

Barnier en de markt voor accountantscontrole: 'marktconcentratie en gebrek aan keuze'

Patrick Klijnsmit en Philip Wallage

SAMENVATTING In dit artikel worden de voorstellen van Europees Commissaris Barnier ten aanzien van de markt voor accountantscontrole nader beschouwd. De gepercipieerde problemen worden besproken en de onderbouwing van de voorstellen wordt kritisch geanalyseerd. Vervolgens wordt vastgesteld of er op basis van bestaande literatuur ook daadwerkelijk sprake is van een probleem en of de voorgestelde maatregelen het beoogde effect kunnen hebben. De conclusie die in het artikel wordt getrokken, luidt dat het onvoldoende bewezen is dat er ten aanzien van het probleemgebied 'marktconcentratie en gebrek aan keuze' daadwerkelijk een probleem bestaat en dat het onduidelijk is of de voorgestelde maatregelen effectief zijn. Barnier bestrijdt met andere woorden een gepercipieerd probleem waarvan de feitelijke niet is vastgesteld. Bovendien stellen uitkomsten van eerder onderzoek de effectiviteit van de bestrijdingsmiddelen ter discussie. Dit is een zorgelijke constatering omdat de maatregelen vergaande consequenties kunnen hebben voor de praktijk.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK De voorstellen van Europees Commissaris Barnier hebben verstrekende gevolgen voor accountantsorganisaties en hun cliënten. Met name vraagstukken en maatregelen met betrekking tot het herschikken van de marktverhoudingen zullen naar het zich laat aanzien een grote weerslag hebben op de praktijk. In deze bijdrage worden kanttekeningen geplaatst bij de zorgen van Barnier en de oplossingen die hij heeft aangedragen.

1 Inleiding

De voorstellen van Europees Commissaris Barnier raken vele aspecten van de accountantsprofessie. Zoals echter mag worden verwacht van een Europees Commissaris voor de interne markt, nemen de bespiegelingen over de markt voor accountantscontrole in de voorstellen een centrale plaats in. Barnier ziet zich bij zijn voorstellen gesteund door de 'Impact Assessment' of *Effectbeoordeling* (Europese Commissie, 2011a, p. 4), waarin de concentratie van de markt voor accountantscontrole en het gebrek aan keuze als gevolg hiervan, wordt genoemd als één van de

drie probleemgebieden waarin regelgevend moet worden opgetreden. Ook het Europees Parlement laat zich in dit opzicht gelden en heeft via een eigen initiatiefrapportage, die op 13 september 2011 in het Europees Parlement is goedgekeurd, opgeroepen tot het verbeteren van de 'transparantie en concurrentie' in de markt voor accountantscontrole.

In dit artikel wordt de werking van de markt voor accountantscontrole nader geëvalueerd naar aanleiding van de opmerkingen die hierover zowel in de voorstellen van Barnier als in de Impact Assessment en in de tekst (2011/2037 INI), zoals aangenomen in het Europees Parlement, zijn gemaakt. Ook wordt specifiek aandacht besteed aan het onderzoek van ESCP Europe (2011b), dat door Barnier als belangrijke bron is gehanteerd en waarop veel van de conclusies van Barnier gebaseerd lijken te zijn. Zo komen de volgende vragen in dit artikel aan de orde:

- Met welke problemen wordt de markt voor accountantscontrole volgens de voornoemde bronnen geconfronteerd en in hoeverre vloeien deze voort uit het veronderstelde gebrek aan concurrentie in de markt voor accountantscontrole?
- In hoeverre worden de gepercipieerde problemen onderbouwd door marktonderzoek (ESCP Europe) en wat is de kwaliteit van dit onderzoek?
- Kan, mede aan de hand van bestaande literatuur, worden vastgesteld dat de veronderstelde problemen ook 'echte' problemen zijn; met andere woorden is er daadwerkelijk sprake van een gebrek aan concurrentie in de markt voor accountantscontrole?
- Dragen de voorstellen van Barnier bij aan het versterken van de concurrentie in de markt voor accountantscontrole en daarmee aan het herstellen van een eventueel beschadigde marktwerking?

Deze vragen zullen respectievelijk in de tweede tot en met de vijfde paragraaf van dit artikel worden behandeld, waarna in paragraaf zes een korte conclusie wordt geformuleerd. In het artikel wordt gepoogd een beeld te schetsen van de feiten en omstandigheden die in ogenschouw

kunnen worden genomen bij de oordeelsvorming rond dit thema en het verschaft enig inzicht in fundamentele overwegingen die ten grondslag zouden moeten liggen aan besluitvorming omtrent het al dan niet herstructureren van de markt voor accountantscontrole.

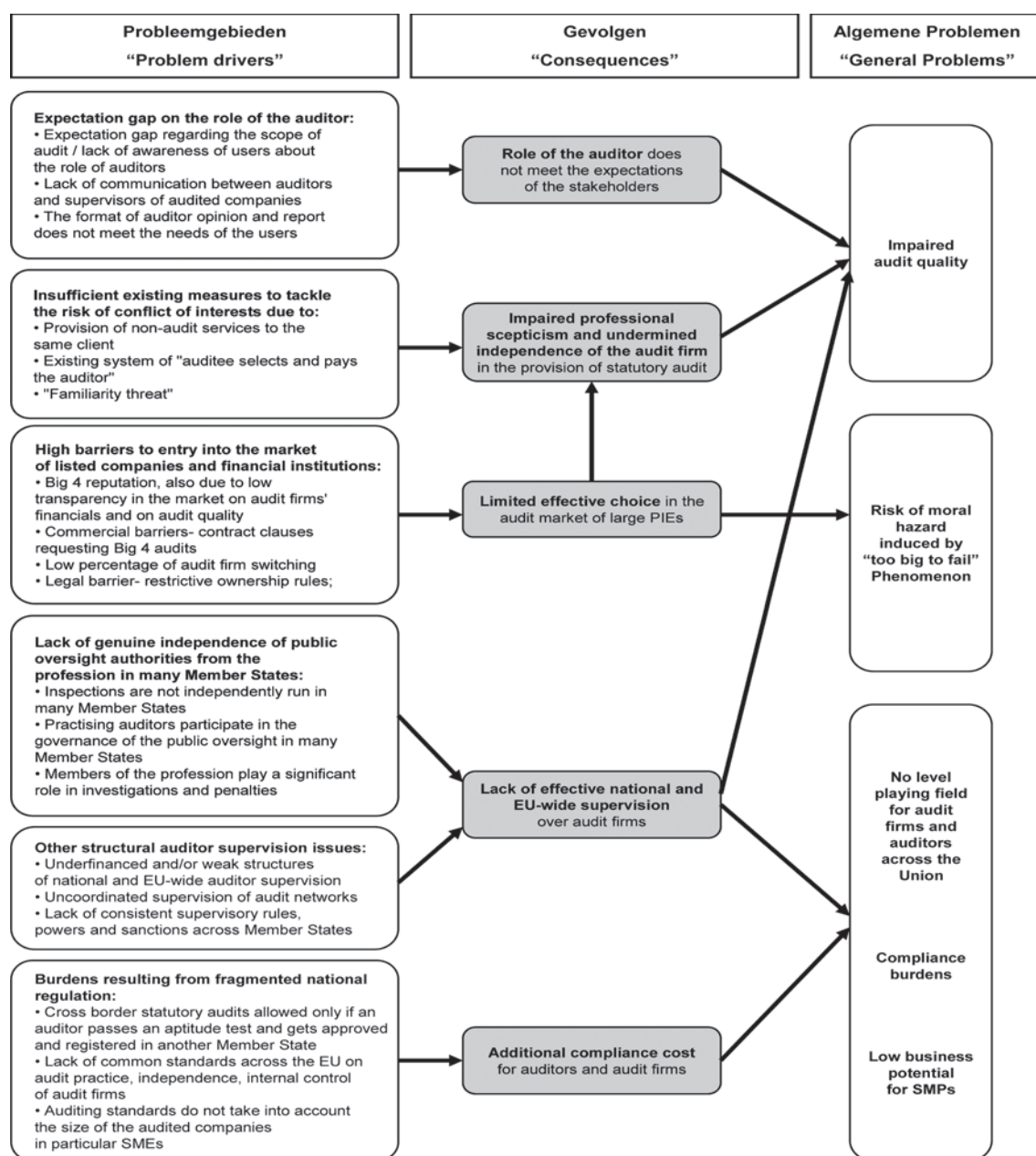
2 Gepercipieerde problematiek

Het Green Paper dat Barnier in 2010 publiceerde droeg de veelzeggende ondertitel 'Lessons from the crisis'. Barnier richtte zich hierbij vooral op het fenomeen dat banken en overige financiële instellingen die in de problemen waren geraakt, kort daarvoor nog een goedkeurende controleverklaring hadden gekregen bij hun financiële rapportages.

Hiermee richtte Barnier zich dus in eerste instantie op het vraagstuk rondom de (gepercipieerde) kwaliteit van de accountantscontrole. Onder de noemer 'Impaired Audit Quality' is deze kwaliteit van de accountantscontrole dan ook één van de drie algemene problemen (general problems), zoals die in de hiertoe vervaardigde 'problem tree' uit de Impact Assessment zijn beschreven. De 'problem tree' is weergegeven in figuur 1.

De oorzaak van de algemene problemen die in de 'problem tree' worden onderkend, zijn de zogenaamde probleemgebieden. Voor het algemene probleem van de kwaliteit van de accountantscontrole worden in de 'problem tree' drie probleemgebieden onderkend.² Deze probleem-

Figuur 1 Problem Tree



Bron: European Commission, 2011f, p. 10.

gebieden, die allen gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de accountantscontrole, zijn in de Nederlandstalige samenvatting van de Impact Assessment terug te vinden als de drie ‘primaire’ probleemgebieden en worden daarnaast in het voorstel voor de Verordening door Barnier aangehaald (Europese Commissie, 2011a, pp. 3-4). Het onderwerp kwaliteit van de accountantscontrole neemt bij de probleemanalyse van Barnier dus een centrale plaats in. De drie ‘primaire’ probleemgebieden betreffen de volgende zaken (Europese Commissie, 2011a, pp. 3-4)^{3,4}:

- **De verwachtingskloof** tussen wat belanghebbenden verwachten van een controle en wat auditors werkelijk doen.
- **Onafhankelijkheid** is gewaarborgd noch aantoonbaar in een paradigma waarin controle in feite een van de vele commerciële diensten is geworden. Het ontbreken van regelmatige aanbestedingen van controlediensten en periodieke roulatie van auditkantoren heeft de controle haar belangrijkste ethos ontnomen: een professioneel-kritische instelling.
- **Marktconcentratie en gebrek aan keuze:** De markt is zo gepolariseerd, dat het maar zelden voorkomt dat de auditor van een Organisatie van Openbaar Belang (OOB) niet een kantoor van de ‘Grote Vier’ is. In de meerderheid van de lidstaten controleren de Grote Vier meer dan 85 procent van de grote beursgenoteerde ondernemingen.

In de Frequently Asked Questions (FAQs) die op 30 november 2011, gelijktijdig met het voorstel van Barnier, zijn gepubliceerd, worden deze primaire probleemgebieden opnieuw aangehaald en uitgebreid met het fenomeen systeemrisico (European Commission, 2011d). Het systeemrisico is in de ‘problem tree’ een separaat algemeen probleem dat resulteert uit het probleemgebied ‘marktconcentratie en gebrek aan keuze’. Er lijkt derhalve sprake van enige inconsistentie in de probleemhiërarchie ten aanzien van het systeemrisico. Barnier introduceert systeemrisico, naast de eerder benoemde probleemgebieden, als zwakte van de markt voor accountantscontrole. In deze FAQs (European Commission, 2011d, p. 1) zijn de door Barnier onderkende zwaktes van de markt voor accountantscontrole als volgt verwoord (vertaling uit het Engels):

1. Een gebrek aan keuze voor controleklanten wat leidt tot hoge concentratieratio's (in essentie een oligopolie). Zie paragraaf 2.1;
2. Systeemrisico als één van de ‘Big Four’ (Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PwC) uiteenvalt. In dat geval zal de concentratie in het topsegment van de controlemarkt verder toenemen. Zie paragraaf 2.2;
3. Mogelijke belangen tegenstellingen en onafhankelijkheidsissues. Zie paragraaf 2.3;
4. Twijfels rondom geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van gecontroleerde jaarrekeningen van banken, andere financiële instellingen en beursgenoteerde ondernemingen. Juist deze entiteiten zijn zwaar bekritiseerd tijdens de crisis. Zie paragraaf 2.4.

De gepercipieerde zwaktes en probleemgebieden kennen uiteraard een hoge mate van samenhang en in sommige gevallen ook de nodige overlap, zoals reeds uit de ‘pro-

blem tree’ in figuur 1 blijkt. Zo heeft het probleemgebied ‘marktconcentratie en gebrek aan keuze’ ongetwijfeld invloed op de probleemgebieden ‘onafhankelijkheid’ en ‘verwachtingskloof’ en wordt het gepercipieerde systeemrisico in de ‘problem tree’ volledig gedreven door het feit dat er sprake is van een geconcentreerde markt (European Commission, 2011f). Ondanks deze overlap worden de vier door Barnier in de FAQs vermelde zwaktes hieronder separaat nader belicht vanuit het gezichtspunt van de impact die deze zwaktes kunnen hebben op de markt voor accountantscontrole.

2.1 Gebrek aan keuze

De stelling van Barnier is dat de hoge mate van concentratie in de markt voor accountantscontrole leidt tot een gebrek aan keuze voor de cliënten. Barnier richt zich hier primair op de zogenaamde Public Interest Entities (PIEs), oftewel Organisaties van Openbaar Belang (OOB's). Voor deze specifieke entiteiten wordt de markt voor accountantscontrole in essentie verdeeld door de Big Four (Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PwC). Barnier licht deze verdeling ook nader toe in de FAQs, waar de rol van de Big Four in de verschillende Europese landen wordt besproken. Barnier meldt specifiek (European Commission, 2011d, 2011, p.2):

“The market share of the Big Four for audits of listed companies exceeds 85% in the vast majority of Member States. In the UK, the Big Four audit 99% of the FTSE 100 companies and more than 95% of the FTSE 350 companies (1995-2004). In Germany, two Big Four firms have the audit mandates for 90% of the companies listed on the DAX 30 (KPMG and PwC). In Spain, all IBEX 35 companies are audited by the Big Four.”

Alhoewel de verdeling in diverse landen verschilt, kan, op basis van het hierboven aangehaalde statement van Barnier, in het algemeen gesteld worden dat in de Europese Unie de Big Four, met 85% marktaandeel, de markt voor OOB's nagenoeg geheel bedient.⁵ Omdat deze markt zich kenmerkt door hoge entreebarrières is het niet te verwachten dat deze situatie zonder ingrijpen snel zal veranderen (zie ook bijvoorbeeld Europese Commissie, 2011e, p. 7 alsmede het probleemgebied ‘high barriers to entry’ uit de ‘problem tree’). OOB's zullen bij de keuze voor een accountant zich dus beperkt zien tot vier alternatieven. Deze keuze wordt nog verder beperkt doordat Big Four-kantoren ook andere diensten kunnen verlenen en zich hiermee op basis van vigerende regelgeving kunnen disqualificeren als leverancier van accountantscontrole.⁶

De vraag waarom deze beperkte keuze als probleem wordt gezien, wordt beantwoord in de Impact Assessment (European Commission, 2011f, p. 18), waar wordt gesteld dat het wisselen van accountant kan leiden tot het oplossen van enkele bedreigingen voor de onafhankelijkheid. Deze bedreigingen voor de onafhankelijkheid zijn bijvoorbeeld de

overige diensten die door de accountant aan de controlecliënt worden geleverd (European Commission, 2011f, p. 15), het feit dat de accountant betaald wordt door de cliënt (European Commission, 2011f, p. 16) en het risico van bovenmatige vertrouwdschap, de zogenaamde *familiarity threat*, die ontstaat als de accountant langdurig aan de cliënt verbonden is (European Commission, 2011f, p. 17). Onduidelijk blijft of er ook daadwerkelijk een keuzeprobleem is. Gesteld wordt slechts dat door het wisselen van accountants enkele bedreigingen voor de onafhankelijkheid kunnen worden weggenomen. Omdat het gebrek aan keuze ervoor zorgt dat de mogelijkheden om te wisselen beperkt zijn, kan het door Barnier gepercipieerde positieve effect van een dergelijke wisseling niet worden bereikt. Het gebrek aan keuze lijkt daarmee door Barnier eerder te worden gezien als de oorzaak van een probleem dan als de consequentie ervan, alhoewel de 'problem tree' anders doet vermoeden.

2.2 Systeemrisico

Een belangrijk zorgpunt van Barnier is het 'systeemrisico' dat bestaat bij een eventueel faillissement van een Big Four-accountantskantoor. De rationale hiervan is niet geheel duidelijk. In de FAQs wordt aangegeven dat bij een faillissement van een Big Four-kantoor er – mathematisch juist – een Big Three overblijft. Hier lijkt aansluiting te worden gezocht bij het onafhankelijke⁷ rapport van ESCP Europe dat in opdracht van de Europese Commissie is vervaardigd. In dit rapport wordt de samenstelling van de Europese markt voor accountantscontrole geschetst op basis van een aantal proxies. Uit scenarioanalyses, waarbij een Big Four-kantoor failliet éen 87% tot 100% van de cliënten worden overgenomen door een van de overige Big Four-kantoren, blijkt dat er voor OOB's een concentratie van de markt voor accountantscontrole resulteert die hoger is dan volgens EU-mededingingsrichtlijnen zou mogen.

De stelling dat er na een faillissement een Big Three overblijft, valt op zichzelf overigens nog te bezien. Er zijn andere effecten denkbaar, zoals bijvoorbeeld het op lokaal niveau vergroten van grote nationale kantoren met 'onderdelen' van het gefailleerde Big Four-kantoor om uiteindelijk een bredere groep van grote accountantskantoren te creëren.

Afgezien van het feit dat de analyse ter discussie kan worden gesteld, lijkt het niet logisch dat de toelichting van het systeemrisico door Barnier beperkt wordt tot de mathematische analyse dat de Big Four de Big Three zal worden en dat de concurrentie daarmee afneemt. In de Impact Assessment wordt dit probleem dan ook nader uitgewerkt (European Commission, 2011f, p. 20). Hierin wordt aangegeven dat de huidige structuur van de markt voor accountantscontrole enerzijds het risico (of zoals wordt gesteld: op zijn minst de perceptie) met zich meebrengt dat als een accountantskantoor failliet dit leidt tot onrust op de markt, terwijl anderzijds het 'too big to fail'-fenomeen

ervoor zorgt dat de mogelijke impact van het failleren van een accountantskantoor bij voortduring boven de markt blijft hangen. Dit komt doordat de autoriteiten zich volgens de Impact Assessment genoodzaakt zullen zien om een faillissement van een accountantskantoor, juist vanwege de veronderstelde impact op de markt, te voorkomen of op zijn minst enige tolerantie richting het accountantskantoor te betrachten. Dit effect wordt in de Impact Assessment 'moral hazard' genoemd. De stelling in de Impact Assessment is overigens gebaseerd op de uitspraken van het Europees Parlement op 13 september 2011. In de tekst die door het Europees Parlement is geaccepteerd, wordt nader ingegaan op het gepercipieerde systeemrisico. In de tekst zijn onder andere de volgende uitspraken opgenomen (Europees Parlement, 2011):

Het Europees Parlement:

48. is van mening dat de ondergang van een van de Grote Vier auditkantoren gezien de huidige marktsituatie een groot risico zou betekenen voor de geloofwaardigheid van de auditors als beroepsgroep;

49. is van mening dat een faillissement van een auditkantoor waarschijnlijk geen domino-effect zal hebben op de rest van de economie, maar dat kantoren die 'te groot zijn om failliet te gaan' mogelijk een moreel risico kunnen opleveren en dat noodplannen voor de grote auditkantoren moeten worden versterkt; is verder van mening dat deze plannen tot doel moeten hebben de mogelijkheid dat een auditkantoor de markt zonder gegronde reden verlaat tot een minimum te beperken alsook de onzekerheid en ontwrichting die een dergelijk vertrek met zich mee zou brengen te beperken;

Dat het Europees Parlement stelt dat het failleren van een Big Four-kantoor een belangrijke impact heeft op het vertrouwen dat de maatschappij in de accountantsprofessie heeft, is niet opzienbarend. Wat meer aandacht vraagt, is uitspraak 49, waarin wordt verwoord dat er een moral-hazardrisico bestaat voor accountantskantoren die als 'too big to fail' kunnen worden beschouwd. Hierin zijn impliciet twee interessante stellingen te onderkennen. Ten eerste worden sommige accountantskantoren gezien als 'too big to fail'. Het gaat hier dan uiteraard om de Big Four. Waarom de Big Four worden gezien als 'too big to fail' is voorshands niet duidelijk. De economische impact is in de analyse van het Europees Parlement niet nader uitgewerkt, maar er wordt wel gesteld dat er geen domino-effect met de rest van de economie zal ontstaan. Voorts ontstaat er volgens het Europees Parlement een moralhazardrisico bij deze Big Four. De definitie van een moral hazard, zoals in de economische theorie – en met name de verzekeringstheorie⁸ – is beschreven, luidt dat er meer risicovol gedrag wordt vertoond op het moment dat de consequenties van dit risicovolle gedrag niet leiden tot

een verlies voor de betrokkene (in het geval van de verzekeringstheorie, de verzekerde; in deze casus, de accountant).

Het Europees Parlement lijkt dus te impliceren dat grote accountantskantoren risicovol gedrag kunnen vertonen en zich kwalitatief onvoldoende werkzaamheden zouden kunnen veroorloven. Deze interpretatie van de uitspraak van het Europees Parlement sluit overigens aan bij de conclusie die wordt getrokken in de samenvatting van de Impact Assessment, waarin wordt gesteld dat de diverse probleemgebieden leiden tot het feit dat beleggers en overige belanghebbenden niet onvoorwaardelijk kunnen rekenen op de onafhankelijkheid van de accountant en daarmee op de kwaliteit van de accountantsverklaring (Europese Commissie, 2011e, p. 3). De bovengenoemde interpretatie van de moral hazard strookt echter niet met de stelling in de volledige tekst van de Impact Assessment waarin, zoals eerder aangegeven, een moral hazard wordt gepercipieerd bij het ‘gedwongen’ ingrijpen van autoriteiten (en dus niet van het desbetreffende Big Four-kantoor) bij een dreigend faillissement (European Commission, 2011f, p. 21).

Samenvattend kan men stellen dat de problemen die door Barnier of het Europees Parlement rondom het zogenaamde systeemrisico worden geïdentificeerd, zich richten op de impact van een faillissement van een Big Four-kantoor op 1) het vertrouwen in de controleverklaring en de accountantsprofessie in het algemeen en 2) de economie als geheel. In het kader van het tweede punt worden de Big Four-kantoren gezien als ‘too big to fail’, hetgeen kan leiden tot een moral hazard bij autoriteiten om accountantsorganisaties de hand boven het hoofd te houden, of (als alternatieve lezing van de uitspraak van het Europees Parlement) kan leiden tot een moral hazard bij accountantskantoren om ondermaatse kwaliteit te leveren, omdat dit vanwege hun ‘too big to fail’-positie onbestraft kan plaatsvinden.⁹

2.3 Belangentegenstelling en onafhankelijkheid

De door Barnier benoemde zwaktes in de markt voor accountantscontrole die voortvloeien uit belangentegenstellingen en onvoldoende onafhankelijkheid, hangen sterk met elkaar samen. De belangentegenstellingen binnen een accountantskantoor, waarbij commerciële belangen, zoals deze in de omzet van audit en non-audit services tot uitdrukking komen, moeten worden afgezet tegen vaktechnische belangen. Een onjuiste balans kan leiden tot een verminderde onafhankelijkheid. Zowel Barnier als het Europees Parlement verbinden het gepercipieerde probleemgebied van ‘marktconcentratie en gebrek aan keuze’ met het gebrek aan onafhankelijkheid. Deze verbinding lijkt zich toe te spitsen op het risico van ‘familiarity’, waarbij het gebrek aan keuze voor OOB’s de mogelijkheden om dit risico op te heffen beperkt. In de Impact Assessment (European Commission, 2011f, p. 18) wordt deze link ook expliciet gelegd door de stelling dat het wisselen van accountant kan helpen om enkele onafhanke-

lijkheidsrisico’s te adresseren, maar dat in reacties op het Green Paper is aangegeven dat de keuze voor een accountant voor grote genoteerde ondernemingen in de praktijk zeer beperkt is. In de samenvatting van de Impact Assessment (Europese Commissie, 2011e, p. 3) wordt echter aangegeven dat veel gecontroleerde ondernemingen zich in feite op hun gemak voelen bij de accountant. Als er geen behoefte is om van accountant te wisselen, lijkt elke reflectie over gebrek aan keuze voor de cliënt minder relevant. Barnier lijkt dan ook de discussie over het gebrek aan keuze vooral aan te grijpen om het gepercipieerde onafhankelijkheidsprobleem te adresseren.

2.4 Geloofwaardigheid en betrouwbaarheid

De laatste door Barnier in de FAQs benoemde zwakte van de markt voor accountantscontrole is het aandachtspunt van geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. In de voorstellen van Barnier en de Impact Assessment wordt dit aandachtspunt teruggevonden in de discussie over de ‘expectation gap’ of ‘verwachtingskloof’. Een directe relatie tussen geloofwaardigheid en betrouwbaarheid enerzijds en de marktconcentratie en het gebrek aan keuze anderzijds, wordt door Barnier niet gelegd.

In lijn met de redenering van Barnier kan men echter stellen dat het bestaan van de Big Four, die gezamenlijk de markt voor OOB’s nagenoeg verdelen, op zichzelf leidt tot een verhoogde naamsbekendheid. Uit de theorie blijkt dat een sterke merknaam, mutatis mutandis, leidt tot een verhoogde perceptie van kwaliteit (Rao en Monroe, 1989, p. 351). Bij een veronderstelde gelijkblijvende feitelijke kwaliteit zal de verwachtingskloof dus toenemen als er sprake is van een markt met een beperkt aantal herkenbare merknamen. DeAngelo (1981b) stelt echter dat grote accountantskantoren, vanwege hun reputatie, zich minder kunnen veroorloven om onvoldoende kwaliteit te leveren, waardoor de stelling dat de feitelijke kwaliteit niet muteert, niet zonder meer kan worden aangenomen.

Alhoewel het dus mogelijk lijkt een onderbouwing voor de door Barnier onderkende zwakte rondom geloofwaardigheid en betrouwbaarheid te formuleren, is de kern van de argumentatie van Barnier echter verrassend simpel. Deze beperkt zich namelijk in essentie tot de verwijzing naar berichtgeving in de media, zoals ook weergegeven in de toelichting bij de FAQs (European Commission, 2011d, p. 1):

“[...] there has been considerable media coverage of apparent audit failures (e.g. Anglo Irish Bank, BAE Systems, Lehman, Satyam and Olympus). This would strongly suggest that audit is not working as it should and has seriously dented the credibility of auditors.”

3 Probleemanalyse door ESCP Europe

De uitgangspunten van Barnier lijken voor een groot deel gebaseerd te zijn op de uitkomsten van het onderzoek van

ESCP Europe (2011b). Barnier heeft een verwijzing naar dit onderzoek op de website¹⁰ geplaatst waarop ook de voorstellen voor de Verordening en Richtlijn alsmede de Impact Assessment zijn gepubliceerd. Het ESCP Europe-onderzoek wordt op deze website als volgt geïntroduceerd:

“The European Commission has published an independent study providing data on concentration of the audit market in the European Union and its 27 Member States. The study describes the audit market, identifies criteria to assess the functioning of this market and analyses possible measures that might help improve the functioning of the audit market. The study contributes to the Commission’s work on how to improve the functioning of the audit market.”

Vanwege het grote belang van het onderzoek voor de beeldvorming van Barnier en daarmee voor de voorstellen die hij presenteert, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de onderzoeksresultaten van ESCP Europe. Met name wordt geanalyseerd of de beelden ten aanzien van zowel de marktconcentratie als de effecten van een eventueel faillissement van een accountantskantoor op de moral hazard, zoals deze in de samenvatting van het ESCP Europe-rapport (2011a, p. 4) worden geschetst, ook door de feiten worden onderbouwd.

Het zeer omvangrijke onderzoek van ESCP Europe is onder meer gericht op het vaststellen of er in de Europese Unie sprake is van een ‘probleem’ in de markt voor accountantscontrole.¹¹ In het onderzoek wordt deze markt voor de verschillende lidstaten van de Europese Unie beschreven. Hierbij wordt, in lijn met de beelden van Barnier, specifiek aandacht besteed aan de markt voor OOB’s, waarbij bovendien nog een nader onderscheid wordt gemaakt in de concentratie per bedrijfstak. Feitelijk richt ESCP Europe zich overigens op de genoteerde ondernemingen, waarbij niet genoteerde OOB’s buiten beschouwing worden gelaten.

3.1 Maatstaf marktconcentratie

Als indicatie voor mogelijke problemen in de marktwerking kan gekeken worden naar het mededingingsrecht. Bij grote bewegingen in de markt, zoals fusies en overnames, is veelal toestemming nodig van de Europese Commissie. Binnen het Europees mededingingsrecht wordt gekeken naar de zogenaamde Hirschman-Herfindahl Index (HHI)

$$HHI = \sum_{i=1}^n M_i^2$$

als indicatie voor de marktconcentratie. De HHI wordt berekend als de som van de kwadraten van alle marktaandelen. De HHI kan als volgt worden genoteerd:

Hierbij is M_i het relatieve marktaandeel van een aanbieder in de bedrijfstak en is n het totaal aantal aanbieders (zie ook ESCP Europe, 2011b, p. 16).

ESCP Europe verwijst in haar rapport (2011b, p. 18) naar de Horizontal Merger Guidelines van het U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission uit 2010, waarin een indicatie wordt gegeven van de betekenis van de HHI in termen van marktconcentratie. Volgens deze richtlijnen kan gesteld worden dat een index van minder dan 0,150 suggereert dat de markt niet geconcentreerd is, dat er bij een index van tussen de 0,150 en 0,250 sprake is van een matig geconcentreerde markt en dat er bij een HHI van meer dan 0,250 sprake is van een hoog geconcentreerde markt. Kelly (1981) maakt enkele nuancerende opmerkingen bij het gebruik van de HHI. Met name geeft hij aan dat de HHI weliswaar een indicatie geeft van marktconcentratie, maar niet van de machtsverhoudingen binnen een markt. Daarnaast wordt ook opgemerkt dat de HHI met name een intuïtieve betekenis heeft. Een vergelijkbare HHI kan voortkomen uit geheel verschillende marktstructuren.

De Europese Commissie gebruikt de HHI als indicatie om vast te stellen of een fusie of overname op bezwaren stuit. Deze indicatieve drempels zijn vastgelegd in ‘Richtnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies’ (Europese Commissie, 2004). Als de zogenaamde post-merger HHI van een bedrijfstak minder bedraagt dan 0,100, dan is een fusie of overname doorgaans geen probleem. Als de post-merger HHI echter stijgt tot boven 0,100, dan zal worden gekeken naar de impact van de voorgelegde fusie of overname. Als de toename van de HHI beperkt is tot minder 0,025, dan zal waarschijnlijk goedkeuring verleend worden. Als de impact groter is, dan zal de goedkeuring in principe achterwege blijven. Deze drempel wordt verder aangescherpt als de post-merger HHI uitkomt boven 0,200. Een fusie of overname wordt dan in principe alleen goedgekeurd bij een toename in de HHI die beperkt is tot maximaal 0,015.¹²

3.2 Evaluatie bevindingen marktconcentratie

In het onderzoek van de ESCP Europe (2011b, pp. 101-102) wordt aangegeven dat de gemiddelde HHI voor de markt voor accountantscontrole in de EU-lidstaten, wanneer alle genoteerde ondernemingen in ogenschouw worden genomen, 0,149 bedraagt. Als deze populatie wordt verkleind tot alle ondernemingen met een notering aan een gereguleerde nationale aandelenbeurs¹³ dan stijgt de HHI tot 0,175 (bij een totale populatie van $N = 4041$). In beide gevallen is er dus zeker sprake van kenmerken van een oligopolie, maar in geen van de gevallen is er sprake van een overschrijding van de eerder benoemde mededingingsgrens van 0,200. Als deze analyse op het niveau van de individuele lidstaten wordt uitgevoerd, dan is er in sommige gevallen wel sprake van een hogere concentratiegraad. Zo is er in Ierland sprake van een concentratie van 0,313, maar moet worden aangetekend dat de populatie uit slechts 28 ondernemingen bestaat. Als er echter gekeken wordt naar de lidstaat met de grootste populatie (het

Verenigd Koninkrijk) dan is de concentratiegraad slechts 0,139, hetgeen volgens Amerikaanse regelgeving als een niet-geconcentreerde markt zou moeten worden beschouwd. Alhoewel de concentratiegraad bij verdere partitionering van het onderzoek in sommige gevallen uiteraard toeneemt, lijkt dit effect geen wezenlijk ander beeld te schetsen van de situatie en blijft de stelling overeind dat er wel sprake is van een oligopolie, maar dat de concentratiegraad, behoudens in enkele specifieke deelsegmenten, niet wezenlijk boven de 0,200 uitstijgt.

Opvallend is dat in het onderzoek van ESCP Europe diverse berekeningen worden getoond, waarbij door toenemende partitionering en daarmee afnemende omvang van de populatie regelmatig relatief hoge concentratiegraden worden gevonden. Als een belangrijke bevinding geeft ESCP Europe (2011b, p. 6) bijvoorbeeld aan dat in Zweden 97% van de genoteerde IT-bedrijven ($N = 53$) in termen van omzet door één accountantskantoor worden bediend. Als echter wordt gekeken naar de verdeling in termen van het aantal bedrijven, dan heeft het grootste kantoor 'slechts' 38% van de markt en zelfs de Big Four als geheel niet meer dan 91%. Alhoewel niet expliciet benoemd in de samenvatting van het ESCP Europe-rapport, maar wel terug te vinden in de appendix, is ook het andere uiterste mogelijk en is bijvoorbeeld de HHI voor de bedrijfstak 'Industrials' in Polen slechts 0,080 (ESCP Europe, 2011c, p. 191). Uiteraard is deze bevinding niet meer relevant dan de door ESCP Europe wel expliciet benoemde bevinding over de concentratie in termen van omzet in de IT-sector in Zweden, maar zeker ook niet minder.

Verdere analyse van de impact van de door ESCP Europe gehanteerde partitionering leidt tot een toenemend aantal kanttekeningen die bij dit rapport geplaatst kunnen worden. Als de markt voor accountantscontrole voor genoteerde ondernemingen in de Europese Unie wordt verdeeld over 22 lidstaten (voor vijf lidstaten was geen informatie beschikbaar) en vervolgens in de analyse van ESCP Europe wordt verdeeld over 10 bedrijfstakken, dan ontstaan 220 segmenten. De gemiddelde omvang van deze segmenten is dan $4041/220 = 18,4$ ondernemingen. Deze beperkte gemiddelde omvang zorgt ervoor dat de HHI in een segment een opwaartse druk ondervindt, omdat er te weinig waarnemingen zijn om de HHI voor de gehele populatie in een segment tot zijn recht te laten komen.¹⁴ Zo neemt bij een segment met een omvang van 1 de HHI toe tot 1.000. Dit is bijvoorbeeld bij zes van de tien bedrijfstakken in Slowakije het geval (ESCP Europe, 2011c, p. 211). Naast het technische effect van de kleine segmenten, neemt ook de kans op toevallige bevindingen toe. Als er door het combineren van lidstaten en bedrijfstakken 220 deelwaarnemingen zijn, dan zijn er zeker ook situaties waar uitbijters mogelijk zijn.

3.3 Evaluatie bevindingen moral hazard

Een belangrijke basis voor het door Barnier gepercipieerde probleem van de moral hazard wordt gevonden in de door ESCP Europe gemaakte analyse van de impact van het failleren van een Big Four-kantoor op de markten van de verschillende lidstaten. Door ESCP Europe (2011b, pp. 137-144) wordt een analyse gemaakt van het failleren van PwC en het failleren van het grootste kantoor in elke lidstaat. Dit laatste scenario is uiteraard volstrekt fictief, omdat in elk land een verschillend Big Four-kantoor het grootste kan zijn en er de facto sprake zou moeten zijn van een faillissement van alle Big Four-kantoren om het scenario te doen uitkomen.¹⁵ Voorts is het opvallend dat bij het scenario van een faillissement van het grootste kantoor in de Europese Unie, PwC, er door ESCP Europe geen impact wordt geschetst voor de EU-markt als geheel.

Voor de analyse van de impact van het faillissement van een Big Four-kantoor hanteert ESCP Europe (2011b, p. 140) twee scenario's. In het ene geval gaat 100% van de cliënten van de gefailleerde Big Four over naar de overige Big Three en in het andere geval is dit percentage 87%. Zoals reeds in de voorgaande paragraaf gesteld, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het realiteitsgehalte van dit scenario en is het zelfs denkbaar dat een faillissement zou kunnen leiden tot de mogelijkheid voor kleinere kantoren om ook toe te treden in de markt voor OOB's. Het is eveneens denkbaar dat Europese mededingingsregels een beperking zouden opleggen aan de resterende Big Three, zeker als er sprake zou zijn van een overname van een portefeuille of delen van het gefailleerde kantoor in plaats van een door de cliënt geïnitieerde overstap. Overigens wordt door ESCP Europe (2011b, pp. 143-144) in een voetnoot bij de impactanalyse van het faillissement van het grootste accountantskantoor in een land, aangegeven dat, uitgaande van de concentratie in termen van het aantal cliënten, het faillissement van de marktleider in Oostenrijk en Slovenië een positieve impact heeft op de marktconcentratie. In termen van omzet is dit het geval voor Denemarken, Finland, Luxemburg en Spanje.

3.4 Algemeen beeld ESCP Europe-rapport

De conclusie die uit het ESCP Europe-rapport kan worden getrokken, is dat de markt voor accountantscontrole voor beursgenoteerde ondernemingen in de EU op verschillende manieren kan worden gezien en dat er bij sommige dwarsdoorsneden sprake kan zijn van een zeer hoge concentratie, terwijl bij andere dwarsdoorsneden sprake is van een vrij lage concentratie. Voorts kan worden gesteld dat een faillissement van een Big Four-kantoor kan leiden tot een toename van de concentratie, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval hoeft te zijn.

Men kan zich afvragen of het überhaupt gerechtvaardigd is om de markt voor accountantscontrole voor genoteerde ondernemingen los te bezien van de totale markt voor

accountantscontrole in de Europese Unie. Met de markt in het algemeen is immers niets aan de hand. Als er alleen gekeken wordt naar de markt voor genoteerde ondernemingen, zou een vergelijking met bijvoorbeeld het topsegment in de automarkt opgeld kunnen doen. Alhoewel er in de automarkt sprake is van een hoge mate van concurrentie, neemt deze zienderogen af naarmate er in een hoger segment wordt gezocht. De gemiddelde ‘boardroom-limousine’ is slechts bij drie of vier automerken verkrijgbaar. De door ESCP Europe onderzochte ondernemingen zijn allen beursgenoteerde OOB’s en behoren daarmee tot het ‘topsegment’ van ondernemingsland. Het is daarmee niet onlogisch dat vanwege kwaliteits- en omvangvereisten het aantal aanbieders van accountantscontrole beperkt is.

Samenvattend kan men niet stellen dat het ESCP Europe-rapport inzichten verschaft die onomstotelijk vaststellen dat de markt voor accountantscontrole in de EU-landen een te hoge mate van concentratie kent. Daarenboven benoemt ESCP Europe (2011b, p. 7) dat, ondanks het hoge marktaandeel van de Big Four, er wel degelijk sprake is van een sterke mate van concurrentie tussen de Big Four. In termen van concurrentie lijkt de verhoogde concentratie in de markt voor OOB’s dus geen negatieve gevolgen te hebben. Of dit ook voor andere aspecten van de markt geldt, wordt onderzocht in de volgende paragraaf.

4 Nadere analyse van de gepercipieerde problematiek

De door Barnier en het Europees Parlement onderkende problematiek, zoals in paragraaf 2 is beschreven, schetst een zorgelijk beeld van de markt voor accountantscontrole. Omstandigheden die leiden tot een afname van de

onafhankelijkheid en resulteren in twijfels over de geloofwaardigheid van de accountantsverklaring, raken de essentie van de rol van de accountantscontrole in de maatschappij. Het is niet voor niets dat theorieën die het bestaan van het fenomeen accountantscontrole verklaren zonder uitzondering de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid als kernthema benoemen.¹⁶

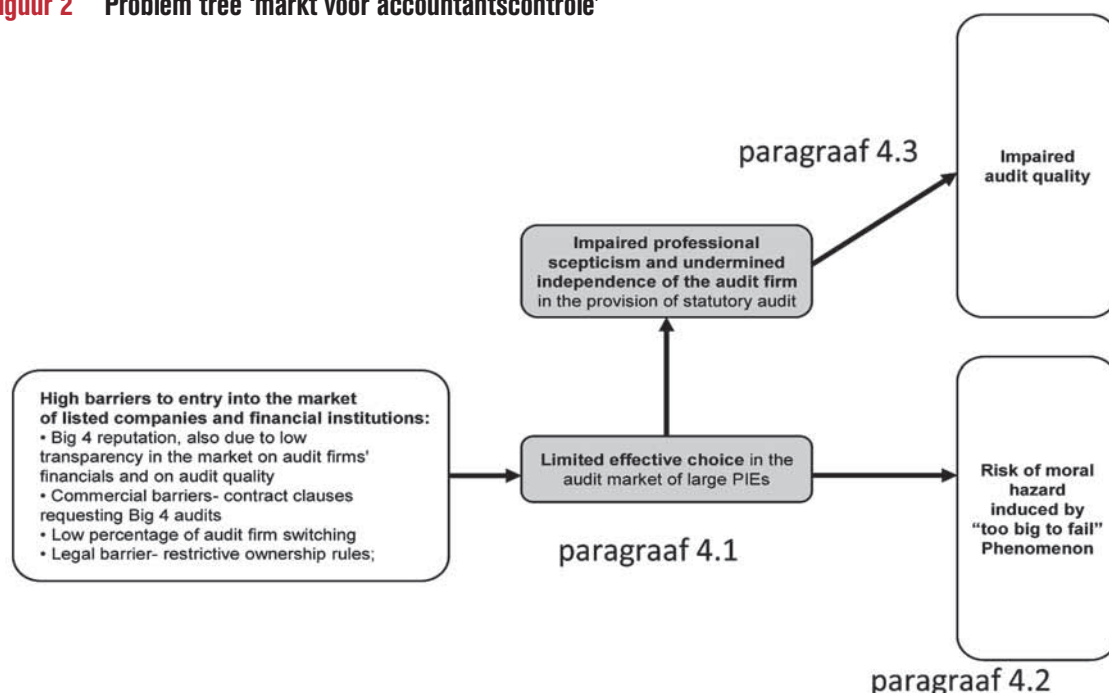
De problematiek die is benoemd, kan dus in hoge mate relevant zijn voor de accountantsprofessie en vraagt om nadere duiding. De vraag of de gepercipieerde problemen, op basis van feiten en omstandigheden alsmede op basis van eerder onderzoek, ook echte problemen zijn en of de samenhang tussen de problemen ook daadwerkelijk bestaat, zal in deze paragraaf worden uitgewerkt. Hierbij wordt, als ‘carve out’ van de eerder behandelde ‘problem tree’ uit de Impact Assessment, uitgegaan van de in figuur 2 geschetste samenhang van problemen die voortvloeien uit de structuur van de markt voor accountantscontrole zoals door Barnier is verondersteld.

In deze paragraaf wordt, langs de lijnen van figuur 2, gekeken naar de problematiek die zich centreert rond marktconcentratie en het gebrek aan keuze en zich enerzijds vertaalt in een moral hazard en zich anderzijds, via een verminderde onafhankelijkheid, vertaalt in een lagere kwaliteit van de accountantscontrole.

4.1 Marktconcentratie en gebrek aan keuze

Alhoewel het reeds op basis van de terminologie evident is dat de Big Four-accountantskantoren een zeer belangrijke plaats innemen binnen de markt voor accountantscontrole, is het minder evident dat het bestaan van een Big Four op zichzelf ook een probleem is voor de marktwer-

Figuur 2 Problem tree ‘markt voor accountantscontrole’



king. In de Impact Assessment (European Commission, 2011f, p. 9) worden marktconcentratie en beperkte concurrentie echter in één adem genoemd. Alhoewel er via het in de vorige paragraaf geschetste ESCP Europe-onderzoek een basis ligt voor de discussie over marktconcentratie en de effecten hiervan op de marktwerking, lijkt de conclusie van Barnier dat er sprake is van beperkte concurrentie vooral gebaseerd op 'beelden' uit de markt.

In het verleden zijn veel onderzoeken gedaan naar ontwikkelingen in de markt voor accountantscontrole.¹⁷ De vraag of de concentratie in de markt ook leidt tot verminderde concurrentie is hierbij ook aan de orde geweest. Met name is onderzocht of de concentratie heeft geleid tot een afname van de concurrentie met als gevolg een verhoging van de kosten van accountantscontrole. De onderzoeken die hierop zijn gericht, leiden doorgaans tot de conclusie dat de toegenomen concentratie niet heeft geleid tot een verminderde concurrentie en er wel degelijk sprake is van concurrentie op prijs (zie bijvoorbeeld Dopuch en Simunic, 1980 en Menon en Williams, 2001). De eventueel hogere kosten die worden betaald voor de diensten van Big Four-kantoren¹⁸ worden in deze onderzoeken verklaard door het niveau van de geboden dienstverlening en niet door een verminderde concurrentie (Willekens en Achmadi, 2003). In een zeer specifiek onderzoek van Pearson en Trompeter (1994) wordt zelfs een daling van de kosten aangetoond bij toegenomen concentratie in de verzekeringsindustrie. Alhoewel er dus mogelijk sprake is van een in zekere mate geconcentreerde markt voor accountantscontrole, lijkt deze marktconcentratie de concurrentie in deze markt geenszins negatief te beïnvloeden. Dit sluit ook aan bij beelden uit andere geconcentreerde markten. Het aanbod van grote search engines is beperkt tot Google, Yahoo, Lycos en Bing. Het aanbod van grote passagiersvliegtuigen is wereldwijd beperkt tot slechts twee grote partijen, Boeing en Airbus. In beide voorbeelden lijkt er echter wel degelijk sprake te zijn van concurrentie.

Een ander mogelijk effect van marktconcentratie is een afname van de geboden kwaliteit. Leland (1977) stelt dat monopolisten een lagere kwaliteit leveren. Anderzijds trekt Kranton (2003) de positieve invloed van concurrentie op kwaliteit in twijfel. Een onderzoek van Inui et al. (2008) bij Japanse producenten, suggereert dat een gemiddelde marktconcentratie de meest positieve invloed heeft op innovatie. Bij een sterk gefragmenteerde markt met vele aanbieders en bij een sterk geconcentreerde markt met een dominante aanbieder, is de innovatie in de markt het laagst. Dit is intuïtief te verklaren doordat bij een grote spreiding geen van de marktpartijen voldoende omvang en expertise heeft om Research & Developmentactiviteiten te ontplooiën en bij een zeer beperkte spreiding, de grootste marktpartij geen incentive heeft om dit te doen. Innovatie wordt volgens dit onderzoek dus het meest gediend met een beperkt aantal relatief grote partijen. Een dergelijke marktsituatie is aan de orde in de markt voor accountantscontrole. Volgens

Sirois en Simunic (2010) hebben grotere accountantsorganisaties meer resources beschikbaar dan kleinere kantoren, die vervolgens kunnen worden ingezet voor betere en meer omvattende informatiesystemen, training van personeel, onderzoek en ontwikkeling. Uit het bovenstaande volgt dat het door Barnier genoemde risico dat de huidige concentratie en bestaande keuzemogelijkheden op zichzelf leiden tot beperking van concurrentie of afname van de geleverde kwaliteit, niet evident is.

4.2 Systeemrisico en moral hazard

Een belangrijk punt van zorg van Barnier is het zogenaamde systeemrisico. Barnier stelt dat de Big Four-accountantskantoren 'too big to fail' zijn. Deze stelling wordt reeds in de Impact Assessment enigszins genuanceerd doordat wordt aangegeven dat de impact van een faillissement op de economie beperkt zal zijn. In het verleden is de markt voor accountantscontrole geconfronteerd met het faillissement van de grootste van de, destijds, Big Six-kantoren, te weten Arthur Andersen. Alhoewel het faillissement van Arthur Andersen een schok teweeg heeft gebracht in de markt en ook een negatieve impact heeft gehad op de gepercipieerde kwaliteit van de accountantscontrole en daarmee de beurswaardering voor al haar cliënten¹⁹ (zie Chaney en Philipich, 2002), lijkt de impact van het faillissement van Arthur Andersen voor de markt voor accountantscontrole als geheel op lange termijn vrij beperkt. Bovendien hebben accountantskantoren sinds het faillissement van Arthur Andersen hun juridische structuur zodanig aangepast dat een wereldwijd faillissement van een Big Four-kantoor minder waarschijnlijk is geworden. Het is dan ook onduidelijk waarom Barnier het punt van de moral hazard zo prominent benoemt, terwijl hiervoor noch in de Impact Assessment, noch in de ESCP Europe-studie een duidelijke onderbouwing wordt gegeven anders dan het effect dat bij een faillissement de Big Four een Big Three wordt en dat dit, gegeven bepaalde veronderstellingen over wat er met de portefeuille gaat gebeuren, mogelijk tot hoge marktconcentraties leidt. De conclusie luidt dat het door Barnier genoemde risico van moral hazard, als gevolg van het systeemrisico, dat zich kan vertalen in een vorm van ondersteuning door de overheid in geval van een dreigend faillissement, beperkt is.

4.3 Onafhankelijkheid en kwaliteit van accountantscontrole

De stelling van Barnier is dat een gebrek aan keuze leidt tot een verminderde onafhankelijkheid en daarmee tot een lagere kwaliteit van de accountantscontrole. De vraag is echter of het huidige palet van aanbieders niet reeds voldoende keuzemogelijkheden biedt, maar dat er geen incentive is om deze keuzemogelijkheden te benutten. Op basis van de analyse in de samenvatting van de Impact Assessment (Europese Commissie, 2011e, p. 3) komt immers duidelijk naar voren dat de cliënt zich op zijn gemak voelt bij de accountant. Een keuze voor het switchen naar een ander accoun-

tantskantoor (Big Four of niet), lijkt niet aan te sluiten bij de wensen van de cliënt. Gegeven de lage 'elasticiteit' van de vraag lijkt de accountant in een positie om zijn werk inhoudelijk goed te doen en voldoende 'countervailing power' te kunnen bieden. Men zou zelfs kunnen stellen dat in een zwaar concurrerende markt, zonder verplichte roulatie, een onafhankelijkheidsissue eerder zal ontstaan omdat een eenmaal verworven opdracht behouden moet worden. Vergelijk hierbij de literatuur over 'low balling' (DeAngelo, 1981a). Numan en Willekens (2011) zeggen specifiek: "We [...] find that both the likelihood of issuing a going concern opinion to a financially distressed firm and accrual-based earnings quality decrease as competitive pressure from the closest competitor in the industry increases."

Als concreet wordt gekeken naar de geboden kwaliteit van de accountantscontrole, dan zijn er diverse indicaties dat de concentratie in de markt voor accountantscontrole geen negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de accountantscontrole (zie bijvoorbeeld Kallapur et al., 2010). De bevindingen van Kallapur et al. sluiten aan bij de conclusie van de U.S. Government Accountability Office (2003, 2008) waarin wordt vastgesteld dat de concentratie in de markt voor accountantscontrole in de VS geen aanleiding tot zorg geeft. Een belangrijk inzicht kan ook worden ontleend aan het onderzoek van Francis et al. (2010) waarin wordt gesteld dat de kwaliteit van accountantscontrole door de Big N toeneemt naarmate de Big N een groter marktaandeel heeft. Als daarentegen de concentratie binnen de Big N toeneemt, dan doet dit afbreuk aan de kwaliteit. Ook op dit punt lijken de percepties van Barnier niet door feiten te worden gestaafd.

5 Reflectie op voorgestelde maatregelen

Barnier heeft zich tot doel gesteld de door hem gepercipiëerde problemen in de markt voor accountantscontrole op te lossen. Ten aanzien van het probleemgebied 'marktconcentratie en gebrek aan keuze' (en de effecten hiervan op enerzijds het systeemrisico en moral hazard en anderzijds onafhankelijkheid en auditkwaliteit) schetst Barnier de volgende maatregelen (European Commission, 2011c):²⁰

- verplichte aanbesteding;
- verplichte roulatie na 6 jaar (met verlenging tot 9 jaar bij een joint audit);
- verbod op non-audit services bij controleopdrachten;
- grote accountantskantoren moeten non-audit services afsplitsen.

Het is de vraag of deze maatregelen ook daadwerkelijk een bijdrage zullen leveren aan het oplossen van de gepercipiëerde problematiek rondom marktconcentratie en gebrek aan keuze.

Voor de verplichte aanbesteding geldt dat dit kleinere kantoren weliswaar op papier een kans geeft om een marktaandeel bij OOB's te verwerven, maar dat dit in de praktijk tegen zal vallen omdat er voor de meeste OOB's nu eenmaal in termen van omvang een relatief stevig

accountantskantoor nodig is. De joint audit is een mogelijkheid, maar hier ontstaat mogelijk het risico dat de rol van de kleinere partij zich in de praktijk beperkt tot die van tweede viool naast een Big Four-kantoor, met als oogmerk om de verplichte roulatie uit te stellen en flexibiliteit te bieden in de resourcing van controleteams. Het veronderstellen van een gelijkwaardige inbreng is als gevolg van de verschillen in structuur, omvang en spreiding van een kleine accountantsorganisatie en een Big Four onrealistisch. Onderzoek in Frankrijk bevestigt niet dat joint audits effectiever zijn, maar wel dat betrokkenheid van een Big Four-kantoor de kwaliteit van de financiële rapportage vergroot (Francis et al., 2009). Het is tevens de vraag in hoeverre joint audits duurder zijn als gevolg van hogere coördinatiekosten en of hetzelfde effect (meergoed-principe) niet reeds wordt gegenereerd door de inschakeling van een 'quality control partner' zoals nu reeds is vereist. In ieder geval lijken de door Barnier voorgestelde maatregelen niet per definitie de beoogde invloed te hebben op de marktconcentratie.

De verplichte roulatie is niet nieuw en een begrijpelijke gedachte, gegeven het streven de marktconcentratie te verminderen. Het principe leidt ertoe dat er vaker van accountant gewisseld moet worden, maar het is de vraag of het niet slechts leidt tot een herverdeling van de markt binnen de Big Four. Daar komt bij dat de termijn waarbinnen gerouleerd wordt niet te kort mag zijn om te voorkomen dat de aanloopkosten te hoog zijn. Een tweede belangrijke reden om de termijn voldoende lang te doen zijn, is het feit dat cliëntspecifieke kennis en ervaring de kwaliteit van de controle verhoogt. Zo blijkt uit onderzoek dat de kwaliteit van de accountantscontrole toeneemt met de duur van de relatie en roulatie een beperkte toegevoegde waarde heeft (Jackson et al., 2008; Jenkins en Velury, 2008).

Het is onbewezen dat het splitsen van 'non-audit services' (NAS) en controle leidt tot een verhoogde kwaliteit van de controle en het is zelfs mogelijk contraproductief. Het uitvoeren van NAS blijkt uit onderzoek de onafhankelijkheid niet te beperken en juist extra inzicht te geven (Kinney et al., 2004; DeFond et al., 2002). Het is niet voor niets dat onderzoek leert dat diepgaande kennis van de bedrijfstak en cliënt leidt tot een hogere kwaliteit van de audit (zie bijvoorbeeld Balsam et al., 2003). Barnier dreigt in zijn voorstellen het doel van verminderde marktconcentratie uit het oog te verliezen, doordat een verbod op NAS de keuzemogelijkheden de facto beperkt. Immers, het verrichten van niet-toegestane NAS leidt tot het niet mee kunnen doen met een aanbesteding van een controleopdracht. Gegeven het logische markteffect dat grote complexe ondernemingen, vanwege de vereiste specialistische kennis en de noodzakelijke omvang, zich vaak tot een Big Four-kantoor zullen wenden, leidt het limiteren van de NAS tot het verder beperken van de keuze voor een accountantskantoor. Barnier houdt bovendien geen reke-

ning met het feit dat de keuze van een cliënt op dit moment in sommige landen en bedrijfstakken feitelijk reeds wordt beperkt door een verdere specialisatie van accountantskantoren, waardoor in sommige bedrijfstakken niet alle Big Four-kantoren prominent aanwezig zijn. Het lijkt meer zinvol maatregelen te nemen die resulteren in de aanwezigheid van alle Big Four-kantoren in een deelsegment, dan maatregelen te formuleren die zouden moeten resulteren in de groei van kleinere kantoren. Het geheel overziend lijkt overtuigend bewijs om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te staven te ontbreken.

6 Conclusie

In de tweede en derde paragraaf van dit artikel zijn de door Barnier gepercipieerde problemen rondom 'marktconcentratie en gebrek aan keuze' besproken en is aandacht besteed aan de probleemanalyse en de onderbouwing hiervan uit het onderzoek van ESCP Europe. In de vierde en vijfde paragraaf zijn de gepercipieerde problemen en de voorgestelde oplossingen geëvalueerd op basis van de kennis uit bestaande literatuur. Het geheel overziend kan geconcludeerd worden dat Barnier ingrijpende plannen lanceert, maar dat onvoldoende duidelijk wordt welk probleem hij nu wenst op te lossen. Ook lijkt de onderbouwing van zijn voorstellen van bedenkelijke kwaliteit. Deze constatering wordt overigens onderschreven door recent onderzoek van Copenhagen

Economics (2012, p. 39). In zowel de voorstellen van Barnier als de onderbouwing hiervan in de Impact Assessment, blijft onbewezen dat de huidige marktconcentratie leidt tot onvoldoende keuze en dat een beperking in keuzes vervolgens weer leidt tot een 'moral hazard' of een verminderde kwaliteit van accountantscontrole. Het is hoogst twijfelachtig of er ten aanzien van het probleemgebied 'marktconcentratie en gebrek aan keuze' überhaupt een probleem is. Op basis van de bevindingen in dit artikel lijkt een evenwichtige verdeling binnen de Big Four de meest wenselijke situatie, waarbij concurrentie, kwaliteit en wellicht zelfs innovatie geborgd worden. Mocht de analyse van Barnier toch correct zijn en er daadwerkelijk sprake zijn van een probleem rondom de marktconcentratie en het gebrek aan keuze voor OOB's dat hieruit volgt, dan lijken zijn voorstellen in ieder geval niet te leiden tot het beoogde resultaat. ■

Dr. P. Klijnsmit RA is werkzaam bij ASR Nederland N.V. als directeur concerncontrol en is als docent accountantscontrole verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit van Amsterdam. Prof. dr. Ph. Wallage RA is hoogleraar Accountantscontrole aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam en tevens als partner werkzaam bij KPMG.

Noten

¹ 'Transparantie en concurrentie' zijn de samenvattende termen die Barnier gebruikt als hij verwijst naar de tekst die op 13 september 2011 door het Europees Parlement is geaccepteerd.

² Het is de vraag of in algemene zin sprake is van een te lage auditkwaliteit. Natuurlijk is elke audit failure er een te veel. Het voorkomen van audit failures – als al mogelijk – zou echter onevenredig hoge kosten met zich meebrengen. Er bestaat dus een (nog) onbekend optimum van kosten en baten van accountantscontrole. Zo schetst Francis (2004) een overzicht van het onderzoek naar de kwaliteit van de audit van beursfondsen in de VS. Hij constateert dat het percentage audit failures gedurende 25 jaar minder is dan 1% en audit fees kleiner zijn dan 0,1% van de omzet van de desbetreffende beursfondsen. Dit suggereert een aanvaardbaar niveau van auditkwaliteit tegen relatief lage kosten. Wel zijn er indicaties dat de kwaliteit van de audit gedurende de jaren 90 iets verminderd is. Een gedegen studie van de 'wortels' van de 'problem tree', te weten (ontwikkelingen in) auditkwaliteit, lijkt door Barnier niet te zijn gemaakt.

³ De teksten van het voorstel voor de Verordening zoals hier weergegeven, komen in hoge

mate overeen met de tekst uit de samenvatting van de Impact Assessment (Europese Commissie, 2011e, p. 3). Opvallend is dat de tekst uit de samenvatting van de Impact Assessment uitgebreider is en bovendien meer uitgesproken lijkt te zijn.

⁴ In de diverse artikelen van dit themanummer worden de hier genoemde primaire probleemgebieden besproken. Het artikel van Majoor is gericht op de reikwijdte van de werkzaamheden van de accountant en de verwachtingskloof die daar ervaren wordt. In het artikel van Roos wordt ingegaan op de roulatie van accountantskantoren en de bijdrage die dit levert aan de onafhankelijkheid van de accountant. Tot slot wordt in het artikel van Van Nieuw Amerongen en Quadackers aandacht besteed aan de relatie tussen de onafhankelijkheid van de accountant en zijn professioneel-kritische instelling.

⁵ Alhoewel de markt voor OOB's in principe breder is dan uitsluitend de genoteerde fondsen, komt dit onderscheid in de analyse van Barnier beperkt naar voren en wordt daarom in dit artikel ook niet gemaakt.

⁶ De huidige regelgeving beperkt de mogelijkheden voor accountantskantoren om non-audit

services te combineren met controlewerkzaamheden. Zie in dit kader bijvoorbeeld Verordening Accountantsorganisaties en Nadere Voorschriften Onafhankelijkheid van de Openbaar Accountant (NIVRA, 2006).

⁷ De stelling dat het hier een onafhankelijk rapport betreft, wordt ingenomen door de Europese Commissie. Op de website van de Europese Commissie, waarop het rapport is gepubliceerd, wordt expliciet gesteld dat er sprake is van een onafhankelijk rapport (zie: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/reform/index_en.htm#studies2).

⁸ Zie bijvoorbeeld: Arrow (1974).

⁹ Een dergelijke moral hazard zou in theorie de ruimte kunnen bieden om de betrokkenheid van een partner bij een controleopdracht te minimaliseren. Anderzijds is bekend dat de kosten van het onterecht afgeven van een goedkeurende verklaring voor een accountantskantoor desastreus kunnen zijn, waardoor dit risico mogelijk te verwaarlozen is (vergelijk Chaney en Philipich, 2002).

¹⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/reform.

11 Het rapport van ESCP Europe geeft een overzicht van verschillende aspecten van de Europese markt voor accountantscontrole, de gepercipieerde problemen en de mogelijke oplossingen. Een belangrijke hoeksteen van de reflecties in het rapport voor wat betreft de concentratie in de markt voor accountantscontrole, is een gedetailleerde beschrijving van de markten in de verschillende EU-landen over het jaar 2009.

12 Zie ook ESCP Europe, 2011b, p. 137, table 57.

13 Alhoewel genoteerde ondernemingen en ondernemingen met een notering aan een gereuleerde nationale aandelenbeurs in Nederland nagenoeg synoniemen zijn, is er in andere Europese landen wel degelijk sprake van grote verschillen. Zo is in het Verenigd Koninkrijk het aantal genoteerde ondernemingen met 2061, aantekelijk hoger dan de 1023 ondernemingen met een notering aan de gereuleerde nationale aandelenbeurs.

14 Stel dat de HHI van de populatie 0,200 is doordat vijf accountantskantoren allemaal 20% van de markt hebben. Als het segment een omvang heeft van achttien te controleren onderne-

mingen is het onmogelijk om de vijf accountantskantoren elk een marktaandeel van 20% te geven, immers achttien is niet deelbaar door vijf. Als de verdeling in de populatie zo optimaal mogelijk wordt benaderd dan hebben twee accountantskantoren drie cliënten en drie accountantskantoren vier cliënten. Dit op zichzelf leidt reeds tot een verhoging van de HHI in het segment tot 0,204. Het moge duidelijk zijn dat verdere afwijking van deze 'optimale' toedeling de HHI verder doet toenemen en dat toevalligheden dus een belangrijke invloed kunnen hebben op de HHI in kleine segmenten.

15 Dit scenario zal er op zichzelf weer voor zorgen dat het scenario van het faillissement van alleen het grootste kantoor in de markt niet kan uitkomen.

16 Vergelijk Wallace (1980) die verschillende theoriën beschrijft die het bestaan van accountantscontrole verklaren. In de agencytheorie is de accountant een onafhankelijke derde die de effecten van de belangen tegenstellingen en informatieasymmetrie tussen 'agent' en 'principaal' kan mitigeren. Bij de informatietheorie gaat het om de waarde van betrouwbare informatie en de

rol die de accountant daarbij kan spelen en in de verzekeringshypothese wordt de accountant neergezet als degene die geloofwaardigheid kan toevoegen en hierdoor impliciet een stuk aansprakelijkheid van de leverancier van informatie overneemt. Het is tot slot evident dat het thema 'geloofwaardigheid' de essentie is van de Vertrouwenstheorie van Limperg (zie bijvoorbeeld Limperg Instituut, 1985).

17 Zie bijvoorbeeld Moizer en Turley (1989), Pong (1999), Beattie et al. (2003) en meer recent een onderzoek van Oxera Consulting uit 2006 voor onderzoek naar de markt in het Verenigd Koninkrijk.

18 Ten tijde van deze onderzoeken ook wel de Big Six of Big Eight.

19 Nelson et al. (2008) stellen zelfs dat het negatief koerseffect niet het resultaat is van het failleren van Arthur Andersen, maar verklaard wordt door andere 'confounding' effecten.

20 Zie ook European Commission (2011f, pp. 28-29) voor een nadere toelichting op de beleidskeuzes die zijn gemaakt ten aanzien van het verbeteren van de markt voor accountantscontrole voor OOB's.

Literatuur

- Arrow, K.J. (1974), *Essays in the theory of risk bearing*, Amsterdam: North Holland Publishing.
- Balsam, S., J. Krishnan en J.S. Yang (2003), Auditor industry specialization and earnings quality, *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, vol. 22, no. 2 (september), pp. 71-98.
- Beattie, V., A. Goodacre en S. Fearnley (2003) And then there were four: a study of UK market concentration - causes, consequences and the scope for market adjustment. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, vol. 11, no. 3, pp. 250-265.
- Chaney, P.K. en K.L. Philipich (2002), Shredded reputation: the cost of audit failure, *Journal of Accounting Research*, vol. 40, no. 4, pp. 1221-1245.
- Copenhagen Economics (2012), *Regulation of the market for statutory audits: Review of the EC impact assessment*, Copenhagen; zie: <http://www.copenhageneconomics.com/Home.aspx?M=News&PID=133&NewsID=459>.
- DeAngelo, L.E. (1981a), Auditor independence, "low balling", and disclosure regulation, *Journal of Accounting and Economics*, vol. 3, no. 3, pp. 113-127.
- DeAngelo, L.E. (1981b), Auditor size and audit quality, *Journal of Accounting and Economics*, vol. 3, no. 3, pp. 183-199.
- DeFond, M.L., K. Raghunandan en K.R. Subramanyam (2002), Do non-audit service fees impair auditor independence? Evidence from going concern audit opinions, *Journal of Accounting Research*, vol. 40, no. 4 (september), pp. 1247-1274.
- Dopuch, N. en D. Simunic (1980), The nature of competition in the auditing profession: a descriptive and normative view, in: J.W. Buckley en J.F. Weston (redactie), *Regulation and the accounting profession*, Belmont, CA: Lifetime Learning Publications.
- ESCP Europe (2011a), *Study on the effects of the implementation of the acquis on statutory audits of annual and consolidated accounts including the consequences on the audit market - executive summary*, Parijs; zie: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/other/executive-summary_en.pdf.
- ESCP Europe (2011b), *Study on the effects of the implementation of the acquis on statutory audits of annual and consolidated accounts including the consequences on the audit market*, Parijs; zie: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/other/full_study_en.pdf.
- ESCP Europe (2011c), *Study on the effects of the implementation of the acquis on statutory audits of annual and consolidated accounts including the consequences on the audit market - appendices*, Parijs; zie: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/other/annex_en.pdf.
- Europese Commissie (2004), *Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen*, Brussel; zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:031:0005:0018:nl:PDF>.
- European Commission (2010), *Audit policy: Lessons from the crisis*, green paper, Brussel; zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0561:FIN:EN:PDF>.
- Europese Commissie (2011a), *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en De Raad betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang*, Brussel; zie: <http://ec.europa.eu/>

- internal_market/auditing/docs/reform/regulation_nl.pdf.
- Europese Commissie (2011b), *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en De Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen*, Brussel; zie: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/directive_nl.pdf.
 - European Commission (2011c), *Press release: Restoring confidence in financial statements: the European Commission aims at a higher quality, dynamic and open audit market*, Brussel; zie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1480&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
 - European Commission (2011d), *Reforming the audit market - Frequently asked questions*, Brussel; zie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/856&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
 - Europese Commissie (2011e), *Toelichting op de effectbeoordeling – Samenvatting*, SEC (2011) 1385, Brussel; zie: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1385/COM_SEC\(2011\)1385_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1385/COM_SEC(2011)1385_NL.pdf).
 - European Commission (2011f), *Impact assessment – Full Text*, SEC (2011) 1384, Brussel; zie: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1384_en.pdf.
 - Europees Parlement (2011), *Resolutie van het Europees Parlement van 13 september 2011 over het beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis (2011/2037 (INI))*, Straatsburg; zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0200+0+DOC+PDF+VO//NL>.
 - Francis, J.R. (2004), What do we know about audit quality?, *The British Accounting Review*, vol. 46, no. 3 (december), pp. 345-368.
 - Francis, J.R., C. Richard en A. Vanstraelen (2009), Assessing France's joint audit requirement: are two heads better than one?, *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, vol. 28, no. 2 (november), pp. 35-63.
 - Francis, J.R., P. Michas en S. Seavey (2010), *Big Four audit market concentration and client earnings quality around the world*, working paper, University of Missouri Columbia.
 - Inui, T., A. Kawakami en T. Miyagawa (2008), *Do competitive markets stimulate innovation?: An empirical analysis based on Japanese manufacturing industry data*, working paper, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo; zie: <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/08e012.pdf>.
 - Jackson, A.B., M. Moldrich en P. Roebuck (2008), Mandatory audit firm rotation and audit quality, *Managerial Auditing Journal*, vol. 23, no. 5, pp. 420-437.
 - Jenkins, D.S. en U. Velury (2008), Does audit tenure influence the reporting of conservative earnings?, *Journal of Accounting and Public Policy*, vol. 27, no. 2 (maart/april), pp. 115-132.
 - Kallapur, S., S. Sankaraguruswamy en Y. Zang (2010), *Audit market concentration and audit quality*, working paper, National University of Singapore; zie: <http://aaahq.org/meetings/AUD2009/AuditMarketCompetition.pdf>.
 - Kelly, W.A. (1981), A generalized interpretation of the Herfindahl index, *Southern Economic Journal*, vol. 48, no. 1 (juli), pp. 50-57.
 - Kinney, W.R., Z. Palmrose en S. Scholz (2004), Auditor independence, non-audit services, and restatements: Was the U.S. government right? *Journal of Accounting Research*, vol. 42, no. 3 (juni), pp. 561-588.
 - Kranton, R.E. (2003), Competition and the incentive to produce high quality, *Economica*, vol. 70, pp. 385-404.
 - Leland, H.E. (1977), Quality choice and competition, *American Economic Review*, vol. 67, no. 2, pp. 127-137.
 - Limperg Instituut (1985), *The social responsibility of the auditor: A basic theory on the auditor's function by professor Theodore Limperg (1879-1961) of the University of Amsterdam with some recent comments*, Amsterdam.
 - Menon, K. en D.D. Williams (2001), Long-term trends in audit fees, *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, vol. 20, no. 1 (maart), pp. 115-136.
 - Moizer, P. en W.S. Turley (1989), Changes in the UK market for audit services: 1972-1982, *Journal of Business Finance and Accounting*, vol. 16, no. 1, pp. 41-53.
 - NIVRA (2006), Nadere voorschriften onafhankelijkheid van de openbaar accountant, *Handleiding Regelgeving Accountancy*, Amsterdam: NBA.
 - Nelson, K.K., R.A. Price en B.R. Rountree (2008), The market reaction to Arthur Andersen's role in the Enron scandal: Loss of reputation or confounding effects?, *Journal of Accounting and Economics*, vol. 46, no. 2-3, pp. 279-293.
 - Numan, W. en M. Willekens (2011), *Competitive pressure, audit quality and industry specialization strategies*, working paper, Katholieke Universiteit Leuven; zie: http://www.isarhq.org/papers/C9-1_Numan_Willekens_ISAR_2011.pdf.
 - Oxera (2006), *Competition and choice in the UK audit market*, London; zie: <http://www.oxera.com/cmsDocuments/Reports/DTI%20Auditors.pdf>.
 - Pearson, T en G. Trompeter (1994), Competition in the market for audit services: The effect of supplier concentration on audit fees, *Contemporary Accounting Research*, vol. 11, no. 1, pp. 115-135.
 - Pong, C.K. (1999), Auditor concentration: a replication and extension for the UK audit market 1991-1995, *Journal of Business Finance and Accounting*, vol. 26, no. 3-4, pp. 451-475.
 - Rao, A.R. en K.B. Monroe (1989), The effect of price, brand name, and store name on buyers' perceptions of product quality: An integrative review, *Journal of Marketing Research*, vol. 26, no. 3 (augustus), pp. 351-357.
 - Sirois, L.P. en D. A. Simunic (2010) Auditor Size and Audit Quality Revisited: The Importance of Audit Technology, *SSRN eLibrary*.
 - U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010), *Horizontal merger guidelines*, Washington; zie: <http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/hmg-2010.html>.
 - U.S. Government Accountability Office (2003), *Public accounting firms: mandated study on consolidation and competition*, GAO-03-864, Washington; zie: <http://www.gao.gov/new.items/d03864.pdf>.
 - U.S. Government Accountability Office (2008), *Audits of public companies: continued concentration in audit market for large public companies does not call for immediate action*, GAO-08-163, Washington; zie: <http://www.gao.gov/new.items/d08163.pdf>.
 - Wallace, W.A. (1980), *The economic role of the audit in free and regulated markets*, New York: University of Rochester.
 - Willekens, M. en C. Achmadi (2003), Pricing and supplier concentration in the private segment of the audit market: Market power or competition?, *The International Journal of Accounting*, vol. 38, no. 4, pp. 431-455.