SRA, het rapport van de SRA inzake Integraal kwaliteitsbeleid – in control zijn & oorzakenanalyse* en het rapport van de NBA inzake *Data analyse werkt voor de MKB-accountant*.
- Kennisname van de jaar- en transparantieverslagen van OOB-accountantsorganisaties.
- Mede gebaseerd op de aandachtspunten als vermeld onder paragraaf 7.2 in het tweede MCA-rapport en bovenstaande informatie alsmede op basis van de voorgaande MCA-rapporten verzamelde informatie, zijn er opvragen gedaan (die op anonieme wijze zijn verwerkt) onder:
 - de 6 OOB vergunninghouders;
 - een groep van 31 niet-OOB vergunninghouders waarin alle segmenten waren vertegenwoordigd.
- De 6 OOB-vergunninghouders en 24 niet-OOB-vergunninghouders (14 grote, 8 middelgrote en 2 kleine) hebben inhoudelijk op de opvraag gereageerd (1 grote, 2 middelgrote en 4 kleine niet-OOB vergunninghouders hebben niet gereageerd).
- Analyse van de uitkomsten van de opvraag, met inachtneming van de door de MCA geformuleerde beoordelingskaders.
- De OOB-vergunninghouders hebben ervoor gekozen de vragen niet anoniem te beantwoorden, waarna de beantwoording is benut als input voor de in een latere fase gehouden interviews.
- Interviews met een vertegenwoordiging van de Raden van Bestuur van alle OOB-vergunninghouders en van twee niet-OOB-vergunninghouders; tijdens deze besprekingen zijn de Raden van Bestuur in de gelegenheid gesteld nadere informatie te verstrekken aangaande de beantwoording van de opvraag. Waar aan de orde is door de MCA op basis van vooraf verzamelde informatie uit transparantieverslagen, de reacties op de CTA-consultatie (gesloten op 1 november 2019) en de reactie op de MCA-opvraag, aan betrokkenen om een nadere toelichting gevraagd.

- Gesprek met een delegatie van het SRA-bestuur, over hun visie op de ontwikkelingen in het segment van niet-OOB-vergunninghouders. Elementen die daarbij aan de orde zijn gekomen betreffen onder meer de terugblik op de positie van de sector in 2014, de ontwikkeling die sindsdien in dit segment in gang is gezet, de voortgang daarin, de huidige positie en de verwachting voor de toekomstige ontwikkelingen, de voortgang en effectiviteit van de cultuur- en gedragsverandering.
 - Een gesprek met vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), over een door hen uitgevoerd onderzoek naar onder andere werkdruk binnen accountantsorganisaties.
 - Rondetafel-bijeenkomst met vertegenwoordigers van de Young Profs, waarin is gesproken over hun visie op de recente en toekomstige ontwikkelingen in de accountancysector en binnen accountantsorganisaties. Voorts heeft een gesprek met een vertegenwoordiging van de Young Profs plaatsgevonden over een door hen uitgevoerd onderzoek.
 - Meerdere gesprekken met vertegenwoordigers van de NBA over met name de volgende onderwerpen: een verzoek om de MCA-opdracht te herformuleren, de voortgang van de projecten van de Stuurgroep Publiek Belang, toelichting op de *factsheets* en andere openbare informatie, de algemene voortgang in de sector alsmede de ontwikkelingen met betrekking tot de beroepsorganisatie NBA en de rol van de NBA in het toezicht op de sector.
 - Analyse van NBA-uitingen en publicaties in met name de afgelopen 5 jaar.
 - De ledenorganisaties NBA en SRA en de organisatie van het toezicht bij AFM, NBA en SRA, zijn ook onderwerp van gesprek geweest met de respectievelijke besturen van genoemde organisaties. Daarnaast hebben zowel de OOB- als niet-OOB-vergunninghouders hun visie en ervaringen hieromtrent met de MCA gedeeld.
 - Gesprekken met diverse belanghebbenden, waaronder vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en de CTA.
16. Naast bovenstaande activiteiten heeft de MCA op regelmatige basis contacten onderhouden met een aantal van bovengenoemde organisaties, alsmede ter afronding van openstaande vragen of opmerkingen.
17. In het kader van haar monitoring heeft de MCA voorts eerder verkregen informatie ten behoeve van het eerste en tweede werkprogramma, per segment vergeleken met de informatie verkregen tijdens dit derde werkprogramma. Zij heeft de verschillen geanalyseerd en mede op basis daarvan de voortgang en vooruitgang van de veranderingen in de sector beoordeeld.
18. In dat licht wordt vermeld dat de MCA gedurende haar zittingstermijn (2015 – 2019) onder meer de navolgende activiteiten ter verkrijging van feitelijk onderzoekmateriaal heeft ondernomen:
- in zowel 2016, 2017/2018 als 2019 zijn uitgebreide vragenlijsten uitgezet bij de leiding van alle OOB vergunninghouders (in 2016 en 2017/2018: 9 en in 2019: 6) en een brede kring van niet-OOB vergunninghouders (in totaal: 92);
 - in 2018 is een uitgebreide vragenlijst uitgezet bij 2.000 medewerkers van accountantsorganisaties;
 - in 2018 is een vragenlijst uitgezet bij 102 belanghebbenden bij accountantsdiensten (leden Raden van Bestuur, Raden van Commissarissen en Raden van Toezicht, alsmede hoofden van Interne accountantsdiensten);
 - in 2016, 2018 en 2019 zijn verschillende rondetafels gehouden waarbij enerzijds Young Profs uit de sector aanwezig waren en anderzijds belanghebbenden zoals bestuurders en commissarissen van organisaties uit alle segmenten alsmede vertegenwoordigers van beleggers, uit de wetenschap, Accountantskamer, curatoren en advocaten;
 - in 2016, 2018 en 2019 zijn in totaal 47 diepte-interviews gehouden met Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen van OOB en niet-OOB vergunninghouders, alsmede circa 15 interviews met individuele accountants en/of bestuurders;

- in totaal hebben 17 besprekingen plaatsgevonden met: NBA-bestuursdelegatie, de Stuurgroep Publiek Belang of verschillende NBA-commissies waaronder het Adviescollege Beroepsreglementering;
 - in totaal zijn 7 gesprekken met een delegatie van het SRA-bestuur gevoerd;
 - in 2017 en 2018 zijn twee gesprekken gevoerd met bestuur en directie van de *Foundation for Auditing Research* (FAR);
 - 18 overige gesprekken, waaronder met AFM, Ministerie van Financiën, CTA, Eumedion, VEB, Commissie Corporate Governance;
 - kennisname van een grote hoeveelheid documenten en (wetenschappelijke) literatuur die door, voor en over de accountancysector zijn verschenen.
19. De verkregen informatie vormt tezamen met de beraadslagingen van de MCA en de inbreng van de individuele leden van de MCA, naar het oordeel van de MCA een goede basis voor het rapport en de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de MCA.
20. De MCA heeft sinds de start van haar werkzaamheden, ten behoeve van het eerste rapport 25 maal vergaderd, ten behoeve van het tweede rapport 20 keer en ten behoeve van het onderhavige (derde) rapport in totaal 25 keer. Dit alles naast frequent mail- en telefoonverkeer. Onderwerpen van bespreking en overleg waren: de opzet en uitvoering van het werkprogramma, de tussentijdse analyses en resultaten, gevoerde gesprekken en interviews, het onderzoek, bevindingen en aanbevelingen, structuur en inhoud van de MCA-rapporten.

CTA

21. Tijdens de uitvoering van het derde werkprogramma van de MCA is door de Minister van Financiën de Commissie Toekomst Accountancysector (CTA) ingesteld. Hoewel de opdracht van de MCA een andere en bredere is dan die van de CTA, hebben beide commissies de noodzakelijke, geborgde kwaliteitsverbetering van de wettelijk verplichte accountantscontrole tot doel.
22. De MCA heeft gedurende haar onderzoek kennisgenomen van de reacties op de consultaties van de CTA en van de openbaar gemaakte voorlopige bevindingen van de CTA (1 oktober 2019).
23. Het MCA-rapport alsmede haar aanbevelingen zijn autonoom door de MCA en onafhankelijk van de CTA opgesteld. De MCA acht het rapport met voorlopige bevindingen van de CTA en de daarop ontvangen openbare reacties van groot belang. Om die reden heeft zij een separaat hoofdstuk (9) aan het CTA-rapport met voorlopige bevindingen gewijd.
24. De MCA heeft op 1 november 2019 aan de CTA haar onderzoekbevindingen en aanbevelingen toegelicht. Medio december 2019 heeft de CTA het vrijwel definitieve rapport van de MCA ontvangen. Dit om te borgen dat de CTA deze bij het opstellen van haar definitieve rapport kan meenemen en meewegen.

Afsluiting onderzoek

25. De MCA is gestopt met het vergaren van informatie op 20 december 2019.

Bijlage II. Beoordelingskader

OME, Grabosky en veranderkundige principes

De MCA hanteert – net als in haar tweede rapportage – de volgende beoordelingskaders:

- *het OME-model*: de MCA werkt vanuit de stelling dat de voorgestelde maatregelen (1) de oorzaken van de problematiek van de accountancysector dienen te adresseren, en dat voorts (2) een aantal effecten dient te worden gerealiseerd, waaronder herstel van vertrouwen in de accountancysector en het dienen van het publiek belang;
- *de driedeling van Grabosky*: sector, (accountants)organisatie en individu. De MCA betreft deze driedeling zowel op de oorzaken als op de (genomen en te nemen) maatregelen. Voorts past de MCA de driedeling toe op de prestatiekloof door te beoordelen of relevante aspecten betrekking hebben op: (1) de verhouding tussen organisaties in de accountancysector; (2) het collectief van partners binnen de accountantsorganisaties; en (3) de individuele accountant. In relatie tot (1) en (2) spreekt de MCA van systeem en systeemprykkels, in relatie tot (3) gaat het om het individu en individuele prykkels;
- *de vijf principes voortkomend uit de Veranderkunde* (het gaat om zowel verander- als organisatiekundige principes). Daarbij zijn thema's van belang zoals: veranderaanpak, verandercapaciteit, verandercondities en remmende factoren. De vijf principes zijn:
 - *Integraliteit*: kunnen betrokkenen aantonen dat zij het implementatie- en veranderproces integraal aanpakken?
 - *Consistentie*: kunnen betrokkenen aantonen dat zij in doen en laten consistent zijn inzake hun aandacht voor waarden, houding, cultuur en gedrag?
 - *Ontwikkelingsgerichtheid*: geven betrokkenen blijk van een open en reflectieve houding die verder gaat dan compliant willen zijn?
 - *Leiderschap*: geeft de leiding - partners, bestuur, raad van commissarissen en beroepsorganisatie - in woord (uitingen) en daad (scheppen randvoorwaarden) sturing aan en ruimte voor de beoogde fundamentele veranderingen?
 - *Cultuur- en gedragsgerichtheid*: kunnen betrokkenen aantonen dat het implementatie- en veranderproces daadwerkelijk is gericht op een cultuur- en gedragsverandering?

Maturity-model van Zadek

De MCA hanteert voorts het zogeheten *maturity-model* van Zadek. Hij schreef een artikel in de Harvard Business Review (Zadek, S., *The path to corporate responsibility*, December 2004), waarin hij uitgebreid ingaat op de fases die een lerende organisatie doorloopt. De MCA maakt gebruik van zijn gedachtegoed en heeft dat in een voor haar als beoordelingskader hanteerbare vorm aangepast.

Zadek beschrijft de wijze waarop maatschappelijke kritiek zich ontwikkelt (issue maturity), van latent naar geïnstitutionaliseerd:

- *Latent*: een sluimerend probleem wordt benoemd en langzaamaan op de (politieke) agenda gezet. Hard wetenschappelijk of ander bewijs ten aanzien van het probleem en/of de oplossing daarvan ontbreekt. Het probleem wordt ontkend of genegeerd door organisaties of sectoren.
- *Emerging*: politiek en media gaan het probleem omarmen. In (wetenschappelijk) onderzoek wordt het probleem steeds duidelijker onderkend, waarbij overtuigend bewijs (nog) kan ontbreken. Organisaties en sectoren gaan langzaamaan met het probleem aan de slag.
- *Consolidating*: er ontstaan duidelijk initiatieven om het probleem aan te pakken. Vooral op basis van zelfregulering, maar er ontstaat ook een roep om aanvullende wet- en regelgeving.

- *Institutionalized*: wet- en regelgeving is tot stand gekomen. Nieuwe normen en gebruiken worden geïnternaliseerd en zijn een onderdeel van gangbare praktijken en businessmodellen.

Bovendien beschrijft Zadek de vijf fases die een lerende organisatie die te maken heeft met wezenlijke maatschappelijke kritiek doorloopt, namelijk:

- *Defensive stage*: een fase die zich laat karakteriseren als ontkenning van het probleem (*It didn't happen*) en het – door ingeschakelde juristen en communicatiefunctionarissen – wegwuiven van kritiek en de verantwoordelijkheid van betrokken organisaties (*It's not our job to fix that*).
- *Compliance stage*: een fase die zich laat karakteriseren als het voldoen aan hetgeen onontkoombaar of opgelegd is (*We'll do just as much as we have to*). Compliance als een kostenpost en omdat het moet, ter bescherming van de eigen reputatie en ter voorkoming van boetes en aansprakelijkheid (*We ensure that we don't do what we agreed not to do*).
- *Managerial stage*: een fase die zich laat karakteriseren als onderkenning van het probleem. Organisaties zullen moeten veranderen omdat het inmiddels onderkende probleem niet langer kan worden genegeerd en weggewuifd (*It's the business stupid*) met een compliance- of communicatiestrategie.
- *Strategic stage*: een fase waarin organisaties die onderkennen dat zij echt moeten veranderen een competitief voordeel uit die veranderingen kunnen halen (*It's gives us a competitive edge*).
- *Civil stage*: in deze fase nemen de voorlopers uit de vorige fase het voortouw om de gehele sector te veranderen (*We need to make sure everybody does it*) om zo tegemoet te komen aan maatschappelijke kritiek.

Bijlage III. Verbreding beoordelingskader: proportionaliteit en de niet-OOB-vergunninghouders

Verbreding beoordelingskader

1. In dit, derde, MCA-rapport verbreed de MCA haar beoordelingskader door nadrukkelijk ook het *proportionaliteitsbeginsel* in ogenschouw te nemen. Dit met name met het oog op het doen van aanbevelingen en het bepalen van de daarbij betrokken partijen.
2. De redengeving daartoe is vierledig. Ten eerste: de analyse ten aanzien van OOB-vergunninghouders (alsmede de daaruit voortvloeiende conclusies, oplossingsrichtingen en aanbevelingen), met name ten aanzien van de Big4, is een andere dan die voor de niet-OOB-vergunninghouders. Dat komt onder meer voort uit de (internationale) context waarbinnen de grootste accountantsorganisaties fungeren, de netwerkstructuren waarvan zij deel uitmaken, de omvang van de accountantsorganisaties, hun cliëntèle, de in het geding zijnde maatschappelijke en financiële belangen alsmede het feit dat de Big4 systeemorganisaties zijn die bovendien een systeemrisico met zich brengen.
3. Ten tweede is het staand kabinetsbeleid – zie in deze het Regeerakkoord - dat Rijksbreed een MKB-toets wordt uitgevoerd. Daarbij spelen zaken een rol zoals: de werkbaarheid, het nut en de uitvoerbaarheid van regels in de MKB-praktijk, alsmede de beperking van de regeldruk en administratieve lasten voor het MKB.
4. Ten derde is de wettelijke status van OOB-vergunninghouders alsmede het toezicht op hen, anders en steviger van aard dan de wettelijke status en het toezicht op niet-OOB-vergunninghouders.
5. Ten vierde vloeit de verbreding van het beoordelingskader voort uit de opdracht die Minister Hoekstra de Commissie Toekomst Accountancysector heeft meegegeven (CTA). In die opdracht staat nadrukkelijk dat de CTA bij haar advisering *'de proportionaliteit van de maatregelen voor de accountancysector en de publieke en private controlecliënten'* dient te betrekken.

Juridisch kader: oorspronkelijk

6. Voor wat betreft het internationaal juridisch kader is het volgende van belang. In de Europese richtlijn waarin (onder meer) het toezicht op accountantsorganisaties is geregeld (Richtlijn 2006/43/EG van 17 mei 2006), zijn in artikel 29 de kaders opgenomen inzake *kwaliteitsborgingsstelsels*. Daarmee wordt niet bedoeld op het interne kwaliteitsborgingsstelsel binnen accountantsorganisaties, maar wel op het toezichtstelsel op die organisaties (hetgeen in Nederland door en onder verantwoordelijkheid van toezichthouder AFM wordt uitgevoerd).
7. Van artikel 29 in de Richtlijn uit 2006 is met name lid 1, letter h van belang waarin is bepaald dat ten minste om de zes jaar een kwaliteitsbeoordeling plaatsvindt.
8. Dit internationale kader is in Nederland nader uitgewerkt in de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (Wta). In artikel 48a Wta is artikel 29 van de Richtlijn als volgt vormgegeven:
 1. *De Autoriteit Financiële Markten beoordeelt ten minste eenmaal in de zes jaar of een accountantsorganisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.*
 2. *Indien een accountantsorganisatie wettelijke controles verricht bij organisaties van openbaar belang, beoordeelt de Autoriteit Financiële Markten, in afwijking van het eerste lid, ten minste eenmaal in de drie jaar of die organisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.*

9. Kortom: de Nederlandse wet sluit aan bij de zesjaarstermijn in de richtlijn en schrijft een strenger regiem voor met betrekking tot OOB-vergunninghouders, die thans op basis van een driejaarstermijn moeten worden getoetst.

Juridisch kader: thans vigerend internationaal

10. Het internationaal juridisch kader (Richtlijn 2006/43/EG), is op 16 april 2014 gewijzigd middels Richtlijn 2014/56/EU. Aan het hiervoor aangehaalde artikel 29 is in lid 1, letter k toegevoegd. Daarin wordt bepaald:

'Kwaliteitsbeoordelingen zijn passend en evenredig ten opzichte van de schaal en de complexiteit van de activiteit van de beoordeelde wettelijke auditor of het beoordeelde auditkantoor.'

11. Voorts is van belang dat een derde lid aan artikel 29 wordt toegevoegd, namelijk:

'Voor de toepassing van lid 1, onder k), eisen de lidstaten van de bevoegde autoriteiten, bij het verrichten van kwaliteitsbeoordelingen van de wettelijke controles van financiële overzichten of geconsolideerde financiële overzichten van kleine en middelgrote ondernemingen, dat zij rekening houden met het feit dat de overeenkomstig artikel 26 vastgestelde controlestandaarden bedoeld zijn om te worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en de complexiteit van de activiteiten van de gecontroleerde entiteit.'

Juridisch kader: thans vigerend nationaal

12. De verwerking van de wijzigingsrichtlijn 2014/56/EU in nationale wetgeving, heeft plaatsgevonden middels de invoering van artikel 48a lid 4 WTA (Staatsblad 2016, 398), dat als volgt luidt (de leden 1 tot met 3 van artikel 48a WTA zijn hierna eveneens opgenomen):

1: *De Autoriteit Financiële Markten beoordeelt ten minste eenmaal in de zes jaar, of zoveel vaker als nodig is op basis van een risicoanalyse, of een accountantsorganisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet en de EU-verordening bepaalde.*

2: *Indien een accountantsorganisatie wettelijke controles verricht bij organisaties van openbaar belang, beoordeelt de Autoriteit Financiële Markten, in afwijking van het eerste lid, ten minste eenmaal in de drie jaar of die organisatie voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.*

3: *De Autoriteit Financiële Markten baseert haar beoordeling ten minste op een toetsing van een selectie van controledossiers.*

4: *De beoordeling, bedoeld in het derde lid, is passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.*

13. De Memorie van Toelichting (TK 2015-2016, 34.469 nummer 3) stelt ten aanzien van deze toevoeging:

'Daarnaast verwerkt dit artikel 29, eerste lid, onderdeel k, en derde lid, van de richtlijn. Op grond van onderdeel k geldt dat iedere beoordeling passend en evenredig is ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Het nieuwe vierde lid voegt daaraan toe dat, voor zover de beoordeelde accountantsorganisatie wettelijke controles heeft verricht bij middelgrote ondernemingen, er rekening mee gehouden moet worden dat de internationale controlestandaarden worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.'

14. Volledigheidshalve wordt artikel BW 2:397 lid 1 – waarnaar in het geciteerde artikel 48a WTA wordt verwezen – aangehaald:

Behoudens artikel 396 gelden de leden 3 tot en met 7 voor een rechtspersoon die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, heeft voldaan aan twee of drie van de volgende vereisten:

- a. *de waarde van de activa volgens de balans met toelichting, bedraagt, op de grondslag van verkrijgings- en vervaardigingsprijs, niet meer dan € 20.000.000;*
- b. *de netto-omzet over het boekjaar bedraagt niet meer dan € 40.000.000;*
- c. *het gemiddeld aantal werknemers over het boekjaar bedraagt minder dan 250.*

Controlestandaarden en kleinere entiteiten

15. Uit voorgaande volgt dat volgens de in 2016 aangenomen Europese Richtlijn bij *kleine en middelgrote ondernemingen* (overigens staat in de Nederlandse regelgeving, artikel 48a WTA, alleen *middelgrote ondernemingen*), in het kader van de beoordeling van wettelijke controles rekening moet worden gehouden met de internationale controlestandaarden. Deze dienen te worden toegepast op een *'wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.'*
16. In de controlestandaarden wordt reeds specifiek rekening gehouden met kleinere entiteiten. In NV COS 200 wordt dit uitgewerkt in de toelichtende paragrafen A66 tot en met A68. De aldaar gegeven definitie van kleinere entiteiten komt in de Nederlandse context grotendeels overeen met de categorie MKB-ondernemingen. In ieder geval vallen de OOB-organisaties niet onder de definitie van kleinere entiteiten. In toelichtende paragraaf A67 staat:

'De specifiek voor kleinere entiteiten geldende overwegingen die in de Standaarden zijn opgenomen, zijn hoofdzakelijk ontwikkeld met niet-beursgenoteerde entiteiten voor ogen.'

17. Voorts is het zo dat de controlestandaarden diverse specifieke bepalingen bevatten die van toepassing zijn bij de controle van kleinere entiteiten. Niet-limitatief wordt verwezen naar NV COS 265 (A3 en A4), NV COS 315 (A17) en NV COS 320 (A9).

Toezicht op en beoordeling van accountantsorganisaties

18. Voor de activiteiten en beoordeling van de MCA is het van belang kort stil te staan bij het feit dat zowel in de Europese Richtlijn als in de Nederlandse wetgeving is bepaald, dat de kwaliteitsbeoordeling van accountants(organisaties) dient te worden uitgevoerd op een wijze die *'passend en evenredig is ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie'*.
19. De MCA ziet in de wetgeving en toezichtpraktijk de volgende twee werkwijzen die invulling beogen te geven aan dit beginsel (*'passend en evenredig gegeven de complexiteit'*):
- de kwaliteitsbeoordeling bij OOB-vergunninghouders heeft ten minste eenmaal per drie jaar plaats en bij de andere vergunninghouders minimaal eenmaal per zes jaar;
 - het toezicht op OOB-vergunninghouders wordt rechtstreeks door toezichthouder AFM uitgevoerd, terwijl het toezicht op niet-OOB-vergunninghouders onder gezag van de AFM primair door een NBA- en SRA-commissie wordt uitgevoerd.

SRA-standpunt

20. De SRA meent dat de in het vorige randnummer genoemde werkwijzen, onvoldoende invulling geven aan het in de Europese Richtlijn en de Nederlandse wet opgenomen proportionaliteitscriterium. De SRA geeft haar standpunt weer in het document *Toezicht op maat*, waarin het volgende wordt gesteld:
'De genoemde uitgangspunten, waarbij de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie zelf én die van de controlecliënt centraal staan, zien we echter in de huidige toezichtpraktijk niet vastgelegd en uitgewerkt.'
21. De MCA laat dit punt - en de vraag of het standpunt van de SRA al dan niet juist is - verder rusten. Ten eerste omdat zij het verder niet van belang acht voor de wijze waarop de MCA invulling zal geven aan het proportionaliteitsbeginsel. Ten tweede niet omdat het document *Toezicht op maat* vooralsnog een standpunt van de SRA betreft, dat vermoedelijk nog besproken zal worden met toezichthouder AFM, en het dus geen vaststaand beleid betreft.

Invulling door de MCA van het proportionaliteitsbeginsel

De MCA past het proportionaliteitsbeginsel primair toe, door als toets te hanteren of de aanbevelingen van de MCA in verhouding staan tot de ernst van het op te lossen probleem. De MCA is van mening dat haar aanbevelingen aan dat criterium voldoen.

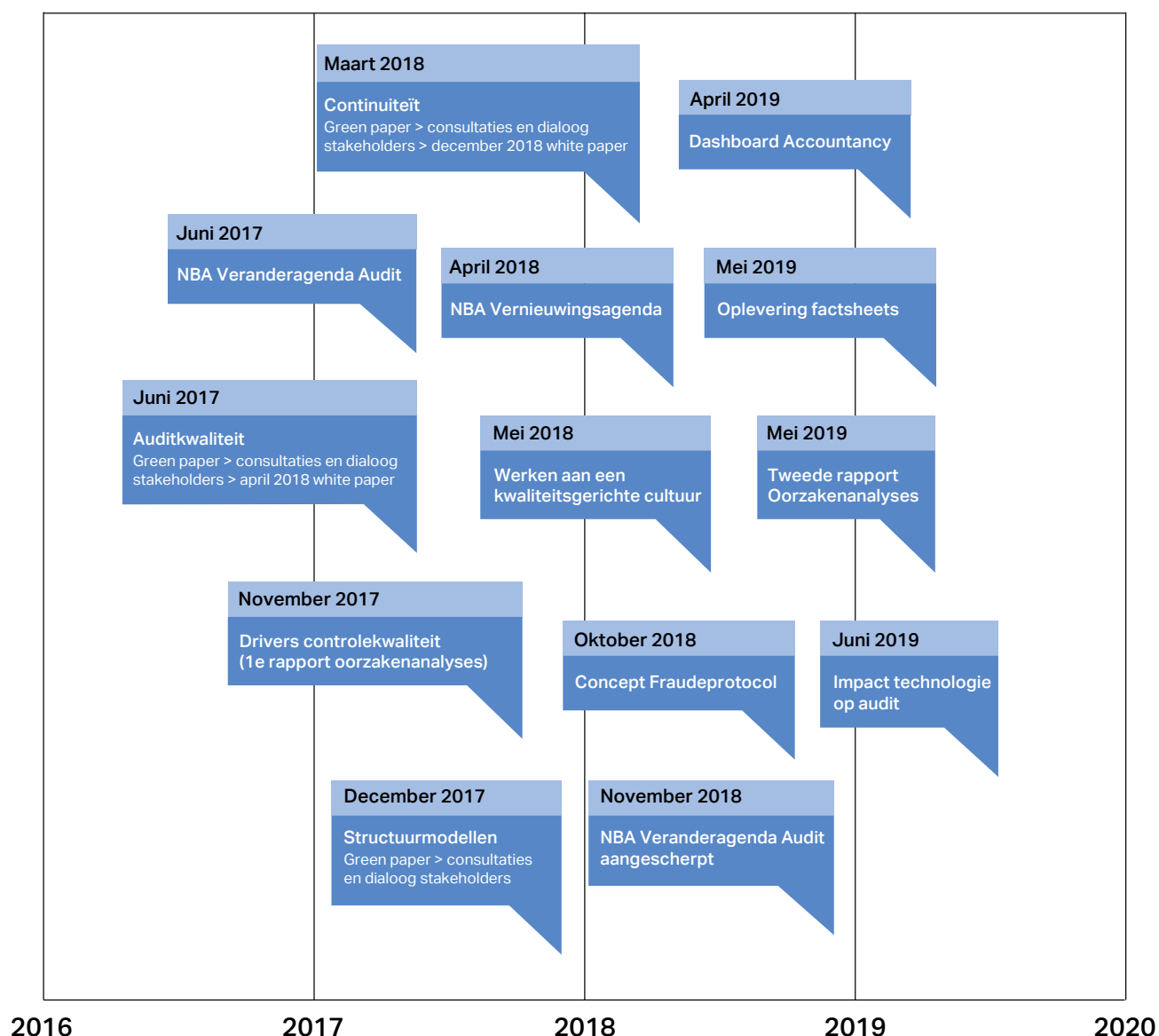
Het voorgaande leidt de MCA voorts tot het volgende:

- waar mogelijk en of nuttig maakt de MCA ten aanzien van de eigenlijke monitoringtaak (rapportage over de voortgang van het veranderproces) een onderscheid in 4 segmenten. De MCA hanteert in dit rapport daarnaast veelal een onderscheid in OOB- en niet-OOB-vergunninghouders;
- een aantal daarnaast door de MCA te bespreken onderwerpen – zoals kwaliteit, publiek belang, fraude en discontinuïteit – heeft relevantie voor alle (openbare) accountants- en accountantsorganisaties. De bevindingen, observaties, conclusies en aanbevelingen van de MCA ten aanzien van die onderwerpen hebben – tenzij anders is aangegeven – dan ook betekenis voor alle accountants(organisaties);
- toepassing van het proportionaliteitsbeginsel maakt dat de MCA daarnaast ten aanzien van de meeste andere onderwerpen (zoals het business model, verdienmodel, partnermodel en intern verrekenmodel, alsmede marktordening en marktwerking) en haar aanbevelingen, de focus vooral zal richten op de OOB-vergunninghouders. Dat is mede het gevolg van het feit dat deze vergunninghouders – met name de Big4 – als systeemorganisaties dienen te worden beschouwd.

Bijlage IV. Publicaties Stuurgroep Publiek Belang

Overzicht publicaties Stuurgroep Publiek Belang (juli 2019)

1. In juli 2019 heeft de Stuurgroep Publiek Belang een overzicht openbaar gemaakt van haar publicaties in de periode 2015-2019. Feitelijk betreft het echter een kortere periode dan de Stuurgroep zelf aangeeft, namelijk omdat de Stuurgroep pas in 2017 is ingesteld.
2. De MCA zal de Stuurgroep-rapportages die na haar tweede rapport (mei 2018) zijn verschenen hierna bespreken.



Concept Fraudeprotocol (oktober 2018)

3. In december 2018 heeft de Stuurgroep het zogeheten *Fraudeprotocol* gepubliceerd. Het protocol is gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving en zet de stappen die van controlerend accountants en hun organisaties worden verwacht, overzichtelijk op een rij.

Omdat het protocol uitgaat van bestaande wet- en regelgeving is er in feite niets nieuws onder de zon: *'Het protocol geeft in de vorm van 21 werkafspraken weer wat u van de accountant mag verwachten als het gaat om frauderisico's en fraude. De afspraken gaan over wat accountants doen bij opdrachtacceptatie, bij de risico-analyse, tijdens de controle zelf en bij aanwijzingen voor of vaststellen van fraude. Ook worden afspraken benoemd over fraudemeldingen en transparantie.'* (zie: Dashboard Accountancy)

4. Voorts stelt de Stuurgroep: *'Bij de publicatie van het Fraudeprotocol heeft de Stuurgroep Publiek Belang de verwachting uitgesproken dat accountantsorganisaties periodiek een analyse uitvoeren om te identificeren op welke aspecten de organisatie mogelijk nog niet (volledig) voldoet aan de elementen van het protocol en dat zij daar maatregelen op nemen. De NBA is inmiddels een onderzoek gestart om de resultaten van deze analyses te verzamelen.'* (Dashboard Accountancy)
5. In het protocol wordt de vraag wat van de accountant op het gebied van fraude mag worden verwacht als volgt beantwoord: *'De gebruiker van de jaarrekening mag verwachten dat we doen wat in ons vermogen ligt om frauderisico's te identificeren en op te volgen. We kijken niet weg bij fraude, corruptie of andere ongebruikelijke transacties en nemen onze verantwoordelijkheid naar cliënten en autoriteiten.'*
6. De MCA onderschrijft de in het citaat gestelde norm en ziet dat als het minimum dat accountants dienen te doen. De MCA constateert echter ook dat een deel van de incidenten die aan het rapport (september 2014) van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep ten grondslag liggen, betrekking heeft op kwesties waarin fraude een rol speelde. Juist na dat rapport zijn er diverse incidenten geweest op het gebied van corruptie (bijvoorbeeld: Damen Shipyards, SBM Offshore, SHV/Econosto en Vimpelcom) en het melden van ongebruikelijke transacties inzake witwassen (bijvoorbeeld: ING, SHV/Econosto en Vimpelcom) waarbij ook vragen zijn gerezen over de rol van de accountant.
7. Zonder expliciet te verwijzen naar dergelijke incidenten wordt in het *Fraudeprotocol* gesteld:
'Accountants worden in de praktijk geconfronteerd met een aantal dilemma's. Bijvoorbeeld omdat in tegenstelling tot fraude de rol van de accountant inzake het naleven van wet- en regelgeving beperkt is tenzij er op enig moment sprake is van een aanwijzing van overtreding van wet- en regelgeving. In het publieke debat wordt dit onderscheid in de rol van de accountant nauwelijks gemaakt en is het voor gebruikers ook nauwelijks interessant. Overtreding van wet- en regelgeving kan immers net zoveel impact hebben op een onderneming als een fraude.'
8. De door de Stuurgroep nagestreefde norm en het citaat laten direct zien hoe door het beroep wordt geworsteld met het begrip fraude. Waar in de norm nog wordt gesteld dat niet wordt weggekeken bij *'fraude, corruptie of andere ongebruikelijke transacties'* en de diverse begrippen dus in één adem worden genoemd, wordt in het citaat gesteld dat er een onderscheid is tussen de taak van de accountant ten aanzien van fraude enerzijds en de naleving van wet- en regelgeving anderzijds.

Het probleem dat hierachter schuilgaat – maar dat de Stuurgroep geenszins adresseert – vormt de toepassing van een tweetal controlestandaarden, namelijk NV COS 240 (inzake fraude) en NV COS 250 (inzake de naleving van wet- en regelgeving). In de praktijk scharen accountants(organisaties) incidenten waarin corruptie of witwassen een rol speelt, veelal onder NV COS 250 waarbij dan bovendien wordt gesteld dat een minder streng regiem dan bij NV COS 240 van toepassing zou zijn.

Mede daar de Stuurgroep echter stelt dat het onderscheid in wet- en regelgeving voor gebruikers *'nauwelijks interessant'* is en de overtreding van wet- en regelgeving (lees: bijvoorbeeld ingeval corruptie en witwassen) *'net zoveel impact kan hebben'* als fraude, heeft de MCA een aanbeveling opgesteld om onderwerpen zoals fraude, corruptie en witwassen in de toekomst gelijk te behandelen.

NBA Veranderagenda Audit aangescherpt (november 2018)

9. De Stuurgroep Publiek Belang publiceerde in november 2018 de *Veranderagenda Audit 2019-2020*, die het motto *Naar een inspirerende kwaliteitsgerichte auditpraktijk* meekreeg. In het voorwoord wordt onder meer gesteld dat er voortgang is geboekt met de kwaliteitsverbetering van controles, dat het zelfbewustzijn en zelfvertrouwen van de sector zijn gegroeid, dat accountantsorganisaties flink hebben geïnvesteerd, dat zij kritischer zijn tegenover controleklanten en dat zij geen nieuwe klanten aannemen als de capaciteit van de organisatie ontoereikend is.
10. Voorts stelt de Stuurgroep nog niet tevreden te zijn, mede omdat het noodzakelijk is – gelijk de MCA eerder heeft vastgesteld – dat meer snelheid wordt gemaakt en meer diepgang wordt bereikt. In de woorden van de Stuurgroep: *'Het is daarom van belang dat wij als sector niet alleen **vertellen** over wat wij doen, maar ook dat wij **bewijzen** dat onze inspanningen effect sorteren in de praktijk. De kwaliteitsverbetering moet niet alleen worden ervaren, maar ook **aantoonbaar** worden gemaakt.'*
11. De MCA onderschrijft deze woorden en toetst in dit rapport dan ook of er toereikend bewijs is voor de in het voorgaande randnummer genoemde (veronder)stellingen van de Stuurgroep. Zie in dit verband ook paragraaf 7.2 van het tweede MCA-rapport. Daarin stelt de MCA dat de accountancysector een aantal zaken dient **aan te tonen**, hetgeen de MCA ziet als een **resultaatsverplichting**.
12. Inhoudelijk bestaat de veranderagenda uit 7 onderwerpen, die de Stuurgroep als volgt schematisch heeft weergegeven:



De MCA bespreekt de 7 thema's hierna kort – de oorzakenanalyses vormen het eerste (in het schema ongenummerde) thema.

1) Systematische oorzakenanalyses

13. Het eerste thema betreft het opstellen van *systematische oorzakenanalyses* als basis voor kwaliteitsverbetering en het uitwisselen van informatie daarover ter verbetering van het lerend vermogen binnen de sector.

De MCA gaat verder op dit thema in bij het hierna te bespreken tweede rapport *Oorzakenanalyses*.

2) Structuurmodellen

14. Het tweede thema betreft het analyseren van *business, verdien en partnermodellen* (structuurmodellen). Als mijlpaal wordt genoemd dat in het eerste kwartaal van 2019 de '*prikkels, dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen*' in kaart worden gebracht.

De MCA merkt op dat de Stuurgroep de mijlpaal ten aanzien van dit thema niet heeft behaald. In feite is de Stuurgroep ingehaald door toezichthouder AFM, die in november 2018 het rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancysector* heeft uitgebracht. Het verschijnen van dat rapport neemt volgens de MCA niet weg, dat een eigen verdiepende analyse van dit thema – kort gezegd: structuurmodellen - vanuit de accountancysector nuttig en zinvol was geweest.

Ten tweede merkt de MCA op dat de Stuurgroep bij het thema structuurmodellen het aspect van de *interne verrekenmodellen* (wederom) onbesproken laat. Eerder was dat al het geval in de *green paper Structuurmodellen Accountancy*. De MCA heeft de interne verrekenmodellen in haar eerste rapport onder de *wicked problems* geschaard en heeft in haar tweede rapport (maar overigens ook meerdere malen in bilaterale contacten met vertegenwoordigers van de NBA en de Stuurgroep) nadrukkelijk gewezen op het belang dat zij hecht aan het analyseren en waar nodig aanpakken van de problematiek van de interne verrekenmodellen. Het heeft echter niet tot actie geleid.

3) Cultuur & Gedrag

15. Het derde thema betreft het stimuleren van *cultuur- en gedragsverandering*. Kernwoorden die de Stuurgroep daarbij gebruikt zijn *reflectie* en *dialogoog*. Subthema's waarom het hierbij gaat zijn:

- diversiteit in teams;
- werkdruk, tijdsdruk en budgetdruk;
- van angstcultuur naar aanspreekcultuur;
- leren van fouten;
- leiderschap;
- veranderaanpak en verandervermogen.

De Stuurgroep constateert dat er geen *one size fits all*-aanpak bestaat en dat accountants-organisaties vooral zelf aan zet zijn. De Stuurgroep organiseert wel dialoogsessies en publiceert *good practices*.

De MCA is positief over de subthema's, mede omdat dit binnen de sector eerder nog onbesproken althans onderbelichte onderwerpen betreft. Voorts is de MCA niet tegen dialoogsessies en het delen van *good practices*. Maar net als in haar tweede rapport merkt de MCA op, dat juist ook aandacht moet worden geschonken aan de analyse van en de publicatie over *bad practices*. Naar de mening van de MCA kan ook daarmee het lerend vermogen binnen de sector worden vergroot. De accountancysector stelt zich op dit punt nog te weinig kwetsbaar op.

4) Verbetering kennis en begrip kwaliteit

16. Het vierde thema betreft het verbeteren van kennis en begrip van de *controlestandaarden*. Mijlpalen in de eerste helft van 2019 zijn, aldus de Stuurgroep, de publicatie en enquête over welke kennis er thans ontbreekt. In de tweede helft van 2019 betreft de mijlpaal een digitale omgeving en een geïntegreerde kennistoets. De MCA is van mening dat dit thema voortvarender kan worden aangepakt.

Diverse binnen- en buitenlandse toezichtrapporten, incidenten, tucht- en andere rechtszaken, laten zien dat accountants te vaak onvoldoende hebben gepresteerd aangaande onderwerpen zoals: het verwerven van inzicht in de cliënt en diens controle-omgeving, de uitvoering van de risico-analyse, fraude, (dis)continuïteit, transacties met verbonden partijen, de controle van onderhanden werk, de toepassing van het materialiteitsbegrip, waarderingskwesties, de toepassing van NV COS 600 (inzake de verantwoordelijkheden van groeps- en component-accountants) en de verkrijging van toereikende controle-informatie. Het zijn derhalve (onder meer) deze onderwerpen waarop accountants steken (hebben) laten vallen. Initiatieven van de Stuurgroep, NBA en accountantsorganisaties dienen zich dan ook met name nadrukkelijker op kennisverbetering ten aanzien van dergelijke (concrete) onderwerpen te richten.

5) Fraude

17. Het vijfde thema heeft betrekking op *fraude* voorkomen en bestrijden. De Stuurgroep refereert hierbij als mijlpalen aan het eerder besproken fraudeprotocol en noemt ook hier het delen van *good practices*. Andere mijlpalen zijn een onderzoekrapport op basis van een enquête en stakeholderdialoog (tweede kwartaal 2019) en de oprichting van een *expertisecentrum fraude*.

De eerder door de MCA gemaakte opmerkingen over het fraudeprotocol en de publicatie van *good practices* kunnen hier als ingelast worden beschouwd. Een onderzoekrapport en een expertisecentrum kunnen weliswaar een nuttige bijdrage aan het oplossen van de fraudeproblematiek leveren, maar deze stappen zijn naar de mening van de MCA ten aanzien van de aanpak van fraude bij lange na niet afdoende. In haar tweede rapport stelde de MCA – naar aanleiding van interviews met de leiding van accountantsorganisaties vast dat fraude in het algemeen (toentertijd, mei 2018) geen topprioriteit voor accountantsorganisaties is. De MCA wees er daarbij op dat het er met name om moet gaan op sectoraal, organisatie- als individueel niveau de attitude en instelling ten aanzien van het fraudeprobleem aan te passen. Daarbij moet duidelijker de wil en bereidheid door accounts(organisaties) worden getoond om een effectievere bijdrage aan fraudepreventie en –detectie te leveren, aldus nog steeds de MCA in haar tweede rapport, onder meer door het nemen van passende maatregelen en veranderingen.

Al met al acht de MCA de fraudemijlpalen van de Stuurgroep een onvoldoende reactie op de opmerkingen van de MCA. Temeer daar het accountantsberoep juist op het punt van fraude-incidenten te vaak steken laat vallen. Bovendien is bij dit onderwerp het publiek belang bij uitstek in het geding. Daarom vergt juist het onderwerp fraude (nog steeds) meer *sense of urgency* binnen de accountancysector.

6) Continuïteit

18. Het zesde thema heeft betrekking op het mitigeren van het *risico op discontinuïteit*. Door de Stuurgroep genoemde mijlpalen zijn een *white paper* over discontinuïteit (november 2018) en een stakeholderdialoog (medio 2019). Kern van de voorstellen rond dit thema is dat ondernemingen voortaan altijd een paragraaf over hun toekomstbestendigheid in hun jaarstukken moeten opnemen.

Hoewel de MCA een dergelijke paragraaf op zich nuttig acht, constateert zij dat het hier vooral om een maatregel gaat die primair anderen dan accountants – namelijk de gecontroleerde ondernemingen – regardeert. De MCA is van mening dat ook van accountants op het thema discontinuïteit (waarbij net als bij fraude het publiek belang in het geding is) meer maatregelen dan hetgeen is voorgesteld mogen worden verwacht. De Stuurgroep spreekt in de *white paper* over de verwachtingskloof en richt zich daarbij vooral op een betere communicatie (lees: het verkleinen van de communicatiekloof) aangaande het (dis)continuïteitsissue, maar gaat daarbij niet echt in op te nemen maatregelen die zijn gericht op het verkleinen van de prestatiekloof in deze.

Bovendien ontbreekt in de publicatie van de Stuurgroep een analyse, laat staan het nemen van maatregelen, gericht op wat de accountant kan bijdragen aan het zelf tijdiger signaleren van en waarschuwen voor mogelijke continuïteitsrisico's. De facto worden er ten aanzien van de controlewerkzaamheden van de accountant nauwelijks wezenlijke aanpassingen gedaan, ten aanzien van hetgeen de accountant nu reeds aan werkzaamheden op basis van de controlestandaarden (met name NV COS 570 en NV COS 720) dient uit te voeren.

Al met al ziet de MCA op het punt van het toetsen van de continuïteit een gebrekkige en dus te beperkte probleemanalyse en daardoor duidelijke manco's in de initiatieven van de Stuurgroep ten aanzien van de rol van de accountant en acht zij ten aanzien van dit thema nog verbeteringen mogelijk én noodzakelijk. Dit is namelijk – net als bij fraude het geval is - bij uitstek een thema waarbij het publiek belang in het geding is en het accountantsberoep kan tonen in deze haar verantwoordelijkheid te nemen.

7) Dashboard

19. Het zevende en laatste thema dat de Stuurgroep in de meest recente *Veranderagenda* aanpakt, betreft het *Dashboard Accountancy*. Het dashboard beoogt een verantwoordingsinstrument van het accountantsberoep aan het maatschappelijk verkeer te zijn, waarbij het beroep haar relevantie laat zien, het publiek belang centraal wil stellen en trots binnen het beroep wil genereren.

De MCA onderschrijft de doelstellingen van het *Dashboard Accountancy*. Het initiatief is nog pril en de (meer)waarde ervan moet nog worden bewezen. Daarbij is voor de toekomst bijvoorbeeld van belang dat het *Dashboard Accountancy* een breed initiatief is dat niet beperkt blijft tot informatie van OOB-organisaties.

Bij het dashboard dient het niet alleen te gaan om informatiedeling die de *accountancysector* nuttig acht. Het dashboard dient primair te zijn gericht op informatie die voor het *maatschappelijk verkeer* van belang is. Dat betekent onder meer dat het *Dashboard Accountancy* niet vooral of louter een weergave van goed nieuws dient te zijn, maar juist ook een instrument dat daarnaast op evenwichtige wijze kwetsbaarheden, verbeterpunten en *bad practices* toont.

Indien voorgaande niet of niet afdoende gebeurt, zal het *Dashboard Accountancy* naar de mening van de MCA van (te) weinig toegevoegde waarde en bovendien onvoldoende geloofwaardig zijn.

Aanvullend merkt de MCA op dat zij kennis heeft genomen van de volgende passage in de consultatiereactie van de NBA (31 oktober 2019) op het interim-rapport van de CTA, namelijk:

'De NBA heeft eerder dit jaar het online-dashboard accountancy gepubliceerd, waarin wij periodiek, publiekelijk rapporteren over de kwaliteit en prestaties van accountantskantoren. Wij zijn gaarne bereid om dit dashboard desgewenst verder te ontwikkelen in samenspraak met de toezichthouder en andere stakeholders, het dashboard onder te brengen in een daarvoor op te richten onafhankelijke entiteit of over te dragen aan de toezichthouder.'

De MCA ziet het als een stap vooruit indien de sector niet alleen bepaalt wat er in het *Dashboard* wordt opgenomen. Voorts is het voor de geloofwaardigheid van het *Dashboard* beter indien dit is opgenomen in een door de NBA voorgestelde *onafhankelijke entiteit*.

Tot slot: veranderagenda en het niet-OOB-segment

20. In de laatste versie van de *Veranderagenda*, worden door de Stuurgroep enkele opmerkingen gemaakt over het niet-OOB-segment. De aanpak van dit segment dient volgens de Stuurgroep minder vrijblijvend te zijn. Een tweesporenbeleid wordt voorgestaan, erin bestaande dat welwillende kantoren intensiever worden begeleid (via een mentoringsysteem) en dat kantoren die *'niet mee willen doen'* daarop steviger worden aangesproken.

De MCA constateert dat alle thema's in de *Veranderagenda* ook van belang zijn voor het niet-OOB-segment. Het gaat immers om thema's die het publiek belang betreffen (fraude, discontinuïteit en het *Dashboard Accountancy*) of dusdanig van aard zijn (oorzakenanalyses, cultuur- en gedragsverandering, kennis van de controlestandaarden) dat zij van grote betekenis zijn voor het leveren van kwaliteit en toegevoegde waarde.

Tot slot is een analyse van kwetsbaarheden en prikkels in de structuurmodellen ook in het niet-OOB-segment van belang; op zijn minst is het zaak om ook in dat segment de bewustheid ten aanzien van deze aspecten te verhogen opdat daarmee adequaat door niet-OOB-accountants(organisaties) rekening kan worden gehouden.

Dashboard Accountancy (april 2019)

21. Het *Dashboard Accountancy* is hiervoor reeds besproken.

Oplevering factsheets (mei/september 2019)

22. Mei 2019 heeft de NBA de MCA een aantal *factsheets* verstrekt met betrekking tot het OOB-segment. Deze zijn later geactualiseerd, waarna de nieuwe versie (september 2019) door de CTA als bijlage bij haar interim-rapport openbaar is gemaakt.
23. De *factsheets* verstrekken enig inzicht in de Nederlandse markt voor wettelijke controle-opdrachten, de structuurmodellen die binnen OOB-organisaties worden toegepast en over de ontwikkeling van kwaliteit binnen OOB-organisaties.
24. De *factsheets* gaan aan betekenis winnen, indien deze periodiek volgens een vaste systematiek worden opgemaakt. Door openbaarmaking kan de ontwikkeling ten aanzien van een aantal aspecten longitudinaal worden gevolgd.
25. Met betrekking tot de aangeleverde informatie verwijst de MCA voorts naar hoofdstuk 6 (Observaties en kanttekeningen) van dit rapport. Met name de passages over het aanleveren van informatie door een beperkte groep betrokkenen, biases en het voorbeeld inzake het toezicht door de PCAOB (opgenomen in hoofdstuk 2). Dit voorbeeld toont op een (niet onbelangrijk) onderdeel de incompleetheid aan van de *factsheets* (de informatie was voorhanden op het moment dat de *factsheets* definitief zijn gemaakt), die bovendien een vorm van zelfrapportage betreffen. Externe validatie heeft niet plaatsgevonden. Dat beperkt enigszins, de informatiewaarde en betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie.

Tweede rapport Oorzakenanalyses (mei 2019)

26. In juni 2019 heeft de Stuurgroep Publiek Belang een tweede rapport *Oorzakenanalyses* uitgebracht, een rapport dat is gericht op OOB-accountantsorganisaties. Een eerste rapport over dit thema (*Naar de kern – Een sectoranalyse van drivers van controlekwaliteit*) verscheen reeds in 2017.
27. In het tweede rapport *Oorzakenanalyses* wordt uitgelegd, dat oorzakenanalyses bijdragen aan het blootleggen van de dieperliggende oorzaken die de kwaliteit van de controles positief of negatief beïnvloeden. Het rapport richt zich primair op het proces van het uitvoeren van een oorzakenanalyse. Daarbij wordt het volgende expliciet aangegeven: *‘Maatregelen die naar aanleiding van de gevonden oorzaken worden genomen en de effecten van die maatregelen op de controlekwaliteit, vallen buiten de reikwijdte van dit rapport. Vooral ook omdat deze moeten worden toegespitst op de specifieke organisatie (...).’*
28. De MCA is van mening dat de Stuurgroep met het tweede rapport ten opzichte van het eerste rapport nauwelijks een stap vooruit heeft gezet. Inhoudelijk blijkt dat reeds uit de volgende in het tweede rapport opgenomen tabel, die laat zien dat de twee rapporten de facto nagenoeg dezelfde uitkomst kennen:

THEMA 2019	DRIVER 2017
Thema 1: Voldoende tijd en onvoorziene omstandigheden	2. De portefeuille-omvang en samenstelling is passend
Thema 2: Samenstelling team (inclusief deskundigen), coaching en review	1. Het auditteam is stabiel 3. De samenstelling van het auditteam is divers en er is onderling voldoende dynamiek 4. De betrokkenheid van partners en senior teamleden is hoog 9. Het auditteam staat kritisch tegenover de door een specialist uitgevoerde werkzaamheden
Thema 3: Adequaate procesmanagement	7. Er is adequaat procesmanagement
Thema 4: Kwaliteit gecontroleerde organisatie in combinatie met een servicegerichte instelling van de accountant	10. De gecontroleerde organisatie heeft een volwassen interne beheersing
Thema 5: Lerende organisatie met een ‘open’ cultuur	-
Thema 6: Duidelijkheid over vaktechnische eisen en praktische toepassing daarvan	5. Het auditteam heeft (vaktechnische) kennis van methodologie, NV COS, verslaggevingsstandaarden, de gecontroleerde onderneming en de sector
Thema 7: Professionele identiteit en professioneel-kritische instelling	6. Teamleden hebben een professioneel-kritische houding en kritische oordeelsvorming 8. Het auditteam voert op cruciale momenten een robuuste dialoog

29. Naast deze constatering ten aanzien van de inhoud van de twee rapporten, is de belangrijkste kritiek van de MCA dat de tweede analyse nauwelijks iets extra's bijdraagt aan de analyse van de problematiek van de sector en de oorzaken van *incidenten met een structureel karakter* (woordkeuze in het rapport van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, het rapport dat de basis vormt voor de werkzaamheden van de MCA).

De MCA heeft telkenmale – in haar rapportages en in bijeenkomsten met vertegenwoordigers uit de sector – benadrukt dat zij het van belang acht dat er een logisch verband ontstaat tussen de analyse van de *oorzaken* van de problematiek van de sector, de te nemen *maatregelen* om die oorzaken weg te nemen en de te bereiken *effecten* (het zogeheten OME-model). De MCA ziet dit model nog steeds als richtinggevend. Immers: wat heeft het voor zin maatregelen te nemen indien deze geen problemen wegnemen of verkleinen, dan wel niet de beoogde effecten realiseren?

Het startpunt van de monitoring van de MCA betreft een rapport van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep met 53 maatregelen. Aan dat rapport ontbreekt een deugdelijke oorzakenanalyse, waardoor het volstrekt ongewis is of de daarin voorgestelde maatregelen juist en effectief (kunnen) zijn. Bovendien is het naar de mening van de MCA – blijktens haar eerdere rapporten – evident dat in het rapport van de Werkgroep aan een aantal onderwerpen (door de MCA *wicked problems* genoemd) onvoldoende dan wel geen aandacht is geschonken, laat staan dat de maatregelen daar specifiek op zijn toegesneden. De MCA noemt in dit verband met name de zogeheten structuurmodellen en de marktordening en marktwerking binnen de sector.

De MCA begrijpt in dit licht dan ook niet dat de Stuurgroep – mede gegeven de kritiek van de MCA op het eerste rapport van de Stuurgroep inzake de oorzakenanalyses – niet meer en beter werk heeft gemaakt van het aanbrengen van een logisch verband tussen oorzaken, maatregelen en effecten. Sterker, de Stuurgroep geeft in het tweede rapport expliciet aan, geen verband aan te brengen tussen deze drie aspecten. De daartoe door de Stuurgroep gegeven reden, namelijk dat maatregelen organisatiespecifiek dienen te zijn, acht de MCA maar deels valide. Zowel in haar eerste als tweede rapport heeft de MCA immers nadrukkelijk verwezen naar de indeling van Grabosky, die een onderscheid maakt in oorzaken op individueel niveau, organisatieniveau en sector- of systeemniveau.

Alle door de MCA genoemde *wicked problems* spelen (ook) op sector- of systeemniveau. Het is dan ook een gemiste kans dat de Stuurgroep in haar tweede rapportage over de oorzakenanalyses daaraan onvoldoende aandacht schenkt. Dit terwijl tussen de twee Stuurgroep rapporten, door de AFM een rapport over de structuurmodellen is uitgebracht waarin duiding wordt gegeven aan kwetsbaarheden in die modellen. Een rapport dat een prima voorzet bood aan de Stuurgroep om op voort te borduren, hetgeen zij heeft nagelaten.

De stelling dat zowel de MCA als de CTA in hun rapportages aandacht aan het AFM-rapport zullen besteden, acht de MCA evenmin een goede reden om een deugdelijke analyse vanuit de sector achterwege te laten. De Stuurgroep had juist door het bij de oorzakenanalyses betrekken van het AFM-rapport inzake *kwetsbaarheden* een bijdrage kunnen leveren aan het debat daarover en aan de rapportages van de genoemde commissies.

De MCA merkt op dat de meeste van de door haar voorgestelde maatregelen zich op systeemniveau bevinden.

30. Een derde punt dat de MCA wil benoemen betreft het feit, dat niet mag worden vergeten dat zowel de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, de MCA als de CTA zijn opgericht als gevolg van diverse incidenten (met een structureel karakter) die een prestatiekloof hebben bloot gelegd. Die kloof heeft geen betrekking op het feit dat accountants(organisaties) niet aan (maatschappelijke) verwachtingen voldoen, maar wél op het feit dat zij te vaak niet aan de normen die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd hebben voldaan. Dan is het ook logisch, dat op zoek wordt gegaan naar de oorzaken van die prestatiekloof en de maatregelen die moeten worden genomen om deze kloof zoveel als mogelijk te verkleinen. Hierbij verwijst de MCA naar Grabosky, die de prestatiekloof indeelt naar individuele accountants, accountantsorganisaties en de accountancysector.

De prestatiekloof zou voor de Stuurgroep aanleiding dienen te zijn zich (ook) daar specifiek op te richten, juist in de analyse van de oorzaken. Nergens blijkt uit dat de Stuurgroep dat perspectief nadrukkelijk en expliciet in haar beschouwingen heeft meegenomen.

31. Ten vierde constateert de MCA dat in het tweede rapport *Oorzakenanalyses* het volgende is opgenomen:

'Diverse accountantsorganisaties verzamelen op die manier informatie die we relateren aan de thema's die het maatschappelijk debat noemt. Denk aan:

- *Een evaluatie van de teamopbouw in het licht van de (complexiteit van de) opdracht. Een analyse van de betrokkenheid van de partner, manager en of controleleider met behulp van urenadministraties.*
- *Het bevragen van teams, zowel anoniem via een survey als in interviews, op ervaren tijdsdruk, budgetdruk of rendementsdruk.*
- *Een analyse van de mate van objectieve werkdruk bij de teamleden met behulp van urenadministraties. Hierbij kijken kantoren onder andere naar het aantal geschreven uren. Op dagbasis en over welke (piekbelasting en duurbelasting).*
- *Een analyse van het mogelijk onder tijdsdruk aftekenen van een controleverklaring met behulp van urenadministraties. Die tijdsdruk kan zich onder andere uiten in een hoog aantal uren net voor afgifte van de controleverklaring.*
- *Een analyse van het aantal opdrachten dat teamleden tegelijk onderhanden hebben.*
- *Een evaluatie van het belang van een bepaalde cliënt voor de partner, de manager en de controleleider. Dat door de omvang van de cliënt ten opzichte van de portefeuille van de senior teamleden en het rendement op een opdracht te analyseren.*
- *Een analyse van de (relatieve) omvang van het honorarium voor de controle ten opzichte van de omvang van de adviesdiensten. En het verschil in rendement.'*

32. Een dergelijke passage in een rapport van de Stuurgroep krijgt pas betekenis indien ook de resultaten ten aanzien van de in de punten genoemde aspecten worden weergegeven (een andere optie is dat dergelijke aspecten in het *Dashboard Accountancy* worden opgenomen). En die betekenis krijg je niet, indien de focus expliciet wordt beperkt tot het proces van het verrichten van een oorzakenanalyse.

Impact technologie op audit

33. In juni 2019 heeft de Stuurgroep Publiek Belang een publicatie – gebaseerd op literatuuronderzoek en interviews - uitgebracht over de impact van technologie op de audit. Het doel ervan is tweeledig: ten behoeve van de beroepsgroep zelf (om een totaalplaatje inzake technologie te schetsen) en voor de CTA (omdat deze commissie een advies uitbrengt over mogelijke maatregelen om de kwaliteit van het accountantsberoep beter te borgen).

34. De MCA ziet de inzet van technologie (uiteraard) als een belangrijk thema voor accountants. Zo heeft de MCA in haar tweede rapport (paragraaf 6.2) gewezen op de noodzaak van innovatiekracht binnen de sector. Dit teneinde toegevoegde waarde (voor cliënt en maatschappelijk verkeer) te leveren, bijvoorbeeld op het terrein van data-analyse en met betrekking tot fraude en discontinuïteit. Maar ook ter vergroting van de efficiency in de controle en ter verlaging van de kosten van de controle.
35. De MCA rekent een bespreking van de publicatie de Stuurgroep echter niet tot haar kerntaak en opdracht, omdat de publicatie nauwelijks- althans niet expliciet - is gericht op een analyse van de problematiek van de sector, alsmede niet op de detectie van de oorzaken daarvan en de ten aanzien daarvan te nemen maatregelen.

Bijlage V. Reflectie op sectorinitiatieven inzake paragraaf 7.2 in tweede MCA-rapport '*Doorpakken!*'

In het tweede MCA-rapport wordt in paragraaf 7.2 aangegeven, dat de MCA in haar eindrapport in ieder geval aandacht zal schenken aan de mate waarin (met name op sector- en organisatieniveau) kan worden aangetoond:

- dat versnelling is aangebracht in het veranderproces dat thans te langzaam verloopt;
- de mate van voortgang van en de bereikte diepgang in het totale veranderproces (rekening houdende met principes als integraliteit, consistentie, ontwikkelingsgerichtheid);
- dat deugdelijke oorzakenanalyses worden uitgevoerd op segment- en organisatieniveau in plaats van op sectorniveau;
- dat bij de oorzaken nadrukkelijk ook onderwerpen zoals werkdruk, tijdsdruk, budgetdruk en capaciteitstekorten worden meegenomen;
- dat de *wicked problems* adequaat worden aangepakt. Bijvoorbeeld door de voor- en nadelen van een breed spectrum aan structuurmodellen te inventariseren en daarbij met name aandacht te hebben voor schadelijke prikkels;
- dat ook het intern verrekenmodel nadrukkelijk in de beschouwingen wordt betrokken;
- dat de '*halfslachtige benadering van fraude*' is vervangen door een daadkrachtige en meer effectieve bijdrage aan fraudepreventie en –bestrijding;
- dat een betere balans is gevonden tussen compliance-gerichtheid en het toepassen van professional judgment;
- dat telkens de koppeling tussen oorzaken, maatregelen en effecten in ogenschouw wordt genomen;
- dat een herijking van de set van 53 maatregelen heeft plaatsgevonden en waar nodig op basis van die herijking en deugdelijke oorzakenanalyses aanvullende maatregelen worden getroffen;
- dat ten aanzien van de effecten het kwaliteitsbegrip een brede invulling krijgt en de andere effecten (vertrouwensherstel, dienen publiek belang en het hebben van maatschappelijke impact) meer aandacht krijgen;
- dat onderwerpen zoals de internationale context, innovatie, de aantrekkelijkheid van het beroep en de arbeidsmarkt meer aandacht krijgen;
- dat de angstcultuur wordt gedimd en de aanspreekcultuur is verstevigd;
- dat niet alleen wordt geleerd van goede maar ook van slechte voorbeelden;
- dat kritische succesfactoren, systeemeigenschappen en remmende factoren duidelijk worden benoemd zodat daarop beter kan worden gestuurd en dat daar in de toekomst bij in- en externe kwaliteitstoetsingen beter rekening mee kan worden gehouden;
- dat het leiderschap binnen de sector is verstevigd, bijvoorbeeld door meer ambitie, visie en daadkracht te tonen;
- dat er een stap vooruit is gezet ten aanzien van het borgen van een duurzame cultuur- en gedragsverandering.

Daarbij heeft de MCA voorts opgemerkt dat het aan de sector en accountantsorganisaties en dus niet aan de MCA is, om aan te tonen dat effecten ten aanzien van de genoemde aspecten meetbaar en gerealiseerd zijn. Anders gezegd: de sector heeft in deze geen inspanningsverplichting maar een resultaatsverplichting.

In het navolgende zal de MCA kort op bovenstaande punten ingaan. Kort, omdat de meeste punten reeds in het eindrapport aan de orde zijn gesteld.

Voorts geeft de MCA aan dat in deze bijlage primair wordt gereflecteerd op de sectorinitiatieven, waarvoor vanuit de NBA en SRA specifieke input is ontvangen. De MCA ziet de NBA als de belangrijkste spreekbuis van de sector en reflecteert hierna daarom met name op de van de beroepsorganisatie ontvangen input.

In het eindrapport wordt veelvuldig gerefereerd aan de inspanningen van vergunninghouders (dus op *organisatieniveau*), waarbij met name in hoofdstuk 5, aan de hand van het *maturity-model* van Zadek, een algemeen beeld wordt geschetst van de voortgang bij de OOB- alsmede de niet-OOB-vergunninghouders. In deze bijlage wordt verder niet ingegaan op de input die van individuele vergunninghouders is ontvangen.

1. Dat versnelling is aangebracht in het veranderproces dat thans te langzaam verloopt

In het eindrapport van de MCA wordt in hoofdstuk 3 onder meer beschreven dat er na het uitkomen van het tweede MCA-rapport (31 mei 2018) een periode van *relatieve stilstand* is ingetreden. Pas na de aankondiging van Minister Hoekstra tot het instellen van de CTA, is er weer echt versnelling ingetreden. Dit blijkt met name uit de reeks producties vanuit de Stuurgroep Publiek Belang, zoals weergegeven en besproken in bijlage IV bij dit eindrapport. Die reeks stopt voor de zomervakantie 2019. Daarna is voor de Stuurgroep Publiek Belang, althans voor zover van buitenaf waarneembaar, wederom een periode van relatieve stilstand ingetreden. Dit kennelijk in afwachting van het interim-rapport van de CTA en het eindrapport van de MCA.

Voorgaande beschrijving maakt duidelijk dat de sector vooral reageert op het moment dat er druk van buitenaf is. Dit heeft de MCA ook in haar eerdere rapportages vastgesteld. Zij verwijst voorts naar de constatering van de CTA, die daarmee deze vaststelling versterkt, die erop wijst dat het erop lijkt dat het veranderingstraject is gebaseerd op extrinsieke in plaats van intrinsieke motivatie.

De MCA leidt uit voorgaande af dat de sector onvoldoende versnelling in het veranderproces heeft aangebracht en dit meer als een inspannings- dan als een resultaatsverplichting benadert.

2. De mate van voortgang van en de bereikte diepgang in het totale veranderproces (rekening houdende met principes als integraliteit, consistentie, ontwikkelingsgerichtheid)

In haar tweede rapport heeft de MCA onder meer het volgende geschreven ten aanzien van het veranderproces en de te hanteren principes (zoals integraliteit, consistentie en ontwikkelingsgerichtheid):

'De conclusies ten aanzien van belangrijke principes (integraliteit, consistentie en ontwikkelingsgerichtheid) luiden als volgt:

- van een **integrale aanpak** van het veranderproces is onvoldoende sprake. Dat blijkt onder meer uit het gebrek aan verbinding tussen oorzaken, maatregelen en effecten. Maar ook uit het feit dat de 'wicked problems' en een thema als 'werkdruk, tijdsdruk en budgetdruk' nog onvoldoende in de oorzakenanalyses en de te nemen maatregelen zijn betrokken;
- van een **consistente aanpak** wordt niet altijd blijk gegeven. De positieve toon aan de top en in transparantieverslagen of andere documentatie sluit niet altijd aan op de uitvoering en beleving in de praktijk. Anders gezegd: woorden en daden dienen dichter bij elkaar te komen;

- van een **open en reflectieve houding** die verder gaat dan compliant zijn (ook wel: ontwikkelingsgerichtheid) is slechts in beperkte mate sprake als het bijvoorbeeld gaat om de aanpak van het verdienmodel, het partnermodel en een onderwerp als fraude. Het uit zich voorts in het verschijnsel dat de sector wel 'good practices' publiceert, maar nog niet komt tot een analyse van en publicatie over de pendant daarvan: 'bad practices'.

Als reactie op dit punt heeft de NBA (onder meer) de volgende input aangeleverd:

'Voortgang en diepgang zijn in verband met het veranderproces lastig te objectiveren begrippen. Een indicator die het meest in de buurt komt is de opinie van betrokkenen (medewerkers, gebruikers, toezichthouders). Veel van de ondernomen acties (dialogosessies, mentorprogramma) zijn eerder gericht op het stimuleren van bewustwording, dialoog en transparantie dan op het realiseren van direct meetbare effecten.'

Aanvullend wordt onder meer gewezen op de door de NBA samengestelde factsheets en een achttal dialogosessies.

De MCA leidt uit voorgaande af dat, enkele uitzonderingen daargelaten, de sector veel moeite heeft om het veranderproces inhoud te geven aan de hand van principes die in de verander- en organisatiekunde gangbaar zijn. De indruk wordt gewekt dat aan dergelijke principes vooral een eigen invulling wordt gegeven, zonder daarbij theoretische kaders, werkwijzen en principes te hanteren. Daarom stelt de MCA ten aanzien van dit punt vast dat binnen de sector als geheel, te weinig voortgang en diepgang is bereikt. In aanvulling op het hiervoor weergegeven citaat uit haar tweede rapport, wijst de MCA met name op (1) de beperkte wijze waarop de sector de *wicked problems* heeft opgepakt; (2) de beperkte mate waarin de sector invulling heeft gegeven aan het OME-model; (3) de beperkte mate waarin de sector naast goede ook minder goede en slechte voorbeelden durft te duiden; (4) het feit dat wel duidelijk aandacht wordt geschonken aan het thema *werkdruk*, maar veel minder aan *tijdsdruk* en *budgetdruk*.

3. Dat deugdelijke oorzakenanalyses worden uitgevoerd op segment- en organisatieniveau in plaats van op sectorniveau

Voor wat betreft sectorniveau verwijst de MCA hier kortheidshalve naar de bespreking van het *Tweede rapport Oorzakenanalyse* in bijlage IV van dit eindrapport. Op organisatieniveau heeft de MCA geconstateerd dat enkele (met name grotere) vergunninghouders stappen vooruit hebben gezet. Overall blijkt er echter meer aandacht te zijn voor oorzakenonderzoek op dossierniveau dan op organisatie- en systeemniveau.

Kort gezegd is de MCA teleurgesteld over hetgeen vanuit de sector op dit punt is voortgebracht. De MCA ziet dit als zorgelijk: zonder een deugdelijke oorzakenanalyse, is het treffen van maatregelen een kwestie van willekeur.

Dat er steeds vaker binnen vergunninghouders wel analyses op dossierniveau worden gemaakt, is nuttig maar niet voldoende.

4. Dat bij de oorzaken nadrukkelijk ook onderwerpen zoals werkdruk, tijdsdruk, budgetdruk en capaciteitstekorten worden meegenomen

De NBA geeft in haar reactie op dit punt het volgende aan:

'De genoemde aspecten worden nadrukkelijk meegenomen in de discussies en analyses (zoals bij de Oorzakenanalyse, Dialoogsessies) en komt ook terug in rapporten zoals dat van de AFM over de kwaliteitsgerichtheid bij de grote OOB-accountantsorganisaties. Dit leidt tot beter inzicht in de mate waarin deze aspecten aan de orde zijn, de impact die ze mogelijk hebben op de controlekwaliteit en de dilemma's die eventuele maatregelen met zich meebrengen.'

Het is goed dat de genoemde onderwerpen (werkdruk, tijdsdruk, budgetdruk en capaciteitstekorten) in discussies en analyses worden meegenomen. De MCA stelt vast dat aspecten als werkdruk alsmede de beschikbaarheid van voldoende tijd en capaciteit, in het tweede rapport inzake de oorzakenanalyses worden genoemd. Op een normatieve wijze (kort samengevat): voor een kwalitatief goede controle zijn voldoende tijd en mensen nodig en mag de werkdruk niet te hoog zijn. Maar die norm zegt niets over de vraag in welke mate de genoemde aspecten in de praktijk een oorzaak vormen voor kwaliteitsgebreken. Het zegt voorts niets over de vraag of de huidige capaciteit binnen accountantsorganisaties in kwantitatieve en kwalitatieve zin, afdoende is.

In dit verband is van belang, dat de MCA gedurende haar onderzoek ook diverse signalen heeft ontvangen dat er binnen accountantsorganisaties in de praktijk nog steeds knelpunten ten aanzien van de genoemde onderwerpen worden ervaren. Bijvoorbeeld inzake een capaciteitsprobleem:

'We hebben behoefte aan meer tijd, meer mensen en die moeten van een hogere kwaliteit zijn.' (citaat Young Prof)

De MCA stelt vast dat in de sector met name inspanningen worden verricht en ook resultaten worden geboekt, inzake het verlagen van de werkdruk. Ten aanzien van de aspecten tijdsdruk en budgetdruk heeft de MCA minder (concrete) initiatieven waargenomen en heeft de sector nagelaten om – bijvoorbeeld via de *factsheets* – de eventueel bereikte resultaten aan te tonen. Evenmin is door de sector duidelijk gemaakt dat er geen kwalitatief en/of kwantitatief capaciteitsprobleem is, terwijl de MCA wel meerdere signalen heeft ontvangen van het bestaan daarvan.

5. Dat de *wicked problems* adequaat worden aangepakt. Bijvoorbeeld door de voor- en nadelen van een breed spectrum aan structuurmodellen te inventariseren en daarbij met name aandacht te hebben voor schadelijke prikkels

In haar reactie geeft de NBA aan gelet op de beschikbare capaciteit, een prioriteitstelling te hebben gehanteerd ten aanzien van de aan te pakken problemen. Voorrang is gegeven aan het kwaliteitsbegrip, fraude en de effecten van de structuurmodellen. Daarnaast is er de nodige aandacht besteed aan marktordening (mede als gevolg van de reductie van het aantal OOB-vergunninghouders). Voorts wordt door de NBA gesteld:

'De kritiek op het eerder gepubliceerde green paper over structuurmodellen heeft geleid tot een inventarisatie van de onderliggende feiten als eerste en onontbeerlijke stap. Dit heeft geresulteerd in een gedetailleerde weergave van de inrichting, werkwijze en ontwikkelingen van de OOB-kantoren in de vorm van factsheets. Vanwege de complexiteit en soms ook vertrouwelijkheid wordt deze informatie afzonderlijk met belanghebbende partijen besproken en in een later stadium openbaar gemaakt. Voorts hebben de betreffende kantoren aan de CTA hun visie gegeven op de structuurmaatregelen die o.a. door de AFM en de CMA in het debat zijn gebracht.'

In dit eindrapport stelt de MCA ten aanzien van de structuurmodellen (hoofdstuk 6) onder meer:

‘Met het schrijven van het rapport Kwetsbaarheden structuur accountancysector heeft de AFM hetgeen gedaan dat de sector tot dan toe had nagelaten, namelijk: het op neutrale wijze beschouwen van alternatieve structuurmodellen. Met als doel een bijdrage te leveren aan het debat over de huidige structuurmodellen en de eventuele schadelijke prikkels daarin. Een debat dat de MCA door het benoemen van wicked problems op dit terrein, in haar eerste rapport (oktober 2016) heeft geagendeerd.

De AFM heeft onder meer bevonden dat er vanuit de economische theorie en wetenschappelijke literatuur, bronnen van marktfalen in de huidige structuur(modellen) van de accountancysector zijn aan te wijzen. Deze kunnen worden weggenomen door invoering van alternatieve structuurmodellen, hetgeen echter significante ingrepen in de markt voor wettelijke controles of in de structuur van accountantsorganisaties vergt.’

De MCA beschrijft in het eindrapport voorts dat zij de teruggave van de OOB-vergunning door een drietal vergunninghouders – gegeven hun marktaandeel – in tegenstelling tot de NBA niet als problematisch ervaart (zie hoofdstuk 7). Op het *wicked problem* fraude wordt hierna sub 7 ingegaan.

Net als in de haar eerdere rapporten heeft de MCA in haar derde periode te weinig initiatief en voortgang binnen de sector ten aanzien van de structuurmodellen ervaren. Het is in dit verband tekenend dat het rapport *Kwetsbaarheden structuur accountancystructuur* door de AFM en niet door de NBA of de Stuurgroep Publiek Belang is geschreven, en ook dat het een ingreep van Minister Hoekstra was om ten aanzien van de structuurmodellen vooruitgang te boeken. De *factsheets* geven weliswaar nuttige inzichten, maar slechts in beperkt mate ten aanzien van het eventueel bestaan en/of adresseren van schadelijke prikkels in de structuurmodellen.

De bijdrage vanuit de NBA en de sector in de discussie over de drie teruggegeven OOB-vergunningen (*wicked problem* marktordening en marktwerking) acht de MCA vooral opportunistisch en daarmee (te) weinig constructief (zie hoofdstuk7).

6. Dat ook het intern verrekenmodel nadrukkelijk in de beschouwingen wordt betrokken

De NBA geeft het volgende als input:

‘(Algemeen:) Het intern verrekenmodel betreft een complexe materie vanwege de verschillen tussen kantoren, het aantal variabelen dat hierin een rol speelt en mededingingsaspecten. Vanwege het belang van dit onderwerp voor het publieke debat over de structuurmodellen is gekozen voor een beschrijving van en toelichting op de hoofdlijnen van de gangbare modellen.’

en:

‘(Acties 2018-2019:) Grote kantoren hebben de CTA op verzoek separaat voorzien van gedetailleerde informatie over hun interne verrekenmodel. De factsheets bevatten informatie op geaggregeerd niveau.’

De MCA heeft ten aanzien van de interne verrekenmodellen geen gedetailleerde informatie ontvangen. In de *factsheets* is op dit punt zeer summiere informatie ontvangen.

In haar tweede rapport stelde de MCA het volgende:

'De Commissie wijst nadrukkelijk ook op de noodzaak om de schadelijke prikkels in het intern verrekenmodel te benoemen en maatregelen te treffen om deze schadelijke prikkels te mitigeren.

De Commissie noemt als voorbeelden een drietal aspecten waarbij (schadelijke) prikkels een negatieve rol kunnen spelen:

- hoe verdeel je de kosten en opbrengsten van de diverse geledingen (accountancy, advies, fiscaliteit) binnen een multidisciplinaire organisatie? Welke discussies spelen daarbij en op welke wijze kunnen die de kwaliteit raken?*
- in de controle spelen vraagstukken waarvoor binnen het controleteam geen deskundigheid voorhanden is. Daarom dienen intern specialisten te worden ingehuurd. Op welke wijze wordt daarmee omgegaan indien hun kosten niet in het budget zijn opgenomen?*
- in het kader van een groepscontrole worden op centraal niveau met de cliënt afspraken gemaakt over de controlefee. Op welke wijze wordt deze verdeeld tussen de diverse onderdelen van de (internationale) netwerkorganisatie en hoe wordt (1) iedereen tevreden gehouden met betrekking tot de hoogte van het per onderdeel beschikbare budget; (2) geborgd dat door ieder onderdeel de juiste kwaliteit wordt geleverd, ook indien zij vinden dat ze te weinig budget krijgen voor de uit te voeren werkzaamheden?'*

De MCA heeft per saldo relatief weinig inspanningen van de sector ten aanzien van het intern verrekenmodel gezien en daarover ook (te) weinig informatie ontvangen. Daardoor heeft de MCA niet de overtuiging bekomen dat het intern verrekenmodel – zoals de sector stelt en wil doen geloven – geen schadelijke prikkels bevat en de praktijk geen (*wicked*) probleem vormt. Daarmee heeft de MCA niet op basis van objectieve informatie kunnen vaststellen dat de binnen de sector levende opvatting, namelijk dat het intern verrekenmodel in de praktijk geen probleem vormt, juist is.

7. Dat de 'halfslachtige benadering van fraude' is vervangen door een daadkrachtige en meer effectieve bijdrage aan fraudepreventie en –bestrijding

De NBA geeft het volgende als input:

'Gekozen is voor een driedelige benadering die (1) beter inzicht geeft in de feitelijke situatie, (2) Kennisdeling stimuleert tussen kantoren en accountants onderling maar ook met de maatschappij en (3) een actievere opstelling in het maatschappelijk debat nastreeft. Dit heeft inmiddels geleid tot meerdere inventarisaties en enquêtes alsmede het uitwisselen van ervaringen, en het actief opzoeken van maatschappelijke partners.'

De MCA miskent niet het nut van de door de NBA genoemde benadering en punten. Voorts constateert zij, dat de aandacht voor het onderwerp fraude binnen – met name de grote – accountantsorganisaties is toegenomen. De MCA acht de benadering van het fraudeprobleem echter (nog steeds) te technocratisch van aard. In dat verband wordt verwezen naar de reflectie op de fraude-initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang en de Werkgroep Fraude in bijlage IV bij dit rapport:

Al met al acht de MCA de fraudemijlpalen van de Stuurgroep een (volstrekt) onvoldoende reactie op de opmerkingen van de MCA. Temeer daar het accountantsberoep juist op het punt van fraude-incidenten te vaak steken laat vallen. Bovendien is bij dit onderwerp het publiek belang bij uitstek in het geding. Daarom vergt juist het onderwerp fraude (nog steeds) meer *sense of urgency* binnen de accountancysector.

8. Dat een betere balans is gevonden tussen compliancegerichtheid en het toepassen van professional judgment

De NBA geeft het volgende als input:

'Dit is een permanent terugkerend onderwerp op de agenda van overleg tussen NBA en toezichthouders (inclusief de eigen Raad voor Toezicht) en in de discussies met medewerkers van kantoren over het kwaliteitsbegrip. In het white paper 'Waar het om gaat, kompas voor controlekwaliteit'(mei 2018) wordt de verhouding tussen compliance en professionele oordeelsvorming aan de hand van vier principes uitgewerkt. Het white paper is actief gebruikt in diverse discussiebijeenkomsten, o.a. door young profs. Ook in de dialoogsessies keert het onderwerp regelmatig terug.

Inmiddels is het project Kern van de controle gestart. Doel is het entameren van een brede discussie over de essentiële principes van een goede controle. In dit kader zijn de 999 pagina's Controlestandaarden herschreven tot een document van 25 pagina's met beroepsprincipes die ruimte laten voor (of beter gezegd: dwingen tot) professional judgment. Dit document wordt besproken in vijf pilots: rondetafels met resp. toezichthouders, curatoren, young profs, kleine en grote kantoren.'

Ook ten aanzien van dit punt neemt de MCA een technocratische benadering waar. Daarbij wordt verwezen naar de in hoofdstuk 8 van dit eindrapport opgenomen aanbeveling **M**. Deze heeft betrekking op de door de MCA (nog steeds) ervaren noodzaak om de balans tussen professional judgment en compliance te hervinden.

9. Dat telkens de koppeling tussen oorzaken, maatregelen en effecten in ogenschouw wordt genomen

De NBA geeft het volgende als input:

'In de oorzakenanalyses is geprobeerd om het verband te leggen tussen oorzaken, maatregelen en effecten. Gezien de verwevenheid van de oorzaken, de complexiteit van de omgeving en het risico van tijdrovende en gedetailleerde exercities is in het project Oorzakenanalyse, en ook daarbuiten, afgezien van een integrale analyse en navenante gevolgtrekkingen. Wel zijn – uiteraard – bepaalde effecten verondersteld van de diverse acties en maatregelen naar aanleiding van getraceerde oorzaken. Deze zijn echter niet altijd aantoonbaar en één op één herleidbaar. Naast de oorzakenanalyses zijn er overigens op meerdere gebieden effectmetingen verricht (zie punt 11).'

De MCA heeft reeds in haar eerste rapport het belang aangegeven van een (logische) koppeling van de binnen de sector getroffen 53 maatregelen met oorzaken en effecten:

'De Commissie is bij de beoordeling van de stand van zaken ten aanzien van de 53 maatregelen uitgegaan van het 'OME'-model, waarin Oorzaken-Maatregelen-Effecten centraal staan. De Commissie heeft gewerkt vanuit de stelling dat de voorgestelde maatregelen (1) de oorzaken van de problematiek van de accountancysector adresseren, en dat voorts (2) een aantal effecten dient te worden gerealiseerd, waaronder herstel van vertrouwen in de accountancysector en het dienen van het publiek belang.'

Door het ontbreken van het benodigde logisch verband met oorzaken en effecten, komen de maatregelen als het ware in de lucht te hangen. De MCA acht het dan ook onbegrijpelijk dat de sector er sinds het uitkomen van het rapport van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (september 2014), nog steeds niet in is geslaagd een logisch verband aan te brengen tussen enerzijds maatregelen en anderzijds de oorzaken die de maatregelen beogen weg te nemen en de effecten die deze beogen te bereiken.

Dat er vanwege *'het risico van tijdrovende en gedetailleerde exercities'* is *'afgezien van een integrale analyse en navenante gevolgtrekkingen'*, acht de MCA geen rechtvaardiging, eerder een (ontoereikend) excuus. Dat bepaalde effecten worden *'verondersteld'*, is evenmin overtuigend. De duiding die in de twee rapporten van de Stuurgroep Publiek Belang ten aanzien van het OME-model is aangebracht, is naar de mening van de MCA te beperkt.

10. Dat een herijking van de set van 53 maatregelen heeft plaatsgevonden en waar nodig op basis van die herijking en deugdelijke oorzakenanalyses aanvullende maatregelen worden getroffen

De NBA geeft het volgende als input:

'Het OOB-segment heeft al in 2017 de implementatie van de 53 maatregelen (althans de maatregelen die voor hen van toepassing waren) grotendeels afgerond. Het eerste MCA-rapport was aanleiding voor het opstellen van een Veranderagenda Audit met acties die moesten leiden tot verdieping van het veranderproces. In zekere zin betroffen deze acties aanvullende maatregelen en daarmee de herijking van de initiatieven vanuit de sector. De Veranderagenda was opgesteld op basis van de inzichten van AFM, MCA en de sector zelf, voor een doorwrochte evaluatie van de effecten van de 53 maatregelen zelf was het te vroeg. De transitie van de (specifiek op hen van toepassing zijnde) 27 maatregelen naar een verdiepte veranderagenda heeft (nog) niet plaatsgevonden in het nOOB segment. Dit segment is nog bezig met de invoering van de betreffende maatregelen. Thema-onderzoek is ingezet als 'bezemwagen' voor achterblijvende kantoren.'

De MCA heeft in bijlage IV de publicaties naar aanleiding van de *Veranderagenda* besproken. Die agenda laat zien dat de set van 53 maatregelen inderdaad zijn herijkt en dat andere accenten zijn gezet.

De MCA acht een specifieke *Veranderagenda* voor het niet-OOB-segment noodzakelijk. Bij het uitblijven daarvan is er namelijk het risico dat binnen dat segment een *volgende* en *afwachtende houding* gaat overheersen, waarbij de initiatieven van de Stuurgroep Publiek Belang de NBA en/of SRA worden overgenomen zonder deze toe te snijden op de specifieke situatie van niet-OOB-vergunninghouders. Een dergelijke aanpak acht de MCA ongewenst en ineffectief.

11. Dat ten aanzien van de effecten het kwaliteitsbegrip een brede invulling krijgt en de andere effecten (vertrouwensherstel, dienen publiek belang en het hebben van maatschappelijke impact) meer aandacht krijgen

Ten aanzien van dit punt verwijst de NBA naar de *White Paper Waar het om gaat, kompas voor de controlekwaliteit* en de brede invulling van het kwaliteitsbegrip dat daarin tot uitdrukking komt. Daarnaast wordt gewezen op het feit, dat het bij de effectmetingen om meer gaat dan compliant zijn en voorts naar het *Dashboard Accountancy*.

Voor wat betreft de andere effecten, wijst de NBA met name op het feit dat vertrouwensherstel zal ontstaan door communicatie vanuit de beroepsgroep en voorts naar een opiniepeiling onder voorzitters van auditcommissies en een reputatiemeting met betrekking tot publiek vertrouwen en maatschappelijke relevantie.

De MCA acht het positief dat de sector stelt dat het kwaliteitsbegrip breed wordt opgevat en meer omvat dan compliant zijn. Wat betreft de gerichtheid op andere effecten acht de MCA de activiteiten te gering, althans te weinig concreet. Vertrouwen herstel je immers niet met opiniepeilingen en reputatiemetingen. Het dienen van het publiek belang en het hebben van maatschappelijke impact geschiedt evenmin op die manier.

12. Dat onderwerpen zoals de internationale context, innovatie, de aantrekkelijkheid van het beroep en de arbeidsmarkt meer aandacht krijgen

De NBA geeft het volgende als input:

'In het voorjaar heeft de NBA haar internationaal beleid geherformuleerd. Hervorming van de audit is als één van de speerpunten gedefinieerd. In dat kader zijn de contacten met de UK (beroepsorganisatie en kantoren) geïntensiveerd.

Het gebied van innovatie toont twee concrete initiatieven: oprichting van een groep Accounttech (inmiddels 80 leden) en een kwalitatief onderzoek naar de impact van technologie op de audit. Daarnaast vindt binnen de NBA momenteel een heroriëntatie plaats om de functies 'leren en innoveren' krachtiger te ontwikkelen en een centrale plek in de nieuwe governance te geven. Dit zou kunnen door het inrichten van een 'R&D-functie' die fungeert als spil en coördinatiecentrum tussen wetenschap en beroepspraktijk.

Ten aanzien van de arbeidsmarkt werkt de NBA momenteel vooral aan het beter zichtbaar maken van instroom-, doorstroom- en uitstroomeffecten. Voorts zal fase 3 (start 2020) van de campagne 'Nederland rekent op zijn accountants' gericht zijn op de arbeidsmarkt.'

De MCA heeft met de drie genoemde onderwerpen, willen verwijzen naar respectievelijk paragraaf 6.1, 6.2 en 6.3 in haar tweede rapport. Kennelijk heeft de NBA dat niet of minder goed begrepen. Bij het onderwerp internationalisering (paragraaf 6.1, tweede MCA-rapport) heeft de MCA onder meer verwezen naar het feit dat de internationale netwerken een remmende factor in het veranderproces kunnen zijn. Dat is wezenlijk iets anders dan het herformuleren van het internationale NBA-beleid.

Bij het onderwerp innovatiekracht van de sector (paragraaf 6.2) wees de MCA op zaken als vergroting efficiency van de controle, verlaging van de kosten, meer toegevoegde waarde leveren, vroegtijdig signaleren van signalen van fraude en discontinuïteit. Maar ook op het feit dat diverse spelers in de sector meer zouden moeten investeren, bijvoorbeeld op het gebied van data-analyse, om mee te kunnen blijven spelen. Het zijn allemaal punten waarop de NBA niet ingaat, zodat de voortgang niet kan worden vastgesteld.

Ook ten aanzien van het derde punt, arbeidsmarkt en aantrekkelijkheid beroep (paragraaf 6.3), reageert de NBA op andere zaken dan door de MCA benoemd, zodat ook hier de voortgang niet kan worden vastgesteld. Hetgeen wel wordt genoemd, de campagne *Nederland rekent op zijn accountants*, ziet de MCA niet als hét initiatief dat effectief kan bijdragen aan het oplossen van de krappe arbeidsmarkt en de (verminderde) aantrekkelijkheid van het accountantsberoep.

13. Dat de angstcultuur wordt gedimd en de aanspreekcultuur is verstevigd

De NBA geeft het volgende als input:

'Het betreft hier één van de belangrijkste voorwaarden voor het creëren van een kwaliteitsgerichte cultuur. In het verleden heeft de NBA ruime aandacht besteed aan het thema 'just culture' via onderzoeken, discussiebijeenkomsten, papers en congressen. Dit heeft zich inmiddels vertaald in een algemeen geaccepteerde erkenning van het hiergenoemde streven en expliciet geformuleerd beleid op dit gebied van een aantal kantoren. Een illustratie betreft verder de presentatie van twee casussen van KPMG en PwC op een bijeenkomst van de AFM n.a.v. het rapport over kwaliteitsgerichtheid.'

De MCA constateert dat de NBA een aantal nuttige initiatieven heeft genomen. Feit blijft echter dat het erom gaat op welke wijze een angstcultuur op de werkvloer wordt ervaren en medewerkers – van hoog tot laag – elkaar (opr)echt mogen, durven en kunnen aanspreken. Het onderzoek van de MCA heeft op dit punt zowel positieve als negatieve ervaringen waargenomen. Blijvende aandacht voor dit onderwerp is dan ook noodzakelijk.

14. Dat niet alleen wordt geleerd van goede maar ook van slechte voorbeelden

De NBA geeft het volgende als input:

'Op sectorniveau wordt momenteel geen actief beleid gevoerd ten aanzien van 'bad practices'. Wel is het systematisch analyseren van tuchtzaken (in zekere zin ook 'bad practices') al jarenlang gangbaar. Ook kantoren hebben aandacht voor wat er mis gaat, hetgeen tot uiting komt in één van de factsheets (analyse m.b.t. bad quality dossiers). Voorwaarde voor een optimaal leereffect is overigens een gebalanceerde mix van goede en slechte voorbeelden.'

De MCA is het eens met de stelling dat het bij een optimaal leereffect gaat om een gebalanceerde mix van goede en slechte voorbeelden. Juist daarom is zij van mening dat er in de sector meer openheid dient te zijn over de analyse van slechte voorbeelden (en dus niet zoals thans vooral het geval is, door het analyseren van met name goede voorbeelden) en de lessen die daaruit worden getrokken. Een lerend beroep durft zich in deze kwetsbaar op te stellen en bespreekt zaken die minder goed uitkomen, niet louter intern.

15. Dat kritische succesfactoren, systeemeigenschappen en remmende factoren duidelijk worden benoemd zodat daarop beter kan worden gestuurd en dat daar in de toekomst bij in- en externe kwaliteitstoetsingen beter rekening mee kan worden gehouden

De NBA geeft het volgende als input:

'In vrijwel alle projecten (Oorzakenanalyse, Factsheets, Fraude, Impact technologie, Cultuur, Dashboard) worden de vermelde aspecten benoemd. Vanwege de algemene formulering van verwachting 15 kan men deze elementen niet specifiek koppelen aan interne en externe kwaliteitstoetsingen en/of ze op sectorniveau categorisch te benoemen en zichtbaar te maken.'

De MCA herkent zich niet in het geschetste beeld dat de sector stuurt op (met name) systeemeigenschappen en remmende factoren. In dit verband wordt verwezen naar bijlage 6 *Nadere inkleuring Veranderaanpak* van het eerste MCA-rapport, naar hoofdstuk 5 *Veranderproces* in het tweede MCA-rapport en naar hoofdstuk 4 *Integrale benadering nodig van cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag* in dit eindrapport.

16. Dat het leiderschap binnen de sector is verstevigd, bijvoorbeeld door meer ambitie, visie en daadkracht te tonen

De NBA geeft het volgende als input:

'In de dialoogsessies wordt de leiding van kantoren kritisch bevraagd op hun handelen. Moraliteit en effectiviteit van de leiding is een terugkerend onderwerp van gesprek. Het betreffende punt is daarnaast expliciet geformuleerd als gedragslijn van de NBA Vernieuwingsagenda. Het gaat hierbij zowel om de externe zichtbaarheid en positionering van bestuur en directie, als om de wijze

waarop leiding wordt gegeven aan medewerkers. Om de slagkracht van het NBA-bestuur te vergroten is het aantal leden met ingang van 1 januari 2019 gereduceerd van 13 naar 7.'

De MCA verwijst naar de vijf principes die zij in haar beoordelingskader (zie hoofdstuk 4 en bijlage II) noemt. Daarvan maakt *leiderschap* onderdeel uit:

'Leiderschap: geeft de leiding - partners, bestuur, raad van commissarissen en beroepsorganisatie - in woord (uitingen) en daad (scheppen randvoorwaarden) sturing aan en ruimte voor de beoogde fundamentele veranderingen?'

De input van de NBA raakt naar de mening van de MCA niet echt aan deze beschrijving van leiderschap. Het laatste deel van het NBA-citaat toont een technocratische benadering die is gericht op de organisatiestructuur van de NBA, maar niet op de inhoud van de problematiek en daarmee is het evenmin een uiting van leiderschap.

De MCA verwijst naar onder meer de volgende passages uit hoofdstuk 3 van dit eindrapport:

'Het grootste deel van de genoemde partijen (NBA, SRA, Stuurgroep Publiek Belang en de grootste accountantskantoren), heeft in het afgelopen jaar duidelijk laten zien stappen vooruit te (willen) zetten. Daarnaast is ook in het niet-OOB-segment enige vooruitgang gemaakt. De MCA spreekt daarvoor haar waardering uit en constateert in (met name de top van) de sector steeds vaker een (geestes)houding die past bij het zoeken naar verbeteringen en oplossingen, telkens gericht op de kwaliteit van het controleproces.

De door partijen binnen de sector ervaren druk van de Minister en de door hem ingestelde commissie (CTA), hebben het urgentiebesef alsmede de veranderbereidheid bij diverse partijen duidelijk en zichtbaar verhoogd. Meer dan in het verleden het geval was, tonen bestuurders in woord en daad, dat zij stappen in de goede richting (willen) zetten. Het is voorts evident dat de inspanningen binnen de sector gepaard zijn gegaan (en nog steeds gaan) met forse investeringen in tijd, geld en menskracht.

De MCA acht voorgaande zonder meer positief en bemoedigend en spreekt de hoop en verwachting uit dat de ingezette trend zich voortzet: zonder steun, inzet en investeringen vanuit en door de accountancysector zullen veranderingen en nog beoogde verbeteringen in de vorm van maatregelen, wet- en regelgeving en/of meer toezicht, immers aan kracht en effectiviteit inboeten of zelfs vruchteloos zijn.'

Ten tweede wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit eindrapport, waarin nader wordt ingegaan op het thema leiderschap.

17. Dat er een stap vooruit is gezet ten aanzien van het borgen van een duurzame cultuur- en gedragsverandering

De input van de NBA luidt (onder meer) als volgt:

'De criteria 'stap vooruit' en 'borging van verandering' laten zich lastig operationaliseren. Niettemin laat het recente rapport van de AFM een duurzame verbetering van de kwaliteitsgerichtheid zien. De toezichthouder spreekt zelfs van 'borging in 2020'. Tegelijkertijd blijft een duurzame cultuur- en gedragsverandering een belangrijk aspect vormen van het toezicht dat de AFM de komende tijd uitoefent op de OOB-kantoren.'

De MCA verwijst naar hoofdstuk 3 van dit rapport waarin uitgebreid wordt ingegaan op de vraag of de cultuur- en gedragsverandering duurzaam is geborgd. De MCA heeft deze vraag negatief beantwoord. Voorts wordt verwezen naar de inhoud van hoofdstuk 4 van dit rapport.

Aan het eind van hoofdstuk 3 is bovendien het volgende citaat opgenomen. Daaruit blijkt dat de NBA de woorden van de AFM over *duurzame borging in 2020* onjuist uitlegt:

AFM verduidelijkt de MCA desgevraagd wat zij verstaat onder 'duurzame borging in 2020'

'De tekst is gekopieerd uit onze strategische agenda waarbij we meer in kpi's zijn gaan denken en aangeven wanneer we tevreden zijn over verbeteringen/ontwikkelingen in een onder toezicht staande sector. Daarbij begrijpen we dat niet alle kwaliteitsverbeteringen en culturele/structurele aanpassingen in een keer kunnen worden gerealiseerd. In casu zijn we (pas) tevreden als de accountancysector in 2020 de kwaliteit duurzaam heeft geborgd. Dit mogen we met alle aandacht en urgentie de afgelopen 10 à 12 jaar van deze sector ook verwachten.

Dit is dus wezenlijk iets anders dan dit verwachten op basis van eigen onderzoeksinformatie. Ik begrijp dat de passage ook zo kan worden gelezen. Maar dat is uitdrukkelijk niet onze bedoeling. Mocht onze verwachting niet uitkomen, dan zullen we opnieuw met politiek en sector rond de tafel moeten - vandaar onze tijdige publicatie van het rapport kwetsbaarheden.'

Bijlage VI. *The Accounting Establishment:* analyse internationale rapportages accountancysector (1977-2019)

In deze bijlage worden enkele rapporten over de accountancysector aangehaald. In blok (A) gaat het om diverse rapporten van Amerikaanse onderzoekscommissies. Vervolgens wordt in blok (B) nader ingegaan op soortgelijke rapporten in het Verenigd Koninkrijk. Daarna staat in blok (C) een rapport van de Europese Commissie centraal. In blok (D) wordt ingegaan op een treffende analyse van Arthur Wyatt (voormalig partner Arthur Andersen), waarin de problematiek van de accountancysector wordt besproken.

(A) De Verenigde Staten

The Accounting Establishment (1977)

1. De wellicht meest doorwrochte studie over de accountancysector van een onderzoekcommissie, betreft het 1.760 pagina's dikke rapport *The Accounting Establishment* van de Amerikaanse Senaat. Het rapport is ruim 42 jaar geleden – op 31 maart 1977 – gepubliceerd, maar is geenszins gedateerd. Integendeel.
2. Veel van de problematiek waarover heden ten dage wordt gesproken, komt in het Senaatsrapport al aan de orde. Het grootste verschil tussen het toenmalige rapport en de huidige situatie, is dat in *The Accounting Establishment* wordt gesproken over de Big8 en het thans vaak over de Big4 gaat. Bovendien was er toentertijd in de Verenigde Staten sprake van een Next7, terwijl in Nederland tot voor kort werd gesproken over de Next5 die inmiddels is gereduceerd tot een Next2 (BDO en Mazars, Nederlandse OOB-vergunninghouders buiten de Big4).
3. Waar in het Senaatsrapport de marktconcentratie en marktmacht van de (toentertijd) grootste 8 accountantsorganisaties wordt gesignaleerd en geproblematiseerd, is dat thans het geval voor de marktpositie van de huidige 4 grootste accountantsorganisaties. Anders gezegd: het probleem van marktconcentratie en marktmacht is in ruim 42 jaar tijd – ondanks een grote hoeveelheid maatregelen ten aanzien van de accountancysector, niet kleiner maar juist groter geworden.
4. Andere problemen die in *The Accounting Establishment* aan de orde worden gesteld zijn (niet-limitatief):
 - de combinatie van controle- en adviesdiensten;
 - de mate van onafhankelijkheid van accountants(organisaties), bijvoorbeeld als het gaat om het behartigen van de belangen van hun cliëntèle;
 - de te beperkte mate waarin grote accountantsorganisaties oog hebben voor het publiek belang (te vaak prevaleert het klantbelang);
 - de macht en invloed van accountantsorganisaties – onder meer via de beroepsorganisatie - op bijvoorbeeld de totstandkoming van wet- en regelgeving.
5. Daarnaast komt het kwaliteitsprobleem en de daaruit voortvloeiende schade aan de orde:

'Public realization of defective accounting and auditing practices by 'Big Eight' firms has too often come only after investors, creditors, suppliers, customers and others have suffered severe financial losses. Many examples of improper, faulty, and incomplete accounting and auditing practices have been brought to public attention.'

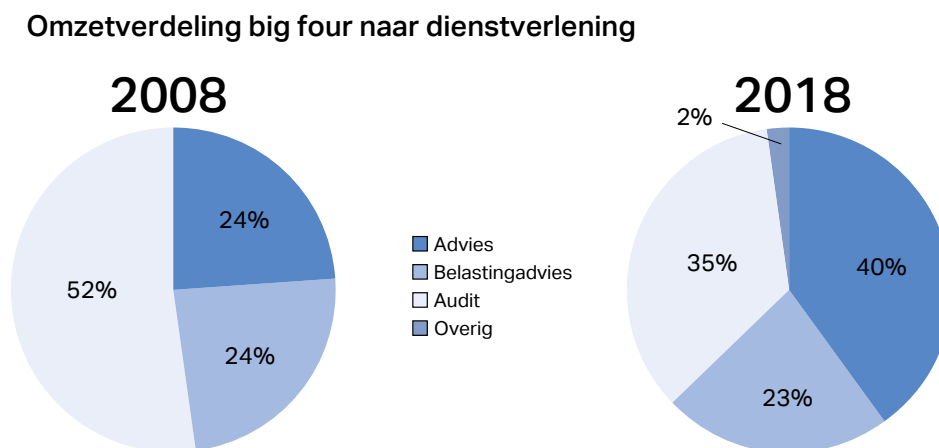
De bevindingen in het Senaatsrapport (1977) tonen aan dat en hoe grote accountantsorganisaties enerzijds een machtsfactor zijn geworden – anno 2019 spreken we over *systeemorganisaties* – die van belang zijn voor en invloed hebben op de sociale en economische welvaart, terwijl zij anderzijds betrokken zijn bij bedrijfsschandalen en te vaak gebrekkige kwaliteit leveren.

6. Waar de politiek en de maatschappij dit hebben laten gebeuren, wordt in *The Accounting Establishment* bepleit de macht van de (grote) accountantsorganisaties te beperken en het heft deels weer uit hun handen te nemen:

'Historically, Congress and the public have regarded accounting as an arcane subject better left to accountants themselves. Continual revelations of wrongdoing by public-owned corporations have caused a new awareness of the importance of accounting practices in permitting such abuses to occur. Unexpected failures of major corporations have led to requests for substantial assistance to such companies from taxpayers. Accounting practices ultimately involve social issues that affect the Nation's economic welfare.

Because of their broad social and economic significance, accounting issues must be addressed by Congress and the public in a manner which ensures that the public interest is protected. If past abuses are to be prevented in the future, it is important that the accounting establishment, which has permitted many abuses to occur, be understood. Accounting issues are too important to be left to accountants alone.'

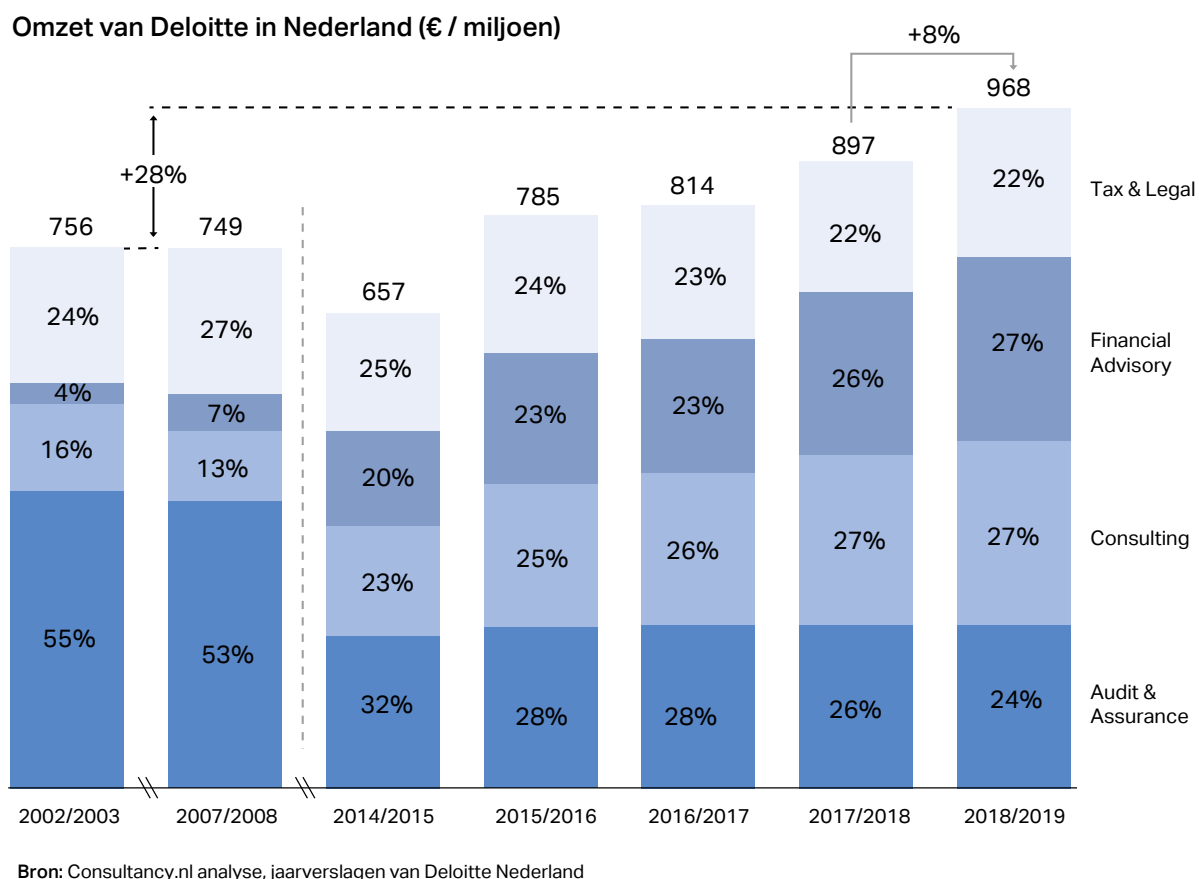
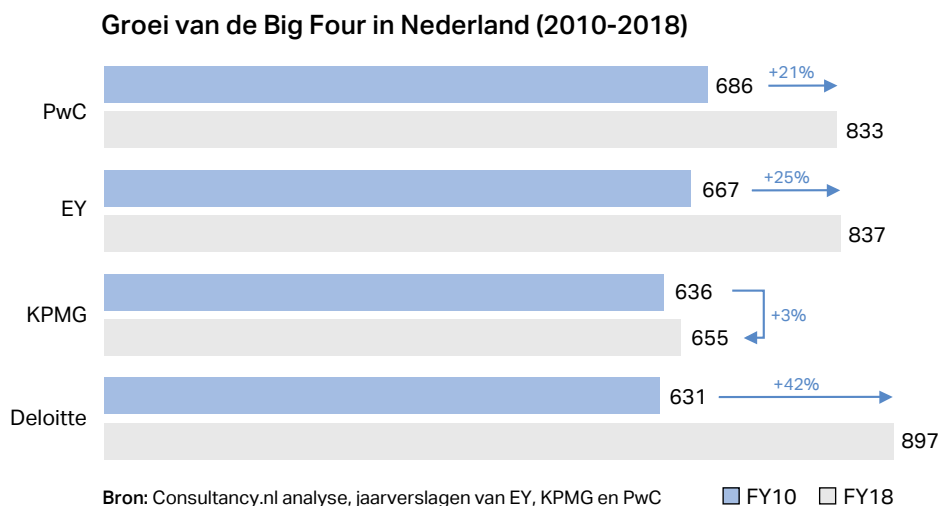
7. Interessant is voorts dat in het Senaatsrapport wordt aangegeven dat de Big8 toentertijd ongeveer 70% van de omzet behaalden met controle- en verslaggevingsactiviteiten, (accountantsdienstverlening) 18% met fiscale dienstverlening en het restant met managementadvies. Indien we dat vergelijken met de internationale, wereldwijde cijfers van de Big4 in 2008 en 2018, zien we de volgende ontwikkeling (uit: *Trends in Accountancy 2018-2019*, p. 55):



8. Hier toont zich een tweede verschil – naast de teruggang van Big8 naar Big4 - tussen het jaar (1977) waarin *The Accounting Establishment* verscheen en heden (althans 2018): de accountancydienstverlening is gehalveerd (van 70 naar 35%), de adviesdienstverlening is ruimschoots verdubbeld (van 30 naar 65%).

9. Indien we hierbij louter Nederlandse gegevens betrekken, dan zien de gegevens van de Nederlandse Big4 er met betrekking tot de omzetsijging (2010-2018) als volgt uit:

Met name de groeicijfers van Deloitte Nederland zijn interessant, zeker indien die gespecificeerd naar vormen van dienstverlening in beeld worden gebracht:



Accountants(organisaties) dienen het publiek belang centraal te stellen. Dat was zo in 1977, dat is zo in 2019. Of dat belang feitelijk daadwerkelijk centraal staat, wordt in *The Accounting Establishment* – net als thans het geval is – ter discussie gesteld. Het volgende citaat vormt daarvan een illustratie:

'The most important requirement of independent auditors is that they be regarded by the public as truly independent from the interests of their client. The "Big Eight" firms have seriously impaired their independence by becoming involved in the business affairs of their corporate clients, and by advocating their clients interests on controversial issues. It appears that the 'Big Eight' firms are more concerned with serving the interests of corporate managements who select them and authorize their fees than with protecting the interests of the public, for whose benefit Congress established the position of the independent auditor.'

10. Een ander opvallend aspect is, dat in het Senaatsrapport in duidelijke taal wordt ingegaan op de invloed van de grote accountantsorganisaties op de Amerikaanse beroepsorganisatie van accountants (American Institute of Certified Public Accountants, AICPA):

'The AICPA is organized in a manner which permits the parties controlling its power structure to maintain their control over the organization. The 'Big Eight' firms effectively control the power structure and use the AICPA to advance their collective interests. The AICPA's power structure is comprised of its council, its board of directors, its president and administrative staff, and its important committees which establish AICPA policies and procedures'. (...)

The real work of the AICPA in terms of performing certain tasks and accomplishing specific goals is handled almost exclusively by its committee structure. The 108 committees listed and described in the 1975-1976 AICPA Committee Handbook cover every topic of interest to the accounting profession. While the influence of the 'Big Eight' firms pervades the AICPA committee structure, their representation is concentrated on committees performing work in substantive areas that have an extensive impact on the actual practice of accounting, and frequently affect governmental policies. 'Big Eight' representation exceeded 50 percent on several of the most important committees in fiscal 1976.'

Ook het volgende citaat laat aan duidelijkheid niets te wensen over:

'The AICPA attempts to respond to major problems facing the accounting profession by proposing 'reforms' that are acceptable to those controlling the organization.'

11. Het Senaatsrapport laat zien dat de invloed van de grote accountantsorganisaties op het proces van regelgeving (door zelfregulering en lobby-activiteiten) zodanig is geweest, dat de regels hun cliënten is staat stelden te spelen met de regels en de cijfers te manipuleren:

'Unfortunately, accounting standards which permit corporate management great flexibility in reporting the results of their business activities have resulted in many cases of inaccurate or misleading financial statements. Economic decisions based on such financial statements have caused substantial losses to investors, creditors, suppliers, purchasers and others.'

12. Concrete voorbeelden van gebieden waarop de invloed van het accountantsberoep (en de door hen gedomineerde beroepsorganisatie AICPA) op regelgeving door de Senaatscommissie ter discussie wordt gesteld, betreffen de onderwerpen 'verantwoordelijkheid van de accountant voor het ontdekken

van fraude en onregelmatigheden' alsmede de wijze waarop accountants om dienen te gaan met 'illegale activiteiten' (waaronder met name wordt verstaan de niet-naleving van wet- en regelgeving op bijvoorbeeld het gebied van: gezondheid, veiligheid, prijs-fixing en de antikartelwetgeving). Het zijn twee onderwerpen waarover anno 2019 (onder meer naar aanleiding van de schikking van 775 miljoen euro die het Nederlandse Openbaar Ministerie met ING is overeengekomen in verband met het niet-naleven van de vereiste anti-witwasprocedures en diverse corruptiezaken) eveneens de nodige discussie bestaat, waarbij de regelgeving in de controlestandaarden NV COS 240 inzake fraude en NV COS 250 inzake de naleving van wet- en regelgeving centraal staat.

Een derde onderwerp waarop de Senaatscommissie kritiek levert betreft de toepassing door accountants van het materialiteitsbegrip, juist ook als het zaken zoals fraude en de niet-naleving van wet en regelgeving betreft.

De kritiek van de Senaatscommissie op drie belangrijke onderwerpen (fraude, niet-naleving van wet- en regelgeving, materialiteit), betreft onderwerpen ten aanzien waarvan het publiek belang is gediend bij robuuste regelgeving. Daarbij is het de vraag hoe groot de rol van de accountantsprofessie kan en mag zijn bij het opstellen van standaarden en regelgeving. In de woorden van de Senaatscommissie:

'If the accounting profession is unable to determine through self-regulation that independent auditors of publicly-owned corporations owe their professional allegiance to the public, the Congress must find effective alternatives to protect the public interest. The AICPA proposals on illegal acts by clients do not establish responsible standards to guide CPAs in serving the public interest. Instead, they aid corporate managements in pursuing their own self interests.'

13. Het Amerikaanse rapport geeft bovendien diverse voorbeelden van kwestieuze praktijken van de grote accountantsorganisaties. Het laat zien dat de beurstoezichthouder, diverse kantoren dienaangaande sancties heeft opgelegd. Opvallend zijn de opmerkingen die de Senaatscommissie in 1977 maakt over het toenmalige Arthur Andersen, dat zo'n 25 jaar later ten onder zou gaan door haar betrokkenheid bij diverse boekhoudschandalen (waarvan Enron en Worldcom de meest prominente zijn):

'Arthur Andersen & Co is widely regarded as the most aggressive 'Big Eight' firm in terms of promoting the positions adopted by the firm on political and accounting issues. News accounts often refer to it as the 'maverick' within the accounting profession. Materials reviewed by the subcommittee staff confirm that Arthur Andersen & Co is aggressive in promoting interests of the firm and its clients.'

De Senaatscommissie komt uiteindelijk tot 16 aanbevelingen. Daarvan worden op deze plaats de aanbevelingen aangehaald die anno 2019 naar de mening van de MCA een bijdrage zouden kunnen leveren aan een oplossingsrichting voor de problematiek van de accountancysector. De constatering van de Senaatscommissie (1977) vertonen belangrijke overeenkomsten met de bevindingen van de MCA (2015-2019). De aanbevelingen waar het om gaat (in gecomprimeerde vorm en enigszins vrij vertaald weergegeven):

- A. Sterker politiek toezicht houden op verslaggevingsregels en meer politiek leiderschap ten aanzien van het opstellen van heldere doelstellingen en beleid.
- B. Regelgeving zodanig aan te passen, dat degenen die schade hebben geleden de accountant makkelijker verantwoordelijk en aansprakelijk kunnen stellen voor nalatigheid. Het instellen van een accountant/cliënt-privilege en/of het beperken van aansprakelijkheid van de accountant dient te worden vermeden.

- C. Vergroten van de competitie tussen accountantsorganisaties dient te worden bevorderd. Bovendien dient het Congres de excessieve concentratie ten aanzien van het aanbieden van accountantsdiensten te verminderen.
- D. Bij het opstellen van verslaggevings- en controlestandaarden dienen alle segmenten van het maatschappelijk verkeer te worden betrokken.
- E. Herstel van publiek vertrouwen in accountants via onafhankelijkheidsregels en strikte naleving van een gedragscode. Belangenbehartiging voor cliënten en het verstrekken van managementadvies zijn onverenigbaar met de verantwoordelijkheid van een onafhankelijk accountant.
- F. De 15 grootste accountantsorganisaties dienen te worden verplicht, jaarlijks operationele en financiële data openbaar te maken. Dergelijke verplichtingen bestaan niet voor partnerstructuren, maar het uitvoeren van activiteiten gericht op het publiek belang rechtvaardigt openbaarmaking van dergelijke gegevens door accountantsorganisaties. Zo dient inzicht te worden verkregen in de financiële positie, bedrijfsvoering en activiteiten van accountantsorganisaties. Overigens heeft de Senaatscommissie dergelijke data van de grote accountantsorganisaties proberen te verkrijgen. Dat is slechts ten dele gelukt. Ten dele is de informatie geweigerd en ten aanzien van het deel dat wel is verstrekt, zijn diverse voorbehouden tot gebruik en openbaarmaking gemaakt.
- G. De overheid dient accountantsorganisaties alleen aan te stellen voor het leveren van accountantsdiensten en niet voor adviesdiensten die zich niet verhouden tot de verantwoordelijkheid van een onafhankelijk accountant.
- H. De overheid dient niet te vertrouwen op compliance-beoordelingen in het kader van handhavingsactiviteiten van private organisaties, maar dient deze zelf uit te voeren.

14. De MCA haalt juist deze punten uit het rapport aan omdat deze – in meer of mindere mate – ook aan de orde zijn in de actuele discussie over de staat van en veranderingen in het accountantsberoep. De punten staan al ruim veertig jaar op de politieke agenda. Niet alleen in de Verenigde Staten, maar ook in Europa en recent met name in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland.
15. In ruim veertig jaar is er veel veranderd binnen de accountancy. Ten goede, maar ook de verkeerde kant op. Zo acht de MCA de (wereldwijde) inkrimping van de grotere accountantsorganisaties tot een Big4 in de loop der tijd, inmiddels een (te) groot systeemrisico. De groei van adviesdiensten binnen accountants- en adviesorganisaties maakt voorts dat het leveren van accountantsdiensten van relatief minder belang wordt. Hetgeen tot negatieve effecten en verminderde focus kan leiden als het bijvoorbeeld gaat om strategie en bestuurlijke aandacht voor de accountantsdienstverlening.

Wat in ruim veertig jaar internationaal gezien echter nauwelijks is veranderd – laat staan daadwerkelijk verbeterd – betreft het feit dat de fundamentele problemen binnen de accountancysector periodiek terugkeren, politiek worden geagendeerd én onopgelost blijven. Dit komt mede door de lobby en macht van de grote accountantsorganisaties die vaak behoudend reageren op oproepen tot fundamentele veranderingen. In de woorden van het rapport *The Accounting Establishment*:

'The practice of accounting is very profitable for partners in 'Big Eight' firms, especially for the top partners who determine the policies followed by the firms. (...) The substantial financial interest in avoiding changes in the present system which might reduce the value of their services to clients.'

National Commission on Fraudulent Financial Reporting (1987)

16. Tien jaar na het verschijnen van The Accounting Establishment, wordt in de Verenigde Staten de *National Commission on Fraudulent Reporting* onder voorzitterschap van James Treadway ingesteld. De Treadway-commissie buigt zich over het onderwerp frauduleuze financiële verslaggeving en (onder meer) de rol van accountants daarbij:

'Fraudulent financial reporting is indeed a serious problem. Infrequent though its occurrence arguably may be, its consequences can be widespread and significant. Although fraud in any form can be difficult to deter, fraudulent financial reporting can be reduced, perhaps substantially, if each party for whom we made recommendations takes the steps we recommend. The Commission's recommendations embrace the top management and boards of directors of all public companies, independent public accountants and the public accounting profession, the SEC and other regulatory and law enforcement bodies, and the academic world.'

17. Eén van de drie doelstellingen van de Treadway-commissie luidt als volgt:

'Examine the role of the independent public accountant in detecting fraud, focusing particularly on whether the detection of fraudulent financial reporting has been neglected or insufficiently focused on and whether the ability of the independent public accountant to detect such fraud can be enhanced, and consider whether changes in auditing standards or procedures -- internal and external -- would reduce the extent of fraudulent financial reporting.'

18. Ten aanzien van de accountant stelt de Treadway-commissie, dat deze onafhankelijk dient te zijn en het publiek belang hoort te dienen:

'The independent public accountant who audits the financial statements of a public company also has a public obligation. As the U.S. Supreme Court has recognized, when the independent public accountant opines on a public company's financial statements, he assumes a public responsibility that transcends the contractual relationship with his client. The independent public accountant's responsibility extends to the corporation's stockholders, creditors, customers, and the rest of the investing public. The regulations and standards for auditing public companies must be adequate to safeguard that public trust and auditors must adhere to those standards.'

19. De Treadway-commissie constateert voorts dat accountants steken laten vallen. Bijvoorbeeld:

- gebrek aan het verkrijgen van toereikende controle-informatie;
- teveel steunen op bevestigingen van het management in plaats van het verkrijgen van controle-informatie van derden;
- zogeheten *red flags* – met name zwaktes in het systeem van interne controle - onvoldoende herkennen en onvoldoende kritisch behandelen.

20. De Treadway-commissie doet voorts diverse aanbevelingen. Daarvan worden op deze plaats de aanbevelingen aangehaald, die anno 2019 naar de mening van de MCA een bijdrage zouden kunnen leveren aan een oplossingsrichting voor de problematiek van de accountancysector. De aanbevelingen waar het om gaat (in gecompriëmeerde vorm en enigszins vrij vertaald weergegeven):

- (A) De Treadway-commissie velt een genuanceerd oordeel als het gaat om de rol van de accountant ten aanzien van de detectie van fraude, maar scherpt deze wel duidelijk aan. De accountant dient met name een actievere houding aan te nemen:

'The Commission appreciates the limitations inherent in the audit process. The auditor cannot and should not be held responsible for detecting all material frauds, particularly those involving careful concealment through forgery or collusion by members of management or management and third parties. Auditors nonetheless should be responsible for actively considering the potential for fraudulent financial reporting in a given audit engagement and for designing specific audit tests to recognize these risks.'

- (B) De beoordeling van de accountant dient meer analytisch te zijn. Betrokkenheid van senior accountants – die over voldoende branchekennis beschikken – is daarbij een vereiste.
- (C) Verbetering van controlekwaliteit, onder meer door aanscherping van het interne kwaliteitsborgingssysteem van collegiale toetsing.
- (D) De Commissie onderschrijft het belang van controlestandaarden en constateert dat deze voor diverse partijen – waaronder opstellers en gebruikers van jaarrekeningen – van belang zijn. Het opstellen van dergelijke standaarden kent technische aspecten, maar ook beleidsmatige. Deze constellatie leidt de Commissie tot de aanbeveling dat belanghebbenden bij controlestandaarden daarom meer betrokkenheid moeten hebben bij het opstellen daarvan. Een activiteit die dus niet alleen aan accountants moet worden overgelaten.
- (E) De Commissie geeft nadrukkelijk aan dat er binnen accountantsorganisaties meer aandacht dient te zijn voor de druk of prikkels binnen de organisatie die een negatieve uitwerking kunnen hebben op controlekwaliteit:

'Many public accounting firms are large organizations in which personnel face institutional and individual pressures not unlike those that personnel of public companies face. In public companies such pressures have the potential to contribute to fraudulent financial reporting. In both large and small public accounting firms, these pressures have the potential to compromise the skepticism and professional judgment that are critical to audit quality and the detection of fraudulent financial reporting.'

De Treadway-commissie werkt het aspect druk/prikkels concreet (maar niet-limitatief) uit en geeft aan dat accountantsorganisaties daar in hun interne procedures goed rekening mee dienen te houden. Gegeven de overeenkomsten van de bevindingen van de MCA in haar eerdere rapportages, citeert zij de volgende passage:

'Tight reporting deadlines. *Tight reporting deadlines imposed by companies and agreed to by the auditor are the norm. Proper planning of the audit, therefore, should anticipate tight deadlines when allocating personnel and other resources and thereby relieve deadline pressures that may encourage auditors prematurely to stop pursuing identified problems. These pressures are particularly troublesome because, as the Commission's studies indicate, activities that result in fraudulent financial reporting typically occur near the end of a reporting period.*

Fee and budget pressures. *Intense competition among accounting firms contributes to significant pressure on audit fees, often with corresponding pressure to reduce staff, time budgets, and partner involvement in audit engagements. Such pressures may not be conducive to the thorough investigation of red flags indicating the potential for fraudulent financial reporting or to the thorough exercise of professional judgment and skepticism.'*

General Accounting Office (GAO, 1996)

21. Weer een kleine 10 jaar later verschijnt een Rekenkamer-rapport (GAO-rapport) met als titel *The accounting profession. Major issues: progress and concerns*. In dit rapport staan niet langer de Big8 maar de Big6 centraal.
22. Het GAO-rapport is een ander rapport dan de twee die hiervoor zijn behandeld. Het GAO-rapport betreft namelijk een bespiegeling over de aanbevelingen die worden gedaan in 37 studies (verspreid over een periode van 23 jaar) die het accountantsberoep raken of betreffen. Daarbij maakt het rapport een onderscheid in 5 aandachtsgebieden, te weten:
 - onafhankelijkheid van de accountant en de rol van de audit;
 - de verantwoordelijkheid van de accountant voor fraude en interne controle;
 - controlekwaliteit en zelfregulering;
 - het proces van het opstellen van regelgeving;
 - de rol van de accountant bij het versterken van financiële verslaggeving.

De essentie van het GAO-rapport is dat de sector in de onderzochte periode weliswaar ontvankelijk is voor het doorvoeren van (kwaliteitsbevorderende) maatregelen, echter niet ten aanzien van de grote onderwerpen zoals: onafhankelijkheid, fraudedetectie, interne controlemaatregelen en het proces van het opstellen van standaarden. In de woorden van het rapport:

'GAO's analysis of the actions taken by the accounting profession in response to the major issues raised by the many studies from 1972 through 1995 shows that the profession has been responsive in making changes to improve financial reporting and auditing of public companies. Further, GAO's analysis of statistical data on the results of peer reviews of accounting firms that audit public companies registered with the SEC shows that most firms now have effective quality control programs to ensure adherence with professional standards. However, GAO's review of the studies' findings shows that the actions of the accounting profession have not been totally effective in resolving several major issues. Issues remain about auditor independence, auditor responsibility for detecting fraud and reporting on internal controls, public participation in standard setting, the timeliness and relevancy of accounting standards, and maintaining the independence of FASB.'

23. Een aantal jaar later komt een groot boekhoudschandaal bij Enron naar boven. Het is niet het enige: er is sprake van een reeks aan schandalen en menig jaarrekening moet worden herzien. GAO schrijft een brandbrief aan Senator Sarbanes, hetgeen mede de opmaat is tot de Sarbanes-Oxley Act. GAO stelt onder meer:

'In summary, Enron's recent sudden collapse, coupled with other recent business failures and certain other activities, pose a range of serious issues concerning the accounting profession and financial reporting that should be addressed. The fundamental principles of having the right incentives, adequate transparency, and full accountability provide a good sounding board to evaluate proposals that are advanced. In the end, no matter what improvements are made to strengthen the oversight and independence of the accounting profession and enhance the relevancy and transparency of financial reporting, bad actors will do bad things with bad results.' (zie: GAO, *Accounting Profession: Oversight, Auditor Independence, and Financial Reporting Issues*, GAO-02-742R, 3 mei 2002).

Sarbanes-Oxley Act (2002)

24. In 2002 wordt in de Verenigde Staten de Sarbanes-Oxley Act aangenomen. Daarin worden diverse onderwerpen geregeld die accountants(organisaties) treffen. Bijvoorbeeld de invoering van een interne controle verklaring, verbod op een combinatie van controle- en bepaalde adviesdiensten en de invoering van stevige sancties bij fraude.

25. Voorts is onderdeel 701 van de wet van belang. Daarin is geregeld dat de GAO, onderzoek moet doen naar onder meer aspecten die de mededinging betreffen alsmede de onafhankelijkheid van de accountant en de geleverde controlekwaliteit. Kortom: hetzelfde type vraagstukken als waar we anno 2019, nationaal en internationaal, nog steeds over spreken. In de bewoordingen van onderdeel 701 van de wet:

- *the factors that have led to the consolidation of public accounting firms since 1989 and the consequent reduction in the number of firms capable of providing audit services to large national and multi-national business organizations that are subject to the securities laws;*
- *the problems, if any, faced by business organizations that have resulted from limited competition among public accounting firms, including:*
 - (A) higher costs;*
 - (B) lower quality of services;*
 - (C) impairment of auditor independence;*
 - (D) lack of choice.*

26. De MCA beperkt zich hier tot het weergeven van de onderzoekresultaten op het gebied van mededinging. Een belangrijke bevinding in het GAO-onderzoek is (zie: GAO, *Mandated study on Consolidation and Competition*, Juli 2003, GAO-03-864), dat de keuzevrijheid van opdrachtgevers van de accountant beperkt is en dat verdere concentratie in de accountantsmarkt daarom risico's zal inhouden:

'The most observable impact of consolidation appears to be on the limited number of auditor alternatives for large national and multinational companies that require firms with extensive staff resources, industry-specific and technical expertise, geographic coverage, and international reputation. In many cases, the auditor alternatives are further limited due to potential conflicts of interest, Sarbanes-Oxley requirements, including independence rules, or the need for industry – specific expertise – all of which may serve to effectively reduce the number of eligible alternatives to three or in many cases fewer. Given the unprecedented changes occurring in the audit market and potential competitive implications, these issues raise concerns about further consolidation and lack of viable alternatives in certain industries.'

27. Een tweede belangrijke bevinding betreft de (on)mogelijkheden van accountantsorganisaties om tot de top van de markt toe te treden:

'Finally, we found that smaller accounting firms faced significant barriers to entry into the audit market for large national and multinational public companies. First, smaller firms generally lack the staff, technical expertise, and global reach to audit large and complex national and multinational public companies. In this regard, the large public companies that responded to our survey to date indicated that smaller firms lacked the requisite capacity to audit their operations. For example, based on the average number of partners and nonpartner professional staff internationally, the Big 4 had almost three times as many partners and over five times as many nonpartner professional staff as the average for the next three largest firms. We also employed the previously cited economic model by simulating mergers among smaller firms in order to assess whether, in a purely price-competitive environment,

such mergers could lead to viable competitors to the Big 4 for large national and multinational clients. We found that, in general, any new firm resulting from such mergers would still lack the resources necessary to compete, to any significant degree, with the Big 4 for larger clients. Second, capital market participants are familiar with the Big 4 and are hesitant to recommend that companies use firms with whom they are not familiar. Third, many of the eight largest firms below the Big 4 with whom we spoke said that litigation risks and insurance costs associated with auditing a large public company made growth into the large public company market less attractive than other growth opportunities. Fourth, raising the amount of capital to build the infrastructure necessary to audit large multinational companies is difficult, in part because the partnership structure of accounting firms limits these firms' ability to raise outside capital. (...)

(B) Het Verenigd Koninkrijk

The future development of auditing (Macfarlane Report, 1992)

28. In het Verenigd Koninkrijk hebben zich soortgelijke onderzoeken en discussies voorgedaan als in de Verenigde Staten. In zijn recente onderzoek refereert Brydon (Sir Donald Brydon, *Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, 18 december 2019) nadrukkelijk aan het MacFarlane-rapport uit 1992. Dit rapport kreeg de titel *The future development of auditing*. De MCA beschikt niet over dat rapport, maar in de *Brydon-review* is het als volgt samengevat (paragraaf 3.5):

A small sampling of the report identified the following anxieties about audit:

- *there is a gap between the role expected of auditors and that performed by them today;*
- *there is a demand for auditors to recognize the interests of a wider group than shareholders alone;*
- *there are perceived gaps in the scope of audit, particularly regarding directors' stewardship, future prospects and risks, fraud, internal controls and interim reporting;*
- *the development of a more effective and responsive audit is constrained by the prospect and scale of potential litigation;*
- *there should be a cultural shift in the audit so that it looks forward as well as backward.*

29. Brydon komt vervolgens tot een drietal relevante bevindingen:

- Er is **twijfel** of accountants het hervormingsproces zelf aankunnen: *'Given that there is a widespread concern that there has been a failure to respond to the anxieties laid out in the McFarlane Report in 1992, it is unsurprising that there is consequent skepticism that such a fundamental reform would be successful if left to the accounting profession alone.'* (paragraaf 6.0.8 *Brydon-review*).
- Er is **irritatie** dat de zorgen over de accountancy zich blijven herhalen: *'I have heard all of these comments repeated in 2019 accompanied by a very considerable irritation that there has been no significant progress since 1992 in addressing them.'* (paragraaf 3.6 *Brydon-review*).
- Er is **hoop** dat Brydon met zijn voorstellen de twijfel en irritatie eindelijk kan wegnemen: *'I consider that these recommendations will enable the persistent debate since the publication of the MacFarlane report in 1992 to be brought to a conclusion. This is an important moment in the history of audit and it needs genuine desire by auditors to grasp the opportunity this report presents in the interests of both the users of audit and of their own profession.'* (paragraaf 29.2 *Brydon-review*).

The financial aspects of Corporate Governance (Cadbury Report, 1992)

30. Onder meer naar aanleiding van de BCCI- en de Maxwell-affaire, is onder leiding van Sir Adrian Cadbury onderzoek gedaan naar de financiële aspecten van goed ondernemingsbestuur. Uiteraard is in dat onderzoek aandacht aan de rol van de accountant geschonken. Het was een oproep tot actie in de richting van (onder meer) accountants, die te maken kregen met *'the low level of confidence both in financial reporting and in the ability of auditors to provide the safeguards which the users of company reports sought and expected.'*
31. In het Cadbury-rapport komen enkele onderwerpen aan de orde die thans ten dele nog actueel zijn:
- aandeelhouders benoemen de accountant en de controle wordt ook in hun belang uitgevoerd, maar zij hebben weinig stem ten aanzien van de opzet en uitvoering van de controle;
 - de organisaties waarvan accountants deel uitmaken *'wish to maximise their business with companies, of which auditing may only be a part.'* Hetgeen kan leiden tot het volgende: *'To the extent however that audit firms compete on price and on meeting the needs of their clients (the companies they audit), this may be at the expense of meeting the needs of shareholders.'*;
 - de scheiding tussen controle- en adviesdiensten;
 - rolatie van accountantsorganisaties;
 - te controleren organisaties willen hun accountantskosten minimaliseren en hebben voorts duidelijke wensen ten aanzien van de te publiceren cijfers teneinde aan de verwachtingen van hun aandeelhouders te kunnen voldoen;
 - het bestaan van een verwachtingskloof;
 - de noodzaak om het publiek vertrouwen in accountants te versterken;
 - de controle door de accountant van de effectieve werking van interne controle-systemen;
 - de toetsing door de accountant van de continuïteitsveronderstelling (*going concern*);
 - het onderzoeken en rapporteren van fraude(signalen) en overtreding van wet- en regelgeving;
 - aansprakelijkheid van de accountant.

Independent review into the quality and effectiveness of audit (Brydon-review, 2019)

32. Recent is voorts de zogeheten *Brydon-review* uitgekomen (Sir Donald Brydon, *Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, 18 december 2019). Dit rapport is vervaardigd in opdracht van de Britse regering.
33. In veel opzichten is ook dit rapport qua aan de orde gestelde thematiek, een herhaling van zetten. Zo komen onder meer de volgende onderwerpen aan de orde: kwaliteit van de accountantscontrole, fraude, toetsing continuïteitsveronderstelling, interne controle, aansprakelijkheid van de accountant en (financiële) transparantie van en door accountants(organisaties).
34. Brydon is stevig en duidelijk in zijn oordeel. Enkele voorbeelden:
- *'The quality and effectiveness of audit has become an increasingly contested issue, with the result that this Review has been commissioned. Some consider that audit is good enough but the starting place of this Report is that it is not.'* (paragraaf 1.1 *Brydon-review*)
 - *'In hiding behind the need only to confirm and verify, many auditors have failed to grasp the opportunity to make their reports more informative. Many do take this opportunity in private, communicating well beyond the narrow confines of auditing standards when reporting to audit committees, but not to shareholders or other stakeholders.'* (paragraaf 1.3 *Brydon-review*)
 - *'Audit is not broken but it has lost its way and all the actors in the audit process bear some measure of responsibility.'* (paragraaf 1.5 *Brydon-review*)

- *'It is my hope now that the time for major Reviews is over for several years and that the legislative and regulatory action will follow.'* (paragraaf 3.19 Brydon-review)
- *'I find all this focus on the expectations gap is a distraction.'* (paragraaf 4.4 Brydon-review)

(C) De Europese Commissie

Europese Commissie: Audit Policy. Lessons from the crisis (green paper, 2010)

35. Na de val van Lehman Brothers (15 september 2008) en de daaropvolgende (internationale) financiële crisis, trekt Eurocommissaris Barnier in een zogeheten groenboek lessen uit de crisis. Hij stelt onder meer:

'Het feit dat talloze banken tussen 2007 en 2009 enorme verliezen bekendmaakten op de posities die zij zowel binnen als buiten de balans aanhielden, roept niet alleen de vraag op hoe het mogelijk is dat auditors hun cliënten schone (controle)verklaringen hebben gegeven voor die perioden, maar leidt ook tot vragen over de geschiktheid en toereikendheid van het huidige wetgevingskader. Het lijkt dus passend dat zowel de rol als het bereik van de auditfunctie verder wordt besproken en getoetst in de algemene context van de hervorming van de regulering van de financiële markt.'

36. Voor het eerst worden de grote accountantsorganisatie systeemrelevant genoemd. Voorts wordt gewezen op het moreel risico (*moral hazard*), dat daarmee gepaard kan gaan:

'Een ander belangrijk punt om te overwegen is of een auditkantoor zo belangrijk zou mogen worden dat de ondergang ervan de markt ernstig zou verstoren. Hoewel de inspanningen van de grote firma's om het risico van een faillissement tot een minimum te beperken, worden toegejuicht, hebben de zorgpunten betrekking op de centrale vraag of zulke kantoren die 'te groot zijn om failliet te gaan' mogelijk een moreel risico kunnen opleveren. Om op zulke zorgpunten in te spelen, volgens dezelfde benadering als wordt gehanteerd in de bankensector, moeten de concepten van ordelijke faillissementen, waaronder wilsverklaringen, op een proactieve basis worden onderzocht voor dergelijke systeemrelevante kantoren.'

37. Het thema van de samenloop tussen controle en andere dienstverlening, komt eveneens aan de orde in het groenboek. Het onderwerp *audit only* wordt evenmin vermeden:

'De Commissie wil een verscherping van het verbod op niet-auditdiensten door auditkantoren onderzoeken. Dat zou kunnen leiden tot de instelling van 'zuivere auditkantoren' die vergelijkbaar zijn met inspectie-eenheden.'

38. Dat geldt ook voor het vergroten van de transparantie over de financiën van accountantsorganisaties:

'Een ander aspect waarover moet worden nagedacht, is hoe er meer transparantie kan worden verkregen als het gaat om de eigen financiële overzichten van de auditkantoren. Voor wereldwijde netwerken zou de transparantie voor het gehele netwerk moeten gelden. Daarnaast is het de moeite waard om na te gaan of de financiële overzichten van dergelijke kantoren moeten worden gecontroleerd en, gezien het potentiële conflict bij controle door een concurrent, of wettelijke instanties die de administratieve vastleggingen van openbare instanties op nationaal of zelfs op Europees niveau controleren, dergelijke controles zouden moeten uitvoeren.'

39. De organisatiestructuur en het daarbij behorende aspect aansprakelijkheid, komen eveneens aan de orde:

'Tot nu toe werkten auditkantoren op basis van het partnerschapsmodel (of ze nu georganiseerd waren via een partnerschap of via een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid). Gezien de aanzienlijke toename van de omvang en complexiteit van sommige grote ondernemingen is het echter onduidelijk of zelfs maar een van de systeemrelevante kantoren voldoende middelen heeft om aan potentiële aansprakelijkheidsvorderingen te kunnen voldoen. Het is daarom de moeite waard om op zoek te gaan naar alternatieve structuren die auditkantoren in staat zouden stellen kapitaal te verwerven uit andere bronnen.'

40. Ook het thema marktordening en marktwerking wordt besproken:

'De markt voor controles van financiële overzichten van beursgenoteerde ondernemingen wordt hoofdzakelijk beheerst door de zogenoemde Grote Vier auditkantoren. (...) Een dergelijke concentratie kan leiden tot een toenemend systeemrisico en het wegvallen van een 'systeemrelevant kantoor' of een kantoor dat 'systeemrelevante proporties'5 heeft bereikt, zou de volledige markt kunnen verstoren. De markt lijkt in bepaalde segmenten te geconcentreerd te zijn, waardoor de cliënten onvoldoende keuze hebben uit verschillende auditors.'

41. Kortom: in Europa werden de onderwerpen waarover heden ten dage (nog) wordt gesproken, reeds in 2010 geagendeerd.

(D) Beelden van binnenuit

Arthur Wyatt: Accounting professionalism – They just don't get it! (2003)

42. Vaak zijn het buitenstaanders, toezichhouders en onderzoekscommissies die iets van of over de accountancysector vinden. Soms geeft een insider een kijkje in de accountantskeuken. Dat deed bijvoorbeeld Arthur Wyatt, voormalig topman bij Arthur Andersen, tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de Amerikaanse beroepsorganisatie voor accountants. Tijdens een bijeenkomst op Hawaii (4 augustus 2003), sprak hij een rede uit met de titel *Accounting professionalism – They just don't get it!* Het was een scherpe analyse van de cultuur binnen Arthur Andersen, de accountantsorganisatie die met Enron naar aanleiding van een boekhoudschandaal ten onder is gegaan.
43. De analyse van Wyatt was vlijmscherp en legt feilloos bloot waar binnen Arthur Andersen en elders binnen de sector de verkeerde afslag is genomen. Hoe, waardoor en waarom de commercie in het accountantsberoep is geslopen en geld verdienen belangrijker werd dan het leveren van kwaliteit en het dienen van het publiek belang.
44. Hoewel de gehele lezing van Wyatt lezenswaardig is, beperkt de MCA zich tot het weergeven van enkele illustratieve citaten. Bijvoorbeeld over de groei en de effecten van consultancy-services:

'As the consulting practices grew, the numbers of non-accounting-trained personnel likewise grew. These people were not paraprofessionals, but rather they were relatively high-paid personnel with strong skill sets in areas only distantly, or even unrelated to accounting or auditing. Their numbers grew rapidly, and their success in generating high-margin fees gave them an increasing voice in firm management. Their relative success created enormous pressure on the auditing and tax practice, both to grow revenues and to increase margins. The successes in the consulting practice increasingly influenced behavior by auditing and tax leaders, and the impact of these behavioral changes gradually affected the behavior patterns of audit and tax personnel as well. Improved profitability became the key focus.'

45. Door de groei van de consultancy services werden accountantsorganisaties omgevormd tot multidisciplinaire organisaties en werd de onderneming profijtlijker:

'These practices grew rapidly, in many cases much more rapidly than the auditing and tax practices grew. Profit margins were greater in the consulting area than in the audit area (remember, auditing was acknowledged by the 1980s to be a commodity service even by many in the profession and, therefore, became subject to extreme fee pressure). The economy was strong generally through the '80s and '90s, and the consultants within the firms became more demanding in their quest for high compensation and a greater voice in firm management. Top leadership within the firms gradually moved from those with outstanding technical accounting and auditing skills to those who were recognized as the preeminent rainmakers within the organization, those that were particularly adept at growing the firms' revenues. Along with other groups in our society, accounting firm partners focused on increased profitability, and the resultant higher profit shares, and looked for leadership more and more from those who had demonstrated these abilities.'

46. De verandering van de (cultuur) van accountantsorganisaties voltrok zich volgens Wyatt sluipeerderwijs:

'I want to emphasize that these changes associated with the growth of consulting practices really evolved relatively slowly over a period of about thirty years. There were no dramatic turning points, no particular events that one can point to and say, 'This was the start of the downfall'. Each new step taken seemed a logical outgrowth of what then existed - an adaptation to changing times. Throughout this period concerns were expressed by many about the expanding types of services being offered by public accounting firms. Most of those concerns centered on possible impairment of the independence that public accounting firms had been expected to demonstrate in their work leading to reports on the fairness of presentation of the financial statements of their clients. On a fairly consistent basis throughout this period, the leaders of the accounting firms rebuffed efforts to constrain the types of services they rendered through their consulting units. In fact, the emphasis was on continued expansion in the range of services offered, with the consequent relative de-emphasis on audit objectives and procedures. Firm leaders tended to overlook the potential impact of these new services on auditor independence. The environment was growth and profit oriented. Times were good. The old values that had served the profession so well were overwhelmed by the new set of values that was serving the firms even better. Firm leaders did not acknowledge any problems existed.'

47. En even sluipend veranderde de focus op kwaliteit naar een focus op winst:

'Just as greed appears to have been the driving force at many of the companies that have failed or had significant restructurings, greed became a force to contend with in the accounting firms. In essence, the cultures of the firms had gradually changed from a central emphasis on delivering professional services in a professional manner to an emphasis on growing revenues and profitability. The gradual change resulted in the firm culture being drastically altered over the forty years leading up to the end of the century. The historical focus of the accounting firms was on quality service to clients in order to provide assurance to investors and creditors on the fairness of clients' financial statements.'

48. En ook de cultuur van de organisatie veranderde:

'The gradual changes in internal firm culture effectively altered the long-standing value systems of firm leaders, and the results have been costly and problematical of reversal. The cultural changes evolved over a long period and have become pervasive in nature. The current challenge of firm leaders has to be to gain an understanding of how the current culture evolved and how best to eliminate the damaging commercial initiatives and restore a proper, and expected, degree of professionalism.'

49. De ondergang van Arthur Andersen, was het startsein voor nieuwe wet- en regelgeving. Maar daarmee verander je de cultuur niet:

'The thirty-year evolutionary change in the culture of the major accounting firms culminated in the demise of Andersen, various levels of litigation involving the remaining firms, and the passage in 2002 of the Sarbanes-Oxley legislation. While that legislation will be helpful in establishing the boundaries on the scope of non-auditing services, and while it helps establish appropriate qualifications for audit committee members (among other provisions), the underlying causes of the decline in accounting professionalism remain in place. The leadership of the various firms needs to understand that the internal culture of the firms needs a substantial amount of attention if the reputation of the firms is to be restored. No piece of legislation is likely to solve the behavioral changes that have evolved within the firms over the past thirty years.'

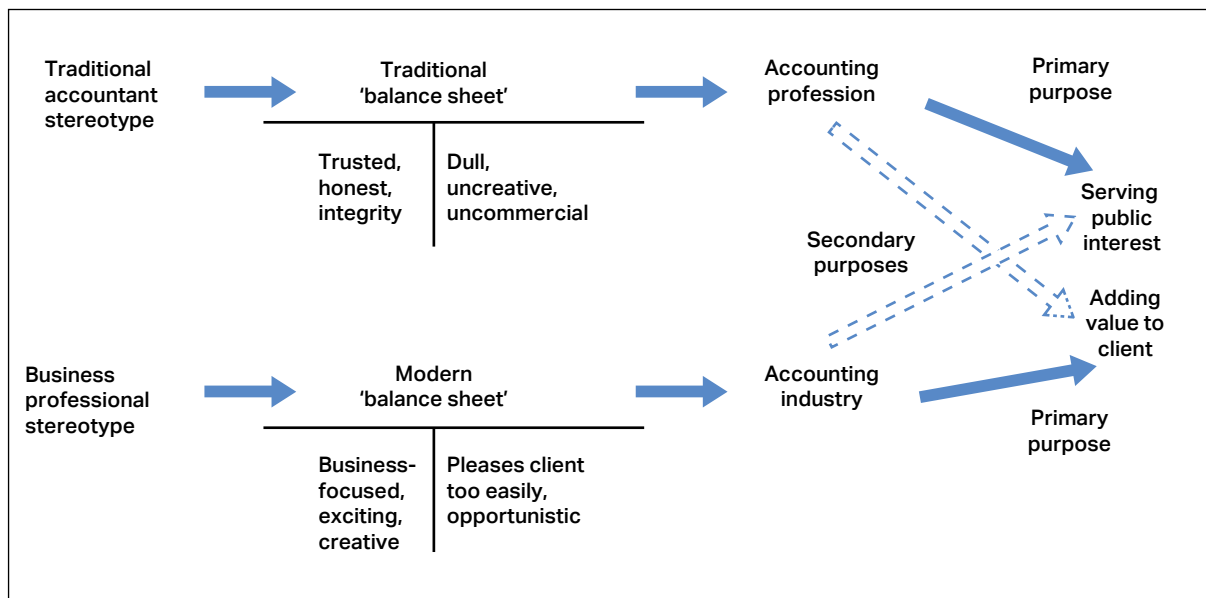
50. Wyatt beschrijft dat het leiderschap en de toon aan de top moesten veranderen. Dat kwaliteit weer centraal dient te staan en dat de kwaliteitssystemen moeten worden verstevigd. Voorts dienen professionaliteit en ethiek centraler komen te staan:

'Even so, the firms need to evaluate the cost to their culture of injecting into it individuals who have no understanding of the significance of accounting professionalism and the importance of ethical behavior. Firm-wide training in the ethics area needs to focus on the underlying concepts and the overall philosophy and expectations rather than on the 'thou shalt nots' that are commonly emphasized. Avenues for managers and staff to bring to the attention of top management perceived shortcomings in professional behavior or inappropriate condescension to client demands should be made clear. Staff personnel should gain an appreciation for the importance of professional behavior throughout the organization and should understand early on that each of them has an important role to play in having the firm achieve an appropriate level of such behavior.'

51. Het betoog van Wyatt wordt afgesloten met een uitleg van de titel van zijn bijdrage en een oproep aan het leiderschap binnen de sector:

'For those who have been dozing, 'Accounting Professionalism -They Just Don't Get It!' focuses on a reconsideration of what is necessary to restore the accounting profession to the level of credibility that it once enjoyed. The leaders of the powerhouse large accounting firms must acknowledge that some serious assessment of the current state of affairs is necessary. The survival of the accounting profession as an important facet of our society cannot rely on the effectiveness of the Sarbanes-Oxley legislation. The leaders of the profession, whoever they may be, need to gain an understanding of why they have failed to serve the public well in recent years. These leaders need to embrace policies now that will enable their professional staffs to once again meet the public's expectations.'

52. Hetgeen Wyatt de facto beschrijft, betreft de omvorming van de accountants*professie* tot een accountants*industrie*. Door verandering in schaalomvang en de uitbreiding van (consultancy)diensten, is de cultuur van accountantsorganisaties langzaam aangepast. Carnegie en Napier (Carnegie, G.D. en C.J. Napier, *Traditional accountants and Business Professionals*, 2009) duiden dat schematisch als volgt:



Bijlage VII. Lijst met regelmatig voorkomende termen en afkortingen

Accountant	Registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent.
Accountantsorganisatie	Een onderneming of instelling die wettelijke controles verricht (of een organisatie waarin zodanige ondernemingen of instellingen met elkaar zijn verbonden) en die als vergunninghouder is ingeschreven in het register van de AFM.
AFM	Autoriteit Financiële Markten. Deze toezichthouder is onder andere belast met het verstrekken van vergunningen aan en het houden van toezicht op accountantsorganisaties.
BEIS	<i>Business, Energy and Industrial Strategy Committee</i> . Orgaan van het parlement in het Verenigd Koninkrijk dat onder meer onderzoek verricht naar incidenten in de accountancysector.
Brydon-review	Rapport van Sir Donald Brydon: <i>Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit</i> , 18 december 2019. Dit rapport is vervaardigd in opdracht van de Britse regering.
Bta	Besluit toezicht accountantsorganisaties. Dit besluit bevat regels ter zake van de uitvoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties.
CMA	<i>Competition and Markets Authority</i> . Orgaan dat in het Verenigd Koninkrijk toezicht houdt op de werking van markten.
CTA	Commissie Toekomst Accountancysector. Deze commissie is op 18 december 2018 ingesteld door de Minister van Financiën, teneinde maatregelen te onderzoeken die de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole duurzaam kunnen verhogen.
Factsheets	Overzicht van feitelijke gegevens (september 2019) over de accountancysector, opgesteld door de NBA ten behoeve van het onderzoek van de CTA.
FRC	<i>Financial Reporting Council</i> . Orgaan dat onder meer toezicht uitoefent op accountantsorganisaties in het Verenigd Koninkrijk.
IFIAR	<i>International Forum of Independent Audit Regulators</i> . Wereldwijde organisatie van onafhankelijke toezichthouders op accountantsorganisaties.
IKO	Intern kwaliteitsonderzoek. Betreft een vorm van kwaliteitstoetsing binnen accountantsorganisaties.

MCA	Monitoring Commissie Accountancy. Deze commissie is op 23 juni 2015 ingesteld conform een instellingsbesluit van het NBA-bestuur.
NBA	Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het accountantsberoep.
Niet-OOB	Alle organisaties die niet aan te merken zijn als organisaties van openbaar belang. Alle accountantsorganisaties met een Wta-vergunning mogen wettelijke controles verrichten bij niet-OOB organisaties.
NOVAA	Nederlandse Organisatie van Accountant-Adviseurs (voorheen NOVAK). Betreft een vereniging die tot doel heeft het behartigen van de belangen van haar leden, zijnde MKB-accountants.
OKB	Opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling. Betreft een vorm van kwaliteitstoetsing binnen accountantsorganisaties.
OOB	Organisatie van openbaar belang. Alleen accountantsorganisaties met een OOB-vergunning mogen wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang.
PCAOB	<i>Public Company Accounting Oversight Board</i> . Orgaan dat onder meer toezicht uitoefent op accountantsorganisaties in de Verenigde Staten van Amerika.
Raad voor Toezicht	Bij mandaat, volmacht en machtiging, namens het bestuur van de NBA werkzaam orgaan dat toezicht uitoefent op de kwaliteit van de beroepsuitoefening.
Reviewcommissie	Orgaan van de SRA dat toezicht bij SRA-leden uitoefent op de door haar algemene ledenvergadering vastgelegde kwaliteitseisen.
SRA	Samenwerkende Registeraccountants & Accountants-Administratieconsulenten. Dit betreft een vereniging die tot doel heeft het behartigen van de belangen van haar leden.
Stuurgroep Publiek Belang	In april 2017 vanuit de NBA ingestelde stuurgroep die als doel heeft een verdere impuls te geven aan de duurzame kwaliteitsverbetering van de accountantscontrole.
VGBA	Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants.
Werkgroep	De door de NBA in mei 2014 ingestelde Werkgroep Toekomst Accountantsberoep.
Werkgroerapport	Het door de werkgroep opgestelde rapport <i>In het Publiek Belang</i> , dat op 25 september 2014 verscheen en waarin 53 maatregelen worden voorgesteld voor de accountancysector.

Wicked problems	Problemen, vraagstukken, onderwerpen of thema's die zeer moeilijk of niet bespreekbaar dan wel oplosbaar zijn.
Wta	Wet toezicht accountantsorganisaties. In deze wet is onder andere de verstrekking van vergunningen aan accountantsorganisaties en het daarbij behorende toezicht op accountantsorganisaties geregeld.
Young Profs	Netwerk van jonge accountants en accountants-trainees.

Bijlage VIII. Samenstelling Monitoring Commissie Accountancy

Voorzitter

Ada van der Veer

- Voorzitter RvC Arcadis Nederland
- Lid RvC en voorzitter AC Alliander
- Lid RvC DEGIRO
- Lid RvT Data Privacy Stichting
- Bestuur Preferente Aandelen Nedap
- Bestuur Stichting Administratiekantoor Fugro
- Adviseur Nationaal Register Commissarissen en Toezichhouders
- Docent Nyenrode Business Universiteit, Erasmus Universiteit en Vrije Universiteit Amsterdam

Voorheen: Voorzitter directie Staal Bankiers, Hoofddirectie Achmea Bank Holding, CEO KPN Divisie Business Solutions, CEO Currence Holding. Eerste vrouwelijke bankdirecteur in Nederland.

Leden

Drs. Carin Gorter RA

- Lid RvC TKH Group
- Vice voorzitter RvC en voorzitter ARC Basic Fit
- Lid RvC en voorzitter ARC Coöperatie TVM U.A..
- Lid RvC en voorzitter ARC Das Holding NV
- Extern lid Auditcommissie Ministerie Justitie en Veiligheid

Voorheen: Senior Executive Vice President Group Compliance, Security & Legal bij ABN AMRO. Van 2010 tot 2013 lid van de Monitoringcommissie Code Banken. Loopbaan gestart als manager bij Moret & Limperg.

Prof.dr. Erik van de Loo

- Professor of Organisational Behaviour, Insead, Singapore en Fontainebleau
- Hoogleraar Leiderschap en Gedrag, TIAS School for Business and Society, Tilburg
- Visiting Professor School of Business and Economics Vrije Universiteit, co-director VU Center for Boards and Executive Leadership Development
- Fellow en mede-oprichter Phyleon Governance & Leadership
- Lid Raad van Advies Noldus Information Technology

Voorheen: hoogleraar Leiderschap en Gedrag Vrije Universiteit Amsterdam; visiting professor Corporate Governance & Board Leadership UNIRAZAK Kuala Lumpur; klinisch psycholoog Koninklijke Landmacht; universitair docent Universiteit Leiden.

Prof.dr.mr. Marcel Pheijffer RA

- Hoogleraar Accountancy Nyenrode Business Universiteit
- Hoogleraar Forensische Accountancy Universiteit Leiden
- Raadsheer-plaatsvervanger Hof Den Haag
- Optredend als (gerechtelijk) deskundige
- Columnist in o.a. Het Financieele Dagblad en weblog op www.accountant.nl

Voorheen: werkzaam bij FIOD en de Belastingdienst.

Professionele ondersteuning

Prof.dr. Anton Cozijnsen

Emeritus hoogleraar Verandermanagement

Frank Koster RA

Adviseur Compliance, lid Klachtencommissie NBA

Voorheen onder meer directeur Accon AVM-controlepraktijk; partner en lid RvB van NAU Holding.

Loopbaan gestart bij KPMG.

Antwoordnummer 46541
1060 WB Amsterdam

T (020) 301 02 52
E info@monitoringaccountancy.nl

www.monitoringaccountancy.nl