

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.10.2010
COM(2010) 561 definitief

GROENBOEK

Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Rol van de auditor	6
2.1.	Communicatie van auditors met belanghebbenden.....	7
2.2.	International Standards on Auditing (ISA's)	10
3.	Governance en onafhankelijkheid van auditkantoren	11
4.	Toezicht.....	15
5.	Concentratie en marktstructuur	17
6.	Totstandbrenging van een Europese markt	19
7.	Vereenvoudiging: MKB-ondernemingen en kleine en middelgrote beroepsbeoefenaren.....	21
7.1.	MKB-ondernemingen	21
7.2.	Kleine en middelgrote beroepsbeoefenaren (SMP's)	21
8.	Internationale samenwerking	22
9.	Volgende stappen	22

GROENBOEK

Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De maatregelen die in Europa en elders zijn genomen in de directe nasleep van de financiële crisis waren hoofdzakelijk gericht op de dringende noodzaak om het financiële stelsel te stabiliseren¹. De rol die banken, hedgefondsen, ratingbureaus, toezichthouders en centrale banken hebben gespeeld is in veel gevallen ter discussie gesteld en grondig geanalyseerd, maar er is tot nu toe weinig aandacht besteed aan de manier waarop de auditfunctie kan worden verbeterd om bij te dragen aan meer financiële stabiliteit. Het feit dat talloze banken tussen 2007 en 2009 enorme verliezen bekendmaakten op de posities die zij zowel binnen als buiten de balans aanhielden, roept niet alleen de vraag op hoe het mogelijk is dat auditors hun cliënten schone (controle)verklaringen hebben gegeven voor die perioden², maar leidt ook tot vragen over de geschiktheid en toereikendheid van het huidige wetgevingskader. Het lijkt dus passend dat zowel de rol als het bereik van de auditfunctie verder wordt besproken en getoetst in de algemene context van de hervorming van de regulering van de financiële markt.

De Commissie wil op internationaal niveau de leiding in dit debat nemen en zal streven naar nauwe samenwerking met haar wereldwijde partners binnen de Raad voor financiële stabiliteit en de G20. De auditfunctie moet, naast toezicht en corporate governance, een essentiële bijdrage leveren aan de financiële stabiliteit, want zij geeft zekerheid over de werkelijke financiële gezondheid van alle ondernemingen. Deze zekerheid zou de risico's op afwijkingen moeten verlagen en zo de kosten van faillissementen moeten verminderen, die anders ten laste zouden komen van de belanghebbenden van de onderneming en de maatschappij als geheel. Een solide auditfunctie is essentieel om het vertrouwen in de markt te herstellen; zij draagt bij aan de bescherming van beleggers en verlaagt de kapitaalkosten voor bedrijven.

In dat verband is het belangrijk om te benadrukken dat auditors een belangrijke rol hebben en dat de wet de uitvoering van wettelijke controles aan hen heeft toevertrouwd. Deze taak houdt in dat ze een maatschappelijke rol vervullen door hun mening te geven over de getrouwheid van de financiële overzichten van gecontroleerde entiteiten. De onafhankelijkheid van auditors zou derhalve de onaantastbare basis moeten vormen van de auditfunctie. Het is tijd om na te gaan in hoeverre deze maatschappelijke opdracht wordt vervuld. Bepaalde belanghebbenden hebben hun bezorgdheid geuit^{2,3,4} met betrekking tot de relevantie van controles van financiële overzichten in de zakenwereld van vandaag. Voor andere

¹ Mededeling van de Commissie van 4 maart 2009 aan de Europese Raad van het voorjaar 'Op weg naar Europees herstel', COM(2009) 114. Mededeling van de Commissie van 4 maart 2010, getiteld 'EUROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei', COM(2010) 2020.

² Lagerhuis, commissie Financiële Zaken, 'Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City', blz. 76, 2009
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>.

³ 'Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?' Stephen Haddrill, ICAS Aileen Beattie Memorial Event – 28 april 2010.

⁴ Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: 'The Value of Audit', 1 maart 2010.

belanghebbenden kan het moeilijk te begrijpen zijn dat de financiële overzichten van een instelling ‘redelijkheid’ en ‘materiële soliditeit’ kan suggereren terwijl die instelling in werkelijkheid in financiële moeilijkheden verkeert. Doordat deze belanghebbenden misschien niet op de hoogte zijn van de beperkingen van een controle van financiële overzichten (materialiteit, steekproeftechnieken, rol van de auditor bij het ontdekken van fraude en de verantwoordelijkheid van het management), leidt dit tot een verwachtingskloof.

De Commissie wijst daarom op de behoefte aan een uitgebreid debat over wat er moet worden gedaan om ervoor te zorgen dat zowel controles van financiële overzichten als controleverklaringen geschikt zijn voor het doel dat ze hebben.

Vanuit een breder structureel perspectief merkt de Commissie op dat in de afgelopen twee decennia veel grote kantoren zijn gefuseerd tot nog grotere kantoren. Na de ondergang van Arthur Andersen is er nu slechts een handvol dergelijke grote, wereldwijde kantoren, en een nog kleiner aantal kantoren dat controles van financiële overzichten van grote, complexe instellingen kan uitvoeren. De potentiële ineenstorting van een van deze kantoren zou niet alleen de beschikbaarheid van gecontroleerde financiële informatie van grote ondernemingen kunnen verstoren, maar zou waarschijnlijk ook het beleggersvertrouwen schaden en mogelijk van invloed zijn op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Men zou dus kunnen veronderstellen dat elk van deze grote, wereldwijde kantoren systeemrelevante proporties heeft bereikt⁵. Net als voor andere grote instellingen in de financiële sector moet verder worden onderzocht op welke manier dit risico kan worden beperkt.

Een ander belangrijk punt om te overwegen is of een auditkantoor zo belangrijk zou mogen worden dat de ondergang ervan de markt ernstig zou verstoren. Hoewel de inspanningen van de grote firma's om het risico van een faillissement tot een minimum te beperken, worden toegejuicht, hebben de zorgpunten betrekking op de centrale vraag of zulke kantoren die ‘te groot zijn om failliet te gaan’ mogelijk een moreel risico kunnen opleveren. Om op zulke zorgpunten in te spelen, volgens dezelfde benadering als wordt gehanteerd in de bankensector, moeten de concepten van ordelijke faillissementen, waaronder wilsverklaringen, op een proactieve basis worden onderzocht voor dergelijke systeemrelevante kantoren.

De Commissie erkent dat continuïteit in de verlening van auditdiensten aan grote ondernemingen essentieel is voor de financiële stabiliteit⁶. Met het oog hierop moeten mogelijkheden zoals het opvoeren van de capaciteiten van niet-systeemrelevante kantoren en

⁵ Resultaten van de openbare raadpleging door de Commissie (IP/08/1727) op 15/07/2009: “... gezien het gebrek aan spelers die in staat worden geacht financiële instellingen te controleren, zou het wegvallen van een van de Grote Vier nog ernstiger zijn voor deze categorie cliënten. Een dergelijk verlies zou ook een grote invloed hebben op het vertrouwen van de burgers in auditdiensten. Gezien de sleutelrol die auditors spelen in de relatie tussen ondernemingen en investeerders, zou het ook kunnen leiden tot een vertrouwenscrisis in de financiële markten. De huidige concentratie in de markt van auditdiensten voor grote NV's vormt derhalve een bedreiging voor de stabiliteit van de financiële markt.”

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf. Zie ook het onderzoek naar de eigendomsregels die gelden voor auditkantoren en de gevolgen daarvan voor de concentratie van de markt voor auditdiensten, Oxera, oktober 2007.

⁶ IOSCO <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>: “De onafhankelijke auditfunctie levert een bijdrage aan het beleggersvertrouwen in de kapitaalmarkten. Een probleemsituatie waarbij een auditkantoor betrokken is, kan de normale werking van de auditfunctie in een kapitaalmarkt tijdelijk verstoren. Verstoringen in de beschikbaarheid van auditcapaciteit en auditdiensten kunnen ook op internationale schaal optreden als een wereldwijd auditkantoor betrokken is bij een noodsituatie die zich ontwikkelt tot een crisis. Door voorbereid te zijn op problemen en omstandigheden die zich kunnen voordoen en noodplannen voor effectentoezichthouders op te stellen, kunnen IOSCO-leden proberen de potentiële verstoringen tot een minimum te beperken en zo het vertrouwen in de markten te ondersteunen.”

het onderzoeken van de voor- en nadelen van het verkleinen of herstructureren van systeemrelevante kantoren verder worden nagegaan. De Commissie wil ook onderzoeken of de bestaande drempels voor toetreding tot de auditmarkt kunnen worden verlaagd en een debat aangaan over de bestaande eigendomsregels en het partnerschapsmodel dat door de meeste auditkantoren wordt gehanteerd.

Elke marktconfiguratie moet vergezeld gaan van een effectief toezichtstelsel dat volledig onafhankelijk is van het auditberoep. Structurele wijzigingen in wereldwijde netwerken mogen niet leiden tot lacunes in of vrijstellingen van het toezicht.

Er kan een echte interne markt voor de verlening van auditediensten komen op basis van betere harmonisering van de regels en de instelling van een ‘Europees paspoort’ voor auditors, dat hen het recht zou geven hun diensten in de hele EU aan te bieden.

Tegen deze achtergrond wil de Commissie een debat aangaan over de rol van de auditor, de governance en de onafhankelijkheid van auditkantoren, het toezicht op auditors, de configuratie van de auditmarkt, het tot stand brengen van een interne markt voor de verlening van auditediensten, de vereenvoudiging van de regels voor MKB-ondernemingen en kleine en middelgrote beroepsbeoefenaren (SMP's) en de internationale samenwerking voor het toezicht op wereldwijde auditnetwerken. De Commissie presenteert dit groenboek als onderdeel van haar holistische aanpak die ook andere initiatieven in de context van financiële stabiliteit omvat. Dit groenboek bouwt ook voort op de resultaten van eerdere onderzoeken en raadplegingen die de Commissie op dit gebied heeft uitgevoerd. Met name het groenboek van 2 juni 2010 over corporate governance in financiële instellingen en het beloningsbeleid⁷ bespreekt een aantal zorgpunten met betrekking tot de controle van financiële overzichten van financiële instellingen. Dit groenboek is bedoeld om de controle van financiële overzichten op een brede manier te behandelen en gaat verder dan het groenboek over corporate governance. Relevante feedback op het groenboek over corporate governance die betrekking heeft op controle van financiële overzichten zal in aanmerking worden genomen bij het evalueren van de reacties op dit groenboek.

De Commissie benadrukt de noodzaak van een gedifferentieerde en gekalibreerde aanpak die is afgestemd op en evenredig is aan de grootte en kenmerken van zowel de gecontroleerde onderneming als de auditor en die ernaar streeft om, in het geval van een mogelijk voorstel dat wordt gedaan als gevolg van dit groenboek, deze voorstellen aan te passen om hier rekening mee te houden. Wat nodig is voor grote systeemrelevante instellingen is mogelijk niet geschikt voor andere beursgenoteerde ondernemingen of voor MKB-ondernemingen of SMP's. Eventuele maatregelen die de Commissie voorstelt naar aanleiding van de huidige raadpleging, zouden gebonden zijn aan betere regelgevingsbeginselen, waaronder kosten-batenanalyses en effectbeoordelingen.

De Commissie zal proactief feedback vragen van de breedst mogelijke basis van belanghebbenden zoals beleggers, kredietverleners, management, werknemers, overheidsinstanties, auditors, belastingautoriteiten, ratingbureaus, vermogensanalisten, regelgevers, tegenpartijen en het MKB.

Een brede raadpleging zal de Commissie in staat stellen de wisselwerking tussen de verschillende beleidsopties te beoordelen en tegelijkertijd te blijven streven naar financiële stabiliteit. Deze raadpleging zal de Commissie ook helpen de intensiteit van eventuele

⁷ COM(2010) 284 definitief.

toekomstige maatregelen af te stemmen op de grootte en aard van de desbetreffende entiteiten. Daarnaast zal de Commissie een extern onderzoek starten om de tenuitvoerlegging en het effect van de huidige regels te beoordelen en om meer gegevens te verzamelen over de structuur van de auditmarkt. De resultaten van dat onderzoek zullen in 2011 beschikbaar zijn.

Vragen

- (1) Hebt u algemene opmerkingen over de aanpak en doelstellingen van dit groenboek?
- (2) Bent u van mening dat het nodig is de maatschappelijke rol van de auditfunctie met betrekking tot de getrouwheid van financiële overzichten beter te regelen?
- (3) Bent u van mening dat het algemene niveau van de 'kwaliteit van de auditfunctie' verder zou kunnen worden verbeterd?

2. ROL VAN DE AUDITOR

Het is wettelijk verplicht dat de jaarrekeningen van vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid door een auditor worden gecontroleerd⁸. Het feit dat de jaarrekeningen van vennootschappen gecontroleerd worden, betekent niet dat de auditor verplicht is na te gaan of de gecontroleerde administratieve vastleggingen volledig vrij zijn van afwijkingen. Als wordt gerapporteerd dat de financiële overzichten een getrouw beeld geven dat in overeenstemming is met het relevante stelsel inzake financiële verslaggeving⁹, geven auditors een 'redelijke mate van zekerheid'¹⁰ dat de financiële overzichten als geheel vrij zijn van materiële afwijkingen die het gevolg zijn van fraude of fouten¹¹. Auditors proberen dus het risico¹² dat historische financiële informatie die wordt gepresenteerd in overeenstemming met een bepaald stelsel inzake financiële verslaggeving 'materiële' afwijkingen bevat, tot een minimum te beperken. De Commissie merkt op dat de wettelijke controle zich heeft

⁸ Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen, Zevende Richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13 juni 1983 betreffende de geconsolideerde jaarrekening, Richtlijn 86/635/EEG van de Raad van 8 december 1986 betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van banken en andere financiële instellingen en Richtlijn 91/674/EEG van de Raad van 19 december 1991 betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van verzekeringsondernemingen vereisen dat de jaarrekeningen of geconsolideerde jaarrekeningen worden gecontroleerd door een of meer personen die bevoegd zijn om dergelijke controles uit te voeren. Richtlijn 2004/109/EG van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten vereist in artikel 4, lid 2, onder a) dat het financiële verslag van de uitgevende instelling gecontroleerde financiële overzichten omvat.

⁹ Artikel 51 bis, lid 1, onder a), van Richtlijn 78/660/EEG betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen.

¹⁰ Een redelijke mate van zekerheid wordt meestal gedefinieerd als een hoge, maar niet absolute mate van zekerheid.

¹¹ International Standard on Auditing (ISA) 200, 'Algehele doelstellingen van de onafhankelijke auditor, alsmede het uitvoeren van een controle overeenkomstig de International Standards on Auditing', paragraaf 11. Fraude in de context van een controle betekent een opzettelijke daad door iemand in een onderneming om een ongerechtvaardigd of illegaal voordeel te behalen. Het begrip waarschijnlijkheid van fraude kan in deze context verder worden ontwikkeld als een belangrijk element.

¹² Auditors verkleinen het controlerisico door middel van verschillende procedures, waaronder vaststelling van de risico's van een onderneming, beoordeling van de relevante interne beheersingsmaatregelen, steekproeven, rechtstreekse bevestiging van derde partijen, besprekingen met het management, enz. Het bepalen van de mate waarin een afwijking van materieel belang zou zijn is in dit verband een essentiële stap.

ontwikkeld van een inhoudelijke verificatie van inkomsten, uitgaven, activa en passiva tot een op risico gebaseerde aanpak.

De huidige praktijk lijkt erop te wijzen dat de genoemde ‘redelijke mate van zekerheid’ er minder op gericht is te garanderen dat de financiële overzichten een getrouw beeld geven en eerder bedoeld is om ervoor te zorgen dat de financiële overzichten worden opgesteld in overeenstemming met het geldende stelsel inzake financiële verslaggeving. De bankencrisis heeft laten zien dat controleoordelen zich moeten richten op ‘inhoud boven vorm’, wat onder meer betekent dat moet worden nagegaan of er geen arbitrage van de verschillen in regelgevingskaders in verschillende rechtsgebieden plaatsvindt. Het is belangrijk op te merken dat de International Financial Reporting Standards (IFRS) gebaseerd zijn op de vooronderstelling van de beginselen van een getrouw beeld en inhoud boven vorm¹³.

De kennis die externe auditors door middel van hun werk verzamelen kan nuttig zijn voor toezichthouders en de Commissie erkent dat het nodig is de samenwerking tussen auditors en de toezichthoudende instanties¹⁴ te versterken. Zij merkt echter ook op dat eventuele verdere samenwerking tussen auditors en toezichthouders, hoewel zeer gewenst, de respectieve verantwoordelijkheden van auditors en toezichthouders niet mag vervagen.

2.1. Communicatie van auditors met belanghebbenden

Het is belangrijk om duidelijk te definiëren wat voor soort informatie de auditor aan de belanghebbenden moet verstrekken als onderdeel van zijn oordeel en bevindingen; dit houdt niet alleen in dat er opnieuw moet worden gekeken naar de controleverklaring, maar ook dat er moet worden nagedacht over aanvullende communicatie over de controlemethodologie om uit te leggen in hoeverre er een inhoudelijke verificatie van de balans van de gecontroleerde onderneming heeft plaatsgevonden.

Hogere mate van zekerheid voor belanghebbenden

Vanuit de gebruiker gezien, zouden auditors de belanghebbenden een zeer hoge mate van zekerheid moeten bieden met betrekking tot de onderdelen van de balans en de waardering van die onderdelen op de balansdatum. De Commissie wil onderzoek doen naar de ‘back to basics’-benadering met een sterke nadruk op inhoudelijke verificatie van de balans en minder op naleving en de werking van systemen, m.a.w. de taken die hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid moeten blijven van de cliënt en vooral vallen onder de interne controle. Auditors zouden openbaar kunnen maken welke onderdelen rechtstreeks geverifieerd zijn en welke zijn geverifieerd op basis van professionele oordeelsvorming, interne modellen, hypothesen en door het management verstrekte uitleg. Om een ‘getrouw beeld’ te geven, moeten auditors ervoor zorgen dat inhoud boven vorm gaat.

Gedrag van de auditor

¹³ IAS 1, de paragrafen 17 en 21 en het IFRS-raamwerk. Andere relevante beginselen zijn neutraliteit, volledigheid en voorzichtigheid.

¹⁴ Zie vraag 3.1 in het groenboek Corporate governance in financiële instellingen en het beloningsbeleid – COM(2010) 284 – blz. 15: “Moet de samenwerking tussen de externe auditors en de toezichthouders worden uitgebreid? Zo ja, op welke manier? In de verschillende antwoorden die tot nu toe zijn ontvangen, lijkt er een algemene steun te zijn voor het verbeteren van de samenwerking tussen externe auditors en toezichthouders.

De primaire verantwoordelijkheid voor de aanlevering van solide financiële informatie ligt bij het management van de gecontroleerde entiteiten, maar auditors kunnen een rol spelen door vanuit het perspectief van de gebruiker het management met een actieve kritische houding te benaderen; het is van essentieel belang om een ‘professioneel-kritische instelling’ aan te nemen ten aanzien van de gecontroleerde entiteit^{15 16}. Een dergelijke kritische instelling kan ook worden gehanteerd als het gaat om de belangrijkste toelichtingen in de financiële overzichten en kan ook leiden tot een passende ‘paragraaf ter benadrukking van bepaalde aangelegenheden’¹⁷ in de controleverklaring. Wat echter moet worden vermeden, is een overdaad aan toelichtingen die van weinig belang zijn voor de belanghebbenden.

Controleverklaringen met beperkingen

Een van de grote kwesties op auditgebied is het negatieve beeld dat is verbonden aan een controleverklaring ‘met beperkingen’. Dit heeft geleid tot een blijvend ‘alles of niets’-paradigma waarin ‘beperkingen in een controleverklaring’ iets geworden zijn waar zowel cliënten als auditors een hekel aan hebben. In tegenstelling tot ratingbureaus en vermogensanalisten delen auditors hun gecontroleerde cliënten niet in in categorieën; dat komt voort uit het feit dat de auditor een beeld geeft van de getrouwheid van de financiële overzichten en niet echt van de relatieve prestaties of zelfs de relatieve kwaliteit van de financiële overzichten van de ene rapporterende entiteit in vergelijking met een andere. Men moet overwegen of informatieve zaken zoals potentiële risico’s, ontwikkelingen in de sector, grondstoffen- en wisselkoersrisico’s, enzovoort, samen verstrekt of als onderdeel van de controleverklaring, van meer waarde kunnen zijn voor de belanghebbenden¹⁸.

Betere externe communicatie

De communicatieverantwoordelijkheden van de auditor kunnen opnieuw worden gezien om het algehele communicatieproces te verbeteren en zo de waargenomen toegevoegde waarde van een controle van financiële overzichten te vergroten. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld onlangs zijn model herzien om de controleverklaringen bondiger te maken en overweegt deze ook informatiever te maken. De Franse handelswet vereist dat de auditors hun controleoordeel, samen met hun verklaring over de jaarrekening, openbaar motiveren. Hiertoe behoort ook hun oordeel over de keuze of het gebruik van methoden inzake administratieve

¹⁵ De Financial Services Authority (FSA) en de Financial Reporting Council (FRC) hebben in juni 2010 een discussienota opgesteld waarin zij de vraag stellen of de auditor altijd voldoende kritisch is geweest en voldoende aandacht heeft besteed aan indicatoren voor een mogelijke oneigenlijke beïnvloeding van de zijde van het management bij het onderzoeken van belangrijke aspecten van financiële verslaggeving en toelichting die in hoofdzaak afhankelijk zijn van de inschattingen van het management. – <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>.

¹⁶ Een professioneel-kritische instelling kan ook een belangrijke rol spelen bij het ontdekken en voorkomen van fraude.

¹⁷ Er wordt een paragraaf ter benadrukking van bepaalde aangelegenheden opgenomen in de controleverklaring als er een ongebruikelijk element voorkomt dat volgens de auditor van fundamenteel belang is en dus moet worden toegelicht om de gebruiker(s) van de financiële overzichten meer inzicht te verschaffen. Het is ook de moeite waard op te merken dat een paragraaf ter benadrukking van bepaalde aangelegenheden niet van invloed is op het oordeel van de auditor over de financiële overzichten.

¹⁸ De IOSCO (Internationale Organisatie van Effectentoezichthouders) heeft suggesties gedaan om de controleverklaring te verbeteren met het oog op het verkleinen van de verwachtingskloof, het vermijden van technisch jargon en het herzien van het binaire karakter van controleverklaringen. Verbetering van de controleverklaringen staat de komende jaren ook op de agenda van de IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board).

verwerking door een onderneming, materiële of gevoelige schattingen en zo nodig ook elementen van interne controle.

Een ander mogelijk punt van overweging is de mate waarin informatie van openbaar belang waarover auditors beschikken, openbaar zou moeten worden gemaakt aan het publiek. Voorbeelden van dergelijke informatie zijn de blootstelling van de onderneming aan toekomstige risico's of gebeurtenissen, de risico's voor intellectueel eigendom, de mate waarin immateriële activa kunnen worden geschaad, enzovoort.

Een ander aspect waarmee rekening moet worden gehouden is de tijdigheid en frequentie van de communicatie van de auditor met de belanghebbenden. Vaak wordt gezegd dat de controleverklaring 'te weinig en te laat' is.

Betere interne communicatie

Er moet worden gezorgd voor een regelmatige dialoog tussen het auditcomité van de onderneming, de externe, d.w.z. met de wettelijke controle belaste auditor en de interne auditor. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat er geen mazen zitten in de totale dekking van naleving, risicotoezicht en de inhoudelijke verificatie van de activa, passiva, inkomsten en uitgaven. Een goed voorbeeld van zulke communicatie is te vinden in de Duitse wetgeving, die vereist dat de externe auditor een 'verslag in lange vorm' indient bij de raad van toezicht. Een dergelijk verslag, dat niet openbaar beschikbaar is, geeft een gedetailleerder overzicht dan de controleverklaring van de fundamentele bevindingen tijdens de controle met betrekking tot de continuïteitsveronderstelling van de bedrijfsactiviteiten en de daarmee verband houdende toezichtsystemen, de toekomstige ontwikkelingen en risico's waarmee de onderneming te maken krijgt, materiële toelichtingen, aangetroffen onregelmatigheden, gebruikte methoden inzake administratieve verwerking en eventuele transacties voor het 'flatteren van de balans'.

Een dergelijke verbeterde dialoog mag echter geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de met de wettelijke controle belaste auditor.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

MVO heeft betrekking op de manier waarop ondernemingen op vrijwillige basis betrokkenheid bij maatschappij en milieu integreren in hun bedrijfsactiviteiten en in hun interactie met de belanghebbenden.

Duidelijkere rapporteringsregels kunnen bijdragen aan een betere waardering van EU-ondernemingen en meer aandacht voor duurzaamheidskwesties bij ondernemingen en beleggers.

Om te zorgen voor voldoende kwaliteit en geloofwaardigheid van de gerapporteerde informatie, moet de vraag worden gesteld of een onafhankelijke controle van de gerapporteerde informatie misschien nodig is en of auditors in dat verband een rol zouden moeten spelen.

Uitbreiding van het mandaat van de auditor

Tot nu toe zijn controles van financiële overzichten in hoge mate gericht op historische informatie. Het is belangrijk om te overwegen in hoeverre auditors door de onderneming verstrekte informatie over de toekomst zou moeten beoordelen en, gezien hun bevoorrechte

toegang tot belangrijke informatie, in hoeverre auditors zelf economische en financiële vooruitzichten voor de onderneming zouden moeten geven. Dat laatste zou bijzonder relevant zijn in de context van de continuïteit van de bedrijfsactiviteiten.

Toekomstgerichte analyse werd tot nu toe, in elk geval voor grote beursgenoteerde ondernemingen, verricht door vermogensanalisten en ratingbureaus. De rol van de auditor zou dus alleen in deze richting moeten worden uitgebreid als dat een echte toegevoegde waarde oplevert voor de belanghebbenden.

Vragen

- (4) Bent u van mening dat controles van financiële overzichten geruststelling moeten bieden met betrekking tot de financiële gezondheid van ondernemingen? Zijn controles van financiële overzichten daar geschikt voor?
- (5) Moet de toegepaste controlemethode beter aan gebruikers worden uitgelegd teneinde de verwachtingskloof te overbruggen en de rol van de auditor te verduidelijken?
- (6) Moet de ‘professioneel-kritische instelling’ worden versterkt? Hoe kan dat worden gedaan?
- (7) Moet het negatieve beeld van beperkingen in controleverklaringen opnieuw worden bezien? Zo ja, op welke manier?
- (8) Welke aanvullende informatie zou er aan de externe belanghebbenden moeten worden verstrekt en hoe?
- (9) Is er een adequate en regelmatige dialoog tussen de externe auditors, de interne auditors en het auditcomité? Als dit niet het geval is, hoe kan deze communicatie dan worden verbeterd?
- (10) Denkt u dat auditors een rol zouden moeten spelen in het garanderen van de betrouwbaarheid van de informatie die ondernemingen rapporteren op het gebied van MVO?
- (11) Is er meer regelmatige communicatie van de auditor met de belanghebbenden nodig? Moet het tijdsinterval tussen het einde van het boekjaar en de datum van de controleverklaring worden verkleind?
- (12) Welke andere maatregelen zouden kunnen worden genomen om de waarde van controles van financiële overzichten te vergroten?

2.2. International Standards on Auditing (ISA’s)

De International Standards on Auditing (ISA’s) en de International Standards on Quality Control (ISQC’s) zijn vastgesteld door de International Assurance and Auditing Standards Board (IAASB), een raad van de International Federation of Accountants (IFAC). De Commissie werkt samen met haar voornaamste internationale partners en organisaties aan de verbetering van de governance en de verantwoordingsplicht van de instanties die standaarden vaststellen.

Van 2006 tot 2009 heeft de IAASB de ISA's grondig herzien en verduidelijkt in het kader van het zogenoemde 'Clarity Project'. De 'verduidelijkte ISA's' gelden voor het eerst voor de controles van het boekjaar 2010. Men kan zeggen dat de 'verduidelijkte ISA's' op een aantal gebieden krachtiger zijn dan de ISA's die tot en met het boekjaar 2009 werden gebruikt. De verduidelijkte ISA's zouden in het bijzonder kunnen zorgen voor passende reacties op veranderingen in de aard van controle-informatie met betrekking tot administratieve verwerking tegen reële waarden, de rapportering van schattingen en gevoeligheden of de houding ten aanzien van transacties met verbonden partijen.

De Commissie neemt, op basis van haar raadpleging in 2009¹⁹, nota van de algemene steun van de belanghebbenden in de EU voor de aanneming van de ISA's op EU-niveau. De respondenten waren van mening dat gemeenschappelijke normen in de vorm van de 'verduidelijkte ISA's' en de ISQC's zouden bijdragen aan geharmoniseerde en hoogwaardige controles die op hun beurt de kwaliteit en geloofwaardigheid van de financiële overzichten zouden ondersteunen. Sommige respondenten vonden dat er meer moest worden gedaan om de ISA's af te stemmen op de behoeften van het MKB en SMP's.

De verduidelijkte ISA's zijn al aangenomen of worden op dit moment ingevoerd in een meerderheid van lidstaten en worden ook toegepast door de grote netwerken van auditkantoren. Ze zijn ook ingevoerd door veel derde landen, maar niet door enkele van onze voornaamste internationale partners, zoals de Verenigde Staten. De Commissie denkt na over hoe en wanneer de ISA's zouden moeten worden ingevoerd in de EU. De invoering kan plaatsvinden via bindende of niet-bindende EU- rechtsinstrumenten.

Vragen

- (13) Wat vindt u van de invoering van de ISA's in de EU?
- (14) Moeten de ISA's in de hele EU bindend worden gemaakt? Zo ja, zou er dan voor een soortgelijke bekrachtigingsaanpak moeten worden gekozen als nu bestaat voor de bekrachtiging van de International Financial Reporting Standards (IFRS)? Of zou, ook gezien het huidige wijdverbreide gebruik van de ISA's in de EU, het gebruik van de ISA's verder moeten worden gestimuleerd door middel van niet-bindende rechtsinstrumenten (aanbevelingen, gedragscode)?
- (15) Moeten de ISA's verder worden aangepast om te voorzien in de behoeften van het MKB en SMP's?

3. GOVERNANCE EN ONAFHANKELIJKHEID VAN AUDITKANTOREN

Net als veel andere ondernemingen moeten auditkantoren hun belangenconflicten actief beheren. In tegenstelling tot veel andere ondernemingen vervullen auditors echter een wettelijke rol; een controle van financiële overzichten wordt door de wet vereist. Zij is bedoeld als een wettelijke veiligheidsmaatregel voor beleggers, kredietverstrekkers en tegenpartijen die een belang hebben in vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Onafhankelijkheid moet daarom de onaantastbare basis van de auditfunctie zijn.

¹⁹ Zie samenvatting van de opmerkingen naar aanleiding van de raadpleging van maart 2010 op http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm.

De richtlijn betreffende de wettelijke controles (2006/43/EG) (hierna ‘de Richtlijn’ te noemen) vereist dat met de wettelijke controle belaste auditors gebonden zijn aan de beginselen van beroepsethiek en legt een aantal beginselen vast voor onafhankelijkheid, variërend van gedragsaspecten tot overwegingen met betrekking tot eigendom, honoraria, roulatie en governance van ondernemingen (auditcomités). Deze beginselen zijn omgezet in de rechtsstelsels van de lidstaten via hun specifieke nationale codes of via bindende beginselen boven op de gedragscode van de IFAC²⁰.

Onverminderd de wettelijke bepalingen en de bovengenoemde gedragscode wil de Commissie de onafhankelijkheid van auditors versterken en de belangenconflicten aanpakken die inherent zijn aan het huidige auditlandschap, dat onder meer wordt gekenmerkt door de aanstelling en beloning van de auditors door de gecontroleerde onderneming, de beperkte roulatie van auditkantoren en de levering van niet-auditdiensten door auditkantoren.

Aanstelling en beloning van auditors

Auditors worden aangesteld en betaald door de entiteit die moet worden gecontroleerd en dit gebeurt in het kader van een commerciële aanbestedingsprocedure. Het feit dat auditors een verantwoordelijkheid hebben tegenover de aandeelhouders van de gecontroleerde onderneming en andere belanghebbenden terwijl ze worden betaald door de gecontroleerde onderneming, levert een verstoring op binnen het systeem. De Commissie onderzoekt de haalbaarheid van een scenario waarin de auditor een wettelijke inspectierol krijgt en de aanstelling, de beloning en de duur van de werkzaamheden de verantwoordelijkheid zijn van een derde partij, mogelijk een regelgever, in plaats van die van de onderneming zelf²¹. Een dergelijk concept kan in het bijzonder relevant zijn voor de controle van financiële overzichten van grote vennootschappen en/of systeemrelevante financiële instellingen. Deze kwestie zou moeten worden onderzocht, waarbij enerzijds rekening moet worden gehouden met het risico van toenemende bureaucratie enerzijds en anderzijds met de mogelijke maatschappelijke voordelen van aantoonbaar onafhankelijke aanstellingen.

Verplichte roulatie

Situaties waarin een onderneming tientallen jaren gebruikmaakt van hetzelfde auditkantoor lijken niet verenigbaar met de gewenste normen van onafhankelijkheid²². Zelfs wanneer de met een essentiële taak belaste controlepartners regelmatig worden gerouleerd, zoals op dit moment wordt vereist door de Richtlijn, blijft de bedreiging als gevolg van vertrouwdsheid bestaan.

In dat verband zou verplichte roulatie van auditkantoren – niet alleen van de controlepartners – moeten worden overwogen. De Commissie erkent de argumenten met betrekking tot

²⁰ De gedragscode die is ontwikkeld door een raad van de International Federation of Accountants wordt door beroepsbeoefenaren als ijkpunt gebruikt omdat hun beroepsvereniging of hun kantoor de IFAC-standaarden in acht neemt. Codes die door regelgevers op nationaal niveau zijn ontwikkeld, zijn doorgaans strenger dan de IFAC-code.

²¹ Een dergelijk model is nog niet getest (met uitzondering van Duitse coöperaties en spaarbanken).

²² In een onderzoek dat is uitgevoerd in 2006 antwoordde meer dan de helft van de deelnemende ondernemingen dat hun auditor al meer dan zeven jaar voor de onderneming werkte en 31 procent meldde dat er al meer dan vijftien jaar niet van auditor was gewisseld. De algemene tendens is: hoe groter de gecontroleerde onderneming, hoe minder er wordt gewisseld. (Onderzoek uitgevoerd door London Economics naar het economische effect van aansprakelijkheidsregelingen van auditors; september 2006, tabel 22, blz. 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

kennisverlies als gevolg van roulatie. Toch wil zij de voor- en nadelen van zo'n roulatiesysteem onderzoeken, in het bijzonder om objectiviteit en dynamiek op de auditmarkt te introduceren en te handhaven. Om te voorkomen dat partners van wisselende kantoren bepaalde cliënten 'meenemen', moeten de regels voor roulatie, als deze worden aangenomen, ervoor zorgen dat niet alleen de kantoren, maar ook de partners rouleren.

Niet-auditdiensten

Er is geen verbod in de hele EU dat voorkomt dat auditors niet-auditdiensten aanbieden aan cliënten die zij controleren. Op grond van artikel 22 van de Richtlijn mogen auditdiensten niet worden geleverd in gevallen waarin "een objectieve, redelijke en geïnformeerde derde partij zou concluderen dat de onafhankelijkheid van de wettelijke auditor of het auditkantoor in het gedrang komt". Deze regel geldt ook voor de levering van niet-auditdiensten. Artikel 22 is tot nu toe in verschillende landen van de EU op zeer verschillende manieren ten uitvoer gelegd. In Frankrijk is er bijvoorbeeld een algeheel verbod op de levering van niet-auditdiensten door de auditor aan zijn cliënten en gelden er sterke beperkingen met betrekking tot de mogelijkheden voor de leden van het netwerk van de auditor om diensten te leveren aan leden van de groep van de gecontroleerde entiteit. In veel andere lidstaten zijn de regels minder beperkend en leveren auditors nog altijd regelmatig niet-auditdiensten aan de cliënten die zij controleren^{23,24}.

De Commissie wil een verscherping van het verbod op niet-auditdiensten door auditkantoren onderzoeken. Dat zou kunnen leiden tot de instelling van 'zuivere auditkantoren' die vergelijkbaar zijn met inspectie-eenheden. Aangezien auditors een onafhankelijk advies geven over de financiële gezondheid van ondernemingen, zouden ze idealiter geen enkel zakelijk belang mogen hebben bij de gecontroleerde onderneming.

Vergoedingenstructuur

Er zou kunnen worden gedacht aan een limiet voor het aandeel dat de honoraria die worden ontvangen van één enkele controlecliënt, uitmaken van de totale auditinkomsten van het kantoor²⁵, in combinatie met passende openbaarmakingen. Het zou nuttig zijn om de voor- en nadelen van zulke beperkingen te onderzoeken, in het bijzonder met het oog op de toepassing ervan op kleine auditkantoren.

Publicatie van financiële overzichten

Een ander aspect waarover moet worden nagedacht, is hoe er meer transparantie kan worden verkregen als het gaat om de eigen financiële overzichten van de auditkantoren. Voor wereldwijde netwerken zou de transparantie voor het gehele netwerk moeten gelden. Daarnaast is het de moeite waard om na te gaan of de financiële overzichten van dergelijke kantoren moeten worden gecontroleerd en, gezien het potentiële conflict bij controle door een

²³ Hierbij moet worden opgemerkt dat het in de VS auditors van beursgenoteerde ondernemingen wettelijk verboden is bepaalde niet-auditdiensten aan hun cliënten te leveren. Dit heeft in de EU gevolgen voor de levering van niet-auditdiensten aan ondernemingen met een beursnotering in de VS.

²⁴ De FRC in het Verenigd Koninkrijk heeft in dit verband echter onlangs specifieke opmerkingen gemaakt - persbericht POB PN 60 van de Audit Inspection Unit van de Financial Reporting Council, 14 september 2010.

²⁵ Bijvoorbeeld: paragraaf 290.222 van de IFAC-gedragscode bepaalt dat een auditor van een entiteit van openbaar belang zijn cliëntensituaties openbaar moet maken als de vergoedingen van die cliënt meer dan 15 procent vormen van de totale vergoedingen die het kantoor ontvangt.

concurrent, of wettelijke instanties die de administratieve vastleggingen van openbare instanties op nationaal of zelfs op Europees niveau controleren, dergelijke controles zouden moeten uitvoeren.

Organisatievereisten

Auditkantoren moeten hun corporate governance en organisatievereisten versterken om belangenconflicten verder terug te dringen en hun onafhankelijkheid te vergroten. Inspiratie hiervoor is te vinden in de verordening inzake ratingbureaus²⁶. Een ander referentiedocument is de governancecode voor auditkantoren die onlangs is ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk²⁷. De code stelt onder meer het beginsel in dat auditkantoren binnen hun governancestructuur onafhankelijke, niet met het dagelijks bestuur belaste bestuurders moeten aanstellen en dat de aandeelhouders van de gecontroleerde ondernemingen met de auditkantoren in dialoog moeten treden om de communicatie en het wederzijdse begrip te verbeteren.

Herziening van eigendomsregels en het partnerschapsmodel

Op dit moment vereist de Richtlijn dat auditors een meerderheid van stemmen hebben binnen een auditkantoor en de raad van bestuur²⁸ beheersen. De Commissie is van oordeel dat het grondbeginsel van deze bepalingen zou moeten worden herzien²⁹.

Tot nu toe werkten auditkantoren op basis van het partnerschapsmodel (of ze nu georganiseerd waren via een partnerschap of via een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid). Gezien de aanzienlijke toename van de omvang en complexiteit van sommige grote ondernemingen is het echter onduidelijk of zelfs maar een van de systeemrelevante kantoren voldoende middelen heeft om aan potentiële aansprakelijkheidsvorderingen te kunnen voldoen. Het is daarom de moeite waard om op zoek te gaan naar alternatieve structuren die auditkantoren in staat zouden stellen kapitaal te verwerven uit andere bronnen. Deze alternatieve structuren zouden moeten worden voorzien van veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld op het gebied van governance) om ervoor te zorgen dat externe eigenaars zich niet bemoeien met het auditwerk.

Een dergelijke verschuiving zou ook de niet-systeemrelevante kantoren kunnen helpen toegang te krijgen tot meer kapitaal, zodat ze hun capaciteit kunnen vergroten en sneller kunnen groeien.

Groepscontroles

Controles van grote groepen die actief zijn in meerdere rechtsgebieden worden doorgaans uitgevoerd door grote wereldwijde netwerken vanwege de aanzienlijke middelen die dergelijke controles vereisten. De Commissie deelt de zorgen van een aantal toezichthoudende instanties over de hele wereld die van mening zijn dat de rol van de groepsauditor moet worden versterkt. Er moeten regelingen worden ingevoerd om de

²⁶ Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 inzake ratingbureaus.

²⁷ Audit Firm Governance Code van de FRC en het Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), januari 2010.

²⁸ Artikel 3 van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles.

²⁹ Openbare raadpleging over controlestructuren binnen auditkantoren en de gevolgen daarvan voor de auditmarkt, juli 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm.

groepsauditor in staat te stellen zijn rol en verantwoordelijkheden op zich te nemen. Groepsauditors moeten toegang hebben tot de verklaringen en andere documentatie van alle auditors die subentiteiten van de groep controleren. Groepsauditors moeten worden betrokken bij en een duidelijk overzicht hebben van het gehele controleproces om het controleoordeel op groepsniveau te kunnen steunen en verdedigen.

Vragen

- (16) Is er sprake van een conflict als de auditor wordt aangesteld en beloond door de gecontroleerde entiteit? Wat voor alternatieve regelingen zou u in dit verband aanbevelen?
- (17) Zou aanstelling door een derde partij in bepaalde gevallen gerechtvaardigd zijn?
- (18) Moeten doorlopende opdrachten aan auditkantoren aan een tijdslimiet worden onderworpen? Zo ja, wat zou dan de maximale duur van een opdracht aan een auditkantoor moeten zijn?
- (19) Moet de levering van niet-auditdiensten door auditkantoren worden verboden? Moet een dergelijk verbod gelden voor alle kantoren en hun cliënten of moet het alleen worden toegepast op bepaalde soorten instellingen, zoals systeemrelevante financiële instellingen?
- (20) Moeten er regels komen voor het maximale bedrag aan honoraria dat een auditkantoor van één cliënt mag ontvangen?
- (21) Moeten er nieuwe regels worden ingevoerd met betrekking tot de transparantie van de financiële overzichten van auditkantoren?
- (22) Welke verdere maatregelen zouden kunnen worden genomen op het gebied van de governance van auditkantoren om de onafhankelijkheid van auditors te vergroten?
- (23) Moeten er alternatieve structuren worden onderzocht om auditkantoren in staat te stellen kapitaal te verwerven uit externe bronnen?
- (24) Steunt u de suggesties met betrekking tot groepsauditors? Hebt u verder nog ideeën over deze kwestie?

4. TOEZICHT

Stelsels van publiek toezicht spelen een centrale rol in de supervisie van auditkantoren. Stelsels van publiek toezicht zouden zo moeten worden georganiseerd dat eventuele belangenconflicten met de beroepsgroep van de auditors worden vermeden. De huidige regels zouden kunnen worden verscherpt om te zorgen dat de stelsels van publiek toezicht van alle lidstaten volledig onafhankelijk zijn van de beroepsgroep van de auditors.

Het toezicht op auditkantoren in Europa moet op een meer geïntegreerde basis worden uitgevoerd, met nauwere samenwerking tussen de nationale toezichtstelsels. Eén mogelijkheid zou zijn dat de EGAOB wordt omgevormd tot een zogenoemd ‘Lamfalussy niveau 3-comité’. Dat is het soort comité dat op dit moment bestaat op het gebied van effecten, verzekeringen en bankzaken (Comité van Europese effectenregelgevers (CEER), Comité van Europese

toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen (CETVB) of Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT)). Een dergelijk comité zou de samenwerking op Europees niveau kunnen versterken en de convergentie in de toepassing van de regels kunnen stimuleren en kunnen zorgen voor een gemeenschappelijke aanpak van inspecties van auditkantoren. Het comité zou de Commissie van hoogwaardig advies kunnen voorzien op auditgebied. Een andere mogelijkheid is de instelling van een nieuwe Europese toezichthoudende autoriteit³⁰ of de integratie van auditaangelegenheden in een van de toezichthoudende autoriteiten die momenteel worden opgericht op grond van de voorstellen van de Commissie met betrekking tot financieel toezicht waarover de Raad en het Parlement onlangs overeenstemming hebben bereikt.

Op dit moment is er geen toezicht op de entiteiten voor grensoverschrijdend beheer van de activiteiten van een auditnetwerk in verschillende lidstaten; alleen elke 'nationale' component van het netwerk staat onder toezicht op het niveau van de lidstaat. Deze slechte aansluiting tussen pan-Europese auditnetwerken en nationaal toezicht moet worden aangepakt. Het toezicht op internationale auditnetwerken zou kunnen plaatsvinden op Europees niveau, zoals dat onlangs ook is voorgesteld voor ratingbureaus³¹.

De Commissie is van mening dat het nodig is de dialoog tussen regelgevers en auditors te versterken. Deze dialoog moet een tweerichtingsproces zijn, waarbij toezichthouders auditors ook op de hoogte stellen van bronnen van zorg. In het specifieke geval van financiële instellingen en verleners van beleggingsdiensten zijn auditors op grond van het EU-recht verplicht elk feit of besluit dat een materiële overtreding van de wet kan vormen, het vermogen van een onderneming tot het waarborgen van zijn continuïteit in gevaar kan brengen of kan leiden tot een controleverklaring met beperkingen³², onverwijld te melden aan de bevoegde autoriteiten. De auditors van beleggingsondernemingen moeten jaarlijks verslag uitbrengen aan de bevoegde autoriteiten over een aantal kwesties³³. De Commissie weet niet of deze bepaling tijdens de crisis daadwerkelijk is nageleefd en of dergelijke rapportering door de auditors aan de bevoegde autoriteiten in individuele gevallen³⁴ heeft plaatsgevonden. De Commissie wil nagaan of communicatie tussen de auditors en de relevante effectenregelgever verplicht zou moeten worden voor alle grote of beursgenoteerde ondernemingen; er kan ook speciale aandacht worden besteed aan de communicatie met de passende autoriteiten in het geval van fraude binnen ondernemingen.

Vragen

(25) Welke maatregelen zouden moeten worden genomen om de integratie en samenwerking op het gebied van toezicht op auditkantoren op EU-niveau verder te verbeteren?

³⁰ De eventuele oprichting van een nieuw comité of een nieuwe toezichthoudende autoriteit zou ook moeten worden beoordeeld met betrekking tot het effect op de EU-begroting.

³¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad inzake ratingbureaus, COM(2010) 289 definitief.

³² Artikel 55 van Richtlijn 2004/39/EG van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten. Artikel 53 van Richtlijn 2006/48/EG van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen.

³³ Artikel 20 van Uitvoeringsrichtlijn 2006/73/EG van 10 augustus 2006.

³⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie (bij het groenboek Corporate governance in financiële instellingen en het beloningsbeleid) SEC(2010) 669 – blz. 33, punt 6.1.1.

(26) Hoe zouden intensievere raadpleging en communicatie tussen auditors van grote beursgenoteerde ondernemingen en regelgevers tot stand kunnen worden gebracht?

5. CONCENTRATIE EN MARKTSTRUCTUUR

De markt voor controles van financiële overzichten van beursgenoteerde ondernemingen wordt hoofdzakelijk beheerst door de zogenoemde Grote Vier auditkantoren³⁵. In termen van de ontvangen inkomsten of honoraria bedraagt het totale marktaandeel van de Grote Vier auditkantoren voor beursgenoteerde ondernemingen in de grote meerderheid van de EU-lidstaten meer dan 90 procent³⁶. Toetreding tot dit hoogste segment van de auditmarkt is voor veel auditkantoren in het middensegment zeer moeilijk gebleken, ondanks het feit dat zij in staat zijn in de internationale auditmarkt te werken.

Een dergelijke concentratie kan leiden tot een toenemend systeemrisico en het wegvallen van een 'systeemrelevant kantoor' of een kantoor dat 'systeemrelevante propriëties'⁵ heeft bereikt, zou de volledige markt kunnen verstoren.

De markt lijkt in bepaalde segmenten te geconcentreerd te zijn, waardoor de cliënten onvoldoende keuze hebben uit verschillende auditors.

Bovendien lijkt de positie van auditor van grote beursgenoteerde ondernemingen goed te zijn voor iemands reputatie; een dergelijke positieve associatie zou de grote kantoren vervolgens kunnen helpen meer grote controleopdrachten binnen te halen en zo bij te dragen aan het gebrek aan dynamiek in de markt.

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

De Commissie wil daarom de volgende maatregelen overwegen:

Gezamenlijke controles/auditconsortia

Gezamenlijke controles zijn als zodanig alleen verplicht in Frankrijk, waar beursgenoteerde ondernemingen twee verschillende auditkantoren moeten aanstellen, die het controlewerk verdelen en gezamenlijk de controleverklaring ondertekenen. Deze praktijk moet echter verder worden ontwikkeld om de markt dynamischer te maken, zodat niet-systeemrelevante kantoren in het middensegment een actieve rol kunnen gaan spelen in het marktsegment van de controle van grote ondernemingen, dat tot nu toe ongrijpbaar is gebleken. Om de komst van nieuwe spelers en de groei van kleine en middelgrote auditpraktijken te stimuleren, zou de Commissie kunnen overwegen voor de controle van grote ondernemingen de verplichte oprichting van een consortium van auditkantoren in te voeren, waarvan ten minste één niet-systeemrelevant kantoor deel moet uitmaken. Dergelijke consortia zouden moeten worden

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers en KPMG.

³⁶ Onderzoek door London Economics naar het economische effect van aansprakelijkheidsregelingen van auditors; september 2006, tabel 5, blz. 22:
http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm.

opgericht met duidelijke verantwoordelijkheden voor het algehele controleoordeel en een oplossings-/openbaarmakingsmechanisme voor verschillen van mening tussen de leden van het consortium.

Het begrip ‘gezamenlijke controle’ zou ook een manier kunnen zijn om de verstoring van de auditmarkt te beperken als een van de grote auditnetwerken failliet gaat.

Verplichte roulatie van auditors en het opnieuw uitschrijven van een aanbesteding

Verplichte roulatie kan niet alleen de onafhankelijkheid van auditors verbeteren, zoals eerder al is besproken; het kan ook als katalysator werken om meer dynamiek en capaciteit te introduceren op de auditmarkt. Men zou kunnen denken aan een verplichte roulatie van het auditkantoor/-consortium na een vastgestelde periode. Om te voorkomen dat partners van wisselende kantoren bepaalde cliënten ‘meenemen’, zouden roulatieregels ervoor moeten zorgen dat niet alleen de kantoren, maar ook de partners rouleren. Zo’n verplichte roulatie zou vergezeld moeten gaan van verplichte aanbesteding met volledige transparantie betreffende de criteria op basis waarvan de auditor zal worden aangesteld. Kwaliteit en onafhankelijkheid zouden de voornaamste selectiecriteria moeten zijn bij elke aanbestedingsprocedure. Anders zouden, als elk jaar slechts een zeer klein deel van de controles van vooraanstaande beursgenoteerde ondernemingen op open en eerlijke wijze wordt aanbesteed, pogingen om de markt dynamischer te maken maar weinig effect hebben.

Het vooroordeel ‘de Grote Vier zijn de besten’ aanpakken

Als gevolg van de consolidering in het hoogste segment van de markt lijkt er een hogere mate van ‘geruststelling’ te zijn wanneer een kantoor van de Grote Vier wordt aangesteld als de auditor van een onderneming. Niettemin zou de Commissie willen weten in hoeverre dit toe te schrijven is aan ‘percepties’ en in hoeverre aan ‘verdienste’. Een dergelijke beoordeling wordt vereenvoudigd door transparante rapportering van inspecties, zoals dat op dit moment gebeurt in het Verenigd Koninkrijk³⁷.

De Commissie wil ook de kwestie aanpakken van de contractuele clausules die informeel ‘Alleen Grote Vier-clausules’ worden genoemd³⁸. Een aanpak die kan worden onderzocht is de invoering van een Europese kwaliteitscertificering voor auditkantoren, waarin hun vermogen tot het uitvoeren van controles van grote beursgenoteerde ondernemingen formeel wordt erkend.

Noodplan

De Commissie zal samenwerken met de lidstaten, auditkantoren en andere belanghebbenden, waaronder internationale fora, om een noodplan te bespreken. Een dergelijk plan zou een snelle resolutie mogelijk maken in het geval dat een systeemrelevant auditkantoor failliet gaat, een verstoring in de levering van auditdiensten vermijden en verdere structurele risicoaccumulatie in de markt voorkomen.

In de context van een noodplan is opgemerkt dat de oprichting van consortia een significante rol zou kunnen spelen. Indien een van de leden van het consortium failliet gaat, kan het

³⁷ Persbericht POB PN 60 van de Audit Inspection Unit van de Financial Reporting Council, 14 september 2010.

³⁸ “Restrictive bank covenants keep Big four on top” (Christodoulou, 2010), Accountancy Age, 17 juni 2010.

‘overlevende’ kantoor de continuïteit van de controle garanderen tot er meer ‘permanente’ regelingen zijn getroffen.

In overeenstemming met de aanpak die wordt overwogen voor de banksector, moeten de concepten van ordelijke faillissementen, waaronder wilsverklaringen, ook op proactieve basis worden onderzocht, in het bijzonder als het gaat om systeemrelevante auditkantoren.

Opnieuw beoordelen van de beweegredenen voor eerdere consolidering

De Commissie wil onderzoeken in hoeverre de consolidering van de grotere kantoren de verwachte innovatie in de controlemethodologie heeft opgeleverd; dit is met name van belang in de context van de controle van financiële instellingen, die een groot aantal producten en processen hebben ontwikkeld die gedurende die periode steeds complexer werden.

De Commissie hoort graag standpunten over de vraag of de bredere motivering voor consolidering van de grote auditkantoren in de afgelopen twee decennia (d.w.z. wereldwijd aanbod, synergieën) nog steeds geldt of misschien moet worden heroverwogen. Daarnaast zou de Commissie, met het oog op de systeemrisico's van grote, wereldwijde kantoren, ook graag standpunten vernemen over de vraag of de consolidering van de afgelopen decennia zou moeten worden teruggedraaid.

Vragen

- (27) Zou de huidige configuratie van de auditmarkt een systeemrisico kunnen vormen?
- (28) Bent u van mening dat de verplichte oprichting van een consortium van auditkantoren waarvan ten minste één kleiner, niet-systeemrelevant auditkantoor deel uitmaakt, als een katalysator zou kunnen werken voor het dynamischer maken van de auditmarkt en om kleine en middelgrote kantoren in staat te stellen op substantiëlere wijze deel te nemen aan het segment van de grotere controles?
- (29) Bent u het, met het oog op verbetering van de structuur van de auditmarkten, eens met verplichte roulatie en aanbesteding na een vastgestelde periode? Hoe lang zou zo'n periode moeten zijn?
- (30) Hoe moet het vooroordeel ten gunste van de Grote Vier worden aangepakt?
- (31) Bent u het ermee eens dat noodplannen, waaronder wilsverklaringen, essentieel zouden kunnen zijn om systeemrisico's en de risico's van faillissementen van kantoren aan te pakken?
- (32) Is de bredere motivering voor de consolidering van grote auditkantoren in de afgelopen twee decennia (d.w.z. wereldwijd aanbod, synergieën) nog geldig? In welke omstandigheden zou men kunnen denken aan het terugdraaien hiervan?

6. TOTSTANDBRENGING VAN EEN EUROPESE MARKT

Er is onlangs enige vooruitgang geboekt met de omzetting door de lidstaten van artikel 3 van de Richtlijn, die grensoverschrijdend eigendom van auditkantoren mogelijk maakt. Na de tenuitvoerlegging van dit artikel door de lidstaten hebben sommige netwerken een hogere mate van integratie bereikt. Er blijven echter nog veel belemmeringen bestaan voor de

integratie van de Europese auditmarkt en de grensoverschrijdende mobiliteit van auditors is nog steeds beperkt.

Regelgevingslagen op nationaal, Europees en internationaal niveau hebben geleid tot een mate van complexiteit die de grensoverschrijdende activiteiten van auditkantoren belemmert, vooral als het gaat om kleine en middelgrote kantoren. De complexiteit heeft er ook voor gezorgd dat kleinere netwerken niet konden groeien en de markt voor de controle van grotere ondernemingen niet konden betreden. Het gebrek aan coördinatie op Europees en internationaal niveau met betrekking tot overheidstoezicht en kwaliteitsborging beperkt mogelijk ook de ontwikkeling van de kleinere netwerken van auditkantoren.

Sommige bepalingen in de Richtlijn zouden kunnen worden gezien als een potentiële oorzaak voor de fragmentatie in de markt:

- Artikel 3 van de Richtlijn vereist goedkeuring en registratie in elke lidstaat waar de diensten worden verleend;
- Artikel 14 van de Richtlijn voorziet in een geschiktheidstest in elke lidstaat voordat een auditor zijn diensten mag aanbieden.

De bovenstaande eisen wijken af van de algemene regels die gelden voor andere gereguleerde beroepen³⁹ en vormen een belemmering voor de mobiliteit van individuele auditors.

Een interne Europese markt voor de verlening van auditdiensten zou gebaseerd kunnen zijn op verbeterde (‘maximale’) harmonisering en een ‘Europees paspoort voor auditors’. Dat zou inhouden dat er een registratie voor heel Europa komt met gemeenschappelijke eisen voor beroepskwalificatie en gemeenschappelijke regels voor governance, eigendom en onafhankelijkheid die overal in de Europese Unie gelden. Als Europees toezicht op auditors wordt verscherpt zoals is beschreven in hoofdstuk 4, is een mogelijkheid die verder onderzocht kan worden een verplichte registratie van deze auditors, onder toezicht van één enkele regelgever, zoals onlangs ook is voorgesteld voor ratingbureaus⁴⁰. Zo’n systeem zou ook de concurrentie in de markt voor grote controles kunnen stimuleren, aangezien het de ontwikkeling van Europese auditnetwerken zou vereenvoudigen en de kosten van de levering van auditdiensten op Europees niveau zou verlagen.

Vragen

- (33) Wat is volgens u de beste manier om de grensoverschrijdende mobiliteit van auditors te verbeteren?
- (34) Bent u het eens met ‘maximale harmonisering’ in combinatie met één Europees paspoort voor auditors en auditkantoren? Vindt u dat dit ook zou moeten gelden voor kleinere kantoren?

³⁹ Regels die zijn vastgelegd in Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en in de Dienstenrichtlijn 2006/123/EG.

⁴⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad inzake ratingbureaus, COM(2010) 289 definitief.

7. VEREENVOUDIGING: MKB-ONDERNEMINGEN EN KLEINE EN MIDDELGROTE BEROEPSBEOEFENAREN

7.1. MKB-ondernemingen

Hoewel MKB-ondernemingen voordeel hebben bij een controle van financiële overzichten dankzij een verhoogde geloofwaardigheid van de financiële informatie, blijken wettelijke controles ook een mogelijke bron van administratieve belasting te zijn. Er moeten serieuze pogingen worden gedaan om een specifieke omgeving te scheppen voor de controle van MKB-ondernemingen. Hierbij valt aan het volgende te denken.

- Ontmoediging van de wettelijke controle van MKB-ondernemingen.
- Indien de lidstaten enige vorm van zekerheid willen behouden, de introductie van een nieuw type wettelijke dienst dat is afgestemd op de behoeften van het MKB, zoals een ‘beperkte controle’ of een ‘wettelijke beoordeling’ waarbij auditors beperkte werkzaamheden uitvoeren om afwijkingen als gevolg van fouten of fraude op te sporen. De aanpak van het voorschrijven van een beperkte beoordeling voor kleine ondernemingen wordt toegepast door Estland en overwogen door Denemarken. Zwitserland hanteert een soortgelijke aanpak; beperkte beoordelingen zijn algemeen geaccepteerd in de VS.
- In het geval van een verbod op niet-auditdiensten zoals in hoofdstuk 3 is besproken, kan worden gedacht aan het instellen van een veilige zone die de auditor van een MKB-onderneming, in overeenstemming met passende veiligheidsmaatregelen, in staat zou stellen bepaalde niet-auditdiensten aan die onderneming te blijven verlenen – bijv. hulp bij het verkrijgen van krediet, belastingaangiften, loonadministratie en misschien zelfs de financiële verslaggeving.

7.2. Kleine en middelgrote beroepsbeoefenaren (SMP's)

SMP's hebben het gevoel dat ze worden omringd door een steeds meer gereguleerde omgeving die niet noodzakelijkerwijs past bij hun werkwijze of de directe behoeften van hun cliënten in het MKB. Om te zorgen voor geschikte omstandigheden voor de ontwikkeling van dergelijke kantoren, zou de bovengenoemde ‘beperkte controle’ of de ‘wettelijke beoordeling’ vergezeld kunnen gaan van evenredige regels voor kwaliteitsbeheersing en toezicht door auditregelgevers. Op die manier kunnen SMP's hun administratiekosten verlagen en hun cliënten beter van dienst zijn.

Vragen

- (35) Bent u voorstander van een beperktere dienst dan een controle, namelijk van een zogenoemde ‘beperkte controle’ of een ‘wettelijke beoordeling’, voor de financiële overzichten van MKB-ondernemingen, in de plaats van een wettelijke controle? Moet een dergelijke dienst afhankelijk zijn van de vraag of de administratieve vastleggingen zijn opgesteld door een toereikend gekwalificeerde (interne of externe) accountant?
- (36) Zou er een ‘veilige zone’ moeten komen met betrekking tot een mogelijk toekomstig verbod op niet-auditdiensten bij dienstverlening aan cliënten in het MKB?
- (37) Moet een ‘beperkte controle’ of een ‘wettelijke beoordeling’ vergezeld gaan van minder belastende regels voor interne kwaliteitsbeheersing en toezicht door

regelgevende instanties? Kunt u voorbeelden geven van hoe dat in de praktijk zou kunnen gebeuren?

8. INTERNATIONALE SAMENWERKING

Met betrekking tot internationale samenwerking op het gebied van het toezicht op auditkantoren legt de Richtlijn de basis voor nauwe samenwerking met toezichthoudende instanties voor de auditsector in derde landen.

De eerste stap op het gebied van internationale samenwerking is het opbouwen van wederzijds vertrouwen door de uitwisseling van werkdocumenten op auditgebied tussen Europese toezichthoudende instanties en hun tegenhangers in derde landen. Voor een dergelijke uitwisseling van werkdocumenten op auditgebied is een besluit van de Commissie nodig, met instemming van de lidstaten en het Europees Parlement, waarin wordt verklaard dat de stelsels van de derde landen de beroeps- en persoonsgegevens afdoende beschermen. De autoriteiten van de lidstaten kunnen bilaterale regelingen treffen voor de uitwisseling van werkdocumenten op auditgebied met hun tegenhangers in die derde landen waarvan de toezichtstelsels toereikend worden geacht. Na de aanneming van de besluiten van de Commissie over toereikendheid dit jaar zijn dergelijke regelingen mogelijk als het gaat om samenwerking met de toezichthoudende instanties van Australië, Canada, Japan, Zwitserland en de Verenigde Staten.

De tweede stap is wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en die derde landen die gelijkwaardige bepalingen toepassen voor aangelegenheden als inspecties van auditkantoren. De Commissie is, met instemming van de lidstaten en het Europees Parlement, bezig met het aannemen van een besluit om te bepalen welke derde landen gelijkwaardig zijn aan de EU. Wederzijds vertrouwen zal effectiever en efficiënter toezicht op wereldwijde auditkantoren mogelijk maken. Het voorkomt ook dubbel werk bij het toezicht op grensoverschrijdende kantoren op internationaal niveau.

Zoals gezegd is het toezicht op de auditors van grote groepen die actief zijn in meerdere rechtsgebieden, een bron van zorg. Naast eventuele regelingen die moeten worden ingesteld om ervoor te zorgen dat de groepsauditor zijn rol en verantwoordelijkheden op zich kan nemen, zal de Commissie met haar internationale partners bespreken welke maatregelen er op mondiaal niveau nog meer kunnen worden genomen voor het toezicht op groepscontroles en wereldwijde auditnetwerken.

Vragen

(38) Welke maatregelen zouden volgens u de kwaliteit van het toezicht op wereldwijde spelers in de auditmarkt kunnen verbeteren door middel van internationale samenwerking?

9. VOLGENDE STAPPEN

Dit groenboek blijft open voor openbare raadpleging tot **8 december 2010**. Reacties moeten worden gericht aan markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Alle bijdragen zullen worden gepubliceerd op de website van DG Interne markt en diensten, tenzij de inzender van de bijdrage verzoekt dit niet te doen. Er wordt ook een feedbackdocument gepubliceerd waarin de reacties op deze raadpleging worden samengevat. Het is belangrijk dat u de specifieke

privacyverklaring bij dit groenboek leest voor informatie over hoe er met uw persoonsgegevens en uw bijdrage wordt omgegaan.

De Commissie organiseert op **10 februari 2011** een conferentie op hoog niveau. Doel van deze conferentie is dit groenboek en de belangrijkste bevindingen van deze raadpleging met alle belanghebbenden te bespreken en mogelijke verdere stappen te onderzoeken. Na afloop van deze raadplegingsfase zal de Commissie in 2011 eventuele passende vervolgmaatregelen en voorstellen bekendmaken.