

Toezicht en controle op een wereldwijd speelveld

Dames en heren,

<2>

1. Het thema van deze Accountantsdag is *Accountant op een wereldwijd speelveld*. Niet alleen accountantskantoren, maar ook financiële instellingen opereren in toenemende mate internationaal. Daar stopt de vergelijking niet. Beide groepen instellingen vervullen een maatschappelijke functie; vertrouwen is voor beide de basis. Extern toezicht draagt bij aan dit vertrouwen. Tegen de achtergrond van de voortschrijdende internationalisering, ligt er zowel voor toezichthouders als accountants de belangrijke uitdaging om steeds meer grensoverschrijdend samen te werken.

<3>

2. De opbouw van mijn toespraak is als volgt. Allereerst wil ik graag ingaan op het belang van toezicht en controle. Wat is de bestaansgrond van uw en mijn beroep? Vervolgens ga ik in op de eerste ervaringen met het toezicht op accountants. Om effectief en efficiënt toezicht te kunnen leveren, dienen toezichthouders uit binnen- en buitenland samen te werken. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Gelukkig zijn er enige parallellen te trekken met ontwikkelingen in het banktoezicht, die ik vervolgens de revue laat passeren. Daarna blik ik vooruit met drie internationale uitdagingen voor het accountantsberoep: transparantie van accountantskantoren; keuzemogelijkheden op de internationale audit markt; en betrouwbare financiële verslaggeving in de huidige financiële markten.

<4>

Belang van toezicht en controle

3. Waarom zijn toezicht en controle eigenlijk nodig? Beide helpen bij het overbruggen van marktimperfecties, die in veel gevallen voortvloeien uit informatie-asymmetrieën. Van asymmetrische informatie is bijvoorbeeld sprake bij een beursgenoteerde onderneming. Tussen de kapitaalverschaffers en de directie van de onderneming bestaat een informatie-asymmetrie: de directie weet veel meer dan de aandeelhouders over de gang van zaken in de onderneming. Hierdoor bestaat onzekerheid bij de aandeelhouders. Volgens de zogenoemde agency-theorie is het de functie van de accountant om als toezichthouder de wederzijdse onzekerheid tussen de directie en de aandeelhouders van een bedrijf te beperken. Daarmee wordt een vertrouwensbasis gecreëerd, die essentieel is voor de continuïteit van het bedrijf. Als accountant vervult u dus de rol van toezichthouder opdat het vertrouwen gewaarborgd blijft.

Eigenlijk doet DNB niet anders. Ook in het financiële toezicht draait het om vertrouwen.

4. Wat is dan vertrouwen? Vertrouwen helpt in de samenwerking van mensen en bedrijven, verlaagt transactiekosten en bevordert een efficiënte marktwerking. Het belang van vertrouwen is moeilijk te overschatten, toch nemen we het maar al te vaak als een gegeven. Pas wanneer vertrouwen wegvalt, realiseren we ons weer hoe kostbaar het is. Hebt u de lange rijen spaarders gezien, voor de filialen van de Britse hypotheekbank Northern Rock? Het horrorscenario voor elke centrale bankier en toezichthouder: de reputatie van de bank was ernstig geschaad. Wanneer de maatschappij haar vertrouwen in een bank opzegt, dan is haar rol feitelijk uitgespeeld. Ook in de accountancy hebben we dit gezien. De neergang van Arthur Andersen kwam snel, toen bedrijven in korte tijd massaal hun relatie opzegden. Waarom? Arthur Andersen had de papiervernietiger aangezet, kennelijk was er dus een groot probleem. Weg vertrouwen!
5. Financiële instellingen en accountants hebben beide een fiduciaire verantwoordelijkheid. Niet alleen de eigen commerciële belangen tellen, maar vooral ook de publieke belangen. De accountant is net als de bankier en de verzekeraar 'vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer', zoals wijlen Th. Limperg dat noemde. Beide beroepen zijn voor de maatschappij van een dusdanig belang, dat extern toezicht op het functioneren wenselijk is. Toen het vertrouwen in accountants na de bekende boekhoudschandalen ernstig was beschadigd, grepen overheden dan ook in.

<5>

Eerste ervaringen met toezicht op accountants

6. In Nederland is met de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in 2006 beoogd bij te dragen aan het herstel van het vertrouwen in de functie van de accountant. In opzet leidt dit systeem tot een versterking van het kwaliteitsbewustzijn en de kwaliteitssystemen van accountantsorganisaties. Toch is dit systeem niet door iedereen direct omarmd als een welkome ontwikkeling. Het zou een niet noodzakelijke aanvulling zijn op de kwaliteitssystemen die de kantoren zelf al hebben en dus leiden tot een onnodige lasten verzwaring. Niettemin kwamen uit de eerste onderzoeken van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bij veel organisaties punten ter verbetering naar boven. In de meeste gevallen ging het om gebreken in het stelsel van kwaliteitsbeheersing, onvoldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van de externe accountant en de accountantsorganisatie, onvoldoende uitwerking van de compliance functie en interne kwaliteitsbewaking en onvoldoende waarborgen voor de beschikbaarheid van IFRS kennis.¹
7. In de Verenigde Staten (VS) zijn vergelijkbare bevindingen naar boven gekomen. De Amerikaanse toezichthouder op accountantskantoren, de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) rapporteert net als de AFM publiekelijk over haar bevindingen.² Daaruit blijkt ondermeer dat onafhankelijkheid ook in de VS een belangrijk aandachtspunt is. Zo worden nog altijd verboden diensten verleend aan bedrijven waar men tevens de controle uitvoert, zoals het assisteren bij de boekhouding. Bovendien laakt de PCAOB de interne beheersing en kwaliteitsbewaking bij diverse

firma's en blijft fair value-waardering een uitdaging. Het blijkt dus dat ook in de accountancy vreemde ogen dwingen en een impuls zijn voor kwaliteit. En dat geldt niet alleen voor de Nederlandse praktijk maar ook voor de buitenlandse.

8. Gelukkig, ondanks de eerste huiver, staan veel mensen uit het beroep ondertussen positiever tegenover het toezicht. Bladerend door de jaarverslagen en jaarberichten van diverse firma's valt mij op dat in het algemeen een positieve grondhouding is aangenomen. Zo lees ik dat "kwaliteitsborging door extern toezicht op accountantsorganisaties bijdraagt aan het herstel van vertrouwen in het accountantsvak" en dat "de wet [toezicht accountantsorganisaties] zeker [zal] bijdragen aan een gerechtvaardigd vertrouwen in het openbare accountantsberoep".^{3,4} Ook kom ik zinnen tegen als "toezicht maakt zaken helder", "[de] invoering [van toezicht zal] een positieve bijdrage [...] leveren aan de kwaliteit van de beroepsuitoefening" en "wij zijn het eens met het door de wetgever gestelde doel".^{5,6,7} Maar extern toezicht brengt niet alleen lusten met zich mee, maar ook lasten. Het is begrijpelijk dat over die lasten kritische noten worden gekraakt. Het zijn opmerkingen die ik herken vanuit het toezicht op financiële instellingen. Toezichthouders trekken zich deze opmerkingen nadrukkelijk aan. Onnodige administratieve lastenverzwaringen, bijvoorbeeld door toezichtdoublures, moeten voorkomen worden. Toch zal het de komende periode nog best een worsteling zijn, en daar moeten sector en toezichthouder samen uit komen.

<6>

Internationalisering: belangrijke uitdaging voor het toezicht

9. Feitelijk moet ik spreken over sector en toezichthouders (meervoud). De sector strekt zich immers tot ver over de Nederlandse landgrenzen uit en kent dus vele toezichthouders. Internationaal wordt publiek onafhankelijk toezicht inmiddels gezien als cruciaal, een conditio sine qua non. Zowel in de VS als in de Europese Unie (EU). De Sarbanes-Oxley Act en de bijbehorende PCAOB zijn alom bekend. In de EU is extern toezicht inmiddels een vereiste, conform de Achtste Richtlijn. Er bestaan dus diverse nationale toezichthouders, terwijl het beroep steeds meer internationaliseert. Tegen deze achtergrond is vorig jaar een internationaal forum van toezichthouders opgericht, het International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR). Collega Steven Maijor van de AFM is daar inmiddels vice-voorzitter. In het IFIAR zijn accountancy toezichthouders uit de gehele wereld vertegenwoordigd. Doel van dit forum is om kennis en ervaringen internationaal uit te wisselen om zo de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht wereldwijd te vergroten. Uit het financiële toezicht is mijn ervaring dat fora als het IFIAR een significante bijdrage kunnen leveren aan de onderlinge samenwerking tussen toezichthouders. Mijn ervaring is echter ook, dat samenwerking niet eenvoudig valt te realiseren. Om dubbele toetsingen te vermijden, dienen toezichthouders uit binnen- en buitenland elkaar te erkennen en gebruik te maken van elkaars werkzaamheden. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Gelukkig zijn lessen te trekken uit onder meer ervaringen in het banktoezicht.

<7>

10. Als gevolg van grensoverschrijdende fusies en overnames is het Europese bankwezen de laatste jaren aanzienlijk internationaler geworden. Toch is de institutionele toezichtstructuur primair nationaal georiënteerd. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat een internationaal opererende bank met tien dochterbedrijven in verschillende EU-landen te maken heeft met ten minste tien verschillende toezichthouders. Hoewel toezichtwet- en regelgeving in Europa steeds meer geharmoniseerd zijn – de Kapitaalrichtlijn betreffende het kapitaalakkoord Bazel II is een lichtend voorbeeld – kunnen bancaire toezichthouders eigen specifieke eisen opleggen, bijvoorbeeld op het gebied van interne beheersing.
11. Banktoezichthouders in Europa, verenigd in CEBS, zijn het erover eens dat een dergelijke toezichtpraktijk niet goed genoeg is. Het kan efficiënter. Op Europees niveau is nu internationale convergentie van toezicht de grootste uitdaging. Hier wordt hard aan gewerkt en er zijn al successen geboekt. Zo heeft de toezichthouder van de thuisstaat, daar waar de bank haar hoofdzetel heeft, onder artikel 129 van de Kapitaalrichtlijn de leiding gekregen bij het validatieproces van de interne kapitaalberekeningsmodellen van de bank. Daarbij heeft deze toezichthouder tevens de bevoegdheid uiteindelijk knopen door te hakken, hoewel de intentie natuurlijk is om er samen met de buitenlandse collega's uit te komen. Om in de toekomst verdere convergentie te bewerkstelligen, is DNB voorstander van dit zogenaamde Lead Supervisor model.
12. Binnen het Lead Supervisor model worden Colleges of Supervisors gevormd, voor iedere grensoverschrijdende bankengroep één. Alle betrokken toezichthouders nemen hieraan deel. Binnen een dergelijk toezichtcollege wordt het toezichtproces voor de gehele groep besproken en vastgelegd. Uiteindelijk vindt binnen de colleges ook besluitvorming plaats, op basis van consensus. Mochten de toezichthouders er niet uitkomen, dan beslist de Lead Supervisor. Naast dat het Lead Supervisor model efficiënt is, bouwt het voort op bestaande structuren. Dat is een belangrijk voordeel. Ingrijpende hervormingen van bestaande institutionele raamwerken zijn vooralsnog niet nodig om effectiever en efficiënter internationaal toezicht te bereiken.

Het Lead Supervisor model heb ik in zekere zin zo'n vijftien jaar geleden in de accountantspraktijk tot ontwikkeling zien komen. We spreken dan over Lead Partner en Group Audit. Op internationaal opdracht niveau wordt volgens dit model samengewerkt. Wat dat betreft kunnen toezichthouders leren van de accountantsberoepsgroep. De internationale samenwerking moet bij toezichthouders verder groeien – en zal dat ook doen. Dit zal wel een proces van lange adem zijn, daar enige overdracht van toezichtverantwoordelijkheden en -vrijheden begrijpelijkerwijs gevoelig ligt. Dat is niet alleen een kwestie van vertrouwen, maar ook van wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
13. Samenvattend: Het werk van accountants, financiële instellingen en toezichthouders is gericht op het bewerkstelligen van vertrouwen bij de afnemers van die diensten. Als dat vertrouwen geschokt wordt, kunnen de gevolgen groot zijn.

Tegelijk wordt het werkgebied steeds internationaler en complexer. Er is dus grote behoefte aan efficiënte en gecoördineerde werkprocessen. Accountants hebben hierin internationaal grote vorderingen gemaakt en toezichthouders kunnen daarvan leren. Parallel daaraan heeft de samenleving extern toezicht op accountants ingesteld, na diverse ingrijpende vertrouwensschokken. En het heeft geen betoog dat de samenleving eveneens indringend kijkt naar centrale bankiers en financiële toezichthouders bij de huidige onrust op de financiële markten. De invoering van het Basel-II Kapitaalakkoord volgend jaar moet in elk geval een deel van de oorzaken achter deze onrust aangrijpen.

<8>

Internationale uitdagingen voor accountants

14. Laten we vooruit kijken op het wereldwijde speelveld. Welke uitdagingen liggen voor de accountantsberoepsgroep in het verschiet? Geheel in lijn met het thema van deze Accountantsdag, noem ik drie uitdagingen die voor het wereldwijde speelveld gelden: meer transparantie van accountantskantoren, meer keuzevrijheid in de internationale auditmarkt en hoogwaardige financiële verslaggeving.

<9>

15. Te beginnen met de transparantie van de accountantskantoren. Om tot een goede marktdiscipline te kunnen komen, is transparantie een noodzakelijke voorwaarde. Juist omdat u als accountants een publiek belang dient, heeft u een zware verantwoordelijkheid om stakeholders bij uw werk te betrekken. Naar mijn waarneming heeft u daar zeker vooruitgang geboekt. Nationaal geldt dit belang van transparantie in het bijzonder voor accountantskantoren die wettelijke controles uitvoeren bij zogenaamde Organisaties van Openbaar Belang (OOB's). Sinds vorig jaar zijn deze kantoren dan ook verplicht, op basis van de Wta, om binnen drie maanden na afloop van het boekjaar een transparantieverlag op hun website te plaatsen. Daarin doet het kantoor met een OOB-vergunning verslag van de juridische en organisatorische structuur van de firma alsmede van het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Hiermee is de transparantie voor nationale stakeholders toegenomen.

Op internationaal niveau daarentegen, kan de transparantie van accountantskantoren de toets der kritiek nog niet doorstaan. Voor stakeholders op dat niveau, bij uitstek multinationals en hun aandeelhouders, zijn de grote kantoren weinig inzichtelijk. Je zou toch denken, als je het geconsolideerde jaarverslag van een multinationalaal accountantskantoor opslaat, dat een wereldwijde balans en winst- en verliesrekening daarin snel te vinden is. Niet dus, want dan lopen we opeens tegen de juridische constructie aan: een samenwerkingsverband van nationale rechtspersonen. Dus vallen deze jaarverslagen vooral op door veel foto's, enkele globale kengetallen en passages over de verleende diensten. Als je dit afzet tegen de externe informatieverschaffing door de grote cliënten van deze kantoren, dan valt de mismatch bepaald op. Hier ligt mijns inziens een eerste actuele uitdaging om de aansluiting met de brede doelgroep te verbeteren.

16. Ik realiseer me dat dit de vraag oproept of de internationale kantoren zich meer als een echte eenheid moeten organiseren, bijvoorbeeld een global partnership. Dan loop je tegen het vraagstuk van de grensoverschrijdende aansprakelijkheidsrisico's aan. Dat is een reëel probleem. Hier ligt tot op zekere hoogte een parallel met het bancaire toezicht. Wil het Lead Supervisor model echt werken, dan moeten centrale banken en toezichthouders ook heldere afspraken kunnen maken over hoe ze in voorkomende gevallen met grensoverschrijdende liquiditeitssteun en depositogaranties omgaan. Aan beide kanten is dus nog een weg te gaan. Om diezelfde reden zou een goede dialoog hierover nuttig kunnen zijn.

<10>

17. De tweede uitdaging betreft de keuzemogelijkheid in de internationale markt van auditdiensten. Het aantal aanbieders van controlediensten voor grote multinationals is beperkt, zoals u allen weet. De Financial Reporting Council (FRC), de accountantstoezichthouder in het Verenigd Koninkrijk, heeft vorige maand een rapport uitgebracht over de audit markt.⁸ De zorg die daarin wordt geuit over de huidige marktconcentratie delen vele internationale toezichthouders. Het kan toch niet zo zijn dat we ooit in een situatie belanden waarin er voor een internationale fusie of overname geen groot kantoor beschikbaar is om de controle daarvan voor zijn rekening te nemen? De FRC doet een aantal aanbevelingen om voldoende aanbod in de audit markt te waarborgen. Dat kan bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat cliënten ook niet 'Big Four' kantoren inhuren voor hun controlewerk. Ook dient het risico dat één van die grote firma's zich uit de markt terugtrekt, gemitigeerd te worden. Dat is geen eenvoudige opgave. Maar voor alle partijen is het van essentieel belang dat er een gezonde markt voor auditdiensten bestaat. En de FRC is niet de enige. In de Verenigde Staten sprak minister Paulson op 2 oktober bij het van start gaan van een breed samengestelde Advisory Committee on the Auditing Profession: "We need to understand whether our markets are producing the high-quality audits and attracting the talented auditors we need. There are legitimate questions about the sustainability of the auditing profession's business model and concern about the high degree of auditor concentration among the largest public companies".⁹ Dus moet deze Committee bijdragen aan een "vibrant auditing profession"!

Ten slotte, onderschat de impact van China niet. In juni 2006 spraken hoge Chinese regeringsfunctionarissen vergelijkbare zorgen uit, en verlangden dat meer nationale Chinese accountantskantoren hun vleugels zouden uitslaan. Mocht U nu denken: dat zal wel ...

<11>

China bouwt inmiddels wel Afrika vol, heeft een grote invloed op de financiële markten en een lange adem.

18. Het antwoord is niet zo eenvoudig, maar met die constatering is de zorg over de beperkte keuzemogelijkheid niet verdwenen. De internationale kantoren zouden ook hier een serieuze dialoog met de toezichthoudende organisaties kunnen aangaan. Je komt dan vermoedelijk op boeiende

thema's: toegestane eigendomsverhoudingen in accountantskantoren; keuzebeperkingen als gevolg van strakke onafhankelijkheidsregels; mededingingsvragen, en dergelijke. Tegelijk wordt de discussie dan concreter.

<12>

19. De laatste en tevens belangrijkste uitdaging is betrouwbare financiële verslaggeving. De Public Interest Oversight Board spreekt van een zoektocht, een 'single global mission', die de internationale inspanning van alle betrokkenen vereist. Het belang van betrouwbare en transparante financiële communicatie is groot, zeker bij de huidige financiële onrust. Er bestaat momenteel ernstige onzekerheid over de waardering van belangrijke balansposten bij financiële instellingen. 'Mark-to-market'; 'mark-to-model' – maar op basis waarvan eigenlijk? Wat zijn de veronderstellingen, de parameters, de betrouwbare methodieken? Dus ik las ook al over 'mark-to-make believe'. En wat voor disclosure geef je daarover, en wanneer? Wat zeg je over het onderliggende risicomanagement, en hoe effectief dat was?

Het wereldwijde Financial Stability Forum heeft onlangs een speciale groep ingesteld om op korte termijn hier goed naar te kijken, de FSF Working Group on Market and Institutional Resilience. Organisaties als IMF, IOSCO, IASB, Basels Comité (via zijn voorzitter, DNB-President Wellink), ECB en anderen zitten daarin.

Ik zou me goed kunnen voorstellen dat onder meer het wereldwijde accountantsberoep zich dit nadrukkelijk aantrekt. Het gaat hier om essentiële vragen bij grote onzekerheden, die direct grote impact hebben op het vertrouwen in de financiële markten. De uitdaging voor het internationale accountantsberoep is dus om internationaal gedragen oplossingsrichtingen te helpen vinden, bijvoorbeeld door gezamenlijke praktijksuggesties voor fair value waarderingen.

20. Overigens is in dit verband goed nieuws dat vanaf volgend jaar de financiële verslaggevingsstandaarden van de IASB ook in de Verenigde Staten erkend worden. Enige Nederlandse trots kan geen kwaad: bij de oprichting van IASB's voorganger IASC was het NIVRA nauw betrokken, onder meer via de collega's J.A. Burggraaff en J.W. Schoonderbeek. En oud-Minister Zalm ziet binnenkort toe op het werk van de IASB.

<12>

Tot besluit

21. Dames en heren, ik rond af. Vandaag heb ik gesproken over het belang van toezicht en vertrouwen. Ik heb aangegeven dat verdergaande internationale samenwerking tussen toezichthouders wenselijk is. Daarbij kunnen we leren van wat accountants bereikt hebben. Tegelijk heeft de internationale krachtenbundeling van accountants, in combinatie met enkele grote déconfitures, accountants onder extern toezicht gebracht.

Vervolgens heb ik u drie onderwerpen voorgelegd waar accountants en toezichthouders steeds meer in eenzelfde wereldwijd speelveld komen. Transparantie en verantwoording van activiteiten;

keuzemogelijkheid in de internationale audit markt; en betrouwbaarheid van balanswaarderingen en financiële communicatie. De verwachtingen van uw actieve bijdrage daarin zijn wat DNB betreft groot!

¹ Persbericht AFM, september 2007. Zie <http://www.afm.nl/marktpartijen/default.ashx?DocumentId=10024>

² PCAOB (2007), Report on the PCAOB'S 2004, 2005, and 2006 inspections of domestic triennially inspected firms. Zie http://www.pcaobus.org/Inspections/Other/2007/10-22_4010_Report.pdf

³ BDO CampsObers Nederland jaarverslag 2006, p. 11.

⁴ Deloitte Touche Tohmatsu Nederland jaarverslag 2005/2006, p. 61.

⁵ Ernst & Young Nederland jaarverslag 2005/2006, p. 36.

⁶ KPMG Nederland jaarverslag 2005/2006, p. 78.

⁷ PricewaterhouseCoopers Nederland jaarverslag 2006/2007, p. 3.

⁸ Financial Reporting Council (2007), Choice in the UK audit market. Zie

http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/frc/FRCMPG_Final_Report_for_web.pdf

⁹ Paulson, H.M. (2007), Statement at press conference on Advisory Committee on the Auditing Profession. Zie <http://www.treas.gov/press/releases/hp586.htm>