

Midden in het euronoodweer gaat het financiële toezicht in de Europese Unie stevig op de schop. Eén onderdeel betreft de accountantscontroles, waarbij vier grote kantoren de markt al te zeer domineren en belangenverstrengeling op de loer ligt.

Aanscherping EU-regels accountancy

Dubbelrol controleur/adviseur aan banden

Op de jaarvergadering van de Nederlandse accountants in 2004 waarschuwde Jules Muis, vooraanstaand vertegenwoordiger van de beroepsgroep, voor de gevaren van de nieuwe financiële producten die de markt overspoelden. Ze waren niet transparant en de accountant kon er niet mee overweg. Twee jaar later riep hij de accountants in een column op tot een debat over het financiële systeem, dat grote Nederlandse financiële instellingen onderuit kon halen. De reacties waren lauw.

Totdat het hele systeem in 2008 ging schuiven. Financiële instellingen vielen inderdaad om of moesten door massieve staatssteun overeind gehouden worden. En daar keek men onder andere de accountants op aan. Vrij naar een verhaal met Sherlock Holmes in de hoofdrol: hoe kwam het dat ook deze waakhond niet had geblaft? Binnen de wereld der accountants herleefde de discussie over het eigen functioneren. In de Europese en de nationale politiek groeide de drang naar maatregelen.

Project Barnier

In de Europese Commissie behoort deze kwestie tot het werkterrein van de Fransman Michel Barnier, belast met de Interne Markt. Om de crisis te keren richtte hij zich onder andere op de externe accountantscontroles,

audits in jargon. In oktober 2010 publiceerde hij een Groenboek met de stand van zaken en een groot aantal vragen voor het publieke debat. Na een brede raadpleging van experts en lobbyisten, en stevig onderzoek presenteerde Barnier op 30 november jl. zijn voorstellen voor nieuwe regels.

Deze zijn nu in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad van Ministers, die het onderling met elkaar eens moeten worden. In die procedure krijgen lobbyisten nogmaals de kans hun belangen veilig te stellen. De voorstellen van de Commissie – sommige maatregelen zijn al staande praktijk in enkele lidstaten – betreffen:

- een scheiding binnen de grotere accountantskantoren van de controle- en de meeste adviesfuncties in aparte bedrijven;
- verplichte periodieke aanbesteding van controleopdrachten voor grote cliënten, de OOB's (organisaties van openbaar belang);
- verplichte wisseling van accountantskantoor na zes jaar ;

Barniers voorstel om verplicht elke controle door twee kantoren tegelijk te laten doen, sneuvelde



- europeanisering van de markt voor de controle van bedrijven (ook niet- OOB's) door opheffing van de registratieplicht voor externe accountants in elke lidstaat, een erkenning die geldt voor alle lidstaten, en Europese uniformering van de standaarden.

Varianten van de eerste drie punten worden nu ook in het Nederlandse Parlement bediscussieerd.

Het oorspronkelijke voorstel van Barnier om verplicht elke controle door twee kantoren tegelijk te laten doen, de *joint audit*, een regel die nu al geldt in Frankrijk, is onder druk van de gevestigde belangen vervallen. Zo'n dubbele audit wordt wel aantrekkelijk gemaakt door in dat geval de verplichte wisseling van accountantskantoor negen jaar uit te stellen.

Een en ander moet uitmonden in wijziging van de bestaande algemene Europese richtlijn die bepalingen voor de hele auditmarkt bevat. De nationale wetgevingen binnen de lidstaten moeten daarop dan aangepast worden – een tijdrovend proces. Ten tweede moet er een nieuwe Europese verordening komen inzake de controles van OOB's, waaronder beursgenoteerde bedrijven, en financiële instellingen, inclusief pensioenfondsen. Zo'n verordening is binnen de lidstaten direct als wet van kracht.



Demonstratie met het portret van Enron-baas Kenneth Lay voor de ingang van Arthur Andersen, het gerenommeerde accountancykantoor dat betrokken was bij het boekhoudschandaal rond Enron.

Lange ontwikkeling

Een accountant is een hoog opgeleide boekhoudprofessional. Hij controleert de boekhouding van bedrijven en andere organisaties uit naam van het 'maatschappelijk verkeer'. Toen bedrijven na de industriële revolutie verder groeiden, externe investeerders aantrokken en managers (niet-eigenaars) de dagelijkse leiding op zich namen, werd het voor externe partijen zoals financiers, leveranciers, afnemers en de (belasting innende) overheid belangrijk zeker te weten dat de boekhouding klopte. Boekhouders van buiten, accountants, gingen de verslaggeving van de concerns, vooral de jaarrekening, controleren en gaven daarover een verklaring af waarop derden moesten kunnen vertrouwen. Zij vestigden zich als vrije beroepsbeoefenaars en vormden verenigingen om het beroep te beschermen: met een definitie van kwalificaties, scholing en continue bijscholing van de leden, beschermde titulatuur, eigen interne tucht-rechtspraak enzovoorts. In feite kwamen veel van deze hooggeschoolde professionals op den duur in andere functies terecht, waarbij ingewikkelde boekhoudingen centraal staan. De op grond van wettelijke voorschriften controlerende accountant werd officieel de externe accountant.

In Nederland werd de stap naar de zelfstandig opererende accountant het eerst

gezet door Barend Moret in 1883, nadat de Rotterdamse ondernemer Lodewijk Pincoffs een explosief boekhoudschandaal had ontdekt. Moret was gediplomeerd boekhouder en richtte daarop het Bureel van Boekhouding Confidentia op. De afgegeven verklaringen moesten het geschokte vertrouwen herstellen. Na een serie internationale fusies is dat bureel nu de wereldwijd opererende accountancygigant Ernst & Young, een van 'de grote vier' die het veld domineren. Overal in Europa en Noord-Amerika deed tegen het eind van de 19^e eeuw de externe accountant zijn intrede. Tussen hen bestond al gauw internationaal contact, maar de praktijken liepen toch per land uiteen.

Controle en advies

Van meet af aan hielden externe accountants zich niet alleen bezig met het controleren van de jaarverslaggeving, maar ook met advisering. Het ligt ook dicht bij elkaar. Wie kennis krijgt van de *ins* en *outs* van de financiën van een bedrijf en beschikt over brede kennis van de praktijken elders en *best practices* op verschillende gebieden, is bij uitstek in staat zijn klant te adviseren. Bijvoorbeeld over de wijze van boekhouden, maar ook over hoe hij moet reageren op steeds veranderende regelgeving van officiële instanties (bijvoorbeeld de belastingwetgeving). Maar de vertrouwensrelatie met de klant maakt het voor de externe accountant lastig om als onafhankelijke deskundige vertrouwen bij de buitenwacht te wekken in zijn oordeel over de financiële staat van het bedrijf – en daar was het toch om begonnen.

De gangbare kantoorpraktijk van externe accountants in de EU verschilt van staat tot staat. In Zweden halen kantoren maar 23% van hun inkomsten uit activiteiten buiten de externe controles, terwijl dit in het Verenigd Koninkrijk oploopt tot 64%. Het gaat dan om advisering bij zowel controleklanten als andere organisaties. EU-commissaris Barnier wil de toegestane overige inkomsten bij dezelfde klant stevig aan banden leggen. Een groot aantal adviesactiviteiten is niet langer toegestaan (waaronder belastingadvies)

Externe accountants controleren én adviseren hun klanten, bijvoorbeeld over fiscale constructies

en advisering die direct verband houdt met de accountantscontrole wordt begrensd tot 10% van het honorarium voor de controle.

Een andere doorn in het oog van Barnier is dat de klant zelf de externe accountant mag aanwijzen die hem gaat controleren, en de accountant ook betaalt. Bij OOB's wordt dit risico afgedempt door een voorgeschreven auditcommissie, een subcommissie binnen de raad van commissarissen die als intern toezichthouder op enige afstand van de bedrijfsleiding het controleproces monitort en begeleidt, maar lastig blijft het.

Het accountantsbureel van Moret bestaat nu in alle soorten en maten. Van heel klein (de eenpitter die eigenlijk alleen adviseert) tot de in een NV verpakte maatschap met vele honderden personeelsleden en een reeks van specialisten in een imposant hoofdkantoor plus kleinere vestigingen in het land. Daarnaast opereren deze in al dan niet nauw verband met vestigingen onder dezelfde vlag in andere landen. De grote vier (Ernst & Young, PricewaterhouseCooper, KPMG en Deloitte) zijn wereldwijd vertakt en min of meer als eenheid georganiseerd. Alle vier zijn ontstaan uit fusies met Nederlandse partners. Zij bedienen vooral de grote ondernemingen. Dit huidige oligopolie is een momentopname. Accountantsorganisaties raakten tot nu toe met enige regelmaat betrokken bij verwoestende boekhoudschandalen en begin deze eeuw betekende dat zelfs het einde van een van de oudste accountancyreuzen, Arthur Andersen, als gevolg van het Enron-debacle in de Verenigde Staten. De enorme impact van de val van Andersen, en de vrees dat een volgend faillissement de internationale financiële stabiliteit ernstig zou schaden, zijn de redenen achter Barniers pogingen om de marktconcentratie in handen van de vier accountancyreuzen te beperken.

Nationale kaders en internationalisering

Externe accountants opereerden aanvankelijk strikt binnen nationale kaders, met een minimum aan nationale regelgeving. Verenigingen hielden contact met de buitenlandse zusters. In de laatste tientallen jaren is vooral de nationale regelgeving inzake de jaarverslaggeving en de controle van grote bedrijven uitgebreid. Met het optreden van de Autoriteit Financiële Markten (in Nederland sinds 2002) is het toezicht onder regie van de overheid verder verscherpt. Tegelijkertijd is de internationa-



Links: Het hoofdkantoor van Ernst & Young is gevestigd in het prestigieuze 24 verdiepingen tellende Vivaldi-gebouw met twee torens aan de Zuidas van Amsterdam.

Onder: De vele kleine accountantskantoren leggen zich vooral toe op advisering.



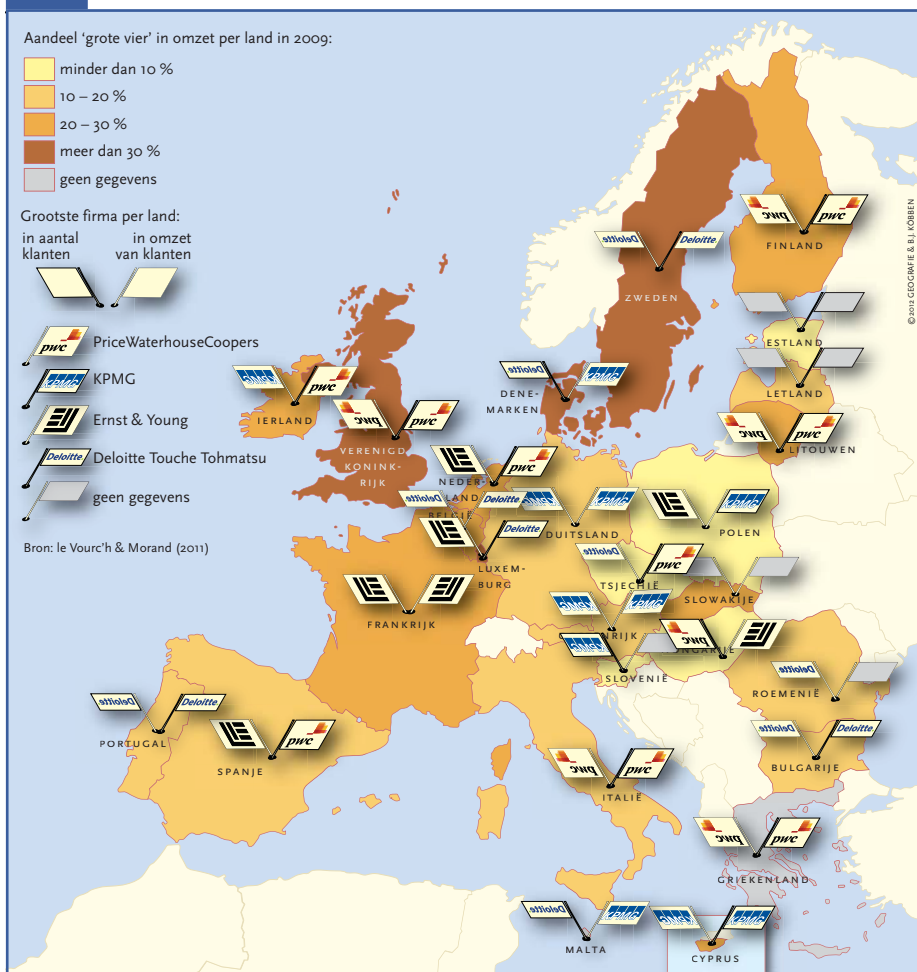
FOTO: JPM

FOTO: BAREND KOBLEN

lisering van het bedrijfsleven en zeker van de grotere bedrijven sprongsgewijs toegenomen. Dit vereist veel meer internationaal gecoördineerd optreden van de externe accountants, die in de lidstaten met uiteenlopende praktijken worden geconfronteerd, terwijl toezichthouders in toenemende mate in elkaars vaarwater raken.

Er is al langer een wereldwijde organisatie van accountants (International Federation of Accountants, IFAC), die zich onder meer bezighoudt met de harmonisering van controlestandaarden en gedrags- en beroepsregels. Op Amerikaans initiatief is er daarnaast een aparte organisatie die zich wijdt aan een eenduidige set regels voor de financiële verslaggeving (International Accounting Standards Board, IASB). Deze IASB zoekt ook draagvlak in de politiek, in een tijd waarin regels over de financiële verslaggeving in hoge mate het onderwerp van deelbelangen, lobby's en dus politiek zijn geworden. Niet voor niets is Hans Hoogervorst, zelf geen accountant of 'boekhouder' maar met een lange loopbaan op het raakvlak van politiek en financiën, in 2011 voorzitter geworden. Er is ook een steeds actiever Europees verband, de Fédération des Experts-comptables (FEE), die in 1987 ontstond uit eerdere naoorlogse Europese initiatieven. De IFAC en FEE zijn allebei federaties van nationale verenigingen. Dat leidt tot enige uniformering, maar de nationale kaders zijn niet verdwenen.

Figuur 1: Marktaandeel van de 'grote vier' (2009)



De accountantscontrolemarkt

Je kunt de controle door de accountant zien als een product dat op een markt verkrijgbaar is, met vragers (bedrijven die de beschrijving van hun financiële staat in het openbaar bevestigd willen zien) en aanbieders (accountantskantoren). Hoe ziet die markt er in Europa uit? Michel Barnier heeft daar uitgebreid onderzoek naar laten doen door de ESCP Europe. Dit is een Pan-Europese *business school* met vijf campussen verspreid over de EU. Afgelopen november schetste de ESCP in een rapport de geografie van de auditmarkt.

In de EU is de markt voor externe accountantsverklaringen heterogeen, vooral opgeknippt in nationale stukken met aanzienlijke verschillen en overal twee segmenten: een voor grote, veelal beursgenoteerde bedrijven en een voor het midden- en kleinbedrijf. In het

eerste segment verzorgen de grote vier het aanbod (in zo'n 80% van de opdrachten en 90% van de omzet), in het andere opereren de grote vier eveneens, maar daar zijn ook veel middelgrote en kleinere bedrijven actief. De concentratie van de aanbieders is hier veel kleiner (figuur 1).

Het optreden van de accountant verschilt van land tot land. In Nederland is de verslaggeving meer gericht op aandeelhouders en klanten, in Duitsland op de fiscus. Accountants in Nederland denken conceptueler, in Zuid-Europa letten ze meer op de details. In Nederland hebben accountants meer contacten met de directies, in Frankrijk houden ze meer afstand. Accountants verschillen ook in de mate waarin zij hiërarchisch denken en onzekerheid willen vermijden. Steeds meer domineert echter de Angelsaksische controle-

praktijk het internationale beroepsveld. Ook al omdat de vier grootste accountantskantoren en de grote multinationals die gecontroleerd moeten worden vaker uit de VS en Noordwest-Europa komen. We zien een proces van financieel-economische acculturatie in Zuid-Europa.

Het gewicht van alle accountantskantoren, die als aanbieder van controles en meestal een keur aan adviesdiensten optreden, in de nationale economieën van de lidstaten, wordt geschat op 1% bbp (bruto binnenlands product) van de EU. Dit varieert van ruim 3% in Luxemburg tot enkele tienden van een procent in Litouwen en Roemenië. Nederland staat op de derde plaats; de accountancy is hier relatief van veel belang (figuur 2). De percentages zijn niet heel hoog, maar het economisch gewicht zit hem vooral in de strategische rol die de sector speelt in een transparant en vertrouwenwekkend financieel verkeer. De accountancy is daarmee een belangrijk element in de geavanceerde zakelijke dienstverlening, die in het voetspoor van Saskia Sassen vaak wordt voorgesteld als het centrale mechanisme dat de wereldeconomie in de afgelopen periode op gang hield en ook ruimtelijk geconcentreerd was in de meest glocaliseerde wereldsteden.

Tijdelijke oplossingen

De bedrijfstak van accountants verandert met de voortgaande internationalisering van het bedrijfsleven. De bedrijfsvoering van de te controleren concerns stelt de accountancy voor steeds nieuwe uitdagingen. Elke keer als het stevig misgaat, groeit de druk tot verdere regulering. Zo ook nu. Nog geen tien jaar geleden speelden de boekhoudschandalen rond Enron, Worldcom en Parmalat. Dat leidde toen tot aanpassing van toezicht en regelgeving in de VS en in Europa. Nu is de volgende ronde aan de gang. Oplossingen blijven tijdelijk, maar het geheel krijgt hier een Europees aanzien. Dit behelst een uitnodiging tot meer internationaal georganiseerde accountancy die de positie van de grote vier – of hun opvolgers – bepaald niet ondermijnt, Barniers doelstelling ten spijt. •

Bij het schrijven van dit stuk is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van Tom Nierop, politiek geograaf en hoofdredacteur van *Accountant/Accountant.nl*

Figuur 2: Economisch gewicht van de sector (2008/2009)

