

VORMGEVINGSOPTIES OPERATIONALE SPLITSING ACCOUNTANCYSECTOR

VERVOLG OP ONDERZOEK NAAR EFFECTEN VAN EEN
AUDIT-ONLY MODEL VOOR NEDERLAND

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

/Andersson Elffers Felix

AUTEURS

MICHEL BIJLSMA, NILS VERHEUVEL (SEO)
SANDER GEURTS, KOEN VAN WIJK, MICHEL EHRISMAN (AEF)

IN OPDRACHT VAN

KWARTIERMAKERS TOEKOMST ACCOUNTANCYSECTOR

AMSTERDAM / UTRECHT, SEPTEMBER 2023

Samenvatting

Aanleiding, vraag en aanpak

SEO Economisch Onderzoek (SEO) en Andersson Elffers Felix (AEF) hebben in opdracht van de *Kwartiermakers Toekomst Accountancysector* (hierna: *Kwartiermakers*) onderzoek gedaan naar mogelijke maatregelen om een 'operationele splitsing' in de accountancysector vorm te geven. Een operationele splitsing wil zeggen dat de controletak en overige diensten binnen een accountantsorganisatie blijven bestaan binnen één onderneming, maar dat er geen of beperkte vermenging van geldstromen bestaat tussen de controletak en overige bedrijfsonderdelen.

Dit onderzoek is een vervolg op eerder onderzoek dat SEO in 2022 in opdracht van de *Kwartiermakers* heeft uitgevoerd, waarin de voor- en nadelen van het *audit-only model* zijn onderzocht en de mogelijke effecten daarvan op de kwaliteit van de wettelijke accountantscontroles. Een *audit-only model* betreft een splitsing tussen de controlediensten die accountantsorganisaties leveren en de adviesdiensten die zij leveren. Een *audit-only model* kan voorkomen dat commerciële prikkels en kruissubsidies tussen deze twee 'takken' van de onderneming een risico gaan vormen voor de kwaliteit van de wettelijke controle.

Een *audit-only model* kan op verschillende manieren en in verschillende gradaties worden vormgegeven. Kort gezegd was de conclusie van SEO (2022) dat een 'structurele splitsing' van de controletak en andere diensten (de meest verregaande vorm van splitsing waarbij er twee separate ondernemingen ontstaan) waarschijnlijk meer nadelen dan voordelen heeft. De conclusie was ook dat een operationele splitsing mogelijk kan leiden tot een hogere controlekwaliteit, waarbij de voordelen de nadelen mogelijk wel overtreffen. Een operationele splitsing kan echter op verschillende wijzen vorm worden gegeven.

Het doel van het onderhavige vervolgonderzoek is om een onafhankelijk beeld van de vormgevingsopties te schetsen, afwegingen te identificeren en aanbevelingen te doen wat betreft de concrete invulling van zo'n operationele splitsing. Dit vormt input voor het advies dat de *Kwartiermakers* gaan uitbrengen over de toekomst van de accountancysector aan het ministerie van Financiën. De kernvraag is hoe een (eventuele) operationele splitsing kan worden vormgegeven, en welke maatregelen realistisch zijn. Het onderzoek richt zich dan ook sterk op implementatie en uitvoerbaarheid.

Voor het onderzoek hebben we een stapsgewijze aanpak gebruikt met in elke fase een specifieke combinatie van onderzoeksmethoden. Op basis van een bureaustudie en verkennende interviews hebben wij een lijst met mogelijke maatregelen voor vormgeving van een operationele splitsing opgesteld. Vervolgens zijn verdiepende interviews met accountants, beleidsmakers, toezichthouders en experts gevoerd, waarna wij op basis van een afwegingskader een oordeel hebben gevormd over de mate waarin de mogelijke maatregelen realistisch en juridisch haalbaar zijn. De verschillende (pakketten van) maatregelen zijn in de laatste fase van het onderzoek besproken in een focusgroep met stakeholders.

Bevindingen

Na de verkennende fase hebben we een longlist van 19 maatregelen geïdentificeerd die mogelijk bij kunnen dragen aan het bewerkstelligen van een operationele splitsing. Vervolgens hebben we deze in **hoofdstuk 3** teruggebracht naar een shortlist van mogelijke 10 maatregelen:

1. Doortrekken OOB-regelgeving
2. Beperking KPI's variabele beloning
3. Beperking op winstdeling

4. Tarieven inhuur marktconform
5. Eigen financiering investeringen
6. Eigen financiering ondersteunende diensten
7. Eigen RvB controletak
8. Gescheiden juridische entiteit
9. Transparantie gescheiden winst- en verliesrekening
10. Transparantie totale winstdeling

We hebben in **hoofdstuk 4** per maatregel de handhaafbaarheid (inclusief juridische haalbaarheid), werkbaarheid en economische neveneffecten onderzocht en getoetst aan ons afwegingskader.

We concluderen dat elke maatregel in meer of mindere mate uitdagingen kent met betrekking tot de uitvoerbaarheid. De meeste maatregelen brengen bepaalde administratieve handelingen en kosten met zich mee. Dit geldt overigens met name voor de implementatiefase, waardoor het veelal eenmalige kosten betreft. Uitvoeringskosten spelen aan de kant van de sector, maar ook aan de kant van de overheid omdat de controle van sommige maatregelen ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld omdat deze niet geautomatiseerd kan worden.

Economische neveneffecten spelen zowel in de accountancysector (blijft de sector voldoende aantrekkelijk als werkgever, wat is het effect op marktwerking, is de sector internationaal nog wel concurrerend?) als bij de bedrijven die gebruik maken van accountancydiensten (de kosten van controles kunnen stijgen, mogelijk neemt de complexiteit van voorwaarden toe, de synergie van advies en controle bij dezelfde partij neemt af). Deze neveneffecten zijn bij de meeste maatregelen echter niet dusdanig groot dat ze blokkerend zijn.

Daarnaast zijn sommige maatregelen juridisch minder omdat ze mogelijk niet als evenredig zouden worden gezien gelet op de impact op de belangen van aandeelhouders. Hierbij denken wij vooral aan de maatregelen die winstdeling inperken. De rechtvaardiging is gelegen in de economische theorie dat bij het beëindigen van kruisbestuiving vanuit de adviesactiviteiten de auditactiviteiten onafhankelijker, beter geprijsd en daarmee betrouwbaarder zullen worden. Het is voor de evenredigheidstoets echter ook van belang of de maatregel daadwerkelijk effectief zal zijn. Die effectiviteit is op zichzelf geen onderdeel van dit onderzoek want eerder onderzocht door SEO (2022).

In **hoofdstuk 5** gaan we in op mogelijke combinaties van maatregelen. Ten eerste merken we op dat we een grote diversiteit zien zowel in accountantsorganisaties (grootte van de organisatie en type dienstverlening), als in de klanten van de accountantsorganisaties (internationaal versus nationaal, groot versus klein). Het is daarom belangrijk om de scope van de eventueel in te voeren maatregelen goed te bepalen. In onze ogen zou het een optie zijn om controleplichtige ondernemingen uit het MKB-segment uit te sluiten van de maatregelen en/of maatregelen te beperken tot de top-20 grootste accountantsorganisaties.

We zien ook dat maatregelen niet op zichzelf staan, maar dat er logische combinaties van maatregelen zijn die dezelfde kenmerken of randvoorwaarden hebben of anderszins een logisch geheel vormen. Kernvragen die daarbij steeds maatregel relevant zijn, zijn of de maatregel op klant- of op organisatieniveau is gericht, of deze leidt tot het verplicht voeren van een gescheiden boekhouding en/of de maatregel een effect heeft op bestaande aandeelhoudersverhoudingen. In paragraaf 5.1 lichten we dit nader toe.

In paragraaf 5.2 werken we vervolgens vijf mogelijke kansrijke combinaties van maatregelen (pakketten) uit die we zien als realistische vormgevingsopties van een operationele splitsing¹:

1. Transparantie (maatregel 9 en 10)
2. Transparantie en beperking kruissubsidies (maatregel 4, 6, 9 en 10)
3. Transparantie en beperking beloningsprikkels (maatregel 2, 9 en 10)
4. Doortrekken OOB-regelgeving m.b.t. gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten (maatregel 1)
5. Governance (maatregel 7 en 8)

Een volledig 'ringfencing' model (dat wil zeggen een combinatie van maatregelen 3, 4, 5, en 6) hebben we niet nader uitgewerkt. Hoewel dit onderzoek zich niet richt op de effecten van de maatregelen, verwachten we dat een volledige ringfencing onevenredige gevolgen zal hebben en daarom juridisch niet houdbaar zal zijn. Relevant is dat het onzeker blijft wat het effect zal zijn op de kwaliteit van de wettelijke controle. Deze onzekerheid vormt de kern van de onevenredigheid: er is onvoldoende zekerheid over de effecten om een dergelijk ingrijpen te rechtvaardigen.

In paragraaf 5.2 werken we elk van de pakketten uit en bespreken in hoeverre we verwachten dat deze handhaafbaar, werkbaar zijn en in hoeverre economische neveneffecten te verwachten zijn.

Conclusies

In **hoofdstuk 6** geven we onze conclusies weer. We hebben een overzichtstabel van de maatregelen ingevoegd, zodat zichtbaar is hoe deze scores op de criteria uit ons afwegingskader. In onze conclusies betrekken we een inschatting van de haalbaarheid van de vijf pakketten die we in hoofdstuk 5 hebben uitgewerkt.

We verwachten dat het enkel doorvoeren van governancemaatregelen (pakket 5) aanzienlijke administratieve lasten betekent voor kleinere accountantsorganisaties die een relatief complexe structuur moeten optuigen en bemensen. Dit is minder proportioneel, terwijl de grote organisaties deze maatregelen al vrijwel hebben doorgevoerd. Wij verwachten ook geen effect op de kwaliteit van de wettelijke controle, daarom schrijven wij dit pakket af.

De andere pakketten aan maatregelen zijn in onze ogen op zichzelf wél haalbaar, maar daarbij gelden wel kanttekeningen. Ieder van deze pakketten bestaat uit een combinatie van maatregelen met uitdagingen op het gebied van handhaafbaarheid, werkbaarheid voor de sector en economische neveneffecten. Die uitdagingen zijn strikt gezien niet blokkerend, mits de evenredigheid van de maatregelen kan worden aangetoond). Echter, ze vragen wel (veel) aandacht bij besluitvorming en eventuele implementatie.

Geordend van groter verwacht effect naar minder verwacht effect op eventuele prikkels om rekening te houden met commerciële belangen van adviestak, zijn deze pakketten:

- Pakket 4: Doortrekken OOB-regelgeving m.b.t. controle- en adviesdiensten (maatregel 1);
- Pakket 2: Transparantie (maatregel 9 & 10) en beperking kruissubsidies (maatregel 4 & 6);
- Pakket 3: Transparantie (maatregel 9 & 10) en beperking beloningsprikkels (maatregel 2);
- Pakket 1: Transparantie (maatregel 9 & 10).

¹ Dit is naar onze inschatting, er zijn ook andere stapelingen of combinaties mogelijk

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Inhoudsopgave	1
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Samenvatting vorig SEO-onderzoek audit-only model	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Onderzoeksaanpak	5
2.1 Onderzoeksmethoden	5
2.2 Afwegingskader	5
2.3 Bestaande wet- en regelgeving	9
3 Mogelijke maatregelen	12
3.1 Thema's van maatregelen	12
3.2 Shortlist van mogelijke maatregelen	12
4 Analyse mogelijke maatregelen	14
4.1 Commerciële prikkels	14
4.2 Inperken kruissubsidies	26
4.3 Governance en juridische structuur	36
4.4 Transparantie	41
5 Combinaties van maatregelen	48
5.1 Onderscheid tussen maatregelen	48
5.2 Categorieën van maatregelen	50
6 Conclusie	56
Bijlage A Longlist mogelijke maatregelen	59
Bijlage B Gesprekspartners	62

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Accountant hebben als taak om de zekerheid en garantie te leveren dat financiële gegevens betrouwbaar zijn voor de samenleving, en vervullen daarmee een belangrijke maatschappelijk rol. Accountantscontroles zijn het middel om invulling te geven aan deze taak. De CTA (2020), de MCA (2020) en de AFM (meerdere jaren) concluderen echter dat wettelijke controles vaak van onvoldoende kwaliteit zijn. Deze rapporten suggereren dat een audit-only model de kwaliteit mogelijk verbeterd.

In reactie op het rapport van de CTA heeft de minister van Financiën Marlies de Vries en Chris Fonteijn benoemd als Kwartiermakers Toekomst Accountancysector. De Kwartiermakers dienen zowel de voortgang en de samenhang van alle uit de kabinetsreactie voortvloeiende maatregelen te bevorderen en te monitoren, als enkele specifieke taken uit te voeren. Deze taken omvatten onder andere het opstellen van Audit Quality Indicators, het uitvoeren van een experiment met het intermediairmodel en het doen van nader onderzoek naar de structuurmodellen audit only en joint audit.²

De Kwartiermakers hebben SEO Economisch Onderzoek in 2022 de voor- en nadelen van een 'audit-only model' laten onderzoeken en de mogelijke effecten op de kwaliteit van de wettelijke accountantscontroles.³ Een audit-only model betreft een splitsing tussen de controlediensten die accountantsorganisaties leveren en de adviesdiensten die zij leveren. Er bestaan verschillende gradaties waarin een splitsing mogelijk is. De drie hoofdvormen zijn:

1. Structurele splitsing: De 'controletak' van accountantsorganisaties worden volledig afgescheiden van overige bedrijfsonderdelen. De controletak en 'adviestak' worden twee zelfstandige bedrijven die volledig onafhankelijk van elkaar opereren en niet meer dezelfde naam delen.
2. Operationele splitsing: De controletak en overige diensten blijven bestaan binnen één onderneming, maar er bestaan geen of beperkte vermenging van geldstromen tussen de controletak en overige bedrijfsonderdelen.
3. Transparantie: Er komt transparantie over de geldstromen tussen de controletak en overige bedrijfsonderdelen, bijvoorbeeld met een gescheiden winst- en verliesrekening en transparantie over de winstdeling van partners. Transparantie is een voorwaarde voor een verder gaande vorm van splitsing, bijvoorbeeld de operationele splitsing.

De conclusie uit dat onderzoek was dat een structurele splitsing waarschijnlijk meer nadelen dan voordelen heeft, maar dat een operationele splitsing een structuurmaatregel is om de controlekwaliteit te verhogen waarbij de voordelen de nadelen mogelijk overtreffen.⁴ Een operationele splitsing kan echter op verschillende wijzen vorm worden gegeven.

Naar aanleiding van deze bevinding hebben de Kwartiermakers gevraagd naar vervolgonderzoek dat in kaart brengt welke vormgevingsopties er zijn om een dergelijke operationele splitsing concreet in te vullen en om de haalbaarheid van deze opties in kaart te brengen. Dit onderzoek richt zich daarmee vooral op de haalbaarheid en in mindere mate op de wenselijkheid van de maatregelen. Het ministerie van Financiën heeft namens de

² Zie het [instellingsbesluit kwartiermakers toekomst accountancysector](#).

³ Dit leidde tot het rapport '[Controle en advies bij accountantsorganisaties](#)' van juni 2022.

⁴ Een operationele splitsing wordt soms ook wel 'ringfencing' genoemd. In de context van dit rapport gebruiken wij de term 'ringfencing' om een situatie aan te duiden waarbij alle geldstromen van de controle- en adviestak gescheiden zijn. Ringfencing vraagt dus om een specifieke combinatie van maatregelen die kunnen bijdragen aan een operationele splitsing.

Kwartiermakers aan SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om dit vervolgonderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

Kernvraag

De Kwartiermakers hebben een aantal onderzoeksvragen geformuleerd voor het vervolgonderzoek. De kernvraag luidt hierbij:

Hoe kan een (eventuele) operationele splitsing worden vormgegeven? Welke maatregelen zijn realistisch?

Het doel van dit vervolgonderzoek is om een onafhankelijk beeld van de vormgevingsopties te schetsen, afwegingen te identificeren en aanbevelingen te doen wat betreft de concrete invulling van zo'n operationele splitsing. Dit vormt input voor het advies dat de Kwartiermakers gaan uitbrengen over de toekomst van de accountancysector aan het ministerie van Financiën.

Deelvragen

Bij de kernvraag zijn verschillende onderzoeksvragen en deelvragen geformuleerd. Dit zijn, in onze ordening:

1. Welke maatregelen zijn uitvoerbaar? Welke niet en waarom niet?
2. Wat is nodig voor de uitwerking van de maatregelen?
3. Welke interventie door de Rijksoverheid is nodig om de maatregelen in te voeren?
4. Wat zijn aandachtspunten voor de implementatie/ uitvoerbaarheid/gevolgen voor de praktijk?
5. Zijn er nog verschillende vormgevingskeuzes?
6. Wat zijn eventuele juridische kanttekeningen?
7. Kan de invoering van de maatregel gepaard gaan met neveneffecten en zo ja, welke?
8. Welke verschillende combinaties van maatregelen kunnen samen een operationele splitsing vormen en wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende combinaties?

Bij beantwoording van deze onderzoeksvragen speelt steeds de vraag of verschillen zijn tussen OOB-kantoren en reguliere vergunninghouders en zo ja, wat die verschillen zijn.

Scope

Dit rapport bestudeert hoe een eventuele operationele splitsing kan worden vormgegeven en welke maatregelen daarbij realistisch zijn. Het rapport focust op de *uitvoerbaarheid* van maatregelen en de gevolgen voor implementatie. Het *effect van de maatregelen* staan niet centraal in dit onderzoek, daarvoor verwijzen wij naar het vorige rapport van SEO (2022) over het audit-only model. Ten slotte merkt dit rapport bij de bestudeerde maatregelen juridische aandachtspunten op, maar een diepgravende juridische analyse en bijbehorend advies (bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie-onderzoek) is niet in scope.

1.3 Samenvatting vorig SEO-onderzoek audit-only model

Dit onderzoek bouwt voort op het vorige SEO-onderzoek naar de effecten van een audit-only model voor Nederland. Dat rapport beschrijft voor de drie varianten van een audit-only model (structurele splitsing,

operationele splitsing en transparantie) wat de te verwachten effecten op de kwaliteit van de wettelijke controle, de cultuur van de accountantsorganisatie, de prijs van de wettelijke controle en marktwerking zijn.

Een **structurele splitsing** is de meest rigoureuze vorm van ingrijpen. Er zijn geen commerciële prikkels meer vanuit de adviestak en ook geen kruissubsidies tussen de controle- en adviestak. Een structurele splitsing heeft als mogelijke voordelen dat:

- de controlekwaliteit mogelijk omhoog gaat op het moment dat de controletak geen commerciële prikkels of kruissubsidies ontvangt vanuit de adviestak, alhoewel de omvang van dit effect waarschijnlijk niet overschat mag worden;
- de cultuur bij accountantsorganisaties mogelijk verandert en dat het publieke belang en de kwaliteit van de controle waarschijnlijk meer centraal komt te staan;
- er op het vlak van marktwerking mogelijk een gelijk spelveld kan ontstaan omdat multidisciplinaire accountantsorganisaties niet langer beschikken over het concurrentievoordeel dat een eigen adviestak met zich meebrengt.

Deze voordelen worden echter grotendeels tenietgedaan door de volgende nadelen van een structurele splitsing:

- Het wegvallen van synergievoordelen van het tegelijkertijd aanbieden van advies- en controlediensten (niet bij dezelfde klant) leidt tot een lagere controlekwaliteit, met name bij complexe controle-opdrachten in het OOB-segment. Dit wegvallen van synergievoordelen verlaagt ook de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep en mogelijk de instroom in het vak, terwijl de beschikbaarheid van accountants al jarenland onder druk staat.
- De prijs van controlediensten zal waarschijnlijk toenemen omdat synergievoordelen wegvallen, accountantsorganisaties extra kosten moeten maken om externe experts te contracteren en omdat het aantal aanbieders (en dus concurrentie) afneemt.
- Op het vlak van marktwerking versterkt een structurele splitsing waarschijnlijk de trend van consolidatie van aanbieders van controlediensten (met name onder kleine en middelgrote aanbieders van controlediensten), met als gevolg een afname van de concurrentie.
- Verstoring van het internationale spelveld als Nederland een structurele splitsing eenzijdig invoert. In dat geval bestaat de kans dat grote internationale aanbieders de Nederlandse markt de rug toekeren.

Een **operationele splitsing** kent kleinere nadelen dan een structurele splitsing en bij een goede vormgeving van de operationele splitsing blijven de voordelen grotendeels behouden. Een goed vormgegeven operationele splitsing betekent dat er vergaande beperkingen zijn op commerciële prikkels en dat eisen op het vlak van transparantie en governance worden geïntensiveerd, bijvoorbeeld door een gescheiden winst- en verliesrekening. Wel blijft het mogelijk om vanuit de adviestak bij te dragen aan langetermijninvesteringen die nodig zijn om de controle kwaliteit hoog te houden of te verhogen. Een operationele splitsing kan ingrijpen op de volgende thema's:

- Transparantie
- Beperking commerciële prikkels
- Inperken kruissubsidies
- Carrièreprikkels
- Governance en juridische structuur

Afhankelijk van de vormgeving kan een operationele splitsing leiden tot:

- Een bescheiden positief effect op de kwaliteit van wettelijke controles door het beperken van ongewenste commerciële prikkels en kruissubsidies. De aantrekkelijkheid van het accountantsberoep wordt waarschijnlijk niet beïnvloed door een operationele splitsing.

- Een mogelijk effect op cultuur is vooral van tweede orde, een operationele splitsing grijpt minder in op de praktijk op de werkvloer dan een structurele splitsing.
- De prijs van wettelijke controles zal waarschijnlijk omhooggaan, maar in mindere mate dan bij een structurele splitsing.
- Weinig verandering op het gebied van marktwerking. Het heeft geen versnellend of vertragend effect op de consolidatietrend die in Nederland al gaande is.

Ten slotte is het verhogen van **transparantie** met betrekking tot de huidige kruissubsidies en winstdeling een 'no regret' optie⁵ en is het een voorwaarde voor een operationele splitsing. Verhoogde transparantie over financiële afhankelijkheden tussen de controle- en adviestak kunnen gebruikers, klanten, toezichthouders en ook accountants zelf inzage bieden in onderlinge verwevenheid en kunnen zo beter inschatten waar eventuele risico's op dit vlak liggen.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2** beschrijft de onderzoeksmethoden die wij toepassen, het afwegingskader en de bestaande wet- en regelgeving;
- **Hoofdstuk 3** verkent mogelijke maatregelen die onderdeel kunnen zijn van een operationele splitsing. Wij bespreken eerst op welke thema's maatregelen mogelijk en wenselijk zijn, gebaseerd op SEO (2022). Op basis van deze thema's stellen wij een shortlist van mogelijke maatregelen op;
- **Hoofdstuk 4** bevat de analyse van de 10 individuele maatregelen. Per maatregel analyseren wij de vormgeving, het verondersteld werkingsmechanisme, de handhaafbaarheid, de werkbaarheid, de economische neveneffecten en sluiten wij af met een algemeen beeld, waar wij per maatregel het afwegingskader invullen.
- **Hoofdstuk 5** beschrijft de analyse van combinaties van maatregelen.
- **Hoofdstuk 6** sluit af met conclusies en aanbevelingen.

Dit rapport kent twee bijlagen. Bijlage A geeft een overzicht van de longlist van mogelijke maatregelen en hoe wij die hebben teruggebracht naar een shortlist. Bijlage B geeft een overzicht van de gesprekspartners die wij hebben geïnterviewd voor dit onderzoek.

⁵ Een 'no regret' optie kan wel aandachtspunten hebben, maar deze zijn niet belemmerend.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd vanaf eind februari tot medio september 2023. Voor dit onderzoek hebben we een stapsgewijze aanpak gebruikt met in elke fase een specifieke combinatie van onderzoeksmethoden.

Op basis van een bureaustudie en verkennende interviews hebben wij een lijst met mogelijke maatregelen voor vormgeving van een operationele splitsing opgesteld. Deze longlist is teruggebracht naar een shortlist die wij in dit rapport behandelen. Vervolgens zijn verdiepende interviews met accountants, beleidsmakers, toezichthouders en experts uitgevoerd, waarna wij het afwegingskader hebben toegepast op alle maatregelen en een oordeel hebben gevormd over de mate waarin de maatregelen realistisch en juridisch haalbaar zijn.

De verschillende maatregelen zijn samengevoegd tot een aantal pakketten met combinaties van maatregelen. Deze pakketten zijn verder geanalyseerd en in de laatste fase van het onderzoek, na totstandkoming van een concept rapport, besproken in een focusgroep met stakeholders (zie Bijlage B).

Omdat het onderzoek zich sterk richt op implementatie en uitvoerbaarheid, is relatief veel met accountantskantoren gesproken. In de tekst geven wij de inzichten opgedaan in de interviews en focusgroep weer. Als we opvattingen benoemen, betreft dit niet de weergave van één specifieke gesprekspartner, maar een beeld dat we op basis van meerdere gesprekken hebben opgedaan.

2.2 Afwegingskader

Voor een operationele splitsing zijn verschillende maatregelen denkbaar. De kernvraag van dit onderzoek is welke maatregelen *realistisch* zijn.⁶ Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst worden geoperationaliseerd wat onder het begrip 'realistisch' wordt verstaan. Wanneer spreken we van een 'realistische' maatregel? Wanneer niet?

Dit kan worden bepaald aan de hand van een **afwegingskader**. Dat schetst welke factoren meewegen bij het beoordelen of een maatregel realistisch is. Hiermee kan deze beoordeling in enige mate worden geobjectiveerd.⁷ In het eindrapport gaan we een shortlist van mogelijke maatregelen toetsen aan het afwegingskader. Zo kunnen we uiteindelijk schetsen welke mogelijke maatregelen realistisch zijn. Om een zuivere afweging te kunnen maken, stellen we het afwegingskader vast in het begin van het onderzoek, vóórdat de inhoudelijke analyse begint.

Perspectieven

Bij de beoordeling van mogelijke maatregel realistisch is, zien we vier relevante perspectieven:

1. Het perspectief van de overheid en toezichthouder, die de maatregel moet invoeren en vervolgens de maatregel moet handhaven. Dit vatten we samen als de 'handhaafbaarheid'.

⁶ Een andere onderzoeksvraag betreft de vraag in hoeverre maatregelen 'uitvoerbaar' zijn. Maar wij zien 'realistisch' als het overkoepelende begrip en 'uitvoerbaar' als één van de subcomponenten van dat begrip. De uitvoerbaarheid bepaalt samen met enkele andere componenten of we een maatregel als 'realistisch' beoordelen.

⁷ Het objectiveren van de beoordeling kent echter grenzen want het beoordelen van zaken als uitvoerbaarheid is geen exacte wetenschap. Dit vraagt tot op zekere hoogte een discretionair oordeel van de onderzoekers.

2. Het perspectief van de accountancysector, die de maatregel moet naleven en daar haar werkprocessen op moet aanpassen. Dit vatten we samen als de ‘werkbaarheid’⁸.
3. Het perspectief van de economie als geheel; bedrijven die klant zijn van accountants en die effecten van de maatregel kunnen ondervinden. Dit zijn ‘economische neveneffecten’.
4. Het perspectief van de gebruikers van accountancyinformatie: investeerders, klanten, toezichthouders en het algemeen publiek. De gebruiker heeft geen actieve rol bij de vormgeving van een operationele splitsing en past daarom niet in het afwegingskader. Wel staat dit perspectief, met de focus op de kwaliteit van de wettelijke controle, beschreven in hoofdstuk 4 onder ‘Verondersteld werkingsmechanisme’.

Factoren

Als uitwerking van deze drie perspectieven zien we in totaal acht relevante factoren die bepalen in hoeverre een maatregel realistisch is. De onderstaande tabel vat deze samen. Daaronder lichten we de factoren nader toe.

Tabel 2.1 Afwegingskader

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Groen / geel / oranje / rood
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Groen / geel / oranje / rood
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Groen / geel / oranje / rood
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Groen / geel / oranje / rood
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Groen / geel / oranje / rood
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen / geel / oranje / rood
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen / geel / oranje / rood
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Groen / geel / oranje / rood

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix.

Hieronder lichten we de zeven factoren van het afwegingskader nader toe. NB: Bij beoordeling kan ook spelen in hoeverre een maatregel effectief bijdraagt aan totstandkoming van een operationele splitsing. Maar dat lijkt een separate vraag die los staat van de vraag of een maatregel realistisch is en de wenselijkheid en effectiviteit van maatregel staan beschreven in SEO (2022). Daarom houden wij die vraag buiten dit afwegingskader.

1. Juridische haalbaarheid

Deze factor omvat de vraag in hoeverre een maatregel juridisch te implementeren is voor de wetgever. Dit bepaalt of de maatregel realistisch is voor de wetgever. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Maakt de regel inbreuk op grondrechten? (bijv. recht op eigendom) Zo ja, is deze inbreuk te rechtvaardigen?
- Is de maatregel verenigbaar met Europese wet- en regelgeving?

⁸ Men zou dit ook ‘uitvoerbaarheid’ kunnen noemen, maar omdat het begrip ‘uitvoerbaarheid’ vaak wordt geassocieerd met uitvoeringsorganisaties van de overheid, noemen we het perspectief van marktpartijen ‘werkbaarheid’.

- Zijn er andere juridische risico's en aandachtspunten (bijv. AVG of bestaande civielrechtelijke verhoudingen)?
- Is de maatregel wel of niet in te voegen in bestaande wet- en regelgeving? Met andere woorden: hoe complex zou wetgeving zijn? Bijvoorbeeld: maatregelen die aanpassing van twee of meer wetten vereisen, zijn zeer complex. Maatregelen die geen wetswijziging vereisen (zoals maatregelen die via zelfregulering door de sector kunnen worden ingevoerd) zijn niet complex.

2. Controleerbaarheid

De belangrijkste betrokken uitvoeringsorganisatie van de overheid zou(den) de toezichthouder(s) zijn die de maatregel moeten handhaven. In hoeverre een maatregel vanuit hun perspectief realistisch is, hangt van twee factoren af. Ten eerste is dat de vraag of überhaupt na te gaan is of accountants de maatregel naleven. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Bestaan er gegevens die voor de controle kunnen worden gebruikt?
- Is er op een eenduidige manier controle mogelijk?
- Hoe groot zou de 'pakkans' zijn voor accountants die de maatregel niet naleven?
- In hoeverre is er een proces denkbaar waarmee onomstotelijk naleving kan worden vastgesteld?
- In hoeverre is het eenvoudig om de maatregel te ontwijken (bijvoorbeeld via constructies zoals 'lege BV's)?

3. Uitvoerbaarheid

Voor de toezichthouder speelt ook de uitvoerbaarheid.⁹ Deze uitvoerbaarheid omvat in theorie alle 'PIOFACH' elementen¹⁰ Maar het grootste uitvoerbaarheidsrisico lijkt dat handhaving te arbeidsintensief is. Dat kan (zeker in de huidige arbeidsmarkt) een maatregel onrealistisch maken. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Hoeveel handmatige handelingen zou handhaving vragen?
- Hoeveel extra personele inzet (kwalitatief en kwantitatief) zou dit van de toezichthouder vragen?
- Is handhaving tot op zekere hoogte te automatiseren?
- Is uitvoering mogelijk met de bestaande IT systemen?

4. Verstoring primair proces

Deze factor omvat de mate waarin de kwaliteit van audit-services (en eventueel non-audit services) wordt verstoord door de maatregel. Dit bepaalt of de maatregel realistisch is voor de accountants zelf. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Beperkt de maatregel de stroom van informatie naar accountancy-organisaties?
- Beperkt de maatregel kennisopbouw binnen accountancy-organisaties?
- Introduceert de maatregel perverse prikkels om audit-diensten anders uit te voeren?

5. Administratieve belasting

Deze factor omvat de extra werklast die de maatregel voor accountants creëert en de mate waarop die een wissel trekt op hun bedrijfsvoering. In theorie kan het beslag op hun bedrijfsvoering alle PIOFACH elementen raken maar in de praktijk verwachten we dat administratieve lasten het grootste risico zijn. Die werken door in de behoefte aan bijvoorbeeld ICT- en personele capaciteit, en uiteindelijk in de kosten. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Hoeveel extra handelingen zou de maatregel zelf bij accountants vragen? (eenmalig en/of doorlopend)
- Hoeveel extra handelingen zou de samenwerking met de toezichthouder bij accountants vragen?
- In hoeverre verstoort de maatregel de bestaande administratieve structuur van accountants?
- Zijn deze handelingen tot op zekere hoogte te automatiseren?

6. Aantrekkelijkheid als werkgever

⁹ Het verschil met controleerbaarheid is dat die factor zich richt op de effectiviteit van het primair proces van toezicht en handhaving, terwijl deze factor zich richt op organisatorische randvoorwaarden in de bedrijfsvoering van de toezichthouder.

¹⁰ Personeel, ICT, Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie en Huisvesting

Deze factor omvat de mate waarin de maatregel accountancy-organisaties minder aantrekkelijk zou maken als werkgever. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Wordt het minder aantrekkelijk om werknemer van accountancy-organisaties te zijn?
- Wordt het minder aantrekkelijk om partner bij accountancy-organisaties te zijn?
- In hoeverre is dit een bedreiging voor de kwaliteit en continuïteit van accountants?

7. Concurrentiepositie Nederlandse bedrijven

Deze factor omvat de mate waarin de maatregel gevolgen heeft voor Nederlandse bedrijven die klant zijn van Nederlandse accountants. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Zouden accountants extra administratieve lasten doorberekenen aan hun klanten?
- Introduceert de maatregel extra administratieve lasten voor de *klanten* van accountants?
- Introduceert de maatregel perverse prikkels in het economisch verkeer?

8. Negatieve gevolgen voor de markt voor accountancydiensten

Deze factor omvat de mate waarin de maatregel ongewenste gevolgen heeft voor de markt voor accountancydiensten. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Neemt de concurrentie af (met als mogelijk gevolg hogere tarieven), bijvoorbeeld door consolidatie of uittreding? Is deze consolidatie wenselijk of niet?
- Neemt de potentiële concurrentie af, bijvoorbeeld door hogere barrières voor toetreding?
- Neemt de informatie-asymmetrie toe, bijvoorbeeld doordat de kwaliteit van accountancydiensten minder makkelijk te beoordelen wordt?

Beoordeling

Bij het analyseren en beoordelen van de verschillende factoren, stellen we voor om ons oordeel samen te vatten in een kleurcodering. We stellen voor om bij het ‘scoren’ van maatregelen met vier kleuren te werken. Kleurcode groen betekent dat er maatregel probleemloos kan worden ingevoerd. Kleurcode geel betekent dat er aandachtspunten zijn, maar dat deze niet belemmerend zijn. Kleurcode oranje betekent dat er belangrijke aandachtspunten zijn die ingewikkeld zijn om op te lossen. Kleurcode rood betekent dat de maatregel onmogelijk is in te voeren. De tabel vat deze samen.

Tabel 2.2 Betekenis van de mogelijke beoordelingen per categorie

Categorie	Groen	Geel	Oranje	Rood
Handhaafbaarheid (factoren 1, 2, 3)	Probleemloos	Met aandachtspunten	Zeer complex	(Technisch) onmogelijk
Werkbaarheid (factoren 4, 5)	Probleemloos	Met aandachtspunten	Zeer complex	(Technisch) onmogelijk
Neveneffecten (factoren 6, 7, 8)	Geen of positief effect	Beperkt negatief effect	Negatief effect	Zeer negatief effect

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix.

De kleurcode is tot op zekere hoogte objectief (zo is er een harde grens tussen ‘technisch onmogelijke’ maatregelen en ‘zeer complexe’ (maar niet onmogelijke) maatregelen), en tot op zekere hoogte ook een discretionair oordeel van de onderzoekers als samenvatting van een uitgebreidere inhoudelijke analyse. De kleurcode dient als onderdeel in het oordeel welke maatregelen we als ‘realistisch’ beschouwen. Uiteindelijk blijft dit een integrale afweging die niet direct (rekenkundig) volgt uit de kleurcodes.

Wel dienen de kleurcodes als belangrijke indicaties om een maatregel als 'onrealistisch' te beschouwen, bijvoorbeeld wanneer:

- **Ten minste één factor rood scoort.** Door de definities betekent een rode score dat een maatregel feitelijk niet uitvoerbaar is voor de overheid of sector of dat het desastreuze economische neveneffecten heeft. Dit is een zwaarwegende reden om een maatregel niet in te voeren, alhoewel dit nog steeds wordt beschouwd in relatie tot de scores van de andere factoren.
- **Ten minste drie factoren oranje scoren.** Wanneer bijvoorbeeld in drie van de zeven gevallen een maatregel met oranje is beoordeeld zijn er belangrijke redenen om een maatregel als 'niet realistisch' te beschouwen, zelfs al is er niet één blokkerende factor (rood). Dit wordt wel afgewogen tegen de scores van de andere factoren.

Maatregelen die nergens een rode score hebben en op twee of minder factoren een oranje score hebben, hebben een hogere kans om in de integrale analyse als 'realistisch' bestempeld te worden.

2.3 Bestaande wet- en regelgeving

De accountancysector is onderworpen aan een variëteit aan wet- en regelgeving om de kwaliteit, transparantie en integriteit van de financiële verslaggeving te waarborgen. Hieronder volgt een overzicht van enkele belangrijke wetten en regels die van toepassing zijn op de accountancysector.

- *Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta):* Deze wet bevat de kwaliteitseisen waaraan accountantsorganisaties en externe accountants moeten voldoen. In het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta) worden deze nader uitgewerkt. Behalve aan de Wta en het Bta moeten externe accountants en accountantsorganisaties zich ook houden aan andere regelgeving en voorschriften voor de accountantspraktijk zoals de Wet op het accountantsberoep (Wab) en de verordeningen en nadere voorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De AFM verricht vanaf 2022 feitelijk het Wta-toezicht op alle accountantsorganisaties.
- *Wet op het accountantsberoep (Wab):* Deze wet regelt de titelbescherming en de wettelijke taken van accountants, waaronder de controle van financiële verslaggeving. Het bevat ook bepalingen over de beroepsorganisatie voor accountants, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).
- *De Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra)* regelt het tuchtrecht voor accountants. Het doel van de Wtra is het waarborgen van de kwaliteit en integriteit van de accountantsberoepsgroep. De Wtra voorziet in de oprichting van de Accountantskamer, een tuchtcollege dat verantwoordelijk is voor de behandeling van klachten tegen accountants. De Accountantskamer bestaat uit juristen en accountants en heeft de bevoegdheid om tuchtrechtelijke maatregelen op te leggen aan accountants die zich niet aan de gedrags- en beroepsregels houden.
- Het *Wetsvoorstel toekomst accountancysector* is vooral een aanpassingswet, die in wijzigingen en toevoegingen voorziet in de bestaande wetten van het accountantsberoep (Wta, Wab en Wtra). Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controle te verbeteren in reactie op het rapport van de CTA. Naast het onderbrengen van toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties bij de AFM omvat het wetsvoorstel een aantal elementen, waaronder het invoeren van audit quality indicators, een aanwijzingsbevoegdheid voor de NBA als een controlecliënt geen accountantsorganisatie kan vinden om de wettelijke controle te verrichten, en het verlagen van de drempel voor het melden van geconstateerde gebreken in een wettelijke controle en uitbreiding van de groep accountantsorganisaties waaraan de wet extra eisen stelt. Dit laatste betreft naast de zes oob-accountantsorganisaties en ongeveer tien tot vijftien andere accountantsorganisaties. Voor deze organisaties bevat het voorstel een versterking van de interne governance, door hen te verplichten een intern

toezichtorgaan in te stellen met bevoegdheden ten aanzien van onder meer investeringen en winstuitkering. Andere werkzaamheden of diensten van accountantsorganisaties en hun netwerkorganisaties die door accountants worden uitgevoerd, waaronder de vrijwillige controles, vallen niet onder het toezicht van de AFM. Die vallen onder het toezicht van de NBA.

- *Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO)*: Dit is een Europese verordening die regels vaststelt voor de onafhankelijkheid van accountants bij het uitvoeren van assurance-opdrachten, zoals controlewerkzaamheden. De ViO is rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie.
- Naast deze wetten en regels zijn er ook *beroepsregels en richtlijnen* die zijn opgesteld door de NBA, zoals de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA) en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RAc). Deze regels hebben tot doel de professionele integriteit, objectiviteit, vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van accountants te waarborgen.

Op de vlakken van transparantie, commerciële prikkels, kruissubsidies, carrièreprikkels, governance en juridische structuur zijn er al vormen van regulering in Nederland. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de maatregelen.

Tabel 2.3 Regulering in Nederland die raakt aan audit-only

Aspect audit only	Regulering in Nederland
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> • Accountantsorganisaties met een oob-vergunning moeten conform Verordening (EU) Nr. 537/2014¹¹ uiterlijk 4 maanden na afloop van het boekjaar een transparantieverlag openbaar maken. In het transparantieverlag geven zij aan het publiek inzicht in hun structuur, bestuur, stelsel van kwaliteitsbeheersing en haar daadwerkelijke functioneren. Artikel 13(2) lid k bevat de verplichting om in het transparantieverlag informatie over de totale omzet transparant te maken, uitgesplitst in: <ul style="list-style-type: none"> • inkomsten ontvangen voor de wettelijke controle van jaarlijkse financiële overzichten en geconsolideerde financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en entiteiten die behoren tot een groep van ondernemingen waarvan de moederonderneming een organisatie van openbaar belang is; • inkomsten ontvangen voor de wettelijke controle van jaarlijkse financiële overzichten en geconsolideerde financiële overzichten van andere entiteiten; • inkomsten ontvangen voor toegestane niet-controlediensten aan entiteiten die worden gecontroleerd door de wettelijke auditor of het auditkantoor; • inkomsten ontvangen voor niet-controlediensten aan andere entiteiten. • De NBA heeft in handreiking 1135 de bepalingen uit Verordening 537-2014 EU artikel 13 uitgewerkt in kwaliteitsfactoren. • Het interne toezichtorgaan van accountantsorganisaties met een oob-vergunning moet jaarlijks een verslag opstellen waarin het onder meer ingaat op de wijze waarop het orgaan zijn rol heeft ingevuld ten aanzien van alle aan het orgaan toegewezen taken en bevoegdheden. Dit verslag moet openbaar gemaakt worden (art. 34i Bta).
Commerciële prikkels	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 35 van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) bevat vereisten dat goederen of diensten ten behoeve van de assurance-opdracht moeten worden geleverd tegen marktconforme voorwaarden. Uit de toelichting blijkt echter dat het hier diensten van externen betreft. • Art 23b van de ViO stelt grenzen aan commerciële prikkels vanuit niet-audit diensten in die zin dat een niet-audit dienst geen resultaatafhankelijke beloning verbonden mag zijn die voor de organisatie 'van materieel belang is of dat naar verwachting zal zijn' of die invloed heeft op het assurance-object. Merk op dat deze beperking niet van toepassing is op fixed-fee adviesopdrachten.

¹¹ Oorspronkelijk bevatte artikel 30 BTa (Besluit Toezicht accountantsorganisaties) deze vereiste.

Aspect audit only	Regulering in Nederland
	<ul style="list-style-type: none"> • Art 24 van de ViO stel grenzen aan de commerciële prikkels vanuit niet-audit diensten door te stellen dat het totaal van vergoedingen die bij een verantwoordelijke partij in rekening is gebracht niet van materieel belang mag zijn voor de organisatie waartoe de controlerend accountant behoort. Dit kan opgelost worden door relatief eenvoudige maatregelen.¹²
Kruissubsidies	<ul style="list-style-type: none"> • Geen regelgeving
Carrièreprikkels	<ul style="list-style-type: none"> • Geen regelgeving
Governance en juridische structuur	<ul style="list-style-type: none"> • verplichting voor oob-accountantsorganisaties om een intern toezichtorgaan te hebben dat ten minste drie voor de taak geschikte, onafhankelijke personen kent. • voor natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen en voor leden van het orgaan belast met het interne toezicht van oob-vergunninghouders is er een geschiktheidstoets. • De taken van het intern toezichtorgaan zijn (zie art. 22a Wta en art. 34e Bta): <ul style="list-style-type: none"> • het voordragen, schorsen of ontslaan van dagelijks beleidsbepalers, • het toezicht houden op het stelsel van kwaliteitsbeheersing, • het met raad terzijde staan van de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie, • het doen van een voorstel voor het beloningsbeleid, • het vaststellen van de hoogte en samenstelling van de beloning van de dagelijks beleidsbepalers, • goedkeuringsrechten bij besluiten van de dagelijks beleidsbepalers ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing (waarvan ook deel uitmaakt het beloningsbeleid, ook ten aanzien van winstdeling), besluiten over de benoeming, schorsing en het ontslag van bij de accountantsorganisatie werkzame externe accountants en de compliance officer en besluiten over de vaststelling van de jaarlijkse begroting. • Daarnaast ligt er een wetsvoorstel¹³ dat voorstelt dat: <ul style="list-style-type: none"> • De eisen van het hebben van een intern toezichtorgaan worden uitgebreid naar 'grote' accountantsorganisaties,¹⁴ • een voorstel tot winstuitkering de voorafgaande goedkeuring van het interne toezichtorgaan moet hebben, • Het interne toezichtorgaan goedkeuringsrecht krijgt omtrent het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking, het nemen (of ingrijpend wijzigen) van een deelneming in een andere vennootschap, het doen van investeringen en het beëindigen van de arbeidsovereenkomst van een aanmerkelijk aantal werknemers.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix.

¹² Voorbeelden van maatregelen die de NBA noemt zijn: het laten uitvoeren van een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling door een accountant voor wie de betreffende bedreiging niet van toepassing is; het beperken van de afhankelijkheid van de cliënt bijvoorbeeld door het overeenkomen van een langere contractduur waardoor de afhankelijkheid op korte termijn afneemt; consultatie van de beroepsorganisatie of andere accountants bij belangrijke beslissingen in het kader van het uitvoeren van de opdracht.

¹³ Zie [de memorie van toelichting bij de wet toekomst accountancysector](#).

¹⁴ Naast de zes oob-accountantsorganisaties wordt ingeschat dat het tien tot vijftien andere accountantsorganisaties betreft.

3 Mogelijke maatregelen

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijke maatregelen die dit rapport bestudeert. Volgend uit de vijf thema's uit SEO (2022) komen wij tot een shortlist van 10 maatregelen.

3.1 Thema's van maatregelen

SEO (2022) noemt bij de vormgeving van een operationele splitsing dat er vijf thema's zijn die een operationele splitsing kunnen bewerkstelligen. De vijf thema's en hoofdgedachten achter die thema's zijn:

- **Commerciële prikkels beperken:** met minder commerciële prikkels vanuit de adviestak voor de controletak is er een grotere focus op de kwaliteit van de wettelijke controle.
- **Inperken kruissubsidies:** door het inperken van kruissubsidies vanuit de adviestak richting de controletak kan de controletak onafhankelijker opereren wat leidt tot meer focus op de kwaliteit van de controle en minder focus op het binnenhalen of behouden van adviesdiensten.
- **Governance en juridische structuur:** een heldere governance en juridische structuur biedt de controletak meer ruimte om onafhankelijker te opereren.
- **Transparantie:** transparantie over de geldstromen en financiële afhankelijkheden tussen de controletak en adviestak biedt gebruikers, klanten, toezichthouders, accountants en andere belanghebbenden inzicht in de geldende situatie binnen de accountantsorganisatie en waar mogelijk risico's met betrekking tot onafhankelijkheid liggen.
- **Carrièreprikkels beperken:** met een beperking van prikkels voor controlepartners om over te stappen naar de adviestak is er in hun werk ook minder aandacht voor het binnenhalen of behouden van adviesdiensten en meer aandacht voor de kwaliteit van de controle.

3.2 Shortlist van mogelijke maatregelen

Op basis van de vijf thema's genoemd in SEO (2022) hebben we een longlist aan maatregelen opgesteld. Deze longlist is beschreven in Bijlage A. Aan de hand van de verkennende analyse, waaronder enkele gesprekken zijn wij gekomen tot een shortlist. De verkennende analyse diende dus als eerste schifting, maar het feit dat een maatregel de shortlist heeft gehaald, wil niet zeggen dat die per definitie realistisch is. Een toelichting waarom een maatregel van de longlist al dan niet de shortlist heeft gehaald, is te vinden in Bijlage A.

Rond het thema 'Carrièreprikkels beperken' heeft geen enkele maatregel de shortlist gehaald omdat overstap van partners¹⁵ van de controletak naar de adviestak in de praktijk weinig voorkomt. Het effect van deze maatregel is waarschijnlijk beperkt maar wel ingrijpend voor accountantsorganisaties. Daarbij betreft het een relatief zwaar ingrijpen in de arbeidsrechtelijke verhoudingen. Andere maatregelen zijn waarschijnlijk effectiever in het bewerkstelligen van een operationele splitsing.

Zo komen we tot een shortlist van tien mogelijke maatregelen. Die staan hieronder weergegeven in Box 3.1. In het vervolg van dit rapport beschrijven we voor elk van deze maatregelen in meer detail hoe realistisch die maatregel is, aan de hand van het afwegingskader.

¹⁵ Voor overige medewerkers van de controletak zien we de maatregel als minder relevant en te ingrijpend

Box 3.1 Shortlist mogelijke maatregelen

Commerciële prikkels beperken

1. **Doortrekken OOB-regelgeving.** Accountantsorganisaties mogen bepaalde niet-auditactiviteiten niet verrichten bij een controlecliënt (vergelijkbaar met de beperkingen die gelden bij controle van een OOB klant conform OOB-regelgeving)
2. **Beperking KPI's variabele beloning.** De variabele beloning van partners van de controletak van de accountantsorganisatie mag alleen afhankelijk zijn van factoren die direct gerelateerd zijn aan de kwaliteit en prestaties van de controletak.
3. **Beperking op winstdeling.** Partners van de controletak van de accountantsorganisatie mogen minder (slechts een bepaald percentage, bijvoorbeeld 20%) of geen winstuitkering van de adviestak van de accountantsorganisatie ontvangen.

Kruissubsidies inperken

4. **Tarieven inhuur marktconform.** De controletak van de accountantsorganisatie mag alleen medewerkers van de adviestak inhuren voor een wettelijke controle tegen een marktconform tarief volgens, het zogeheten *arms-length principle*.
5. **Eigen financiering investeringen.** De controletak van de accountantsorganisatie financiert haar eigen investeringen. Bij gezamenlijke investeringen met de adviestak, vindt er een toerekening plaats op basis van een verdeelsleutel kosten o.b.v. het gebruik van de investering (fte of omzet). Financiering van de investering van andere tak is alleen mogelijk via interne lening die tegen marktconforme voorwaarden wordt verleend.
6. **Eigen financiering ondersteunende diensten.** De controletak van de accountantsorganisatie financiert de ondersteunende diensten waar ze gebruik van maakt zelf, bijvoorbeeld via een evenredige bijdrage naar fte of omzet.

Governance en juridische structuur aanpassen

7. **Eigen RvB controletak.** De controletak van een accountantsorganisatie heeft een eigen Raad van Bestuur.
8. **Gescheiden juridische entiteit.** Accountantsorganisaties brengen alle wettelijke controleactiviteiten onder een aparte juridische entiteit. Deze entiteit kan wel met andere entiteiten onder één holding opereren, zoals nu bij een aantal grote kantoren het geval is.

Transparantie vergroten

9. **Transparantie gescheiden winst- en verliesrekening.** De controletak van een accountantsorganisatie en de adviestak moeten een gescheiden winst- en verliesrekening rapporteren.
10. **Transparantie totale winstdeling.** Accountantsorganisaties moeten op geaggregeerd of individueel niveau rapporteren wat de totale winstdeling is van partners en welk deel uit de audittak en welk deel uit de adviestak voorkomt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix.

4 Analyse mogelijke maatregelen

In dit hoofdstuk werken we de tien geselecteerde shortlistopties verder uit. We beschrijven eerst de vormgeving van de mogelijke maatregel en het verondersteld werkzaam mechanisme. Daarna geven wij een diepere analyse van de voor- en nadelen van de mogelijke maatregelen. We bespreken daarbij achtereenvolgens de handhaafbaarheid (voor de overheid), werkbaarheid (voor de sector) en economische neveneffecten. Zoals beschreven in paragraaf 4.4 gaan we niet verder in op het perspectief van de gebruikers van de wettelijke controle omdat de maatregelen niet onderscheidend zijn op dat punt.

4.1 Commerciële prikkels

Maatregel 1: Doortrekken OOB-regelgeving

Vormgeving maatregel

Accountantsorganisaties mogen bepaalde niet-auditactiviteiten niet verrichten bij een controlecliënt (vergelijkbaar met de beperkingen die gelden bij controle van een OOB klant conform OOB-regelgeving).¹⁶ Het gaat hierbij dus om beperkingen die gelden op cliëntniveau, waarbij de maatregel ziet op zowel OOB-vergunninghouders en reguliere vergunninghouders. De maatregel grijpt dus aan op alle niveaus in een accountantsorganisatie.

Bij het vormgeven van deze maatregel moet een aantal keuzes gemaakt worden.

- Welke diensten vallen onder een verbod? De OOB-regelgeving stelt dat een accountant met een OOB-vergunning die bij een OOB-klant controleactiviteiten verricht, geen adviesdiensten mag verlenen. Als deze regelgeving wordt doorgetrokken, moet worden besloten of dit voor alle activiteiten moet gelden of slechts voor een deel van de activiteiten. In dat laatste geval dient te worden vastgesteld welke niet-auditactiviteiten het dan betreft. Vraag is ook wat er dan precies onder controlediensten zou moeten vallen. Zijn dit alleen wettelijke controles, of moet hier ook gedacht worden aan assurance diensten?¹⁷
- Voor welke accountantsorganisaties geldt het verbod? Er moet besloten worden of dit voor alle reguliere vergunninghouders moet gelden of slechts voor accountantsorganisaties boven een bepaalde omvang. De vraag wordt dan waar die grens ligt. Hierbij zijn uitvoerbaarheid, administratieve lasten en proportionaliteit voor kleine accountantsorganisaties belangrijk bepalende factoren. Een mogelijkheid is om aan te sluiten bij de grenzen die nu in de wet toezicht accountants worden gehanteerd voor grote kantoren.¹⁸
- Voor welke controlecliënten geldt het verbod? De huidige regelgeving geldt voor OOB-cliënten, maar het is ook denkbaar dat de mogelijke nieuwe regelgeving gaat gelden voor cliënten van een bepaalde omvang. Een

¹⁶ Zie *Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten*. Overige controlediensten zijn alleen toegestaan als ze voldoen aan de volgende criteria: 1. De controledienst wordt uitgevoerd ten behoeve van externe gebruikers of de Raad van Commissarissen; 2. De uit te voeren werkzaamheden zijn gericht op het verifiëren van informatie waarmee de gecontroleerde partij zich verantwoordt; 3. De aard van de werkzaamheden dienen te passen binnen de controlestandaarden voor accountants.

¹⁷ De NBA definieert assurance diensten als volgt: 'Een assurance-opdracht is een professionele dienst waarbij een accountant voldoende en geschikte assurance-informatie wil verkrijgen om een conclusie tot uitdrukking te brengen om de mate van vertrouwen van de beoogde gebruikers, niet zijnde de verantwoordelijke partij, in de uitkomst van de meting of evaluatie van het onderzoeksobject ten opzichte van criteria te versterken.'

¹⁸ In de wijzigingen in de Wta naar aanleiding van het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta), die bij brief van 20 maart 2020 aan beide Kamers der Staten-Generaal is gezonden worden als cumulatieve selectiecriteria voor de 'grootste' accountantsorganisaties gehanteerd: 1) omzet uit wettelijke controles per boekjaar minimaal € 3.000.000,- en 2) aantal wettelijke controles per boekjaar minimaal 150. Deze accountantsorganisaties worden verplicht een RvC in te stellen.

andere optie is om de regelgeving op alle controlecliënten te betrekken, of op bedrijven die onder het structuurregime¹⁹ vallen. In de praktijk maakt een deel van de grotere bedrijven gebruik van een tussen de partij die audit doet en de partij die advies doet. Op die manier borgen ze een tweede paar ogen. Het betreft volgens gesprekspartners vaak bedrijven waar ook een scheiding is tussen leiding en eigendom.

- Wie controleert het verbod en op welke manier vindt handhaving plaats? Er moet worden besloten waar de verantwoordelijkheid voor controle en handhaving van het verbod komt te liggen. Het ligt hier voor de hand dat dit de AFM wordt. Daarnaast zou er een certificering plaats kunnen vinden door de accountant van de accountantsorganisatie.

Een gesprekspartner van de Big Four stelt dat het beter is om voor het beperken van commerciële prikkels naar klantkarakteristieken te kijken, waarbij afhankelijk van de karakteristieken van een klant een combinatie van controle en advies mogelijk adverse prikkels bevat, dan te kijken dan naar een verbod op organisatieniveau. Ook werd teruggegeven dat eventuele toegestane en verboden typen adviesdiensten goed moeten worden beschreven, en werd benoemd dat belastingadvies en controle zouden goed samen zouden kunnen gaan zonder de onafhankelijkheid van de controle te beïnvloeden.

Een expert stelt dat het mogelijk beter is om geen grens te trekken waardoor sommige bedrijven wél en andere bedrijven niet onder een verbod vallen, maar dat alle gecontroleerde bedrijven onder deze scheiding zouden vallen. Dit leidt tot eenduidigheid, de expert ziet ook niet waarom eventuele perverse prikkels alleen boven een bepaalde omvang zouden spelen.

Verondersteld werkingsmechanisme

Door de financiële belangen die voortvloeien uit niet-auditdiensten aan een klant waaraan ook audit-diensten worden geleverd te kleinen, vermindert deze maatregel de druk op auditors om bij hun oordeel en werkzaamheden rekening te houden met de financiële belangen die spelen vanwege de niet-audit diensten die aan een klant worden geleverd.

Gesprekspartners van de Big Four stellen dat deze maatregel kan helpen om de perceptie van onafhankelijkheid te verbeteren. Een kanttekening daarbij is dat OOB-kantoren al deze maatregel hebben, maar dat er nog steeds een perceptie bestaat dat de controle niet volledig onafhankelijk wordt uitgevoerd. Zij vullen aan dat het tegelijkertijd aanbieden van controle en advies niet een groot probleem is, zeker niet in het reguliere segment. Daarnaast zijn er al veel regels omtrent onafhankelijkheid van de accountant, dus de toegevoegde waarde van een splitsing zou beperkt zijn.

Gesprekspartners bij reguliere vergunninghouders (RV's) in de top 20 stellen dat de markt in het OOB-segment en het reguliere segment sterk verschilt. Zij geven aan dat adviesdiensten minder belangrijk zijn voor deze accountantsorganisaties en zien mogelijke perverse prikkels niet als iets relevants voor dat segment. Een beperking op deze dienstverlening sluit niet aan bij de behoefte die klanten hebben. Daarnaast zijn er volgens deze gesprekspartners als voldoende regels in de ViO die de onafhankelijkheid van controles waarborgen. Volgens hen gaat deze maatregel te ver. Dit is ook het beeld dat uit de focusgroep naar voren komt. De maatregel wordt als ongewenst en buitenproportioneel gezien. Wel geven ze dat als deze maatregel wordt ingevoerd, de eventuele

¹⁹ Het structuurregime moet bij een Nederlandse vennootschap worden ingevoerd indien 3 jaar achtereenvolgens aan de volgende drie cumulatieve criteria is voldaan en daarvan opgave is gedaan aan het handelsregister: (1) het geplaatste kapitaal tezamen met de reserves bedraagt volgens de balans tenminste EUR 16 miljoen; (2) bij de vennootschap of een afhankelijke maatschappij is krachtens wettelijke verplichting een ondernemingsraad ingesteld; (3) bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen zijn in totaal ten minste 100 medewerkers in Nederland werkzaam.

wenselijkheid van een ringfencing-model (een mogelijke combinatie van de hierop volgende maatregelen) verder afneemt, omdat er bij dezelfde klant niet zowel een controleopdracht als adviesopdracht is.

Een expert stelt dat deze maatregel zeer duidelijk is en de andere maatregelen overbodig maakt. Indien controle en advies bij dezelfde klant verboden zijn, en er een *cooling-off* periode is na het aflopen van de controleopdracht, zijn de meeste perverse prikkels niet meer relevant. Het is belangrijk om dan duidelijk te hebben welke adviesdiensten wel of niet toegestaan zijn. Bij OOB-klanten zijn bepaalde adviesdiensten wel toegestaan, maar dit is in Nederland een beperktere set dan de Europese regelgeving vraagt. Een andere expert stelt dat de vermenging van controle en advies in het reguliere segment minder speelt dan in het OOB-segment (voor invoering van de scheiding daar).

Handhaafbaarheid (overheid)

We zien vooralsnog geen fundamentele juridische knelpunten. Volgens experts bij de toezichthouder is er reeds een precedent; bij Opdrachtgerichte Kwaliteitsbeoordeling (OBK) zijn OOB-controles uit de Auditverordening op grond van art. 18 Bta doorgetrokken naar (een selectie van) reguliere controles. Een expert geeft aan dat deze maatregel waarschijnlijk via de Wta te regelen is.

Een gesprekspartner van de RV gaf aan dat als deze maatregel alleen voor de top 20 RV's wordt doorgevoerd, dit leidt tot oneerlijke concurrentie (met partijen die buiten die top 20 vallen) en dat de partijen die er wel onder vallen dan een gerechtelijke procedure gericht tegen de maatregel zullen overwegen. De afbakening van de groep van accountants voor welke het verbod zou gelden, dient zorgvuldig te worden afgewogen, waarbij ook mededingingsrechtaspecten moeten worden betrokken, aangezien deze maatregel het speelveld waarop accountants concurreren zal beïnvloeden.

Ten aanzien van de controleerbaarheid gelden de volgende punten:

- Het verbod moet controleerbaar zijn. Het moet dus vast te stellen zijn welke omzet uit welk type dienst wordt gehaald en aan welke klanten die diensten worden geleverd. De indeling in diensten en klanten moet daarvoor voldoende helder zijn.
- De totale omzet die bij een klant wordt behaald moet uit te splitsen zijn naar omzet uit niet-audit diensten bij klanten waar accountants ook audit-diensten verrichten. Dit stelt eisen aan de IT-systemen van accountantsorganisaties.
- Er moet een rapportage vanuit de accountants aan de toezichthouder hierover mogelijk zijn, regulier of ad hoc. Hiervoor moet een proces ingericht worden bij de toezichthouder.
- De cijfers in deze rapportage moeten kunnen worden gevalideerd op betrouwbaarheid.
- De rapportage moet door de toezichthouder worden verwerkt en geanalyseerd (monitoring)

Werkbaarheid (sector)

De totale omzet moet uit te splitsen zijn naar omzet uit niet-audit diensten bij klanten waar accountants ook audit-diensten verrichten. Dit stelt eisen aan de IT-systemen van accountantsorganisaties. In de praktijk is deze informatie vaak al beschikbaar binnen accountantsorganisaties, waardoor het geen groot knelpunt lijkt.

Gesprekspartners van de Big Four zien deze maatregel als goed uitvoerbaar. In hun optiek zou de maatregel niet alleen voor de top 20 moeten gelden, maar voor alle controles. De samenstelling van de top 20 kan snel veranderen voor groeiende accountantsorganisaties of door fusies, waardoor deze accountantsorganisaties te maken krijgen met wisselende regelgeving. Zij zouden adviesdiensten bij bepaalde klanten moeten afstoten, maar kunnen deze weer oppakken als zij buiten de top 20 vallen. Ook vullen zij aan dat de huidige OOB-regelgeving strenger is in

Nederland dan dat Europees vereist is. De Nederlandse regelgeving verbiedt meer adviesdiensten die wel aan controlecliënten geleverd mogen worden dan de Europese regelgeving. De onafhankelijkheidsregels verschillen per land. Het is soms lastig om alle relevant informatie die betrekking heeft op onafhankelijkheid uit verschillende landen bij elkaar te krijgen en vanaf lokaal niveau naar hoger niveau te aggregeren.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's geven aan dat deze maatregel vanuit hun perspectief weinig tot geen operationele knelpunten kent. Het knelpunt zit volgens hen vooral bij gebruikers, die nu een nieuwe adviseur moeten zoeken. De top 20 RV's beamen wel het risico dat de Big Four signaleerden. Een expert stelt dat de maatregelen voor hen in principe goed uitvoerbaar is: bepaalde klantrelaties moeten worden beëindigd, maar een accountantsorganisatie kan dan wel bij een 'nieuw' bedrijf adviesdiensten leveren. De hoeveelheid advieswerk blijft intact, maar er is een verschuiving tussen welke accountantsorganisatie dat advieswerk uitvoert.

Bij de allerkleinste accountantsorganisaties, met slechts enkele medewerkers, kan de maatregel alleen worden doorgevoerd door eerst een veel striktere scheiding tussen controle en advies in te richten omdat die nu in de praktijk nauwelijks bestaat. Dat zou voor die organisaties een dusdanig grote verandering betekenen dat het de vraag is of de maatregel voor hen wel proportioneel is.

Economische neveneffecten

- Mogelijke neveneffecten zijn additionele transactiekosten voor klanten van accountants, wanneer deze klanten voor advies naar andere accountants bureaus toe moeten. Dit betekent overigens ook dat klanten mogelijk mobieler worden en dat de concurrentie kan toenemen.
- Vanuit de accountant bezien kan een verlies aan synergiën tussen de verschillende activiteiten bij dezelfde klant een economisch neveneffect zijn. Dit heeft gevolgen voor het verdienmodel van accountants en de markt voor controle- en adviesdiensten.
- Tot slot benoemen sommige gesprekspartners dat er negatieve gevolgen kunnen zijn voor de kwaliteit van de controle omdat adviesdiensten tot klant specifieke kennis leiden

Gesprekspartners bij de Big Four stellen dat deze maatregel ingrijpend gaat zijn voor reguliere vergunninghouders, omdat een deel van hun dienstverlening met deze maatregel verdwijnt. Voor hen zou een dergelijke maatregel tot verschuivingen in activiteiten en bedrijfsstrategieën kunnen leiden. Daarnaast zien zij in de huidige markt een ecosysteem ontstaan waarin verschillende bedrijven samenwerken. Het scheiden van controle- en advies op klantniveau zal impact hebben op dit ecosysteem, waarbij bedrijven mogelijk hun focus zullen verleggen, bestaande samenwerkingsverbanden verbreken of nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan.

De gesprekspartners bij de top 20 RV's geven aan dat met name het Nederlandse MKB problemen zal ervaren met deze maatregel. Kleinere bedrijven hebben vaak geen apart personeel dat zich bezighoudt met bijvoorbeeld belastingen. Het moeten splitsen van fiscaal advies en controle brengt extra administratieve handelingen met zich mee die kostenverhogend werken. Daarnaast stellen zij dat deze maatregel de kwaliteit van de controle kan verlagen, omdat er met deze maatregel geen kennis meer is over bepaalde aspecten van de cliënt, die nodig zijn voor de controle. Als voorbeeld noemen ze het belastingadvies. Als bij de controle specifieke kennis over de belastingen van het bedrijf nodig is, is het eenvoudiger om de betrokken adviseur binnen de eigen accountantsorganisaties daarover te bevragen (op informele wijze) dan dat er contact moet worden gezocht met de externe adviseur. Een voorwaarde is daarbij wel dat deze kennis specifiek moet zijn voor het betreffende bedrijf en dat deze kennis niet door controles bij andere klanten uit dezelfde sector verkregen kan worden. De kennis moet dus klantspecifiek en niet sectorspecifiek zijn.

Algemeen beeld

Op basis van de gesprekken is het beeld dat de maatregel juridisch te implementeren is door een logische afbakening te kiezen die aansluit bij bestaande afbakeningen. Deze afbakening ziet dan op de te controleren entiteiten, niet op de accountantsorganisaties. Omdat dit wel een nieuw segment creëert voor wettelijke controles, scoort deze maatregel op juridische haalbaarheid geel. Een heldere afbakening draagt ook in belangrijke mate bij aan de controleerbaarheid en uitvoerbaarheid door de toezichthouder. De handhaafbaarheid scoort daarmee op alle categorieën groen.

De maatregel interfereert enigszins met het primaire proces. Klantrelaties moeten worden herzien, op korte termijn geldt de categorie oranje, maar na een korte aanpassingsperiode is de beoordeling geel, omdat voortaan bij het aangaan van nieuwe klantrelaties een extra controle moet worden gedaan dat er niet tegelijkertijd controle- en adviesdiensten worden geleverd. Voor een deel van de accountantsorganisaties zou het mogelijk maken van de controle of zij zich aan de regel houden wel vragen om aanpassing van hun administratieve systemen: die systemen moeten het mogelijk maken dat advies- en controlediensten apart per klant identificeerbaar zijn. De werkbaarheid scoort daarmee ook geel op administratieve belasting.

Daarnaast zal de maatregel impact hebben op de commerciële strategieën van een deel van de accountantsorganisaties omdat deze bij een deel van hun klanten zowel controle als adviesdiensten aanbieden. Hiermee voorzien ze in een behoefte van de klant. De accountantsorganisaties zullen hun verdienmodel moeten aanpassen, terwijl de betreffende klanten advies elders zullen moeten betrekken en daardoor extra (zoek)kosten moeten maken. We hebben geen signalen ontvangen dat de maatregel de aantrekkelijkheid van accountantsorganisaties als werkgever zal beïnvloeden. Een medewerker die zowel controle- als adviesdiensten wil uitvoeren, kan dat nog steeds doen, alleen niet voor dezelfde klant. De maatregel scoort daarmee groen op aantrekkelijkheid als werkgever en geel op de concurrentiepositie van bedrijven.

Tabel 4.1 Beoordeling maatregel 1: Doortrekkend OOB-regelgeving

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Geel
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Groen
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Groen
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Geel ²⁰
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Geel

²⁰ Op korte termijn oranje omdat veel klantrelaties moeten worden herzien.

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Geel

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Maatregel 2: Beperking KPI's variabele beloning

Vormgeving maatregel

De variabele beloning van partners (dat wil zeggen dat deel van de beloning dat afhankelijk is van de prestaties) van de controletak van de accountantsorganisatie mag alleen afhankelijk zijn van factoren die direct gerelateerd zijn aan de kwaliteit en prestaties van de controletak. De maatregel grijpt aan op het niveau van de partners in een accountantsorganisatie.

Bij het vormgeven van deze maatregel moet een aantal keuzes gemaakt worden.

- Welke KPI's mogen wel en niet meegenomen worden? Het gaat hier vooral om het uitsluiten van KPI's die gerelateerd zijn aan de prestaties van andere onderdelen dan de controletak.
- Voor welke accountants geldt de beperking? Er moet besloten worden of dit voor alle accountants moet gelden of slechts voor de grotere accountants. In dat laatste geval wordt de vraag waar die grens ligt.
- Wie controleert het en op welke manier vindt controle plaats? Het ligt hier voor de hand dat dit de AFM wordt. Daarnaast zou er een certificering plaats kunnen vinden door de accountant van de accountantsorganisatie.

Verondersteld werkingsmechanisme

Door factoren die samenhangen met de winst bij niet-audit diensten uit te sluiten, hangt de beloning alleen af van de prestaties die in de controletak worden geleverd. Dit beperkt de potentiële commerciële druk om rekening te houden met de gevolgen van keuzes in de uitvoering van controlediensten voor adviestak.

Maatregel 2 blijkt in de praktijk al veel te worden uitgevoerd, stellen gesprekspartners van de Big Four. Bij de individuele beoordeling is de kwaliteit van de controle de belangrijkste KPI en kan een voldoende score ook een voorwaarde zijn om überhaupt een variabele beloning te ontvangen. Bonussen voor cross-selling, als controlepartner een adviesopdracht binnenhalen bij een controlecliënt, zijn op dit moment niet gang. Het is echter niet bij wet verboden. De maatregel heeft daarom in de praktijk waarschijnlijk geen of een beperkt effect binnen accountantsorganisaties, maar kan op de lange termijn voorkomen dat dergelijke bonussen weer opduiken als de tijdgeest verandert.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's stellen dat zij of geen variabele beloning hebben, of dat zij de kwaliteitseis als minimum hebben voor eventuele variabele beloning.²¹ Een accountantsorganisatie geeft wel aan dat het mogelijk is dat een controlepartner wordt beloond voor het binnenhalen van een adviesklant, mits dat binnen de regels van de ViO plaatsvindt.

²¹ Wij hebben dit niet structureel geverifieerd aan de hand van bijvoorbeeld transparantieverlagen. De enkele transparantieverlagen die wij hierop hebben nagelezen, bevatten soms wel en soms geen informatie over de wijze waarop variabele beloningen tot stand komen.

Een expert stelt dat cross-selling bonussen niet of in veel mindere mate voorkomen dan 15 tot 20 jaar geleden. De praktijk is vaak dat een voldoende beoordeling op controlekwaliteit een minimumvereiste is om in aanmerking te komen voor variabele beloning. Ook bevat de ViO enkele voorschriften voor de beloning.

Handhaafbaarheid (overheid)

We zien voorsnog geen fundamentele juridische knelpunten. De Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) stelt reeds in abstracte termen grenzen aan de resultaatafhankelijke beoordelingen.²² Artikel 18b van de Wta benoemt dat een accountantsorganisatie een passend beloningsbeleid moet voeren (dit biedt ook de mogelijkheid om een maatregel van bestuur te nemen).²³ De memorie van toelichting bij Wta beschrijft dat passend beloningsbeleid gericht moet zijn op kwaliteit en niet winstmaximalisatie.²⁴ Het vaststellen van KPI's kan hier mogelijk aan worden toegevoegd en interfereert hier niet mee. Enig aandachtspunt is dat de maatregel mogelijk ingrijpt op bestaande arbeidsrechtelijke afspraken. Medewerkers recht hebben op compensatie van verlies aan inkomsten door de werkgever als gevolg van de regulering van de variabele beloning.

De controle op naleving van deze maatregel door de toezichthouder is ingewikkeld. Formele interne processen zijn in principe controleerbaar, maar een formele vastlegging kan verschillen van de informele beoordeling. Ook kunnen op schrift vastgelegde processen en voorwaarden soms aan interpretatie onderhevig zijn. Daarnaast zijn formele criteria ook niet altijd eenduidig. Hoe controleer je hoe principes in de praktijk worden uitgevoerd als de precieze uitvoering niet altijd goed te meten is? Voorstelbaar is dat controle van toepassing vereist dat de motivering van beloningsbeslissingen verifieerbaar wordt vastgelegd.

Werkbaarheid (sector)

- Om deze maatregel goed te vorm te geven, moet voldoende duidelijk zijn hoe beloning van accountants (met name partners) precies is vormgegeven in de praktijk. Hier heeft in het verleden wel enig onderzoek naar plaatsgevonden.²⁵ Er zijn echter geen recente studies die dit in beeld brengen.
- Er kan interactie zijn met andere maatregelen (bijvoorbeeld op het vlak van governance, waar geregeld kan worden wie toezicht op de beloningen en de KPI's houdt)
- Om invulling te geven aan de maatregel, moeten accountantsorganisaties de voor beloning relevante aspecten van de bedrijfsvoering of resultaten kunnen toewijzen aan de controletak.

Gesprekspartners van de Big Four geven aan dat dit goed door te voeren is, omdat dit bij hen vaak al de praktijk is. Echter geven ze wel mee dat een maatregel op dit gebied extra bureaucratie zou betekenen zonder de bestaande praktijk te beïnvloeden. Controle van de maatregel vereist immers dat de feitelijke uitkomsten van beloningen door

²² Art 23b van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) stelt dat een niet-audit dienst geen resultaatafhankelijke beloning verbonden mag zijn die voor de organisatie 'van materieel belang is of dat naar verwachting zal zijn' of die invloed heeft op het assurance-object.

²³ Artikel 18 lid 1 luidt: een accountantsorganisatie heeft een passend beloningsbeleid, ook ten aanzien van winstdeling, dat voldoende prestatieprikkels bevat om de kwaliteit van wettelijke controles te verzekeren. Artikel 18 lid 1 luidt: bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van een passend beloningsbeleid.

²⁴ De memorie van toelichting meldt hierover: 'In het tweede lid van artikel 18b wordt een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen ten aanzien van een passend beloningsbeleid. Van deze grondslag zal in ieder geval gebruik worden gemaakt om de aanvullende eisen aan het beloningsbeleid die zijn opgenomen in het betreffende onderdeel van de richtlijn te regelen. Met name de hoogte van de inkomsten die de accountantsorganisatie ontleent aan het verstrekken van andere diensten dan controlediensten aan de controlecliënt, mag geen onderdeel van de prestatiebeoordeling en de beloning van personen die betrokken zijn bij of invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de wettelijke controle.'

²⁵ De AFM onderzocht in 2012 bijvoorbeeld hoe beoordelingen plaatsvonden in hun rapport 'Prikkels voor kwaliteit accountantscontrole - een verkenning'.

derden verifieerbaar moeten zijn gegeven de formele afspraken die over de beloning zijn gemaakt. Dit vraagt om een uitgebreidere en preciezere registratie van de gemaakte afspraken en de invulling daarvan in de praktijk.

De gesprekspartners bij de top 20 RV's noemden geen operationele knelpunten in de interviews. Een aantal accountantsorganisaties geeft aan dat er in de praktijk alleen winstdeling voor partners is en geen separate variabele beloning, deze maatregel is dan niet van toepassing.

Bij de allerkleinste accountantsorganisaties, met slechts enkele medewerkers, kan de maatregel alleen worden doorgevoerd door eerst een veel striktere scheiding tussen controle en advies in te richten omdat die nu in de praktijk nauwelijks bestaat. Dat zou voor die organisaties een dusdanig grote verandering betekenen dat het de vraag is of de maatregel voor hen wel proportioneel is.

Economische neveneffecten

- Variabele beloningen zijn een manier om te sturen. Als prestatieprikkels te zwak worden, kan dit ten koste gaan van efficiëntie of de mogelijkheid van management om te sturen op strategische doelen.
- Afwezigheid van prestatieprikkels maakt het mogelijk lastiger voor kantoren om de balans te vinden tussen prikkels om efficiënt te werken, om veel winst te maken, om hoge kwaliteit te leveren etc.
- Bovenstaande neveneffecten zijn mogelijk relevant bij een verbod op variabele beloning, maar spelen niet of in mindere mate wanneer de beoordelingscriteria voor de variabele beloning beperkt worden, zoals de maatregel voorschrijft.

Algemeen beeld

De maatregel is juridisch haalbaar, maar de controleerbaarheid is wat lastiger omdat de KPI's waarop beloond wordt niet altijd makkelijk kwantificeerbaar of meetbaar zijn. Desalniettemin kunnen accountantsorganisaties rapporteren over de wijze van beloning en is controle mogelijk. Ingewikkelder is dat de toepassing in de praktijk kan afwijken van de toepassing op papier. Dit maakt toezicht houden op deze maatregel dan ook complex, zij het niet onmogelijk, en op zijn minst erg arbeidsintensief omdat er waarschijnlijk diepgravende handmatige analyses nodig zijn. Daarom scoort deze maatregel oranje op uitvoerbaarheid.

De beperking van KPI's in de variabele beloning leidt niet tot een verstoring van het primaire proces, maar waarschijnlijk wel tot meer administratieve lasten. Accountantsorganisaties moeten beloningsbeslissingen en de motivatie ervan meer en uitgebreider vastleggen. Dit leidt tot beperkte extra administratieve lasten.

De maatregel heeft geen impact op de aantrekkelijkheid van accountantsorganisaties als werkgever. Ook wordt de concurrentiepositie van accountantsorganisaties er niet doorgeraakt.

Tabel 4.2 Beoordeling maatregel 2: Beperking KPI's variabele beloning

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Geel
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Geel
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Oranje

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Groen
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Geel

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Maatregel 3: Bepierking op winstdeling

Vormgeving maatregel

Partners van de controletak van de accountantsorganisatie mogen geen winstuitkering van de adviestak van de accountantsorganisatie ontvangen.²⁶ In dit geval (geen winstdeling) spreken we van ringfencing, zoals voorgesteld door de Monitoring commissie accountancy, die stelt²⁷ 'Ringfencing zorgt ervoor dat de opbrengsten uit de accountantsentiteit, (...) louter worden verdeeld onder de partners die werkzaam zijn binnen die entiteit.' De maatregel grijpt aan op het niveau van de partners in een accountantsorganisatie.

Bij het vormgeven van deze maatregel moet een aantal keuzes gemaakt worden:

- Er is een definitie nodig van winst waarop de maatregel van toepassing is. Ook moet de winst toebedeeld worden, daarvoor is ook een toedeling van de onderliggende kosten vereist.
- Er moet besloten worden of dit voor alle accountants moet gelden of slechts een deel van de accountants. De vraag wordt dan waar die grens ligt.
- Wie controleert het en op welke manier vindt controle plaats? Het ligt hier voor de hand dat dit de AFM wordt. Daarnaast zou er een certificering plaats kunnen vinden door de accountant van de accountantsorganisatie.

Verondersteld werkingsmechanisme

Doordat er geen winstdeling is tussen de adviestak en de audittak, is de commerciële druk bij de audittak om rekening te houden met het effect van keuzes in de bedrijfsvoering en de wijze van controle op de winst bij de adviestak kleiner.

Sommige gesprekspartners van de Big Four stellen dat deze maatregel in feite neerkomt op een structurele splitsing omdat de mogelijkheid om financiële kasstromen te delen een belangrijke reden is om één bedrijf te vormen. Deze maatregel grijpt volgens hen dan ook het meeste in op het partnermodel binnen accountantsorganisaties. Er komt een prikkel om niet meer vanuit de adviestak de controletak te ondersteunen bij wettelijke controles. Daarnaast zien de gesprekspartners niet hoe dit de kwaliteit van de controle zou verbeteren. Kanttekening daarbij is dat in het reguliere bedrijfsleven verschillende activiteiten in juridisch verschillende entiteiten onder worden gebracht.

²⁶ Een alternatief is om een grens te stellen, bijvoorbeeld 20%. In dat geval moet ook worden vastgesteld welke grens er gekozen wordt. Wij gaan hier uit van geen winstdeling omdat een grens de complexiteit van de maatregel zou verhogen.

²⁷ Zie [Eindrapport Monitoring Commissie Accountancy](#) p.152

Handhaafbaarheid (overheid)

Als we de redenering van de landsadvocaat in het advies d.d. 15 januari 2020 volgen, is het in principe juridisch mogelijk om tot een juridische en operationele split te komen tussen de audit en non-audit activiteiten, en kruissubsidiëring te laten stoppen. Dit kan op meerdere manieren worden vormgegeven.

Gescheiden winstdeling is één van de maatregelen in deze lijst die volgens het advies van de landsadvocaat²⁸ dat ziet op een verbod op profit pooling de facto een regulering van het eigendomsrecht inhoudt. Hieronder geven we de analyse van de landadvocaat weer. Dat is een grondrecht dat onder meer is opgenomen in het EVRM. Eigendom kan worden gereguleerd onder de volgende voorwaarden:

- Er moet een voldoende rechtvaardiging van de maatregel zijn voor het ingrijpen
- De in te voeren maatregel moet geschikt zijn, en:
- Evenredig zijn (fair balance) aan het daarmee te bereiken doel.

De rechtvaardiging is gelegen in de economische theorie dat bij het beëindigen van kruisbestuiving vanuit de adviesactiviteiten de auditactiviteiten onafhankelijker, beter geprijsd en daarmee betrouwbaarder zullen worden. De wetgever heeft een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of het algemeen belang is gediend met de maatregel. Het is voor de juridische toets dus van belang of de maatregel daadwerkelijk effectief zal zijn.

De evenredigheid is een mogelijk juridisch knelpunt. Wat betekent de maatregel voor de accountantsorganisaties en de aandeelhouders? En hoe wordt tegemoetgekomen aan diegenen die mogelijk benadeeld worden door de maatregel? Dit zijn vragen die meegenomen moeten worden in de afweging bij het invoeren van de maatregelen.

Voor wat betreft de vormgeving van de maatregel zou dit mogelijk zijn door aanpassing of wijziging van art. 18 Wta (net als maatregel 2).

Een juridisch expert stelt dat deze maatregel praktisch gezien door de accountantsorganisaties vorm te geven is door meerdere klassen aandelen uit te geven, bijvoorbeeld A-aandelen voor controlepartners en B-aandelen voor adviespartners. De accountantsorganisatie alloceert dan winst naar het type aandeel. Deze expert bevestigt echter dat het juridisch kwetsbaar is en aangevochten kan worden bij de rechter, omdat het ingrijpt op het eigendomsrecht. Daarbij is de proportionaliteit van de maatregel ook belangrijk. Een andere juridisch expert verwacht dat deze maatregel wel juridisch houdbaar is, omdat het te koppelen is aan een publieke taak.

Wanneer gekozen wordt dat slechts een percentage van de beloning mag bestaan uit winstdeling vanuit de adviestak (bijvoorbeeld 20%), maakt dit de handhaving complexer omdat dit dan controlebaar vastgelegd moet worden.

Werkbaarheid (sector)

- Aparte registratie van winsten bij de controletak en de adviestak kan voor sommige accountantsorganisaties betekenen dat zijn nieuwe investeringen moeten doen in hun IT systemen en mate van detail van administratie. Voor een ander deel van de accountantsorganisaties, met name grotere organisaties, is dit echter staande praktijk en zou het weinig veranderen.
- Er kunnen verschillen zitten in de manier waarop winst gedefinieerd wordt door verschillende accountantskantoren, bijvoorbeeld door verschillen in de toedelen van operationele kosten of de wijze van afschrijven van investeringen.

²⁸ Zie bijlage 2 bij rapport 'Vertrouwen op controle'.

- Als vastgelegd wordt hoe winst bepaald moet worden, maakt dit het ook weer mogelijk om deze bepalingen te ontwijken. Daarnaast kan het leiden tot conflicten binnen de organisatie over de precieze verdeling van uren en diensten.

Volgens gesprekspartners bij de Big Four is deze maatregel complex om in te voeren. Om tot een pure winstdeling te komen, moeten eerste alle transfer pricing afspraken, interne verrekeningen van gedeelde kosten (HR, IT etc.) intern goed geregeld worden. Dit kan leiden tot ingewikkelde discussies tussen verschillende onderdelen van een onderneming. Ook moet bij deze maatregel alle contracten met de partners (aandeelhouders) veranderd worden, omdat de winstuitkering dan van buitenaf bepaald wordt en partners hun rechten op een deel van de winst moeten opgeven.

Ook gesprekspartners bij de top 20 RV's stellen dat de invoering van deze maatregel leidt tot een hoge complexiteit en administratieve lasten. Om winsten te kunnen bepalen, moeten ook alle kosten worden gealloceerd aan de controle- of de adviestak. Dit betekent dat alle medewerkers (zowel partners als niet-partners) aan de verschillende takken moeten worden toebedeeld, zodat alle kosten naar kunnen rato worden verdeeld om uiteindelijk tot een winstbegrip per tak te komen. Dit betekent meer administratie en bureaucratie. Ook vinden sommige gesprekspartners dat deze maatregel veel lijkt op een structurele splitsing omdat volgens hen de gezamenlijkheid van delen in de winst een essentieel onderdeel vormt van de wijze waarop het bedrijf functioneert. Hoe kleiner een accountantsorganisatie, hoe groter dat risico is.

Een expert geeft aan dat accountantsorganisaties om deze maatregel te implementeren meerdere klassen aandelen zullen moeten uitgeven en winst naar die aandelen moeten alloceren. Daarvoor is dus (wederom) een toerekening van alle kosten naar tak nodig.

Economische neveneffecten

- Beloningen van controlepartners worden mogelijk volatieler doordat winsten in de adviestak vaak conjunctuurgevoeliger zijn dan winsten in de controletak.
- Beloningen van audit-partners worden mogelijk lager, omdat winstgevendheid van adviestak doorgaans hoger is.

Gesprekspartners bij de Big Four geven aan dat deze maatregel enkele neveneffecten kent. Zij stellen dat binnen een multidisciplinair model, met winstdeling tussen partners, er minder commerciële druk ligt op de controletak. Het argument dat ze hierbij gebruiken is dat er sprake zou zijn van risicodeling, waardoor beloningen minder volatiel zijn. De winstgevendheid van de controletak fluctueert, bij een nieuwe controleopdracht zijn de eerste paar jaren vooral een investering in het leren kennen van de cliënt, dan zijn de marges laag. Onduidelijk is overigens hoe dit zich ontwikkelt in een markt van schaarste aan accountants. Ook gesprekspartners bij de top 20 RV's zien neveneffecten. Bij een beperking op winstdeling kan meer interne concurrentie tussen afdelingen bestaan, wat mogelijk niet bevorderlijk is voor de kwaliteit.

Enkele experts stellen dat deze maatregel het minder aantrekkelijk maakt om bij de controletak te werken. De bereidheid van bedrijven om voor de wettelijke controle te betalen is beperkt, er is dus weinig ruimte om de omzet te verhogen. Als de controlepartner uiteindelijk een lagere beloning krijgt door deze maatregel, zullen er volgens deze experts sommigen zijn die liever adviespartner worden. Zo verliest de controletak medewerkers, wat ook niet goed is voor de controlekwaliteit. De vraag is daarbij wel in hoeverre partners bij een controletak ook de kwaliteiten (en daarmee de mogelijkheden) hebben om partner te zijn bij de adviestak van een accountantsorganisatie.

Algemeen beeld

De juridische houdbaarheid van de maatregel is een potentieel struikelblok. De rechtvaardiging voor dit ingrijpen moet goed onderbouwd zijn en ook moeten gelijkwaardige alternatieve ontbreken. Dit is in onze ogen zeer complex. De juridische haalbaarheid scoort daarom oranje. De controleerbaarheid is in principe goed, maar de uitvoerbaarheid is waarschijnlijk zeer complex. De toezichthouder moet nagaan of er beleid is op winstdeling en onderzoeken hoe dit in de praktijk te werk gaat. Dit is een arbeidsintensief en complex proces.

De maatregel betreft geen verstoring van het primaire proces in de sector. Wel kan er voor sommige ondernemingen sprake zijn van een administratieve belasting, omdat er interne toerekeningen ontwikkeld moeten worden en/of aanpassingen moeten plaatsvinden in administratieve systemen. Dit zijn wel eenmalige transitiekosten.

De maatregelen kan impact hebben op de aantrekkelijkheid als werkgever omdat de financiële positie van partner van de accountantstak mogelijk in negatieve zin wordt beïnvloed. De reden hiervoor is dat de controlepartner niet langer kan meedelen in de winst van de adviestak en daardoor een lagere beloning heeft. Niet alle gesprekspartners kijken hier echter op dezelfde manier tegenaan. Er is geen impact op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en waarschijnlijk ook geen effect op de marktwerking in de accountancysector.

Tabel 4.3 Beoordeling maatregel 3: Beperking op winstdeling

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Oranje
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Groen
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Oranje
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Groen
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Geel
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Groen

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

4.2 Inperken kruissubsidies

Maatregel 4: Tarieven inhuur marktconform

Vormgeving maatregel

De controletak van de accountantsorganisatie mag alleen medewerkers van de adviestak inhuren voor een wettelijke controle tegen een marktconform tarief volgens, het zogeheten *arms-length principle*.²⁹

Vormgevingskeuzes:

- Wanneer is er sprake van interne inhuur van specialisten?
- In hoeverre geldt dit ook voor specialisten in dienst van de controletak zijn, maar in de praktijk veel advieswerk doen?
- Op welke wijze wordt het marktconforme tarief geoperationaliseerd? Gebeurt dit aan de hand van open normen of vastgestelde definities? Vindt er benchmarking plaats?
- Wie controleert het en op welke manier vindt controle plaats? Het ligt hier voor de hand dat dit de AFM wordt.
- Voor welke accountantsorganisaties geldt het verbod? Er moet besloten worden of dit slechts voor accountantsorganisaties boven een bepaalde omvang geldt (en zo ja, waar de grens ligt). Daarbij speelt dat de kleinste accountantsorganisaties nu geen scheiding tussen een adviestak en een controletak kennen.

Verondersteld werkingsmechanisme

Bij wettelijke controles, met name bij grotere cliënten, maakt de controletak vaak gebruik van specialisten van de adviestak. De adviestak kan de controletak subsidiëren door een lager dan marktconform tarief te rekenen. Hierdoor maakt de controletak minder kosten en dus meer winst, dankzij de ondersteuning van de controletak. Dit creëert een financiële afhankelijkheid van de adviestak waarbij de controletak niet 'haar eigen broek ophoudt' en een prikkel die mogelijk niet in het publieke belang is. Deze prikkel is dat door deze afhankelijkheid de controletak bij beslissingen over bijvoorbeeld klantacceptatie of investeringen mogelijk minder inspraak heeft.

Door de controletak te verplichten alleen tegen een marktconform tarief de specialisten van de adviestak in te huren, is deze kruissubsidie niet mogelijk. Als tarieven marktconform zijn, ondersteunt de adviestak niet eventuele inkomsten van de controletak.

Gesprekspartners bij de Big Four verwachten bij deze maatregel geen grote effecten, maar stellen wel dat het een goed principe is voor interne tarieven. Ze geven aan dat er intern al marktconforme tarieven worden gehanteerd, maar dat dit niet betekent dat die tarieven hetzelfde zijn als bij externe inhuur. Tarieven kunnen bijvoorbeeld verschillen omdat interne inhuur efficiënter is, omdat er bijvoorbeeld extra overeenkomsten gesloten hoeven te worden. Een belangrijke voorwaarde is dat adviseurs wel beschikbaar blijven voor controleopdrachten waar hun expertise nodig is. Ze stellen dat dit beter intern te regelen is dan met een extern adviesbureau, ook al zouden de tarieven marktconform zijn.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's zien geen perverse prikkels in de huidige tariefstelling en verwachten ook niet dat het aanpassen van interne tarieven tot een kwaliteitsverbetering leidt. Zij stellen dat dit ook de huidige praktijk

²⁹ Het 'arms length principle' houdt in dat de prijs die een onderneming betaalt om goederen of diensten te kopen van een verbonden bedrijfsentiteit dezelfde is als wanneer de twee entiteiten niet verbonden zouden zijn.

is en dat een marktconform tarief ook waarborgt dat adviseurs beschikbaar blijven voor de controletak, omdat het voor hen niet uitmaakt of zij interne of externe adviesopdrachten uitvoeren.

De kleinste accountantsorganisaties hebben op dit moment (zowel juridisch als de facto) geen splitsing tussen een controletak en een adviestak, dus het verschijnsel van 'interne inhuur' bestaat daar in de huidige vorm niet.

Een expert verwacht dat deze maatregel, en de andere maatregel onder 'inperken kruissubsidies' tot veel complexiteit leiden. Complexiteit biedt ruimte voor het oprekken van de regels en manipulatie. Bij een combinatie van complexe maatregelen zijn er meer (onverwachte) neveneffecten dan bij een heldere maatregel zoals maatregel 1. Een andere expert vult aan dat als winstdeling beperkt wordt (maatregel 3), dat er een prikkel ontstaat om eventuele verdeling via de interne verrekenarieven te regelen. Dat zou maatregel 4 extra nodig maken.

In de focusgroep werd nog benoemd dat een variant op deze maatregel zou kunnen zijn dat er transparantie over de tarieven voor interne inhuur wordt gegeven.

Handhaafbaarheid (overheid)

Het verbod op kruissubsidies (maatregelen 4, 5 en 6) houdt een regulering van de bedrijfsvoering in, maar grijpt niet rechtstreeks op het eigendomsrecht in, zoals dat het geval is bij een verbod op winstdeling. Niettemin is de maatregel ingrijpend voor de onderneming en de aandeelhouders. Toch kunnen maatregelen 5 en 6 wel *indirect* leiden tot een verandering in aandeelhoudersverhoudingen en daarmee eigendomsregulering. De proportionaliteit van de maatregel is daarom belangrijk. Een juridisch expert stelt dat deze maatregel, net als andere maatregelen die kruissubsidies inperken, het beste te regelen is als vergunningseis voor accountantsorganisaties.

Het verbieden van kruissubsidies kan proportioneel zijn, dus evenredig met het te dienen doel, als de maatregel voldoende effectief is. We schatten in dat deze maatregel proportioneel is, gelet op de beperkte impact op de bedrijfsvoering. Het is niet ondenkbaar dat deze maatregel op zichzelf onvoldoende effectief is, maar dat dit wel het geval is in combinatie met andere maatregelen.

De rechtvaardiging is gelegen in de economische theorie dat bij het beëindigen van kruisbestuiving vanuit de adviesactiviteiten de auditactiviteiten onafhankelijker, beter geprijsd en daarmee betrouwbaarder zullen worden. De wetgever heeft een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of het algemeen belang is gediend met de maatregel. Het is voor de juridische toets dus van belang of de maatregel daadwerkelijk effectief zal zijn. Het gaat bovendien om de uitvoering van een publieke taak.

Een andere expert stelt dat deze maatregel, in combinatie met transparantie (maatregel 9), een signalerend effect kan hebben. Op geaggregeerd niveau kan zichtbaar worden gemaakt wat het gemiddelde tarief en het aantal uren voor inhuur van advies was. De AFM kan hier kritische vragen over stellen als er structurele en grote verschillen zijn. Ook adviesklanten kunnen vragen stellen als zij een groot verschil in tarieven zien, dit kan ook een prikkel zijn om de interne tarieven marktconform te maken

De maatregel kent de volgende knelpunten ten aanzien van de controleerbaarheid:

- Een definitie van een marktconform tarief is nodig. Dit tarief kan en zal verschillen naar type adviesdienst. De overheid, toezichthouder of de markt moet vaststellen wat marktconform is. Een complicerende factor kan zijn dat kosten of efficiëntie kunnen verschillen tussen accountantsorganisaties, wat zich vertaalt in hogere of lagere tarieven.

- Marktwwaarden fluctueren met economische omstandigheden, kosten, vraag en aanbod, de mate van concurrentie. De vraag is of en hoe dergelijke factoren kunnen worden meegenomen en hoe een marktconform tarief op periodieke basis bijgesteld kan worden.
- De praktijk binnen accountantsorganisaties moet worden gecontroleerd. De vraag is of dit de verantwoordelijkheid van de AFM is of van de controlerend accountant (d.w.z. de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de andere accountantsorganisatie uitvoert). Er is inzage in de tarieven nodig, dit moeten accountantsorganisaties registreren en rapporteren aan de toezichthouder/controlerend accountant.

Werkbaarheid (sector)

Deze maatregel kent enkele operationele knelpunten:

- Het moet duidelijk zijn of een specialist voor de adviestak werkt of niet.
- Mogelijk is er een separate juridische entiteit voor de controletak en de adviestak nodig om dit uit te voeren.
- Sommige accountantsorganisaties hebben geen separate takken. In hoeverre is de regelgeving toepasbaar op deze accountantsorganisaties?

Gesprekspartners bij de Big Four stellen dat het vastleggen van de tarieven bij transfer pricing veel bureaucratie met zich mee zal brengen. Het is niet lastig om een marktconform tarief vast te stellen, want vrijwel alle adviseurs verrichten ook externe opdrachten. Echter, er zijn met interne inhuur minder kosten om bijvoorbeeld onafhankelijkheid van de adviseur te toetsen etc., minder contracten nodig. Daarom ligt het interne tarief vaak lager dan externe tarieven. Door interne en externe tarieven volledig gelijk te trekken, reken je volgens hen in feite extra kosten door aan de controletak, terwijl deze kosten niet gemaakt hoeven worden. Een grote uitdaging in de werkbaarheid zit volgens de gesprekspartners in het beschikbaar houden (in kwantiteit en kwaliteit) van de adviseurs voor controleopdrachten.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's geven aan dat dit geen complexe maatregel is om door te voeren. De uurtarieven zijn bekend, die moeten dan nog doorgerekend worden. Een accountantsorganisatie stelt dat de interne tarieven geen sturingsrol in de organisatie hebben, ze zijn er voor de managementinformatie, maar verder zijn ze niet van belang.

Een expert verwacht dat deze maatregel tot veel bureaucratie gaat leiden omdat alle transfer pricing moet worden vastgelegd en geregeld. Een andere expert verwacht dat de maatregel goed uitvoerbaar is, mist deze niet te bureaucratisch wordt gemaakt. Er moeten dan een relatief simpele methode komen om een marktconform tarief vast te stellen.

De kleinste accountantsorganisaties hebben op dit moment (zowel juridisch als de facto) geen splitsing tussen een controletak en een adviestak, dus het verschijnsel van 'interne inhuur' bestaat daar in de huidige vorm niet.

Economische neveneffecten

- Als marktconforme tarieven ertoe leiden dat de controletak meer moet betalen voor de inhuur van specialisten, neemt de prijs van de wettelijke controle toe. Dit is dan een reflectie van eventuele kruissubsidies die op dit moment worden gegeven.
- Regulering kan leiden tot ontwijkgedrag. Indien het tarief verhoogd wordt, kan de maatregel omzeild worden door minder uren te factureren dat ment daadwerkelijk uitvoert. Zo blijft de formele prijs marktconform, maar wordt er toch een kruissubsidie gerealiseerd.
- Als marktconforme tarieven ertoe leiden dat de controletak meer moet betalen kan deze ervoor kiezen om minder vaak een specialist van de adviestak in te huren. Indien de kennis wel essentieel is voor de wettelijke

controle, kan de kwaliteit van de wettelijke controle onder druk komen te staan, als de prijs richting de cliënt niet verhoogd wordt.

- Indien de tarieven van interne inhuur dichterbij tarieven van externe inhuur liggen, is het mogelijk dat de controletak kiest voor externe inhuur van specialisten. Dit vermindert de aantrekkelijkheid voor accountantsorganisaties om een controle- en adviestak te combineren in één bedrijf. Hiermee komen er mogelijk meer audit-only accountantsorganisaties in Nederland.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's stellen dat deze maatregel leidt tot minder interne cohesie tussen de controletak en adviestak. Waar nu sommige klanten gedeeld zijn, verwachten ze bij deze maatregel meer discussie over wiens klant het is. Een vraag is hoe zich het vaststellen van een marktconforme prijs zich verhoudt tot de mogelijkheid om in concurrentie af te wijken van tarieven. Als vaststellen van een marktconforme prijs ertoe leidt dat alle ondernemingen dezelfde prijs vragen voor dezelfde dienst, kan hier een concurrentiebeperkend element in zitten.

Een expert verwacht dat deze maatregel leidt tot een hogere controleprijs voor klanten. Als er hogere interne tarieven worden betaald, gaat dit of ten koste van de marge van de controletak, of de prijs van een controle moet omhoog. Hogere tarieven zouden een vertaling zijn van het wegvallen van een impliciete subsidie vanuit de adviestak aan de controletak. Het spiegelbeeld van hogere kosten voor controle is daarmee lagere kosten voor advies (mits er voldoende concurrentie is aan de advieskant zodat lagere kosten zich vertalen in lagere tarieven voor de klant).

Algemeen beeld

De maatregel is juridisch implementeerbaar, waarbij het definiëren van marktconformiteit wel aandacht vergt. De controleerbaarheid en met name de uitvoerbaarheid van deze maatregel zijn lastig, omdat het soms ingewikkeld kan zijn om vast te stellen wanneer een tarief wel of niet marktconform is. Dit vergt een vergaande inzage door de toezichthouder in de interne cijfers, die de accountantsorganisaties moeten aanleveren.

Er zijn risico's voor de verstoring van de primaire processen als invoeren van deze eis leidt tot interne discussies over allocatie van mensen of tijdsbesteding. Indien deze maatregel leidt tot een fundamentele verandering van hoe accountantsorganisaties adviseurs inzetten op controle-opdrachten, geldt de beoordeling oranje. Uit interviews met accountantsorganisaties blijkt dat de interne tarieven vaak al dicht onder het marktconforme tarief liggen, dus wij verwachten geen zware verstoring van het primaire proces. De administratieve belasting is beperkt, want veel accountantskantoren hanteren nu ook interne verrekentarieven en registreren deze ook in systemen. Indien er langlopende contracten zijn waarbij de tarieven voor meerdere jaren vastleggen, vergt de invoering van deze maatregel extra administratieve lasten.

Er is geen effect op de aantrekkelijkheid van accountantskantoren als werkgever, terwijl er ook geen effect is op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Wel kunnen de kosten voor wettelijke controle stijgen omdat er een impliciete kruissubsidie wegvalt. Dit raakt dan de te controleren organisaties en bedrijven.

Tabel 4.4 Beoordeling maatregel 4: Tarieven inhuur marktconform

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Groen

Categorie	Beoordelvraag	Beoordeling
Werkbaarheid (sector)	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichhouder?	Oranje
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Geel
	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Geel
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Geel
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Groen

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Maatregel 5: Eigen financiering investeringen

Vormgeving maatregel

De controletak van de accountantsorganisatie financiert haar eigen (toekomstige) investeringen. Bij gezamenlijke investeringen met de adviestak, vindt er een toerekening plaats op basis van een verdeelsleutel kosten o.b.v. het gebruik van de investering (bijvoorbeeld fte of omzet). Financiering van de investering door of van een andere tak dan de accountantstak is mogelijk via een interne lening die tegen marktconforme voorwaarden wordt verleend.

Enkele vormgevingskeuzes zijn:

- Duidelijke afbakening van wat gezien moet worden als een investering is en bepaling van een grondslag voor toerekening van de investeringskosten.
- Vaststellen wat marktconforme voorwaarden zijn voor een interne lening.
- De grondslag voor evenredige verdeling moet worden bepaald, mogelijke grondslagen zijn
 - Aantal fte
 - Omzet
 - Winst
 - Gebruik van diensten
- Wie controleert het en op welke manier vindt controle plaats? Het ligt hier voor de hand dat dit de AFM wordt.
- Voor welke accountantsorganisaties geldt het verbod? Er moet besloten worden of dit slechts voor accountantsorganisaties boven een bepaalde omvang geldt (en zo ja, waar de grens ligt). Daarbij speelt dat de kleinste accountantsorganisaties nu geen scheiding tussen een adviestak en een controletak kennen.

Verondersteld werkingsmechanisme

Als de adviestak investeringen voor de controletak financiert, is dit een mogelijke bron voor kruissubsidies en een afhankelijkheidsrelatie. Deze kruissubsidies creëren een afhankelijkheid van de adviestak voor de controletak. Door de controletak te verplicht zelf een evenredige financiële bijdrage aan investeringen te leveren, vindt deze kruissubsidie niet plaats.

Gesprekspartners bij de Big Four stellen dat investeringen voornamelijk vanuit het internationale netwerk worden gefinancierd, waar elk land naar rato aan bijdraagt. Op wereldwijd niveau wordt de strategie en de investeringen bepaald, dus een scheiding tussen financieringsstromen, zoals de maatregel voorstelt, gaat voorbij aan de realiteit.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's zien geen perverse invloed van financiering van investeringen uit middelen van de adviestak. Zij stellen dat beide takken bijdragen aan de financiering van investeringen.

Handhaafbaarheid (overheid)

Zie de juridische knelpunten onder maatregel 4. Deze maatregel heeft mogelijk grote economische neveneffecten, waardoor de kans reëel is dat de gevolgen van deze maatregel mogelijk niet evenredig zijn met het beoogde doel (proportionaliteit). Dit doet zich voor als deze maatregel leidt tot een beperking van investeringen en verminderde controlekwaliteit, in plaats van een meer onafhankelijke financiering van de investeringen.

De controleerbaarheid van deze maatregel vereist dat er een lijst met investeringen moet worden opgesteld en dat moet worden vastgelegd welke verdeelsleutel wordt gehanteerd. Complicerende factoren zijn hierbij dat de gehanteerde verdeelsleutel per onderneming kan verschillen. Ook kunnen er moeilijk verifieerbare of onzekere kosten een rol spelen.

Werkbaarheid (sector)

Deze maatregel kent enkele operationele knelpunten:

- Hoe definieer je investeringen? Er is op dit moment geen duidelijk afgebakende definitie van wat gezien moet worden als een investering beschikbaar.³⁰
- De baten van investeringen moeten te verdelen zijn naar controletak en adviestak. Dit kan mogelijk naar omzet of fte, maar is mogelijk ook complexer en kan tot interne discussies leiden.
- Eventuele kruissubsidies kunnen worden verplaatst naar andere gezamenlijke financieringen, zoals huisvesting of IT.
- Verdeelsleutels kunnen verschillen per onderneming doordat de karakteristieken verschillen. Hoe kan worden voorkomen dat verdeelsleutels op niet-objectieve gronden verschillen tussen bedrijven?
- Het spectrum aan mogelijke voorwaarden bij financiering via interne leningen worden is heel breed. Leningdocumentatie is vaak heel omvangrijk. Om tot een soort benchmark te komen zouden er vaste elementen van leningsvoorwaarden moeten zijn.

Gesprekspartners van de Big Four stellen dat deze maatregel tot veel bureaucratie en complexiteit zou leiden, omdat de huidige financiering van investeringen niet zo is als de maatregel veronderstelt. De financiering komt uit het internationale netwerk, Nederlandse regelgeving zou dit verstoren. Dan zouden investeringen waar de Nederlandse controletak van profiteert alleen voor Nederland toegerekend en verantwoord moeten worden, terwijl dat in andere landen niet het geval is.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's zien dit als een complex uit te voeren maatregel. Als dit wordt doorgevoerd, moet er tussen alle partners onderhandeld worden over welke investering wel/niet wordt uitgevoerd met de beschikbare middelen en wie welke lasten draagt. Volgens sommige gesprekspartners zal dit ten koste gaan van

³⁰ De Belastingdienst definieert investeringen in bedrijfsmiddelen als volgt: 'Bedrijfsmiddelen zijn zaken die u gebruikt in uw onderneming en die u niet wilt verkopen. U hebt ze nodig om uw producten te kunnen maken of uw diensten te kunnen verlenen. Bij bedrijfsmiddelen moet u denken aan machines, transportmiddelen, gereedschappen, inventaris en dergelijke. Maar ook goodwill of vergunningen kunt u beschouwen als bedrijfsmiddelen.'

de cultuur dat men samen één onderneming vormt. De scheiding is alleen voor de administratie en heeft geen stimulerend effect op investeringen in de controlekwaliteit. Voor de kleinste accountantsorganisaties geldt dat ze nu geen splitsing tussen een adviestak en een controletak hebben.

Economische neveneffecten

- Als door het wegvallen van de kruissubsidie de controletak minder investeert, kan dit nadelig zijn voor de kwaliteit van de wettelijke controle.
- Bij een financiering via een interne lening is er nog steeds sprake van een afhankelijkheid van de adviestak. Deze is minder direct aanwezig dan bij een directe financiering van de investering, maar de afhankelijkheid is niet volledig weggenomen.
- Het is door het wegvallen van kruissubsidies niet meer mogelijk om incidentele tegenvallers of grote investeringen bij de audittak te ondersteunen uit de adviestak.

Gesprekspartners van de Big Four stellen dat bij deze maatregel een deel van de financiering van investeringen zou wegvallen, omdat die investeringen dermate groot zijn dat de controletak deze niet alleen kan opbrengen. Het gevolg daarvan kan zijn dat er minder geïnvesteerd wordt in de (kwaliteits)systemen. Ook denken sommige gesprekspartners dat de maatregel zal leiden tot verdere consolidatie in de sector omdat de businesscase voor controle activiteiten niet altijd rond te krijgen is. Ook kan het de prikkels versterken om gebruik te maken van kantoren die vanuit het andere Europese landen opereren

Een expert geeft aan dat de kostprijs voor controles omhoog zal moeten gaan, of er zal minder geïnvesteerd worden. Als de kostprijs omhooggaat, zullen wellicht andere bedrijven ook kiezen voor een buitenlandse accountant.³¹ Deze expert geeft aan dat die ontwikkeling onwenselijk zou zijn omdat buitenlandse accountantsorganisaties aan minder strenge vereisten moeten voldoen.

Algemeen beeld

Deze maatregel is juridisch te implementeren, waarbij er wel aandacht moet zijn voor de afbakening van investeringen. De controleerbaarheid en uitvoerbaarheid zijn complex, omdat er (achteraf) verificatie van investeringsbeslissingen en de financiering daarvan nodig is. De toezichthouder moet dit opvragen bij de accountantsorganisaties en beoordelen. Dit proces lijkt niet makkelijk te automatiseren.

De maatregel kan voor sommige accountantsorganisaties sterk ingrijpen op de primaire processen, omdat de controletak van bepaalde accountantsorganisaties niet zelfstandig de investeringen die nodig zijn om de kwaliteit van de audit diensten te verbeteren, kunnen financieren. Dit geldt overigens niet voor alle accountantsorganisaties. Bij accountantsorganisaties in internationale netwerken komt het ook geregeld voor dat investeringen via het internationale netwerk worden gefinancierd. Het splitsen van de financiering van die investeringen is dan zeer complex. Ook leidt de maatregel tot meer administratieve lasten, omdat de kosten nu anders moeten worden toegedeeld. In het geval van interne leningen, moet omvangrijke leningdocumentatie worden opgesteld. Daarnaast komt dat gesprekspartners stellen dat de nodige investeringen in controlekwaliteit al worden gedaan en dat over de financiering vanuit de adviestak geen discussies zijn. De onafhankelijke beslissingen over de investeringen kunnen ook via de interne governance (bijv. RvC) worden geregeld.

³¹ Ten tijde van dit onderzoek [verscheen in het nieuws](#) dat het beursgenoteerde bedrijf Value8 de Portugese accountantsorganisatie CFA heeft ingehuurd om de wettelijke OOB-controle uit te voeren.

De maatregel zal de mogelijkheid van accountantskantoren inperken om investeringen te doen als financiering van de adviestak wegvalt. Indien accountantsorganisaties niet meer in staat zijn de nodige investeringen zelf op te brengen, zal er mogelijk consolidatie plaatsvinden.

Tabel 4.5 Beoordeling maatregel 5: Eigen financiering investeringen

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Geel
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Geel
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Geel
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Oranje
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Oranje

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Maatregel 6: Eigen financiering ondersteunende diensten

Vormgeving maatregel

De controletak van de accountantsorganisatie financiert de ondersteunende diensten waar ze gebruik van maakt zelf, bijvoorbeeld via een evenredige bijdrage naar fte of omzet.

Enkele vormgevingskeuzes zijn:

- Er moet een duidelijke afbakening zijn van wat gezien moet worden als een ondersteunende dienst en bepaling van een grondslag voor toerekening van eventuele kosten.
- De grondslag voor evenredige verdeling van de kosten moet worden bepaald, mogelijke grondslagen zijn
 - Aantal fte
 - Omzet
 - Winst
 - Gebruik van diensten
- Wie controleert het en op welke manier vindt controle plaats? Het ligt hier voor de hand dat dit de AFM wordt.
- Voor welke accountantsorganisaties geldt het verbod? Er moet besloten worden of dit slechts voor accountantsorganisaties boven een bepaalde omvang geldt (en zo ja, waar de grens ligt). Daarbij speelt dat de kleinste accountantsorganisaties nu geen scheiding tussen een adviestak en een controletak kennen.

Verondersteld werkingsmechanisme

Financiering van ondersteunende diensten vormen een andere potentiële bron van een kruissubsidie, bijvoorbeeld doordat de adviestak meer dan evenredig de kosten van bijvoorbeeld huisvesting, IT, en ondersteunende diensten draagt, waardoor de controletak minder kosten heeft en dus hogere winsten. Dit creëert een afhankelijkheid voor de controletak van de adviestak.

Door deze kruissubsidie in te perken, perkt men ook die afhankelijkheid in.

Handhaafbaarheid (overheid)

Zie de juridische knelpunten onder maatregel 4.

De controle van deze maatregel door een toezichthouder kan complex zijn als niet alleen de procesmatige inrichting beoordeeld moet worden, maar ook de feitelijke implementatie en uitwerking van die inrichting. In dat geval dient er diep in de boeken en de precieze voorwaarden van eventuele service level agreements (SLA) gedoken te worden om te controleren of de feitelijke realisatie overeenkomst met hetgeen procesmatig is vastgelegd. Een evenredige verdeling van kosten tussen audit en consultancy (bijvoorbeeld naar fte of omzet) vraagt ook om informatie over de adviesdiensten, die informatie is er bij de toezichthouder nu niet of nauwelijks.

Werkbaarheid (sector)

- Het gebruik van de gezamenlijke diensten/systemen/gebouwen moeten verdelen te zijn naar controletak en adviestak. Dit kan naar omzet of fte, maar is mogelijk ook complexer.
- Afhankelijk van de vormgevingskeuzes dienen interne registratiesystemen beschikbaar te zijn om te bepalen hoe de evenredige bijdrage er uit moet zien.

In interviews stelt een aantal van de gesprekspartners bij de Big Four dat hun organisatie de maatregel al heeft doorgevoerd. Een gesprekspartner geeft aan dat er een externe accountant is die nagaat of de kostendoorbelasting logisch is en dat rapportage aan de toezichthouder hiervan geen extra belasting zou vormen. In dat opzicht zijn er geen operationele knelpunten. Diverse gesprekspartners benoemen dat het vanuit bedrijfseconomisch perspectief ook gezond is om te weten welke kosten bij welke activiteiten horen. Wel geven ze aan dat het belangrijk is dat organisaties hierin vrijheid houden, omdat de verdeelsleutel per bedrijfsactiviteit anders kan zijn, bijvoorbeeld vanwege intensiever gebruik van IT of HR. De gesprekspartners geven wel mee dat externe controle hiervan, bijvoorbeeld door de toezichthouder, tijdrovend en complex kan zijn.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's stellen dat deze discussie niet bij hun organisatie speelt, dat het toerekenen van alle lasten complex zou zijn en dat zij de toegevoegde waarde ervan niet inzien. Voor de kleinste accountantsorganisaties geldt dat ze nu geen splitsing tussen een adviestak en een controletak hebben.

Een expert verwacht ook bij deze maatregel bureaucratie. In de focusgroep werd nog benoemd dat een variant op deze maatregel zou kunnen zijn dat er transparantie over de kostendoorbelasting van de ondersteunende diensten wordt gegeven.

Economische neveneffecten

- Een mogelijk neveneffect is als er in financiering een harde scheiding komt, dat er uiteindelijk in de ondersteunende diensten ook een scheiding komt, bijvoorbeeld een HR-afdeling voor de controletak en een HR-afdeling voor de adviestak, om discussies over kostenallocaties te voorkomen (bij enkele accountantsorganisaties is dit al zo). Dit zou schaalvoordelen kunnen beperken en tot hogere kosten kunnen

leiden. Tegelijkertijd is de verwachting dat als de schaalvoordelen van één HR afdeling groot genoeg zijn, ondernemingen dit in de praktijk zo vorm zullen geven.

Algemeen beeld

De maatregel is juridisch te implementeren. De controle van een SLA die aan dienstverlening ten grondslag ligt en nagaan of aan de voorwaarden voldaan is, is waarschijnlijk complex voor de toezichthouder. Deze handeling is waarschijnlijk ook lastig te automatiseren. De controleerbaarheid en uitvoerbaarheid scoren daarom geel.

Om de maatregel in te voeren, moeten ondernemingen de kosten ondersteunende diensten gaan toerekenen aan verschillende activiteiten. Dit vormt geen verstoring van het primaire werkproces, maar leidt wel tot een hogere administratieve belasting voor ondernemingen. In het geval van internationale ondernemingen die bepaalde diensten op (internationaal) holdingniveau inkopen, kan het ertoe leiden dat er speciaal voor Nederland een extra kostentoekening moet plaatsvinden. Omdat accountantsorganisaties al met kostenplaatsen werken, zal de impact waarschijnlijk beperkt zijn.

Er zijn geen directe gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen en beperkte effecten op de markt voor accountancydiensten. Als schaalvoordelen verloren gaan, kan dat tot consolidatie en verminderde concurrentie leiden. Wij achten dit echter een gering risico.

Tabel 4.6 Beoordeling maatregel 6: Eigen financiering ondersteunende diensten

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Groen
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Geel
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Geel
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Groen
	5. Administratieve belasting: Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Geel

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

4.3 Governance en juridische structuur

Maatregel 7: Verplichte eigen Raad van Bestuur (en eventueel RvC) voor de controletak

Vormgeving maatregel

Accountantskantoren moeten een aparte RvB (en mogelijk aanvullend een eigen RvC) instellen voor de adviestak en de controletak. Dit kan onderdeel zijn van verplichte toepassing van een op accountantsorganisaties toegesneden variant van het wettelijk structuurregime. Voor accountantsorganisaties met een vergunning voor wettelijke controles bij OOB's geldt dat er een orgaan moet zijn dat belast is met het intern toezicht. Het wetsvoorstel toekomst accountancysector bevat ook de vereiste voor de twintig grote accountantsorganisaties om een intern toezichthoudend orgaan in te stellen, waar de voorgeschreven bevoegdheden belegd zijn, in navolging van aanbeveling 10 van de CTA³² om een op het structuurregime³³ geïnspireerd regime voor OOB en grote niet-OOB accountantsorganisaties in te voeren. Als ervoor wordt gekozen deze vereiste aan meer accountantskantoren op te leggen, is een relevante keuze waar deze grens komt te liggen en welke organisaties als 'groot' worden aangemerkt. De kleinste accountantsorganisaties hebben immers nu (juridisch en de facto) geen aparte 'takken'.

Als het gaat om een RvB of RvC in formele zin, betekent dit - vermoedelijk - dat de controletak en adviestak feitelijk gescheiden juridische entiteiten moeten zijn. In de uitwerking van deze maatregel gaan we hier in eerste instantie van uit. Een minder verstrekkend alternatief zou nog kunnen zijn dat aan de accountantsorganisatie een governance wordt voorgeschreven die een feitelijk onafhankelijk het bestuur van de controletak moet borgen. Aanvullend zou dan kunnen worden voorgeschreven dat één of meerdere bestuursleden van de rechtspersoon moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de controletak. Ten aanzien van de RvC kan dan ook worden geregeld dat een bepaald aandeel van de leden van de RvC toeziet op de controletak van de organisatie, of dat een bepaalde verdeling van de stemrechten wordt toegekend ten aanzien van besluiten die de controletak aangaan.

Verondersteld werkingsmechanisme

De gedachte hierachter is dat het niet wenselijk is dat de controletak te veel wordt aangestuurd door de adviestak, omdat de belangen dan te veel door elkaar kunnen gaan lopen. Hiervan kan sprake zijn wanneer zowel de controle- en adviestak onder één overkoepelend bestuur staan. AFM-onderzoek uit 2021 naar de werkwijze van RvC's bij OOB-accountantsorganisaties toont aan dat zij bijdragen aan de focus op kwaliteit, alhoewel dat verschilt per accountantsorganisatie.³⁴ Ook de CTA (2020) heeft eerder betoogd dat de governance van accountantsorganisaties een materiële invloed hebben op de controlekwaliteit.

Deze maatregel kan leiden tot de gewenste belangrijke verschuivingen in de zeggenschapsverhouding binnen de organisatie. Een aparte RvB en ook RvC dragen eraan bij dat de overwegingen met betrekking tot de bedrijfsvoering, aansturing van de organisatie en strategische keuzes onafhankelijk worden gemaakt van de adviestak. Ook draagt het eraan bij dat de strategie en bedrijfsvoering wordt gericht op de kwaliteitsindicatoren van de wettelijke controles.

³² Zie het rapport 'Vertrouwen op controle' van de Commissie toekomst accountancysector uit 2020.

³³ Boek 2 voor vennootschappen kent het zogenoemde structuurregime voor vennootschappen die een bepaalde omvang hebben bereikt. Dit regime stelt een raad van commissarissen verplicht waaraan tevens een versterkte positie is toegekend. De raad van commissarissen dient onder andere bepaalde strategische besluiten van de directie goed te keuren.

³⁴ Dit staat nader beschreven op de [website van de AFM](#).

Gesprekspartners bij de top 20 RV's stellen dat vrijwel alle accountantsorganisaties gescheiden juridische entiteiten hebben en een deel ook een eigen bestuur. Wel wordt de strategie op holdingniveau bepaald. Het hebben van gescheiden juridische entiteiten is de facto een verplichting om een AFM-vergunning te verkrijgen. Kantoren die geen separate RvB hebben, stellen dat deze maatregel tot een zwaardere governance leidt, maar niet per se tot een verhoogde focus op kwaliteit. Zij verwachten dat deze maatregel leidt tot twee bedrijven onder één dak, maar geen verhoogde controlekwaliteit.

Een expert ziet deze maatregel als een randvoorwaarde om een ringfencing model (maatregel 2 tot en met 6) door te voeren.

Handhaafbaarheid (overheid)

Als we deze maatregel strikt interpreteren, houdt deze in dat de controletak en de adviestak twee verschillende rechtspersonen moeten zijn om uitvoering te kunnen geven aan de maatregel. De gescheiden controle- en adviestak kunnen onder een holdingvennootschap worden gehangen om de eenheid te bewaren. Het is praktisch gezien niet mogelijk om meerdere RvB's of RvC's in de formele zin van het BW in te stellen binnen één rechtspersoon. Wat wel zou kunnen, is dat aan bestuursleden bepaalde taken ten aanzien van de controletak worden toegewezen, maar dat leidt niet tot meerdere RvB's en valt buiten deze maatregel.

Op voorhand lijkt het mogelijk om een dergelijk structuurregime voor te schrijven. De effectiefste manier om deze maatregel toe te passen zou zijn door die onderdeel te maken van de vergunningseisen. De proportionaliteit zal hierbij hoe verhoudt het te verwachten effect van de maatregel zich tot de mogelijke nadelige effecten voor de accountantsorganisatie. De proportionaliteit ziet uiteindelijk op het pakket aan maatregelen, waar deze maatregel onderdeel van kan zijn.

Ook het voorschrijven van een RvC moet in principe juridisch mogelijk zijn. Dit doet de ter consultatie *liggende Wet toekomst accountancysector* ook voor ca. twintig accountantsorganisaties. Het verschil is dat dat voorstel gaat over een RvC boven de 'holding', terwijl deze maatregel ook kan worden geïnterpreteerd als een RvC boven elke tak.

Werkbaarheid (sector)

Voor accountantskantoren waar de controletak en de adviestak al gescheiden entiteiten zijn, heeft deze maatregel geen effect, omdat deze al een gescheiden raad van bestuur hebben. Dit geldt in elk geval voor de Big Four-kantoren.

Voor accountantskantoren waar dit nog niet het geval is, is een herstructurering en oprichting van een of meerdere nieuwe vennootschappen nodig. Ook vergt het een reorganisatie op het gebied van governance. Dit is een eenmalige investering, die veel respondenten niet op vinden wegen tegen de baten.

Voor kleinere accountantskantoren lijkt de maatregel te veel gevraagd. Een feitelijke splitsing is niet werkbaar voor kantoren van beperkte omvang.

Voor internationale organisaties geldt dat de daadwerkelijke invloed van een RvC afhangt van de mate van vrijheid binnen de internationale governancestructuur, bijvoorbeeld een eventuele holding die erboven zit.

Gesprekspartners bij de Big Four stellen dat dit al de praktijk is bij de Big Four, maar dat het wel aan te raden is voor andere accountantsorganisaties. Een separate RvB kan meer focus brengen op controlekwaliteit. Het is wel belangrijk om de strategie in de overkoepelende RvB te bepalen, omdat de twee takken elkaar daar kunnen raken.

Gesprekspartners bij de top 20 RV's stellen dat er operationeel veel geregeld moet worden om separate juridische entiteiten te creëren, het is een ingrijpende aanpassing van de structuur. Voor de allerkleinste accountantsorganisaties zou dat nog sterker gelden, want zij hebben op dit moment op nog geen enkele wijze een splitsing tussen een controletak en een adviestak.

Economische neveneffecten

Er zijn weinig economische neveneffecten te verwachten. Wel kan een verplicht structuurregime met name voor kleinere kantoren leiden tot structureel hogere kosten, die uiteindelijk aan klanten zullen worden doorberekend.

Algemeen beeld

De maatregel is redelijk eenvoudig juridisch vorm te geven, door de verplichting op te nemen in de vergunningvoorschriften. De manier waarop de maatregel het best gecontroleerd kan worden zal nog moeten worden afgestemd, maar dit lijkt ook geen grote belemmering.

Er komt met deze maatregel een nieuwe managementlaag met bevoegdheden en daarnaast moet het primair proces zich nu vormen rondom twee juridische entiteiten. Er zijn accountantsorganisaties die dit al hebben, het is dus een goed werkbare maatregel. Echter, de transitie daar naar toe kan zware administratieve belasting geven. Daarnaast is de verwachting dat het niveau van administratieve lasten na de transitie hoger ligt dan voor de transitie. Wij verwachten geen effect op de aantrekkelijkheid van de werkgever.

Deze maatregelen hebben neveneffecten op de structuur van de accountancysector en de marktwerking. Voor kleinere accountantsorganisaties zijn de verstoring van het primair proces en de relatieve administratieve lasten waarschijnlijk hoger dan voor grote accountantsorganisaties, waarvan een aantal dit al hebben doorgevoerd.

Het knelpunt zit in de werkbaarheid voor de sector, en daarbovenop de proportionaliteit van de maatregel voor kleinere kantoren. Ook voor sommige top 20-kantoren zal de maatregel een ingrijpende structuurwijziging betekenen, indien de kantoren nu wezenlijk anders zijn georganiseerd. Voor kleinere kantoren kan een dergelijke verplichte structuurwijziging kunstmatig worden. Het is bovendien de vraag of de maatregel proportioneel is, dus weegt de te bereiken kwaliteitswinst op tegen de inspanningen die de kantoren hiervoor moeten verrichten en het hogere niveau van administratieve lasten. Wij verwachten dat deze maatregel op zichzelf niet bijdraagt aan het vergroten van de kwaliteit van de wettelijke controles.

Tabel 4.7 Beoordeling maatregel 7: Verplichte eigen Raad van Bestuur voor de controletak

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Geel
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Groen
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Groen
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Geel
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Oranje

Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Geel

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Maatregel 8: Gescheiden juridische entiteit

Vormgeving maatregel

Accountantsorganisaties brengen alle wettelijke controleactiviteiten onder in een aparte rechtspersoon. Deze entiteit kan wel met andere entiteiten onder één holding opereren, zoals nu bij een aantal grote kantoren de facto al het geval is. Dit is echter geen wettelijke vereiste, ook niet bij OOB-vergunningshouders.³⁵ Deze maatregel omvat niet per se dat er een gescheiden P&L gevoerd wordt.

Voor de inrichting moet worden besloten op welke accountantsorganisaties de maatregel van toepassing is. Voor de allerkleinste accountantsorganisaties, met slechts enkele medewerkers, lijkt de maatregel niet proportioneel.

Verondersteld werkingsmechanisme

Het scheiden van juridische entiteiten heeft op zichzelf niet direct een effect op de onafhankelijkheid van de audit zelf.³⁶ Wel betekent dit dat er een scheiding wordt aangebracht in bestuur, governance en mogelijk toezicht waardoor de onafhankelijkheid van de controlefunctie beter geborgd kan worden. De sturing en controle voor de controletak en de adviestak kunnen nu immers onafhankelijk van elkaar opereren. Deze maatregel zal dus voornamelijk effectief zijn in combinatie met andere maatregelen. Als de entiteiten onder één holding worden ondergebracht, kunnen de organisaties nog wel hun identiteit behouden en als een eenheid naar buiten treden.

Aandachtspunt hierbij is dat als de gescheiden entiteiten een holding boven zich hebben die instructies aan de dochter kan geven, nog steeds de vraag speelt in hoeverre de (audit)dochter onafhankelijk kan functioneren. Dus de instructiebevoegdheid van de moeder aan (het bestuur van) de auditdochter is een relevant punt, net als de benoeming en ontslag van het bestuur van de auditdochter. Daarvoor zullen andere governancevoorschriften nodig zijn.

Handhaafbaarheid (overheid)

Er zijn vermoedelijk verschillende manieren om af te dwingen dat de controletak van een accountantsorganisatie in een afzonderlijke juridische entiteit wordt ondergebracht. Dit zou wellicht kunnen door dit als vergunningvoorschrift op te nemen. Een aandachtspunt is in hoeverre de maatregel proportioneel is: wanneer het te verwachten effect beperkt is, dan zijn er wellicht rechtsgronden waarop de accountantskantoren zich kunnen beroepen om de maatregel aan te vechten. Er zijn kantoren die nu anders georganiseerd zijn, die deze maatregel als ingrijpend

³⁵ Zie [dit overzicht](#) voor een samenvatting van de aanvullende waarborgen bij OOB-controle

³⁶ De [memorie van toelichting bij de wijziging van de Wta in 2016](#) zegt hierover: 'Onafhankelijk intern toezicht op de accountantsorganisatie biedt meer waarborgen voor een lange termijn beleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid. Hierdoor zal naar verwachting ook de kwaliteit van de wettelijke controle verbeteren.'

beoordelen. De proportionaliteit zal uiteindelijk moeten worden beoordeeld over het gehele pakket aan maatregelen, waar deze maatregel onderdeel van kan zijn. Voor kleinere kantoren lijkt de maatregel niet passend en voor hen zal een verplichte scheiding niet meer dan een symbolische waarde hebben.

Werkbaarheid (sector)

Er zijn al grote accountantskantoren die deze structuur hebben. Voor accountantskantoren van een kleinere omvang zal moeten worden bekeken of dit voor hen ook haalbaar is: welke reorganisatie is nodig, wat zijn de investeringskosten en wegen de kosten op tegen de mogelijke voordelen. Bij kleine kantoren lijkt de maatregel niet passend en te verstrekkend, maar voor middelgrote kantoren kan de maatregel wellicht wel een effect sorteren.

Een mogelijk knelpunt kan spelen bij een eventuele holding die er boven zit. De zeggenschap op holdingniveau zou kunnen conflicteren met die op lager niveau. Omdat dit bij OOB-kantoren ook al speelt in de praktijk (zij hebben immers hun controleactiviteiten veelal ondergebracht in aparte juridische entiteiten) lijkt dit knelpunt in de praktijk beperkt.

Gesprekspartners bij de Big Four stellen dat dit al de praktijk is bij de grootste kantoren. Deze maatregel sluit ook aan op maatregel 7 hierboven. Bij de invoering hiervan is het belangrijk om een leidraad te geven wat bij welke entiteit zou horen. Een voorbeeld is dat bij sommige kantoren IT-audits onder de controletak vallen en bij andere kantoren onder de adviestak.

Economische neveneffecten

Enkele gesprekspartners noemen dat bij gescheiden juridische entiteiten er mogelijk minder schaalvoordelen zijn, maar dit is niet de ervaring bij organisaties die al wel een gescheiden juridische entiteit hebben. Een verplicht structuurregime kan met name voor kleinere kantoren leiden tot structureel hogere kosten, die uiteindelijk aan klanten zullen worden doorberekend.

Als de maatregel ook van toepassing zou zijn op de allerkleinste accountantsorganisaties, dan kan dat die accountants stimuleren om voortaan enkel nog controlediensten of enkel nog adviesdiensten te verzorgen. Dat zou (kleine) MKB-bedrijven kunnen raken, want het zijn vooral de kleinere MKB-bedrijven die hun accountant vragen om de controle te combineren met advies.³⁷

Algemeen beeld

De maatregel is in principe juridisch haalbaar en controleerbaar. Er zijn al enkele accountantsorganisaties die dit vrijwillig hebben geregeld. De controle van de juridische structuur is voor de toezichthouder niet complex, daarom is het goed uitvoerbaar en handhaafbaar.

Deze maatregel kan overigens een manier zijn om invulling te geven aan andere maatregelen, ook als deze niet verplicht wordt gesteld. Immers, de voorgaande maatregel - het verplichtstellen van een RvB voor de accountantstak - kan alleen maar worden bereikt door het onderbrengen van de accountantstak in een eigen rechtspersoon. Ook maatregelen die een gescheiden boekhouding vereisen, kunnen mede worden uitgevoerd door het splitsen van de juridische entiteiten. Dan wordt deze maatregel feitelijk overbodig.

³⁷ Dit mogelijke neveneffect kan ook gelden voor maatregelen 2 tot en met 7; maar daar is het effect indirecter omdat de kleinste accountantsorganisaties eerst een splitsing zouden moeten doorvoeren die in hun werk nu nog niet bestaat.

Net als bij de vorige maatregel, heeft de maatregel voor sommige accountantskantoren geen impact, omdat ze al gescheiden entiteiten hebben (waaronder de Big Four). Voor sommige accountantskantoren die anders georganiseerd zijn is de maatregel juist wel ingrijpend. Zij zullen de juridische structuur van hun onderneming moeten aanpassen.

Het is daarbij de vraag of de maatregel proportioneel is, dus weegt de te bereiken kwaliteitswinst op tegen de inspanningen die de kantoren hiervoor moeten verrichten en het hogere niveau van administratieve lasten. Wij verwachten dat deze maatregel op zichzelf niet bijdraagt aan het vergroten van de kwaliteit van de wettelijke controles.

Tabel 4.8 Beoordeling maatregel 8: Gescheiden juridische entiteit

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Geel
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Groen
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Groen
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Geel
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Oranje
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Geel

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

4.4 Transparantie

Maatregel 9: Transparantie gescheiden winst- en verliesrekening

Vormgeving maatregel

De controletak van een accountantsorganisatie en de adviestak moeten een gescheiden winst- en verliesrekening rapporteren. Mogelijkerwijs kan hier ook wederzijdse inhuur worden gerapporteerd ter ondersteuning van de maatregelen onder het thema “inperken kruissubsidies”.

Vormgevingskeuzes die gemaakt moeten worden zijn op welke wijze gerapporteerd moet worden. In geval van het transparantieverlag heeft de accountantsorganisatie bijvoorbeeld de keuze over de wijze waarop deze gerapporteerd wordt. Dit kan als apart verslag, of als onderdeel van bijvoorbeeld de jaarrekening. Ook moeten er keuzes gemaakt worden over welke accountantsorganisaties dienen te rapporteren. Het is voorstelbaar dat kleinere

organisaties geen verplichting kennen en grotere wel. Dit kan overigens mogelijkheden creëren om deze maatregel te ontwijken. Zo geeft een expert in een fictief voorbeeld aan dat het mogelijk is dat een accountantsorganisatie alle werknemers in een werkmaatschappij plaatst en dus een geringe omvang heeft en daarom geen uitgebreid jaarverslag hoeft te rapporteren.

Verondersteld werkingsmechanisme

Concreet beoogt deze maatregel grotere transparantie over de inkomsten en uitgaven van de verschillende takken te verschaffen. Door de winst- en verliesrekeningen te scheiden wordt duidelijk in hoeverre de twee takken bijdragen aan het totale resultaat van de overkoepelende organisatie (holding). Als de controletak systematisch verlieslatend is zou het een indicatie kunnen zijn van (impliciete) afhankelijkheid van de adviestak. Alleenstaand bewerkstelligt deze maatregel echter geen grote effecten. Het kan wel deel zijn van een cultuuromslag bij accountantsorganisaties. Het ondersteunt het gewenste beeld dat de controle- en adviestak gescheiden entiteiten zijn.

Gesprekspartners bij de Big Four geven aan dat er al veel informatie in transparantieverslagen staat en vragen zich af wat een gescheiden winst- en verliesrekening daaraan toevoegt. Zij stellen dat publicatie van *audit quality indicators* nuttigere informatie verschaft over controlekwaliteit.

Gesprekspartners bij top 20 RV's stellen dat alleen deze maatregel geen effect op kwaliteit zou hebben.

Handhaafbaarheid (overheid)

Rondom de juridische haalbaarheid van deze maatregel worden geen serieuze knelpunten voorzien. Vanuit de toezichthouder zou het bijdragen aan de handhaafbaarheid als de gegevens die ze krijgen ook openbaar gemaakt zouden mogen worden. De meeste organisaties zijn momenteel al verplicht een winst- en verliesrekening op te stellen in hun jaarrekening volgens artikel 2:360 BW. Een vereiste die rekening te splitsen tussen de verschillende takken zou niet tot grote juridische knelpunten moeten leiden.

De wetgever kan via sectorspecifieke wetgeving vastleggen dat de controletak en de adviestak een separate winst- en verliesrekening moeten publiceren. Dit zou vastgelegd kunnen worden in bijvoorbeeld een 'Besluit verslaglegging accountants', als uitwerking van de Wta. Dit vindt ook plaats in andere sectoren, zoals zorg of onderwijs, waar met het oog op subsidieverstrekking extra bepalingen aan de jaarverslaglegging zijn opgelegd.

Een juridisch expert stelt dat deze maatregel goed te regelen is via sectorspecifieke wetgeving. Een andere expert geeft aan dat de wetgever moet regelen dat bepaalde vrijstellingen op holdingniveau niet gelden voor accountantsorganisaties, dan kan worden afgedwongen dat er een separate winst- en verliesrekening is. Een betere optie volgens deze expert is dat er meer informatie moet worden gepubliceerd in transparantieverslagen. Daarin kunnen elementen worden toegevoegd zoals de beloning en gemiddelde uurtarieven. Die transparantieverslagen zijn wettelijk verankerd en bieden een bestaand mechanisme om een en ander vorm te geven.

Één expert pleitte juist tegen algemene openbaarmaking. Volgens deze expert ziet deze maatregel in feite niet op het openbaar maken van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Bij andere typen organisaties wordt deze transparantie niet gevraagd. Het ligt volgens de expert meer voor de hand om deze informatie aan de AFM te rapporteren.

Er bestaan wel hordes rondom de controleerbaarheid en uitvoerbaarheid. Accountantsorganisaties kennen verschillende structuren. Dat maakt het complex om jaarrekeningen te vergelijken. Om het grootste nut te sorteren, is het belangrijk dat er enige harmonisatie in de toerekeningsystematiek is. Bij verschillende methodieken zijn de

verschillende jaarverslagen van verschillende controletakken niet goed vergelijkbaar. Bovendien is het dan mogelijk om kosten arbitrair toe te wijzen wat tot misleidende winst- en verliesrekeningen zou kunnen leiden. Alle ongeharmoniseerde toerekeningsystematieken doorgronden zou zeer arbeidsintensief zijn voor de toezichthouder. Het harmoniseren van systematieken zou regulering door de toezichthouder of standaarden door de sector vereisen. Een mogelijk goed werkbaar vorm van toezicht zou kunnen zijn, dat de toezichthouder bij het signaleren van een risico bevoegd is om de relevante informatie op te vragen bij de betreffende accountantsorganisatie.

Werkbaarheid (sector)

Voor de grootste kantoren zou het geen probleem moeten zijn om de winst- en verliesrekening op deze manier te presenteren. Het zal wel een verandering van de werkwijze vereisen als de resultaten tot op heden niet op deze manier werden geadministreerd, maar de vereiste cijfers zouden wel beschikbaar moeten zijn.

Het is essentieel dat de kosten voor gezamenlijke diensten of investeringen evenredig worden toebedeeld aan de verschillende takken, zodat de winst- en verliesrekeningen een juiste weergave geven. Indien de kosten onder één grote noemer worden geschaard, is de winst- en verliesrekening nog steeds niet transparant op dit vlak.

Enkele gesprekspartners bij de Big Four geven aan al een gescheiden winst- en verliesrekening te hebben, maar dat deze intern is. Om een separate winst- en verliesrekening op te stellen die tussen accountantsorganisaties vergelijkbaar is, zijn een separate juridische entiteit (maatregel 8), geharmoniseerde tarieven voor inhuur (maatregel 4), separate financiering van investeringen (maatregel 8) en een geharmoniseerde kostentoedeling voor ondersteunende diensten (maatregel 6) mogelijk impliciet ook noodzakelijk. Dit kan voor kantoren waar nog geen gescheiden winst- en verliesrekening bestaat een (eenmalige) administratieve last opleveren. Gesprekspartners bij de top 20 RV's noemen dezelfde operationele knelpunten. Tijdens de focusgroep werden de transparantiemaatregelen als goede en haalbare opties benoemd.

Bij kleinere kantoren zijn de werknemers en overhead mogelijk minder direct toe te wijzen aan de verschillende takken. Wel is deze maatregel iets beter geschikt voor de allerkleinste accountantsorganisaties (met enkele werknemers) dan maatregelen 1 tot en met 8 omdat de transparantie vraagt om een onderscheid op het niveau van werkzaamheden in plaats van een onderscheid op het niveau van de organisatie.³⁸

Economische neveneffecten

De economische neveneffecten van grotere transparantie zijn niet bijzonder significant. Alhoewel de eenmalige administratieve belasting voor sommige bureaus kan worden doorberekend naar klanten, zal de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven hier niet significant onder lijden. Daarnaast wordt er geen negatief effect op de werking van de accountancymarkt voorzien.

Enkele bureaus die momenteel kosten, ook intern, niet toerekenen aan de verschillende takken geven wel aan dat hun bedrijfscultuur mogelijk aangetast wordt wanneer dit wel verplicht wordt. Binnen hun cultuur is het van belang dat alle medewerkers het bedrijf zien als één geheel. Discussies over toedelen van kosten zouden daarmee een onwenselijke ontwikkeling zijn die de accountants en andere medewerkers explicieter van elkaar onderscheidt. Eén kantoor gaf aan dat dit de populariteit van het accountancyberoep zou kunnen verminderen.

³⁸ Bijvoorbeeld: Een accountantskantoor met drie werknemers zou voor maatregel 9 kunnen werken met tijdschrijfinformatie die onderscheid maakt tussen uren die zijn besteed aan controlewerkzaamheden en uren die zijn besteed aan advieswerkzaamheden. Dat geeft die organisaties vrij veel extra werklast en vraagstukken rond indirecte uren; maar dat is nog steeds gemakkelijker werkbaar dan maatregelen 1 tot en met 8, want die veronderstellen een splitsing tussen een 'controletak' en een 'adviestak'. Dat laatste is voor het kantoor met drie werknemers nóg lastiger.

Algemeen beeld

Deze maatregel is zonder grote kanttekeningen juridisch en praktisch handhaafbaar voor de wetgever en toezichthouder. Daarbij is het wel van belang dat de toerekeningsystematiek wordt gereguleerd en gestandaardiseerd. Dat levert een eenmalige last op voor de handhaver. Als dit proces niet wordt gestandaardiseerd, leidt dat tot een significant complexere controleerbaarheid en uitvoerbaarheid.

Voor een groot deel van de sector zal deze maatregel bovendien geen ingrijpende gevolgen hebben. Het primair proces wordt in beginsel niet verstoord door deze transparantiemaatregel. Er is wel een administratieve belasting voor bureaus die kosten momenteel niet toerekenen aan de controle- en adviestakken. Dit is in principe een eenmalige belasting. Na de initiële implementatie van een toerekeningsystematiek vereist deze maatregel alleen het openbaar maken van bestaande gegevens.

Ten slotte zijn de economische neveneffecten ook beperkt. Zowel de concurrentiepositie voor Nederlandse bedrijven als de werking van de accountancymarkt worden beperkt beïnvloed door deze transparantiemaatregel. Voor bedrijven waar nu expliciet geen onderscheid wordt gemaakt tussen de accountancy- en controlemedewerkers geldt wel dat het creëren van gescheiden winst- en verliesrekeningen mogelijk leidt tot een cultuurverandering. Sommige kantoren gaven aan dat dit zou kunnen leiden tot verminderde aantrekkelijkheid van het beroep accountant. Echter, er zijn geen signalen dat de huidige transparantie over de omzet per tak tot een cultuurverandering heeft geleid. Het is dus niet aannemelijk dat deze maatregel tot een cultuurverandering en verminderde aantrekkelijkheid van het beroep leidt.

Tabel 4.9 Beoordeling maatregel 9: Transparantie gescheiden winst- en verliesrekening

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Groen
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Geel
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Geel
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Groen
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Groen

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Maatregel 10: Transparantie totale winstdeling

Vormgeving maatregel

Accountantsorganisaties moeten rapporteren wat de totale winstdeling is van partners en welk deel uit de audittak en welk deel uit de adviestak voorkomt. De minst ingrijpende en meest voor de hand liggende variant van deze maatregel is om dit geaggregeerd te rapporteren. In dat geval rapporteert een organisatie dus een gemiddeld of mediaan percentage dat weergeeft welk deel van de winstdeling voor auditpartners dat afkomstig is uit de adviestak en vice versa. Een verregaandere variant zou ook kunnen vereisen dat het (geanonimiseerd) op het niveau van individuele partners wordt gerapporteerd.³⁹ In dit geval zou in een organisatie met 20 partners dus 20 percentages worden gerapporteerd wat aangeeft welk deel van hun winstdeling voortkwam uit de adviestak.

Vormgevingskeuzes die spelen:

- Welke organisaties
- Openbaar of niet-openbaar
- Wie publiceert de gegevens (als deze openbaar gemaakt zouden worden)⁴⁰

Verondersteld werkingsmechanisme

Potentiële klanten en de toezichthouder kunnen op basis van deze cijfers een inschatting maken van de mogelijke commerciële prikkels die bestaat bij accountantsorganisaties. Als partners van de controletak een groot deel van hun winstdeling ontvangen uit de adviestak, zou dat kunnen duiden op een afhankelijkheid van de controletak op de adviestak, wat mogelijk leidt tot een verminderde focus op de kwaliteit van de controle.

De verregaandere variant maakt deze data meer granulair. Het is namelijk mogelijk dat een geaggregeerd percentage van bijv. 20% verhult dat sommige controlepartners voor een veel groter deel van hun winstdeling afhankelijk zijn van de adviestak dan het gemiddelde. Dat zou een indicatie kunnen zijn dat er ten dele toch onwenselijke afhankelijkheden bestaan.

Gesprekspartners bij de Big Four en top 20 RV's geven aan dat zij behoefte aan deze informatie niet zien en vragen zich af wat de informatie toevoegt voor de toezichthouder of het publiek.

Handhaafbaarheid (overheid)

Er worden geen grote juridische knelpunten verwacht bij de minder ingrijpende variant van deze maatregel. AVG-wetgeving is nog wel een aandachtspunt, omdat openbaarmaking van de gegevens te herleiden zou kunnen zijn naar personen. Alhoewel de voorgestelde maatregel uitgaat van geanonimiseerde data, zou dit mogelijk tot

³⁹ In het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) over het concept voor de Wet Toekomst Accountancy concludeert deze met betrekking tot de verplichting dat bepaalde accountantsorganisaties periodiek rapporteren aan de beroepsorganisatie over hun prestaties op basis van kwaliteitsindicatoren op naam van de betreffende accountant: 'Het rapporteren over en volgens openbaar maken van prestaties op naam van de accountant levert inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken accountant op. De publicatie van een slechte score kan grote impact hebben op de reputatie en de loopbaan van de accountant. De beoogde kwaliteitsverbetering in de accountancysector kan deze inbreuk slechts rechtvaardigen als de noodzaak van deze inbreuk waaronder de proportionaliteit en subsidiariteit deugdelijk in de toelichting is aangetoond. Daarbij dient eveneens een belangenafweging te zijn gemaakt. Een en ander is thans niet aangetoond.'

⁴⁰ De AFM moet op haar website publiceren welke van de OOB organisaties meer dan 15% van het marktaandeel van OOB controles hebben. Ze noemen daarbij niet het precieze percentages. Of dat wel of niet mag is niet duidelijk want staat niet duidelijk in de audit verordening. Dit geeft aan dat de AFM terughoudend is met het publiceren van gegevens, ook op organisatieniveau.

individuen herleidbaar kunnen zijn, waardoor de AVG van toepassing is. We verwachten niet dat dit in de uitwerking tot onoverkomelijke bezwaren zal leiden.

Wel zijn er enige zorgen rondom de controleerbaarheid van deze maatregel. Net als bij de vorige maatregel (nr. 9) is het noodzakelijk een gescheiden winst- en verliesrekening te creëren voor de accountancy- en adviestak. Dezelfde kanttekeningen rondom standaardisering zijn dus van toepassing. Dat geldt ook voor de kanttekeningen rondom de definitie van winst bij maatregel 3. Er bestaan door verschillende definities van winst en toerekening daarvan mogelijkheden om daadwerkelijke transparantie te ontwijken. Het kan complex en arbeidsintensief zijn voor de toezichthouder om dit te controleren.

Werkbaarheid (sector)

Het verzamelen van deze data zou niet tot serieuze operationele knelpunten moeten leiden. Echter, het is mogelijk dat deze maatregel op grote weerstand uit de sector kan leiden. Dit geldt in het bijzonder voor gegevens die mogelijk tot individuen herleidbaar zijn.

Sommige gesprekspartners bij de Big Four en top 20 RV's zien geen grote operationele implicaties. De informatie is al beschikbaar, maar nog niet openbaar. Anderen zien wel knelpunten, aangezien zij niet de kosten toedelen naar de verschillende takken en dus ook geen winst per tak hebben. Dat leidt tot dezelfde knelpunten als die onder maatregel 9 zijn benoemd. Tijdens de focusgroep werden de transparantiemaatregelen als goede en haalbare opties benoemd.

Voor de allerkleinste accountantsorganisaties zou vrij veel nieuwe werkzaamheden betekenen omdat ze op dit moment soms nauwelijks onderscheid maken tussen controle- en adviesdiensten. Dat onderscheid zouden ze moeten invoeren, bijvoorbeeld via tijdschrijven. Dat kan investeringen met zich meebrengen. Niettemin zijn de andere negen mogelijke maatregelen nóg complexer voor de allerkleinste accountantsorganisaties.

Economische neveneffecten

De economische neveneffecten van deze maatregel zijn soortgelijk als bij maatregel 9. Dat wil zeggen dat er niet sprake is van een significante en structurele verhoging van de kosten voor accountancybureaus die doorberekend zouden kunnen worden naar klanten en dat er geen negatief effect op de werking van de accountancymarkt voorzien wordt. Wel is er bij bureaus waar van een scheiding tussen controle- en adviestakken momenteel geen sprake is een beperkte zorg rondom de aantrekkelijkheid als werkgever. Bovendien wordt de positie van controlepartner mogelijk minder aantrekkelijk als gegevens rondom winstdeling die tot individuen te herleiden zijn publiek wordt gemaakt.

Algemeen beeld

Er bestaan enkele zorgen rondom de handhaafbaarheid van deze maatregel. Deze worden veroorzaakt door een mogelijk gebrek aan uniforme definities en systematieken rondom het toerekenen van winst en kosten, wat het werk van de toezichthouder bemoeilijkt. Via standaardisering en/of regulering zou dit kunnen worden beperkt. Juridisch spelen er mogelijk zorgen rondom AVG-wetgeving bij deze maatregel, met name wanneer er wordt gekozen voor (geanonimiseerde) individuele transparantie rondom winstdeling. Dit hoeft geen bezwaar te zijn als voor een geaggregeerde verantwoording wordt gekozen.⁴¹

⁴¹ Bijvoorbeeld: Controlepartners ontvingen gemiddeld 25 procent van hun totale inkomsten uit winstdeling. Deze winstdeling kwam voor 75 procent van de winst van de controletak en voor 25 procent van de winst van de adviestak.

Net als bij maatregel 9 zijn er geen grote bezwaren rondom de werkbaarheid in de sector in het primaire proces. Ook de administratieve belasting is beperkt omdat deze gegevens bekend zijn als er een separate winst- en verliesrekening is. Wel zou de maatregel kunnen leiden tot weerstand onder partners in de sector als de verdeling sterk uiteenloopt binnen een accountantsorganisatie of tussen accountantsorganisaties.

Ten slotte zijn de effecten op de accountancymarkt en de economie van Nederland als geheel miniem. Er bestaat wel een mogelijkheid dat het creëren van gescheiden winst- en verliesrekeningen en transparantie rondom de winstdeling van partners leidt tot een vermindering van de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep.

Tabel 4.10 Beoordeling maatregel 10: Transparantie totale winstdeling

Categorie	Beoordelvingsvraag	Beoordeling
Handhaafbaarheid (overheid)	1. Juridische haalbaarheid: In hoeverre is de maatregel juridisch te implementeren?	Groen
	2. Controleerbaarheid: In hoeverre is de maatregel controleerbaar door de toezichthouder?	Geel
	3. Uitvoerbaarheid: Hoe arbeidsintensief is het houden van toezicht op de maatregel?	Geel
Werkbaarheid (sector)	4. Verstoring primair proces: In hoeverre wordt het primaire werkproces verstoord door de maatregel?	Groen
	5. Administratieve belasting; Hoe werkbaar is de administratieve belasting door de maatregel?	Geel
Economische neveneffecten (gehele economie)	6. Aantrekkelijkheid als werkgever: Maakt de maatregel accountantsorganisaties minder aantrekkelijk als werkgever?	Groen
	7. Concurrentiepositie Nederland: Beschadigt de maatregel de positie van Nederlandse bedrijven?	Groen
	8. Werking markt voor accountancydiensten: heeft de maatregel ongewenste effecten op de markt voor accountancydiensten?	Groen

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

5 Combinaties van maatregelen

5.1 Onderscheid tussen maatregelen

Er is grote diversiteit in reguliere vergunninghouders: internationaal actieve accountantskantoren versus nationaal, grote kantoren versus kleine, kantoren met een brede dienstverlening versus kantoren die alleen controlediensten aanbieden. In de Wta is er nu al een onderscheid tussen welke typen accountantsorganisaties een RvC moeten hebben. Als er keuzes gemaakt moeten worden voor een klasse van kantoren waar maatregelen op van toepassing zijn, zou dat een voor de hand liggende mogelijkheid zijn.

Daarnaast is er onderscheid in het type bedrijven dat gebruik maakt van controlediensten. Internationaal versus nationaal, groot versus klein. In onze ogen zou het een optie zijn om controleplichtige ondernemingen uit het MKB-segment⁴² uit te sluiten van de maatregelen, vanwege de verwachte relatief hogere administratieve lasten (zoals ook gesignaleerd door gesprekspartners) en het kleinere economische belang dat gemoeid is met de accountantscontrole van deze bedrijven.⁴³ Ook kan het een optie zijn om bepaalde maatregelen te beperken tot de top-20 grootste accountantsorganisaties.

We zien enkele logische combinaties van maatregelen, omdat deze dezelfde kenmerken of randvoorwaarden hebben of anderszins een logisch geheel vormen. Daarbij zijn drie kernvragen eerst relevant:

- Grijpt de maatregel in op klant- of op organisatieniveau?
- Leidt de maatregel tot het verplicht voeren van een gescheiden boekhouding?
- Heeft de maatregel effect op bestaande aandeelhoudersverhoudingen?

Hieronder gaan we in op deze vragen.

Grijpt de maatregel in op klant- of organisatieniveau?

Maatregelen kunnen aangrijpen op de accountantsorganisatie zelf, of de klanten als aangrijpingspunt hebben. Maatregel 1: Doortrekken OOB-regelgeving is de enige maatregel die zich richt op de klanten van de accountantsorganisaties. Alle andere maatregelen hebben betrekking op de interne structuur en governance van de organisaties. Nota bene, het is belangrijk om op te merken dat deze maatregel zou alleen effect heeft op de reguliere vergunninghouders (niet-OOB).

Leidt de maatregel tot een verplicht gescheiden boekhouding?

Een groot deel van de maatregelen heeft als randvoorwaarde dat de winsten en verliezen moeten worden toegerekend aan zowel de audit- als de adviestak ('ringfencing'). Daarvoor is randvoorwaardelijk dat er een gescheiden boekhouding wordt gevoerd tussen beide takken, iets dat niet alle kantoren op dit moment doen, zo blijkt uit de interviews. Top 20 organisaties registreren vrijwel altijd de omzet of toegevoegde waarde van de

⁴² Een mkb-onderneming voldoet aan de volgende criteria: maximaal 250 fte in dienst (meerdere medewerkers kunnen 1 fte vervullen) én; een netto omzet van maximaal € 50 miljoen en/of een balanstotaal van maximaal € 43 miljoen.

⁴³ Ook in de behoefte aan de vraagkant zit veel diversiteit, sommige ondernemingen hebben behoefte aan een brede dienstverlening, anderen zien de wettelijke controle vooral als een verplichting. Er is een door de Europese Commissie vastgestelde definitie van MKB-ondernemingen, die bijvoorbeeld ook bij de MKB-toets wordt gebruikt. Via de MKB-toets praten MKB-ondernemers in een vroeg stadium mee over nieuwe wetten en regels die grote gevolgen voor het MKB kunnen hebben. Deze toets is zowel van toepassing op accountantskantoren die kwalificeren als MKB, als op MKB ondernemingen in het algemeen.

verschillende takken. Dit is niet complex (contracten of uren zijn duidelijk te scheiden per tak) en vergemakkelijkt bedrijfsvoering. De meeste boekhoudsystemen hebben verschillende kostenplaatsen, daar kan bij worden aangesloten. Echter, niet alle organisaties rekenen alle kosten ook toe aan de verschillende takken. Bepaalde investeringen of overheadkosten worden over de hele organisatie verdeeld en de netto winst wordt dus ook niet uitgesplitst naar de individuele onderdelen van de organisatie. Dit geldt volgens gesprekspartners ook voor sommige grote kantoren. Enkele van onze maatregelen vereisen wél een uitsplitsing van de kosten en winst tussen in ieder geval de controle- en adviestak.

Het gescheiden toerekenen van winst en verlies is noodzakelijk voor:

- Maatregel 3: Beperking op winstdeling.
- Maatregel 5: Eigen financiering investeringen
- Maatregel 6: Eigen financiering ondersteunende diensten
- Maatregel 9: Transparantie gescheiden winst- en verliesrekening.
- Maatregel 10: Transparantie totale winstdeling.

Het gescheiden toerekenen van winst en verlies *kan* een vereiste zijn bij:

- Maatregel 7: Verplichte eigen Raad van Bestuur
- Maatregel 8: Gescheiden juridische entiteit

Maatregelen 7 en 8 vereisen strikt genomen geen gescheiden boekhouding, omdat het in een groep van besloten vennootschappen (bv's) mogelijk is om een geconsolideerde boekhouding te voeren in plaats van een aparte boekhouding voor elke afzonderlijke bv. Volgens de wet is een moedermaatschappij verplicht om een geconsolideerde jaarrekening op te stellen als zij een of meer dochtermaatschappijen heeft. Dit kan anders zijn als de vennootschappen in de groep geen significante invloed op elkaar uitoefenen of als er andere specifieke wettelijke vereisten zijn die een aparte boekhouding vereisen. Het is mogelijk om bij het invoeren van maatregel 7 en 8 ook te eisen dat de entiteiten een gescheiden winst- en verliesrekening voeren. Ook kunnen maatregelen 7 en 8 verplicht als beleidsmaatregel worden opgelegd, maar daarnaast in de praktijk 'vrijwillig' worden toegepast door accountantsorganisaties. Gescheiden entiteiten kunnen een logische manier zijn om de gescheiden winst- en verliesrekening werkbaar te maken.

Maatregelen 7 en 8 kunnen ook worden ingevoerd *zonder* verplichte toerekening van winst en verlies. Ook bij een gedeelde boekhouding kunnen er nog steeds voordelen zijn aan een onafhankelijk aangestuurde auditpraktijk. De enige andere maatregelen waar dat niet voor vereist is, zijn maatregel 2: Beperking KPI's variabele beloning en maatregel 4: Tarieven inhuur marktconform. Voor deze beide maatregelen geldt dat deze kunnen worden doorgevoerd binnen de hele organisatie, zowel de audit- als adviespraktijk waarbij geen onderscheid hoeft te worden gemaakt.

Nota bene: wanneer een gescheiden winst en verliesrekening om enige reden noodzakelijk wordt of verplicht gesteld wordt, betekent dit nog niet dat al de bovenstaande maatregelen ook daadwerkelijk moeten worden ingevoerd.

In hoeverre heeft de maatregel effect op bestaande aandeelhoudersverhoudingen?

Een gedwongen feitelijke splitsing tussen audit- en adviestak zou de facto inbreuk maken op bestaande aandeelhoudersverhoudingen inhouden, een grondrecht dat onder meer is opgenomen in het EVRM. Een regulering van bestaande aandeelhoudersverhoudingen kan juridisch houdbaar zijn, mits het aan de

evenredigheidstoets kan worden voldaan. Eigendom kan kortgezegd worden gereguleerd onder de volgende voorwaarden:

1. Er moet een voldoende rechtvaardiging van de maatregel zijn voor het ingrijpen
2. De in te voeren maatregel moet geschikt zijn, en:
3. Evenredig zijn (fair balance) aan het daarmee te bereiken doel.

De wetgever heeft een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of het algemeen belang is gediend met de maatregel. Het is voor de juridische toets dus van belang of de maatregel daadwerkelijk effectief zal zijn.

Naast een directe beperking op winstdeling, kunnen ook maatregelen die een operationele splitsing direct aangrijpen op bestaande aandeelhoudersverhoudingen inhouden, of indirect ingrijpen op het aandeelhoudersbelang. Het gaat om onderstaande maatregelen:

- Maatregel 3: Beperking op winstdeling (grijpt direct aan);
- Maatregel 5: Eigen financiering investeringen (grijpt indirect aan);
- Maatregel 6: Eigen financiering ondersteunende diensten (grijpt indirect aan).

Voor maatregel 3 geldt dat deze een afwijking is van het normale ondernemingsrechtelijke regime van dividenduitkering. Deze raakt daarmee direct aan aandeelhoudersverhouding. Maatregel 5 en 6 kunnen een indirect effect hebben op de dividendverdeling van aandeelhouders en dus de eigendomsverhoudingen. Om deze maatregelen te kunnen rechtvaardigen moet het voldoende aannemelijk zijn dat het positieve beoogde effect wordt bereikt (dus dat de maatregel proportioneel is). Dit geldt met name voor maatregel 3, voor maatregelen 5 en 6 is dit waarschijnlijk in mindere mate het geval.

De maatregelen op organisatieniveau kunnen we onderbrengen in onderstaande matrixmodel langs de dimensies 'is er een gescheiden boekhouding vereist' en 'grijpt de maatregel aan op aandeelhoudersverhoudingen' die leidt tot vier categorieën:

		Gescheiden boekhouding vereist?	
		Ja	Nee
Effect op aandeelhoudersverhoudingen?	Ja	3, 5, 6	2
	Nee	(7, 8), 9, 10	1, 4, (7, 8)

5.2 Categorieën van maatregelen

Uit de analyse in het vorige hoofdstuk blijkt dat maatregel 3 (beperking op winstdeling) en maatregel 5 (eigen financiering investeringen) op enkele vlakken negatief scoren. Maatregel 3 brengt in onze ogen te grote risico's met zich mee vanuit het perspectief van juridische houdbaarheid. Maatregel 5 trekt een relatief zware wissel op synergie-effecten en beperkt de investeringsmogelijkheden van de controletak met mogelijk negatieve gevolgen voor de kwaliteit van controles. Wij nemen deze twee maatregelen daarom niet mee in de samenstelling van de

verschillende pakketten. Wij zien de volgende combinaties van maatregelen (pakketten) als mogelijke vormgevingsopties van een operationele splitsing. Overigens is ook een stapeling van pakketten en/of andere combinaties van maatregelen mogelijk.

- Transparantie (maatregel 9 en 10)
- Transparantie en beperking kruissubsidies (maatregel 4, 6, 9 en 10)
- Transparantie en beperking beloningsprikkels (maatregel 2, 9 en 10)
- Doortrekken OOB-regelgeving m.b.t. gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten bij een klant (maatregel 1)
- Governance (maatregel 7 en 8)

Tabel 5.1 Pakketten van maatregelen

Pakket	Handhaafbaarheid	Werkbaarheid	Economische neveneffecten	Gescheiden boekhouding vereist?	Grijpt in op aandeelhouders-verhoudingen?
1: Transparantie (9 en 10)	Juridisch goed haalbaar, enkele uitdagingen Enkele uitdagingen voor controleerbaarheid Enkele uitdagingen voor uitvoerbaarheid	Geen verstoring primair proces Enige administratieve belasting Geen impact op aantrekkelijkheid als werkgever	Geen economische neveneffecten	Ja	Nee
2: Transparantie en beperking kruissubsidies (4, 6, 9, 10)	Juridisch goed haalbaar, enkele uitdagingen Serieuze uitdagingen voor controleerbaarheid Enkele uitdagingen voor uitvoerbaarheid	Beperkte verstoring primair proces (alleen nr. 4) Enige administratieve belasting Geen impact op aantrekkelijkheid als werkgever	Beperkte economische neveneffecten	Ja	Nee, mogelijk voor maatregel 6
3: Transparantie en beperking beloningsprikkels (2, 9, 10)	Juridisch goed haalbaar, enkele uitdagingen Serieuze uitdagingen voor controleerbaarheid Serieuze uitdagingen voor uitvoerbaarheid	Geen verstoring primair proces Enige administratieve belasting Geen impact op aantrekkelijkheid als werkgever	Geen economische neveneffecten	Ja	Ja
4: Doortrekken OOB-regelgeving m.b.t. gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten bij een klant (1)	Juridisch goed haalbaar, enkele uitdagingen Weinig/geen uitdagingen voor controleerbaarheid Weinig/geen uitdagingen voor uitvoerbaarheid	Enige verstoring primair proces Enige administratieve belasting Geen impact op aantrekkelijkheid als werkgever	Beperkte negatieve neveneffecten	Nee	Nee

Pakket	Handhaafbaarheid	Werkbaarheid	Economische neveneffecten	Gescheiden boekhouding vereist?	Grijpt in op aandeelhouders-verhoudingen?
5: Governance (7, 8)	Juridisch goed haalbaar, enkele uitdagingen Goed controleerbaar Goed uitvoerbaar	Enige verstoring primair proces Serieuze administratieve belasting Geen impact op aantrekkelijkheid als werkgever	Beperkte negatieve neveneffecten	Mogelijk	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Pakket 1: Transparantie

Het doorvoeren van maatregel 9 en 10 om transparantie over de winst- en verliesrekening en over de totale winstdeling te krijgen, is juridisch goed haalbaar. Uiteraard zijn er enkele aandachtspunten voor de precieze juridische vormgeving hiervan, maar wij voorzien geen grote complexiteit. De controle en handhaving van deze maatregelen is wellicht iets complexer, maar ook hier zien wij geen grote beperking voor het doorvoeren van de maatregel. Er zijn ook elementen van andere maatregelen die zouden kunnen worden betrokken bij een pakket maatregelen voor transparantie. Zo kan worden besloten om maatregel 2 en 3 niet door te voeren, maar wel transparantie te vragen over KPI's van variabele beloning en winstdelingsbeleid. Hetzelfde geldt voor maatregel 4, 5 en 6: als er geen verbod komt, kunnen kantoren de kruissubsidies wellicht wel inzichtelijk maken.

Het bieden van transparantie verstoort het primair proces binnen accountantsorganisaties niet of nauwelijks. Er zijn wel enkele administratieve lasten, maar uit de interviews blijkt dat de te publiceren gegevens bij de accountantsorganisaties intern al aanwezig zijn. Dit is dus geen belemmering voor het invoeren van deze maatregel. Ten slotte raakt transparantie waarschijnlijk niet aan de aantrekkelijkheid als werkgever.

Wij verwachten ook geen economische neveneffecten van deze maatregelen.

Al met al is dit pakket goed door te voeren en zijn er geen onoverkomelijke problemen. SEO (2022) stelt ook dat het doorvoeren van meer transparantie een *no regret* maatregel is en dit onderzoek bevestigt dat. Echter, alleen meer transparantie zal waarschijnlijk maar een klein effect op de kwaliteit van de wettelijke controle hebben. Het kan wel een basis bieden om de effectiviteit van andere maatregelen te vergroten.

Qua scope van dit pakket kan een afweging gemaakt worden. Enerzijds lijkt het nuttig om van alle accountantsorganisaties deze informatie transparant te hebben, maar het is goed denkbaar dat dit voor kleinere accountantsorganisaties tot onevenredig hoge administratieve lasten leidt. Er kan dus gekozen worden voor een ondergrens qua omvang waar dit pakket voor geldt. Een optie is om dit voor de ca. 20 grootste accountantsorganisaties te verplichten, om zo aan te sluiten bij de criteria voor het instellen van een intern toezicht houdend orgaan.

Pakket 2: Transparantie en beperking kruissubsidies

Transparantie gecombineerd met een beperking van kruissubsidies is complexer om door te voeren. Naast de aspecten van handhaafbaarheid voor transparantie komt erbij dat de bepaling van marktconforme tarieven voor interne inhuur en de eigen financiering van ondersteunende diensten moet worden vormgegeven. Voor de overheid of toezichthouder zijn er aandachtspunten hoe dit goed te controleren en te handhaven, omdat inzicht in interne financieringsstromen lastig te verkrijgen en te verifiëren is. Met name de controleerbaarheid van deze

maatregel is zeer complex. De belangrijkste uitdaging is verder het definiëren van marktconforme tarieven. Echter, de uitdagingen op dit aspect staan invoering van deze maatregel niet in de weg. Vergeleken met andere maatregelen is dit juridisch weinig complex.

Bij dit pakket is er meer verstoring van het primaire proces omdat de tarieven voor interne inhuur marktconform moeten zijn (maatregel 4). Dit is naar verwachting vooral een tijdelijk knelpunt in de transitie naar dit systeem, als de tarieven marktconform zijn bepaald, is de verstoring van het primaire proces beperkt. Dit zorgt echter wel voor meer administratieve lasten voor de sector, net als de maatregel om de financiering voor ondersteunende diensten toe te wijzen aan de verschillende takken binnen de accountantsorganisatie. Dit pakket van maatregelen heeft waarschijnlijk nauwelijks of geen effect op de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep.

Er zijn mogelijk negatieve neveneffecten van dit pakket. De kosten van de wettelijke controle stijgen waarschijnlijk door de invoering van dit pakket maatregel. Dit raakt de te controleren entiteiten (bedrijven). De prijs van de controle gaat omhoog als huidige tarieven voor interne inhuur niet marktconform zijn of als de toerekening van kosten voor ondersteunende diensten eerst lager was dan na invoering van dit pakket.

Dit pakket aan maatregelen betekent een verdergaande operationele splitsing dan alleen transparantie. Er komt daadwerkelijk een beperking of regulering van geldstromen tussen verschillende onderdelen binnen accountantsorganisaties. Dit draagt in grotere mate bij aan de kwaliteit van de wettelijke controle dan alleen transparantie (SEO, 2022). Een verdergaande operationele splitsing heeft dus waarschijnlijk positievere effecten voor de wettelijke controle, maar daar staan hogere administratieve lasten en complexere uitvoerbaarheid tegenover.

De invoering van dit pakket aan maatregelen kent waarschijnlijk disproportioneel hoge administratieve lasten voor kleinere accountantsorganisaties. Daarom adviseren wij om dit alleen voor een groep grotere accountantsorganisaties te overwegen, bijvoorbeeld de groep accountantsorganisaties die volgens het wetsvoorstel toekomst accountancysector een intern toezichthoudend orgaan moet instellen.

Pakket 3: Transparantie en beperking beloningsprikkel

Het pakket met de maatregelen voor transparantie en beperking van de KPI's in de variabele beloning is juridisch goed uitvoerbaar, maar het concreet opstellen van het juridische principe voor de beperking van KPI's vergt aandacht om tot een effectieve uitwerking te komen. Daarnaast is de controleerbaarheid en uitvoerbaarheid van dit pakket zeer complex, omdat het voor een toezichthouder lastig (en daarnaast bijzonder arbeidsintensief) is om te doorgronden in hoeverre informele KPI's ook een rol spelen bij de formele beoordeling.

Dit pakket leidt niet tot een verstoring van het primaire proces. Het belangrijkste verschil met de huidige situatie is dat er meer transparantie komt en dat de beloningsprikkel voor partners anders zijn ingesteld. Dit laatste behelst wel administratieve belasting omdat contracten daarover aangepast moeten worden. Wij verwachten echter niet dat dit de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep raakt, omdat veel partijen aangeven dat hun KPI's als *grosso modo* in lijn zijn met wat deze maatregel beoogt te bereiken.

Tot slot zien wij geen noemenswaardige economische neveneffecten ontstaan bij dit pakket van maatregelen.

Dit pakket maatregelen pakt eventuele ongewenste prikkels in de variabele beloning aan door de KPI's te richten op prestaties van de controletak. Echter, dit pakt de prikkels vanuit winstdeling niet aan. Al met al heeft dit pakket waarschijnlijk een licht positief effect op de controlekwaliteit.

Er lijken minder redenen om de scope van dit pakket te beperken dan bij pakket 2. De administratieve lasten van pakket 3 zijn waarschijnlijk lager dan van pakket 2. Dit pakket raakt kleinere accountantsorganisaties niet disproportioneel.

Pakket 4: Doortrekken OOB-regelgeving m.b.t. gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten bij een klant

Pakket 4 (maatregel 1) is juridisch goed door te voeren maar kent wel enkele uitdagingen. Enerzijds kan de regelgeving aansluiten bij de bestaande OOB-regelgeving om het verbod op het gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten te verbieden. Anderzijds speelt hier wel het vraagstuk van proportionaliteit, want waarschijnlijk gaat het ver om dit voor alle wettelijke controles te verbieden. De maatregel moet daarom wel voldoende kunnen worden onderbouwd. Voor de toezichthouder is dit pakket echter goed te controleren en uit te voeren, dit is al bestaande praktijk bij OOB-accountantsorganisaties.

Dit pakket verstoort het primair proces omdat accountantsorganisaties bepaalde bestaande klantrelaties moeten beëindigen. Dit leidt op korte termijn tot zeer complexe uitdagingen, maar de impact is lager op lange termijn. Waar accountantsorganisaties afscheid moeten nemen van hun adviesrelatie, geldt dit ook voor andere accountantsorganisaties en ontstaat er zo een poule van nieuwe potentiële klanten. Dit vergt wel administratieve belasting om goed uit te zoeken of er totaal geen adviesrelatie is bij nieuwe controleklanten. Naar verwachting beïnvloedt dit niet de aantrekkelijkheid van het vak, omdat medewerkers nog steeds zowel controle- als adviesdiensten kunnen leveren, alleen niet meer bij dezelfde klant, wel bij andere klanten. Een voordeel voor accountantsorganisaties is dat deze maatregel de interne bedrijfsvoering ongemoeid laat, althans daar geen rechtstreekse voorschriften over oplegt.

Deze maatregel kent wel neveneffecten. Voor de te controleren bedrijven is de impact van dit pakket waarschijnlijk het grootst. Ook verandert dit pakket de marktwerking in de accountancysector, omdat veel klanten van accountant of adviseur moeten wisselen. Enkele accountantsorganisaties kiezen er mogelijk voor om alleen op adviesdiensten te leveren, waardoor het aanbod van wettelijke controlediensten afneemt.

Dit pakket heeft waarschijnlijk een positief effect op de kwaliteit van reguliere wettelijke controles, omdat de commerciële prikkels bij het gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten verdwijnen. Dit raakt echter niet OOB-klanten, want voor deze bedrijven gelden deze regels al.

Het is belangrijk om de scope van dit pakket te bepalen, want voor niet alle te controleren bedrijven is dit een proportionele maatregel. Het ligt voor de hand om een omvangcriterium van te controleren bedrijven vast te stellen.⁴⁴ Onder dit criterium geldt de wettelijke controle zoals die nu is. Boven dit criterium geldt het verbod op gelijktijdig controle en advies. Voor OOB-bedrijven geldt natuurlijk de volledige OOB-regelgeving.

Pakket 5: Governance

Het pakket met governance-maatregelen is waarschijnlijk juridisch haalbaar, maar kent enkele uitdagingen. Dit pakket legt vereisten op aan de governance van accountantsorganisaties, maar de precieze invulling is onduidelijk. Er zijn momenteel (grote) accountantsorganisaties die gescheiden juridische entiteiten hebben voor de controle- en adviestak, en ook een separate Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen, maar deze

⁴⁴ Omdat dit een maatregel op klantniveau is, is het niet logisch om de grens bij bepaalde type accountantsorganisaties te leggen.

accountantsorganisaties verschillen in wat zij indelen onder deze controle- en adviestak. Een maatregel moet juridisch een heldere grens trekken. Dit pakket is echter goed door te toezichthouder te controleren, omdat deze informatie openbaar is, of bij de Kamer van Koophandel is op te vragen. Voor de uitvoerbaarheid zien wij geen uitdagingen.

Dit pakket verstoort het primair proces binnen accountantsorganisaties enigszins. Er komt een nieuwe managementlaag met bevoegdheden en daarnaast moet het primair proces zich nu vormen rondom twee juridische entiteiten. Er zijn accountantsorganisaties die dit al hebben, het is dus een goed werkbare maatregel. Echter, de transitie daar naar toe kan zware administratieve belasting geven. Daarnaast is de verwachting dat het niveau van administratieve lasten na de transitie hoger ligt dan voor de transitie. Tot slot verwachten wij geen effect op de aantrekkelijkheid van de werkgever.

Deze maatregelen hebben neveneffecten op de structuur van de accountancysector en de marktwerking. Voor kleinere accountantsorganisaties zijn de verstoring van het primair proces en de relatieve administratieve lasten waarschijnlijk hoger dan voor grote accountantsorganisaties, waarvan een aantal dit al hebben doorgevoerd.

Wij verwachten dat dit pakket maatregelen waarschijnlijk niet veel effect heeft op de kwaliteit van de wettelijke controle. Mogelijk brengt een eigen Raad van Bestuur voor de controletak meer focus voor de kwaliteit van de controle binnen de accountantsorganisatie, maar verder veranderen de commerciële prikkels en kruissubsidies niet. Het verplicht instellen van een Raad van Commissarissen in een toezichthoudende rol zou wel enigszins kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de wettelijke controles, maar interne controles zijn nu ook al geborgd door.

Bij deze maatregel is het belangrijk om de scope af te bakenen naar de grootste accountantsorganisaties, bijvoorbeeld de accountantsorganisaties die ook een intern toezichthoudend orgaan moeten instellen. Voor kleinere accountantsorganisaties zijn deze maatregelen waarschijnlijk niet proportioneel. Een bepaling van de scope van dit pakket, rekening houdend met proportionaliteit, verminderd ook de verstoring in de marktwerking die dit pakket mogelijk teweeg brengt.

6 Conclusie

In dit rapport hebben we mogelijke maatregelen in beeld gebracht om een operationele splitsing van audit- en non-auditdiensten in de accountancysector te realiseren. Daarbij hebben we ons gericht op de vraag welke maatregelen ‘realistisch’ zijn. Het doel was om input te leveren voor een advies van de Kwartiermakers Toekomst Accountancysector aan het ministerie van Financiën.

Mogelijke maatregelen

Onderstaande Tabel 6.1 geeft een overzicht van de maatregelen en hun beoordelingen op handhaafbaarheid, werkbaarheid en economische neveneffecten. Voor de werkbaarheid gaan de scores uit van de wat grotere accountantsorganisaties, bijvoorbeeld de top-20 (zie de toelichting hieronder).

Tabel 6.1 Overzicht beoordeling maatregelen

Maatregel	Handhaafbaarheid overheid			Werkbaarheid sector			Economische neveneffecten	
	Juridische haalbaarheid	Controleerbaarheid	Uitvoerbaarheid	Verstoring primair proces	Administratieve belasting	Aantrekkelijkheid werkgever	Concurrentiepositie NL	Marktwerking
Commerciële prikkels								
1. Doortrekken OOB-regelgeving	Geel	Groen	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Geel
2. Beperking KPI's variabele beloning	Geel	Geel	Oranje	Groen	Geel	Groen	Groen	Geel
3. Beperking op winstdeling	Oranje	Groen	Oranje	Groen	Geel	Geel	Groen	Groen
Inperken kruissubsidies								
4. Tarieven inhuur marktconform	Groen	Oranje	Geel	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen
5. Eigen financiering investeringen	Geel	Geel	Geel	Oranje	Geel	Groen	Groen	Oranje
6. Eigen financiering ondersteunende diensten	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen	Groen	Geel
Governance en juridische structuur								
7. Eigen RvB controletak	Geel	Groen	Groen	Geel	Oranje	Groen	Groen	Geel
8. Gescheiden juridische entiteit	Geel	Groen	Groen	Geel	Oranje	Groen	Groen	Geel
Transparantie								
9. Transparantie gescheiden w.- en v.-rekening	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen	Groen	Groen
10. Transparantie totale winstdeling	Groen	Geel	Geel	Groen	Geel	Groen	Groen	Groen

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Onze inventarisatie maakt duidelijk dat vrijwel elke maatregel in meer of mindere mate uitdagingen kent met betrekking tot de uitvoerbaarheid. De meeste maatregelen brengen bepaalde administratieve handelingen met zich mee. Dit geldt met name voor de implementatiefase, wanneer bijvoorbeeld kosten of investeringen moeten worden toegeschreven aan onderdelen van organisaties waar accountancy en advies nu nog niet gescheiden zijn, aanpassingen gedaan moeten worden in administratieve systemen, of wanneer nieuwe gegevens in beeld moeten worden gebracht. Dit betreft veelal eenmalige kosten. Uitvoeringskosten spelen aan de kant van de sector, maar ook aan de kant van de overheid omdat de controle van sommige maatregelen ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld omdat deze niet geautomatiseerd kan worden en diepgaande inspectie van de boeken vereist.

In het eerdere onderzoek van SEO (2022) zijn maatregelen die puur gericht zijn op transparantie aangemerkt als 'no regret' optie. Ook in dit nieuwe onderzoek, dat verdiepend naar de uitvoerbaarheid heeft gekeken, kennen maatregelen 9 en 10 de minste uitdagingen. Ook deze maatregelen kennen wel (geel gescoorde) aandachtspunten, maar geen belemmeringen waar niet omheen te werken is.

Analyse laat zien dat de maatregelen het beste gericht kunnen worden op de wat grotere accountantsorganisaties. Voor de allerkleinste accountantskantoren, met soms slechts enkele werknemers, zouden de meeste mogelijke maatregelen niet goed werkbaar zijn. Maatregelen 1 tot en met 8 veronderstellen het bestaan van een 'controletak' en een 'adviestak', maar voor de kleinste accountantsorganisaties kennen (juridisch en de facto) geen onderscheid tussen verschillende takken. Voor maatregelen 9 en 10 is niet per se een onderscheid in 'takken' vereist, maar wel in werkzaamheden en ook dat zou veel van de kleinste accountantsorganisaties vragen. Dat roept de vraag op waar de grens tussen 'grotere' en 'kleinere' organisaties moet worden getrokken. Veel geïnterviewden trekken die ongeveer bij de 'top-20' accountantsorganisaties, maar er zijn andere grenzen mogelijk.⁴⁵

Economische neveneffecten spelen zowel in de accountancysector (blijft de sector voldoende aantrekkelijk als werkgever, wat is het effect op concurrentie, is de sector internationaal nog wel concurrerend) als bij de bedrijven die gebruik maken van accountancydiensten (de kosten van controles kunnen stijgen, mogelijk neemt de complexiteit van voorwaarden toe, de synergie van advies en controle bij dezelfde partij neemt af). Deze effecten zijn bij de meeste maatregelen echter niet beperkend.

Daarnaast zijn sommige maatregelen juridisch minder houdbaar omdat ze mogelijk kunnen worden aangemerkt als onevenredig. Hierbij denken wij vooral aan de maatregelen die winstdeling inperken. Deze maatregelen grijpen met name in op het eigendomsrecht, als we de redenering van de landsadvocaat in het advies d.d. 15 januari 2020 volgen. Dat is een grondrecht dat onder meer is opgenomen in het EVRM. Eigendom kan wel worden gereguleerd, maar dan moet de maatregel onder meer voldoende gerechtvaardigd zijn en evenredig (fair balance) zijn met het te bereiken doel. Dat doel is in dit geval dat bij het beëindigen van kruisbestuiving vanuit de adviesactiviteiten de auditactiviteiten onafhankelijker, beter geprijsd en daarmee betrouwbaarder zullen worden. Het is voor de juridische toets dus van belang of de maatregel daadwerkelijk effectief zal zijn. In dit rapport gaan we niet uitgebreid in op de effecten van de maatregelen, aangezien het vorige onderzoek naar het audit-only model dit in beeld bracht.

Mogelijke pakketten van maatregelen

Een volledige 'ringfencing' (dat wil zeggen een combinatie van maatregelen 3, 4, 5 en 6) achten we juridisch dan ook niet houdbaar. Ook heeft een dergelijke maatregel grote gevolgen voor een groot deel van de accountancykantoren en zal ook de marktstructuur veranderen. Relevant is dat het onzeker blijft wat het effect zal zijn op de kwaliteit van de wettelijke controle. Deze onzekerheid vormt ook de kern van de juridische onhoudbaarheid: er is onvoldoende zekerheid over de effecten om een dergelijk ingrijpen te rechtvaardigen.

We hebben de maatregelen samengevoegd in een vijftal pakketten, door te clusteren langs de dimensies 'is er een gescheiden boekhouding vereist' en 'grijpt de maatregel aan op aandeelhoudersverhoudingen'

Alleen governancemaatregelen doorvoeren (pakket 5) kent aanzienlijke administratieve lasten voor kleinere accountantsorganisaties die een relatief complexe structuur moeten optuigen en bemensen en is daarom minder

⁴⁵ De Wta hanteert bijvoorbeeld als selectiecriteria voor een intern toezichthoudend orgaan 1) een omzet uit wettelijke controles per boekjaar minimaal € 3.000.000,- en 2) aantal wettelijke controles per boekjaar minimaal 150.

proportioneel, terwijl de grote organisaties deze maatregelen al vrijwel hebben doorgevoerd. Wij verwachten ook geen effect op de kwaliteit van de wettelijke controle, daarom schrijven wij dit pakket af.

De andere pakketten aan maatregelen zijn in onze ogen op zichzelf wél haalbaar, maar daarbij gelden wel kanttekeningen. Ieder van deze pakketten bestaat uit een combinatie van maatregelen met uitdagingen op het gebied van handhaafbaarheid, werkbaarheid voor de sector en economische neveneffecten. Die uitdagingen zijn strikt gezien niet blokkerend, mits de evenredigheid van de maatregelen kan worden aangetoond). Echter, ze vragen wel (veel) aandacht bij besluitvorming en eventuele implementatie.

Geordend van groter verwacht effect naar minder verwacht effect op eventuele prikkels om rekening te houden met commerciële belangen van adviestak, zijn deze pakketten:

- Pakket 4: Doortrekken OOB-regelgeving m.b.t. gelijktijdig aanbieden van controle- en adviesdiensten bij een klant (maatregel 1);
- Pakket 2: Transparantie (maatregel 9 & 10) en beperking kruissubsidies (maatregel 4 & 6);
- Pakket 3: Transparantie (maatregel 9 & 10) en beperking beloningsprijkkels (maatregel 2);
- Pakket 1: Transparantie (maatregel 9 & 10).

Bijlage A Longlist mogelijke maatregelen

Op basis van de vijf thema's genoemd in SEO (2022) hebben we een longlist aan maatregelen opgesteld. Aan de hand van de verkennende analyse zijn wij gekomen tot een shortlist. De verkennende analyse diende dus als eerste schifting, maar het feit dat een maatregel de shortlist heeft gehaald, wil niet zeggen dat die per definitie realistisch is. Tabel A.1 geeft een toelichting waarom een maatregel van de longlist al dan niet de shortlist heeft gehaald.

Tabel A.1 Afweging om van longlist maatregelen naar shortlist te komen

Maatregel longlist	Keuze	Afweging
Commerciële prikkels		
1. Beperking op de totale omzet die een accountantsorganisatie haalt uit niet-audit diensten bij klanten waar ze ook audit-diensten verrichten. Deze beperking is dus op organisatieniveau.	Geschrapt	De maatregel die dit beperkt op klantniveau sluit beter aan bij bestaande regelgeving om hetzelfde doel te bereiken.
2. Een beperking op de hoeveelheid omzet uit niet-audit diensten die de organisatie haalt bij een klant waar ze ook audit-diensten verrichten. Deze beperking is dus op klantniveau.	Samengevoegd met longlist nr. 8 tot shortlist nr. 1	Deze maatregel breidt huidige OOB-regelgeving uit. Een afweging is om activiteiten te beperken (longlist nr. 8) of de omzet uit activiteiten (longlist nr. 2).
3. Beperking van de variabele beloning van audit-partners door het stellen van een cap op het percentage van de totale variabele beloning (bonussen plus winstdeling) ten opzichte van de totale beloning.	Geschrapt	Het stellen van een beperking op variabele beloning vermindert de prikkel vanuit winstdeling, maar houdt winstdeling wel in stand. Wij kiezen ervoor om dan winstdeling te beperken.
4. Beperking van de variabele beloning van audit-partners door het stellen van een cap op het percentage van de winstdeling ten opzichte van de totale beloning	Geschrapt	Deze maatregel vermindert de prikkel vanuit winstdeling, maar houdt winstdeling wel in stand. Wij kiezen ervoor om dan winstdeling te beperken.
5. Beperking op factoren die de variabele beloning bepalen. Concreet zijn dit beperkingen op KPI's die een rol spelen bij de beoordeling en vaststelling van variabele beloningen. De variabele beloning mag alleen afhankelijk zijn van factoren die direct gerelateerd zijn aan de kwaliteit en prestaties van de controletak.	Behouden in gewijzigde vorm: shortlist nr. 2	Een beloningsmodel dat bepaalt dat beloningen alleen afhangen van prestaties van de controletak beperkt prikkels vanuit de adviestak.
6. De audittak en de adviestak van een accountantsorganisatie mogen geen winst delen. Concreet betekent dit dat de beloningen van medewerkers van de ene tak volledig betaald moeten worden uit de inkomsten van deze tak en ook niet mogen afhangen van de winsten van de andere tak.	Samengevoegd met longlist nr. 7 tot shortlist nr. 3	Een verbod op winstdeling of een beperking van winstdelingen vermindert de prikkels vanuit de adviestak. Samengevoegd omdat een verbod of beperking eigenlijk een uitwerkingsvariant is van dezelfde maatregel.
7. Een beperking op de winstdeling tussen de controletak en adviestak van een accountantsorganisatie, bijvoorbeeld minimaal 80% van de winstdeling per partner komt voort uit de winst van de eigen tak en maximaal 20% uit de winst van de andere tak.	Samengevoegd met longlist nr. 6 tot shortlist nr. 3	Een verbod op winstdeling of een beperking van winstdelingen vermindert de prikkels vanuit de adviestak. Samengevoegd omdat een verbod of beperking eigenlijk een uitwerkingsvariant is van dezelfde maatregel.

Maatregel longlist	Keuze	Afweging
8. Verdere beperking aan de niet-auditactiviteiten die accountants mogen uitvoeren bij klanten waar ze ook audit-diensten verrichten (voor niet-OOB).	Samengevoegd met longlist nr. 2 tot shortlist nr. 1	Deze maatregel breidt huidige OOB-regelgeving uit. Een afweging is om activiteiten te beperken (longlist nr. 8) of de omzet uit activiteiten (longlist nr. 2).
Inperken kruissubsidies		
9. De controletak en adviestak dragen investeringskosten afzonderlijk. Eigen investeringen gefinancierd uit de eigen winst- en verliesrekening. Bij gezamenlijke investeringen vindt er een toerekening plaats op basis van een verdeelsleutel kosten o.b.v. gebruik investering (fte of omzet). Financiering investering van andere tak is mogelijk via interne lening die tegen marktconforme voorwaarden wordt verleend.	Behouden in gewijzigde vorm: shortlist nr. 5	Via investeringen kunnen kruissubsidies plaatsvinden. Een beperking daarvan is mogelijk een belangrijk onderdeel van een operationele splitsing.
10. Inhuur interne specialisten van de adviestak door de controletak mag alleen marktconform (volgens het zogeheten <i>arms-length principle</i>)	Behouden in gewijzigde vorm: shortlist nr. 4	Dit is een belangrijke vorm van kruissubsidies, beperking daarvan is essentieel voor een operationele splitsing.
11. Beperking op de financiering van gezamenlijke diensten (extern ingekocht of in-house) in de vorm van een evenredige bijdrage aan kosten ondersteunende diensten, bijvoorbeeld o.b.v. fte of omzet.	Behouden in gewijzigde vorm: shortlist nr. 6	Ook in de financiering van gezamenlijke diensten/overhead kunnen er kruissubsidies zijn. Het splitsen hiervan is mogelijk belangrijk voor een operationele splitsing.
Governance en juridische structuur		
12. Accountantskantoren moet een apart RvB of RvC instellen voor de adviestak en de controletak.	Behouden in gewijzigde vorm (excl. RvC): shortlist nr. 7	Aparte aansturing van de controletak kan bijdragen aan een aansturing die meer is gericht op de kwaliteit van de controle dan op commerciële afwegingen, wat bij een gezamenlijke aansturing vaker het geval kan zijn. RvC uit deze maatregel geschrapt, omdat in het Wtas dit al is opgenomen.
13. De onderdelen waarbinnen auditactiviteiten respectievelijk niet-auditactiviteiten worden uitgevoerd, worden ondergebracht in gescheiden juridische entiteiten, waarbij ze wel onder zelfde holding geplaatst kunnen zijn (zoals nu bij Big Four)	Behouden in gewijzigde vorm: shortlist nr. 8	Een aparte juridische entiteit voor de controletak en adviestak kan een randvoorwaarde zijn voor andere maatregelen, zoals een aparte RvB of een gescheiden winst- en verliesrekening.
14. Elke accountantsorganisatie die zowel auditactiviteiten als niet-auditactiviteiten uitvoert, heeft een onafhankelijke interne commissie die toeziet op het intern naleven van de operationele splitsing, de jure maar ook de facto.	Geschrapt	Als er audit-only-maatregelen worden ingesteld valt dit onder de verantwoordelijkheden van de bestaande compliance officers. Hiermee is een aparte commissie voor audit-only niet nodig.
Transparantie		
15. Accountantsorganisaties worden verplicht om niet alleen de omzet maar ook de winst- en verliesrekening van de controletak en de adviestak gescheiden te rapporteren.	Behouden: shortlist nr. 9	Transparantie is een randvoorwaarde voor een splitsing, deze maatregel is essentieel.
16. Accountantsorganisaties worden verplicht om de gemiddelde bonussen op	Geschrapt	Bonussen geven inzicht in commerciële prikkels an sich, maar minder inzicht in commerciële prikkels volgend uit het

Maatregel longlist	Keuze	Afweging
functieniveau te rapporteren zowel voor de adviestak als voor de controletak.		multidisciplinaire model. Daarnaast zijn er meer doeltreffende maatregelen denkbaar, zoals transparantie over winstdeling.
17. Accountantsorganisaties worden verplicht om op geaggregeerd niveau te rapporteren wat de totale winstdeling is van partners en welk deel uit de audittak en welk deel uit de adviestak voorkomt.	Samengevoegd met longlist nr. 18 tot shortlist nr. 10	Inzicht in winstdeling is belangrijk om te weten in hoeverre commerciële prikkels spelen. Transparantie daarover is nodig voor een beperking van winstdeling. Samengevoegd met longlist nr. 18 omdat het een variant is van dezelfde maatregel: transparantie over winstdeling.
18. Accountantsorganisaties worden verplicht om op individueel niveau te rapporteren welk percentage van totale beloning van partners uit winstdeling vanuit de eigen tak voortkomt en welk percentage vanuit de andere tak is.	Samengevoegd met longlist nr. 17 tot shortlist nr. 10	Inzicht in winstdeling is belangrijk om te weten in hoeverre commerciële prikkels spelen. Transparantie daarover is nodig voor een beperking van winstdeling. Samengevoegd met longlist nr. 17 omdat het een variant is van dezelfde maatregel: transparantie over winstdeling.
Carrièreprikkels beperken		
19. Beperking op het overstappedrag van partners in de vorm van een cool-down periode waarin partners niet voor een adviespoot van de accountantsorganisatie mogen werken waar ze accountant waren.	Geschrap	Overstap komt in de praktijk weinig voor, het effect van deze maatregel is waarschijnlijk beperkt. Andere maatregelen zijn waarschijnlijk effectiever in het bewerkstelligen van een operationele splitsing.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix

Bijlage B Gesprekspartners

Voor dit onderzoek zijn de onderstaande personen geïnterviewd. De gesprekspartners zijn niet gevraagd de conclusies van het rapport te onderschrijven.

Tabel B.1 Lijst gesprekspartners eerste fase onderzoek

Organisatie	Gesprekspartner
AFM	<ul style="list-style-type: none"> • Iskander Schrijvers • Bastiaan Dessing • Olivier Meij • Stefan Boersma
Baker Tilly	<ul style="list-style-type: none"> • Ronald Houtveen • Erik Moens
BDO	<ul style="list-style-type: none"> • Leon Janssen
De Jong & Laan	<ul style="list-style-type: none"> • Roland Ogink • Marco Lokhorst
Deloitte	<ul style="list-style-type: none"> • Rob Bergmans
EY	<ul style="list-style-type: none"> • Auke de Bos • Joeri Ooms • Tom de Kuijper
Grant Thornton	<ul style="list-style-type: none"> • Marcel Welsink
KPMG	<ul style="list-style-type: none"> • Stephanie Hottenhuis
Moore MKW	<ul style="list-style-type: none"> • Eric Hutten
Ministerie van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Ingeborg Cordfunke
Nyenrode Business Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Herman van Brenk • Remko Renes
Moore DRV	<ul style="list-style-type: none"> • Michael Bick • Jan Gijsel
NBA	<ul style="list-style-type: none"> • Berry Wammes • Sarah Nienke van Voorthuisen
Radboud Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Steven Hijink
RSM	<ul style="list-style-type: none"> • Leo van Wersch
Tilburg University	<ul style="list-style-type: none"> • Cees van Geffen
Universiteit van Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Jan Bouwens
VNO-NCW	<ul style="list-style-type: none"> • Eva Eijkelenboom

Daarnaast zijn in de laatste fase van het onderzoek de volgende personen gesproken in een focusgroep of interview ter validatie van conceptresultaten. Ook deze gesprekspartners zijn niet gevraagd de conclusies te onderschrijven.

Tabel B.2 Lijst gesprekspartners laatste fase onderzoek

Organisatie	Gesprekspartner
Eumedion	• Rients Abma
NBA	• Kris Douma
SRA	• Denyse Davelaar
VEB	• Gerben Everts
VEUO	• Sven Dumoulin



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-97
ISBN 978-90-5220-326-3

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

/Andersson Elffers Felix

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl