

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

Onderwerp: onderzoek audit only

Den Haag, 30 juni 2022

Geachte mevrouw Kaag,

Onderdeel van onze opdracht betref een inventarisatie van de effecten van het *audit only*-model, met inbegrip van het afschermen van de verdiensten van de *audit*-tak (*ring fencing*) van de accountantsorganisatie op basis van gegevens uit Nederland en uit het buitenland. Bij het *audit only*-model wordt de wettelijke controlepraktijk op afstand geplaatst van andere onderdelen van de organisatie, bijvoorbeeld van de adviestak. Er zijn meerdere vormen van *audit-only* mogelijk. SEO Economisch Onderzoek (hierna SEO) heeft hier, in opdracht van ons, nader onderzoek naar gedaan. Bijgaand treft u het onderzoeksrapport van SEO aan.

Dit rapport is de tweede van de onderzoeken en het experiment naar de structuurmodellen, waartoe u ons opdracht heeft gegeven. Onze indruk van de studie naar *joint audit* hebben we in voortgangsrapportage 2 gedeeld. Zoals wij in onze voortgangsrapportages hebben aangegeven wachten we graag ook de uitkomsten van het experiment met het intermediair model af, alvorens wij onze overkoepelende appreciatie geven over de voor- en nadelen van de drie alternatieve structuurmodellen. Gelet op de tijdslijnen voor het experiment met het intermediair model kunt u deze nadere appreciatie verwachten in de slotrapportage.

In deze brief schetsen wij ons eerste beeld bij de belangrijkste bevindingen uit het *audit only* rapport.

Context van het onderzoek

Vlak voor de totstandkoming van het eindrapport werd bekend dat de internationale leiding van accountantskantoor EY van plan is tot een splitsing van de onderneming over te gaan, waarbij de *audit* tak apart gezet wordt. Vooralsnog gaat het hier om plannen en zijn er vele varianten waarop een splitsing uitgevoerd kan worden. Ook kunnen verschillende motieven een rol spelen bij een splitsing, zoals macht, geld, aansprakelijkheid, vrijheid van handelen in de markt, kwaliteit van de *audit* en minder regulering. Dit zijn allemaal legitieme overwegingen in het economisch verkeer. De kans dat het voornemen van EY in de eerste plaats is ingegeven vanuit de wens de kwaliteit van de wettelijke controle te vergroten achten wij op voorhand niet bijzonder groot. Onze opdracht is echter om nader onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van een *audit only* model op de kwaliteit van de wettelijke controle. Bovendien betreft het voornemen van EY een vrijwillige splitsing. Bij ons is de vraag aan de orde of de wetgever er verstandig aan zou doen een dergelijke splitsing af te dwingen.

Gelet op bovenstaande vinden wij dat het genoemde voornemen geen invloed heeft op de uitkomsten van het rapport van SEO.¹ De onderzoekers zijn dat met ons eens.

¹ Daarnaast wijzen we op de laatste berichten uit het Verenigd Koninkrijk. Zie het Rapport *Restoring trust in audit and corporate governance*. Wij wijzen hier in het bijzonder op de passages mbt de Resilience statement

Achtergrond van het onderzoek

Vanuit de hypothese dat een audit only model mogelijk tot een betere controlekwaliteit leidt, heeft de AFM het audit model als alternatief structuurmodel in het AFM-rapport “Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector” genoemd. Op het verzoek van uw voorganger heeft de Commissie Toekomst Accountancysector (Cta) in 2019 onderzoek gedaan naar de verschillende modellen als genoemd in het bovengenoemde AFM-rapport. Deze alternatieve modellen kunnen kwetsbaarheden die in de huidige structuur van de sector besloten liggen (vanuit oogpunt van controlekwaliteit) ondervangen. De Cta concludeerde dat er op basis van de op dat moment beschikbare informatie onvoldoende rechtvaardiging was om ingrijpende maatregelen ten aanzien van de structuur van de accountancysector te nemen. Daarbij adviseerde de Cta wel om dieper inzicht te krijgen in het effect van het audit-only model en de ervaringen die in Nederland en omliggende landen zijn opgedaan met het dit model verder in beeld te brengen. U heeft deze aanbeveling overgenomen en opgenomen in onze opdracht. Daarbij is ons ook gevraagd om meer inzicht te krijgen in de effecten van een variant van het audit-only-model, die is voorgesteld door de Monitoring Commissie Accountancy, namelijk het afschermen van de geldstromen van de controlepraktijk van andere geldstromen binnen de organisatie (ook wel genoemd het *ring fencen* van deze geldstroom).² Om aan deze opdracht invulling te geven zijn wij een aanbestedingsprocedure gestart, waarbij SEO als beste uit de procedure is gekomen.

Onderzoek

Aan SEO is gevraagd om de effecten van een audit-only model voor de Nederlandse accountancysector in kaart te brengen. Het onderzoek brengt deze effecten voor verschillende audit-only modellen in kaart. Het rapport onderzoekt wat de aanwijzingen zijn voor de verwachte effecten van audit-only.

Wij hebben vijf hoofdonderzoeksvragen geformuleerd, die onderscheid maken tussen een structurele splitsing en een operationele splitsing. De vijf hoofdonderzoeksvragen luiden:

1. Wat zijn de te verwachten effecten van het verplicht stellen van een Structurele splitsing op de verschillende niveaus van controlekwaliteit, de cultuur van de accountantsorganisatie, de prijs van een wettelijke controle en de marktwerking in Nederland?
2. Wat zijn de te verwachten effecten van het verplicht stellen van een Operationele splitsing op de controlekwaliteit, de cultuur van de accountantsorganisatie, de prijs van een wettelijke controle en de marktwerking in Nederland?
3. Hoe verhouden in Nederland de eventuele voordelen van een Structurele splitsing zich tot de eventuele nadelen hiervan?
4. Hoe verhouden in Nederland de eventuele voordelen van een Operationele splitsing zich tot de eventuele nadelen hiervan?
5. Moet er in de effecten en aanbevelingen onderscheid worden gemaakt tussen het oob- en niet-oob segment en zo ja, op welke wijze?

Bevindingen onderzoekers

In het rapport hebben de onderzoekers drie vormen van audit only onderscheiden, die zij nader onderzocht hebben. Het betreft een structurele splitsing, een operationele splitsing en transparantie. Bij een **structurele splitsing** wordt de controletak volledig afgescheiden van de overige

en de passage rond Operational Split. Onze indruk is dat deze laatste maatregel in het VK minder ver gaan dan oorspronkelijk bedoeld door verschillende adviescommissies. Wij zien erin geen reden om de resultaten uit het rapport anders te wegen of te nuanceren..

² Zie eindrapport van de Monitoring Commissie Accountancy d.d. 14 januari 2020, getiteld ‘Spiegel voor de accountancysector’

bedrijfsonderdelen. De controletak en adviestak worden dan twee zelfstandige bedrijven die volledige onafhankelijk van elkaar opereren en niet meer dezelfde naam delen. Bij een **operationele splitsing** blijven de controletak en overige diensten blijven bestaan binnen één onderneming, maar bestaat er geen of beperkte vermenging van geldstromen tussen de controletak en overige bedrijfsonderdelen. **Transparantie** is een voorwaarde voor een operationele splitsing die draait om het geven van transparantie over financiële stromen tussen de controletak en de adviestak, zoals een gescheiden winst- en verliesrekening en transparantie over de winstdeling van partners. Het doel hiervan is dat er publiek zicht komt op de aanwezigheid van kruissubsidies.

Een structurele splitsing brengt zekere nadelen met zich mee, terwijl het onzeker is of- en in hoeverre de voordelen op het gebied van controlekwaliteit, cultuur, en marktwerking zich gaan realiseren. Als belangrijk nadeel van audit only zien de onderzoekers bijvoorbeeld dat kwaliteit te lijden heeft van het wegvallen synergievoordelen bij het tegelijkertijd aanbieden van advies- en controlediensten. Deze synergievoordelen zijn relatief groot voor complexe controleopdrachten in bijvoorbeeld het oob-segment. Het wegvallen van die synergievoordelen zorgt daarnaast voor hogere prijzen en vermindert de opbouw van *human capital* en mogelijk ook de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep. Ook wordt nu een deel van de investeringen die ten gunste komen aan controlediensten, gefinancierd vanuit inkomsten aan de advieskant. Tot slot zou Nederland met een structurele splitsing internationaal uit de pas lopen. Daarbij geldt dat de voordelen deels ook op andere wijze, zonder een structurele splitsing, gerealiseerd kunnen worden. De onderzoekers concluderen dan ook dat de nadelen van een structurele splitsing waarschijnlijk groter zijn dan de voordelen.

De nadelen van een operationele splitsing zijn veel kleiner dan van een structurele splitsing. Internationale kantoren blijven actief in Nederland, de aantrekkelijkheid van het accountantsvak wordt niet geraakt, en synergiën tussen advies en controle blijven behouden. Daarbij blijven bij een goed vormgegeven operationele splitsing de voordelen grotendeels behouden. Bij een goede vormgeving zijn er vergaande beperkingen op commerciële prikkels (dat wil zeggen dat de winst van de adviestak geen invloed mag hebben op de beloning van de partners en medewerkers aan de controlekant), en eisen op het vlak van transparantie en separate governance worden geïntensiveerd. Dit kan bijvoorbeeld door winst- en verliesrekening gescheiden inzichtelijk te maken. Wel blijven er mogelijkheden om vanuit de adviestak bij te dragen aan langetermijninvesteringen, die nodig zijn aan de controlekant van een accountantskantoor.

In het rapport wordt geschetst hoe een operationele splitsing eruit kan zien. Daarbij geven de onderzoekers aan dat voor een uiteindelijke technische uitwerking een meer gedetailleerde analyse vereist zal zijn op verschillende onderwerpen. Deze onderwerpen betreffen bijvoorbeeld commerciële prikkels, kruissubsidies, transparantie en governance, waarvoor diverse vormgevingskeuzes mogelijk zijn. Er is dus ook niet sprake van één operationele splitsing, maar een palet aan beleidsmogelijkheden om deze vorm te geven. Afhankelijk van de vormgeving zal de operationele splitsing leiden tot een bescheiden positief effect op de kwaliteit van controlediensten vanwege het wegvallen van ongewenste commerciële prikkels. De prijs van wettelijke controles zal waarschijnlijk wel omhooggaan als gevolg van een operationele splitsing, maar dit effect is wel aanzienlijk kleiner dan onder een structurele splitsing.

Het verhogen van de transparantie met betrekking tot de huidige kruissubsidies en winstdeling (en daarmee indirect commerciële prikkels) geldt als een 'no regret' optie en is een voorwaarde voor een operationele split. De enquêtes geven aanleiding te denken dat bij veel kantoren sprake is van financiële afhankelijkheden tussen advies en controletakken over en weer. Dit brengt risico's met zich mee. Verhoogde transparantie hierover kan de gebruikers, klanten, toezichthouders en uiteindelijk ook accountants zelf inzage bieden in de onderlinge verwevenheid tussen advies- en

controlewerkzaamheden en zo helpen een scherper beeld te vormen van waar de risico's liggen en hoe deze het beste te beheersen zijn.

Appreciatie kwartiermakers

De uitkomsten van het rapport zijn de neerslag van een onafhankelijk onderzoek van een vooraanstaand economisch onderzoeksbureau. Kort gezegd zijn de bevindingen dat de voordelen van een structurele splitsing niet opwegen tegen de nadelen hiervan. Bovendien kunnen de voordelen van een structurele splitsing deels ook op andere wijze gerealiseerd worden.

Aan de andere kant van het spectrum concluderen de onderzoekers dat het in aanvulling op bestaande regels uitbreiden van transparantie verplichtingen een *no regret* interventie is. Bovendien is deze transparantie ook een *conditio sine qua non* voor de invoering van iedere vorm van operationele splitsing inclusief *ring fence*. Ten aanzien van een operationele splitsing (tussenvariant van audit only) concluderen de onderzoekers dat de nadelen veel kleiner zijn dan bij een structurele splitsing. Voor een operationele splitsing bestaat een palet aan beleidsmogelijkheden. Voor de uiteindelijke beleidskeuzes zal een nadere analyse vereist zijn. Afhankelijk van de vormgeving kan een operationele splitsing wel leiden tot een positief effect op de kwaliteit van controlediensten vanwege het wegvallen van ongewenste commerciële prikkels.

Meer algemeen zijn wij van mening dat er op dit moment geen definitieve conclusies getrokken kunnen worden op basis van de afzonderlijke rapporten over de structuurmodellen, maar dat deze op een later moment in onderlinge samenhang beoordeeld dienen te worden. Wel vinden wij op basis van deze onderzoeksresultaten dat het stellen van nadere eisen aan de transparantie voorshands een goed idee lijkt. Wij zien in de onderzoeksresultaten geen aanleiding om de route van een structurele splitsing verder te verkennen. Mocht interventie nodig blijken, dan blijft een operationele splitsing wel een waardevolle optie. Uit het onderzoek blijkt nogmaals de complexiteit van deze variant van audit only. Er is niet één manier om een operationele splitsing vorm te geven. Op een aantal belangrijke onderwerpen, zoals transparantie, commerciële prikkels, kruissubsidies, transparantie en governance zijn verschillende maatregelen mogelijk, met eventuele daaruit voortvloeiende juridische en implementatievraagstukken. Het rapport noemt een aantal van deze bouwstenen, maar werkt ze niet uit. Bovendien hangen de effecten van een operationele splitsing uiteindelijk ook af van de samenhang van de maatregelen, waarvoor uiteindelijk gekozen zou worden.

Hoewel wij pas bij onze eindrapportage overkoepelende conclusies zullen trekken ten aanzien van de wenselijkheid van alternatieve structuurmodellen, zou het naar onze mening een gemiste kans zijn om tot die tijd te wachten met de nadere analyse van de verschillende beleidsopties binnen de variant van de operationele splitsing. Voor deze nadere analyse hebben wij uw medewerking en de medewerking van de sector nodig. Wij gaan graag in gesprek met u en met de sector over hoe deze nadere analyse vormgegeven kan worden.

Hoogachtend,
De Kwartiermakers Toekomst Accountancysector

Marlies de Vries

Chris Fonteijn