Kwaliteitsbeheersing van accountantskantoren op internationaal niveau

Roger Dassen

SAMENVATTING Dit artikel beschrijft de internationale dimensie van de kwaliteitsbeheersing binnen netwerken van accountantsorganisaties, en vormt daarmee een natuurlijk verlengstuk van het artikel van Verkruijsse. Aandacht wordt besteed aan de complexe structuren van deze internationale netwerken, die, primair als gevolg van nationale wetgeving, geen 'corporate' structuur hebben maar veeleer samenwerkingsverbanden zijn van autonome landenfirma's. Een degelijke organisatie brengt ook complicaties mee voor internationale kwaliteitsbeheersing, maar deze is tegelijkertijd in een dergelijke structuur onmisbaar. Immers, er bestaat een gezamenlijk belang van de landenfirma's om de kwaliteitsuitstraling van de 'global brand' te beschermen, en daarom houdt men angstvallig de kwaliteit van de individuele firma's in de gaten. Immers, een mega-uitglijder van één van de firma's op het gebied van kwaliteit of integriteit kan majeure consequenties hebben voor de 'global brand' van het gehele netwerk. Ten slotte wordt in het artikel ook aandacht besteed aan de rol van de internationale accountantsorganisatie IFAC, en haar programma's op het gebied van bevordering van kwaliteitsbeheersing binnen de internationale netwerken.

1 Indeling

Sinds de financiële crisis in Zuidoost-Azië aan het einde van de 20ste eeuw is de vraag naar de kwaliteitsbeheersing door accountantskantoren niet langer een aangelegenheid van de nationale beroepsorganisaties, maar een internationaal thema geworden. Hoe maken de internationaal opererende netwerken van accountantskantoren, die toestaan dat de firmanaam over de gehele wereld wordt gehanteerd, waar dat die naam overal terecht kan worden geassocieerd met een constant kwaliteitsniveau? Zijn zij in staat om eenzelfde constant kwaliteitsniveau te bewerkstelligen op mondiale schaal als bijvoorbeeld McDonald's met zijn hamburgers? Deze bijdrage duikt in paragraaf 2 eerst even kort in de geschiedenis, in een compacte bespreking van de ontwikkelingen naar aanleiding van de al eerder genoemde financiële crisis in Azië. Daarna zal in paragraaf 3 aandacht worden besteed aan de opbouw van de internationale accountantsnetwerken, en in paragraaf 4 aan de wijze waarop kwaliteitsbewaking binnen deze netwerken is georganiseerd. Voorts zal in paragraaf 5 worden stilgestaan bij de bijdrage aan het uitgangspunt van internationale consistentie in de kwaliteitsbeheersing vanuit de internationale accountantsorganisatie International Federation of Accountants (IFAC) en haar verschillende organen, waarna in paragraaf 6 een korte samenvatting volgt.

Prof. Dr. R.J.M. Dassen studeerde bedrijfseconomie aan de Universiteit Maatricht, waar bij in 1995 promoveerde. Hij is bestuursvoorzitter van Deloitte Nederland en tevens hoogleraar Accountantscontrole aan de Vrije Universiteit. Daarnaast is hij voorzitter van het Transnational Auditors Committee (TAC).

2 De financiële crisis in Zuidoost-Azië

Even terug in de tijd, om precies te zijn naar de tweede helft van de jaren negentig. In Zuidoost-Azië voltrekt zich een financiële crisis van nagenoeg ongekende omvang. Met name debacles binnen de financiële sector zorgen voor een snel eroderen van het vertrouwen in het gehele financiële systeem. De schuldvraag laat niet lang op zich wachten, en ook de accountantskantoren krijgen een forse veeg uit de pan. Immers, in een aantal gevallen lijkt het er toch wel op dat in de jaarrekeningen van banken en verzekeringsmaatschappijen in onvoldoende mate rekening is gehouden met de debiteurenrisico's verbonden aan hun leningenportefeuille, niet handig in een economie die in een diepe crisis verkeert... Het verweer van de kantoren, dat de betreffende waarderingen in overeen-

stemming zijn met de specifieke bepalingen van de lokale wet- en regelgeving op verslaggevingsgebied, maakt op nationale schaal nog wel enige indruk. Inderdaad lijkt het, op een aantal uitzonderingen na, eerder een kwestie van ontoereikende standaarden op het gebied van verslaggeving en controle dan het tekort schieten van de kantoren bij de naleving van dergelijke standaarden. Maar de internationale gemeenschap neemt daar geen genoegen mee. Hoe kan het toch zijn dat de internationale kantoren, met hun kennis van internationale regels op het gebied van verslaggeving en controle, niet eerder aan de bel hebben getrokken en gesignaleerd hebben dat de jaarrekeningen, zo zij formeel al juist waren, dan toch op zijn minst inhoudelijk ernstig tekort schoten? En hoe kunnen de internationale netwerken het zich permitteren, om hun goede naam te verbinden aan accountantsverklaringen in landen waarin kennelijk de standaarden van het beroep – en van de verslaggeving in meer algemene zin – van een bedenkelijk niveau zijn? Met name internationale organisaties als de Wereldbank, het International Monetary Fund (IMF), het Basel Committee en International Organization of Securities COmission (IOSCO) lieten hun verbazing op dit punt nadrukkelijk blijken.

Aangesproken op deze internationale verantwoordelijkheid ontwikkelden de kantoren het zogeheten IFAD (International Forum for Accountancy Development) initiatief, met als doelstelling om vanuit het internationale accountantsberoep een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de internationale consistentie in de kwaliteit van accountantscontroles. Het leidde tot ingrijpende wijzigingen in onder meer de structuur, het mandaat en uiteindelijk de slagvaardigheid van IFAC, waarover later meer. Meer dan wat ook leidde het echter bij de internationale netwerken tot een vergroot kwaliteitsbesef, geen ongekende luxe aan de vooravond van de grote boekhoudschandalen…

3 De organisatie van de internationale accountancynetwerken

Het aanspreken van de internationale accountancynetwerken op hun verantwoordelijkheid is overigens complexer dan het lijkt. Immers, als gevolg van onder meer beperkingen in nationale regelgeving ten aanzien van de eigendomsverhoudingen van accountantskantoren ontberen deze organisaties in internationale zin een 'corporate' structuur. Weliswaar is er in een aantal gevallen op regionale schaal een eigendomsparticipatie over de landsgrenzen heen, maar de kern van de samenwerking is toch anders geregeld. In een notendop, en sterk vereenvoudigd, ziet de structuur er ongeveer als volgt uit. De meeste internationaal opererende netwerken kennen een verenigingsstructuur naar de wetgeving van een bepaald land (vooral Zwitserland is in dit kader populair). De nationale (of regionale) partnerships zijn de leden van deze vereniging. Als tegenprestatie voor de contributie die zij betalen aan de vereniging, ontvangen zij onder meer het recht om de naam te mogen voeren en wordt gebruikgemaakt van methodologieën, tools en andere knowhow van het internationale netwerk. Er is derhalve geen sprake van een internationale eigendoms- of managementstructuur, de nationale/regionale partnerships zijn in bestuurlijke zin in beginsel verregaand autonoom. Geen goed uitgangspunt voor een consistent kwaliteitsbeleid, zei u? Wellicht, maar het al aangehaalde McDonald's is, als franchiseorganisatie, een voorbeeld dat ook buiten een 'corporate'-structuur een consistent kwaliteitsniveau zeer goed mogelijk is.

4 Kwaliteitsbeheersing binnen de accountancynetwerken

Toegegeven, de vergelijking met McDonald's is nogal gemankeerd. Want zonder het wonder van de overal gelijk smakende hamburger te willen bagatelliseren, is het audit-proces nogal wat complexer, en is het voorts sterk afhankelijk van omgevingsfactoren. Anders dan bij de productie van 'commodities' kan kwaliteit niet in een eenvoudig meetproces worden vastgesteld dan wel door een eenvoudige mechanistische handeling worden bijgesteld. Nog afgezien van het feit dat accountantscontrole een grote mate van professionele oordeelsvorming inhoudt, wordt het controleproces in hoge mate beïnvloed door de verslaggevings- en controlestandaarden die veelal wettelijk zijn voorgeschreven, en die belangrijk kunnen verschillen in kwaliteit en bovendien door regulators op zeer uiteenlopende wijze worden gehandhaafd. En dat in omgevingen waarin aanzienlijke verschillen bestaan op het gebied van normen en waarden, andere culturele factoren, corporate governance, het opleidingsniveau van zowel accountants als management, technologische infrastructuur, et cetera. De onderkenning hiervan is overigens met name in de huidige tijd relevant, waarin wij grote economische groei zien in economieën met een andere cultuur en een andere infrastructuur op het gebied van technologie en onderwijs. Vandaar dat de accountantsorganisaties op dit moment veel resources besteden aan bijvoorbeeld specifieke scholing van professionals in een land als China, en zeer geëngageerd zijn ten aanzien van het

leveren van een bijdrage aan de ICT-infrastructuur in bijvoorbeeld India.

Terug naar de hoofdlijn. Teneinde een minimum kwaliteitsniveau binnen hun gehele netwerk te kunnen bewerkstelligen, hebben de grotere internationaal opererende netwerken uniforme professionele voorschriften en in veel gevallen ook een uniforme controleaanpak vastgesteld, waaraan de 'member firms' moeten voldoen. Vooruitlopend op hetgeen daarover in een volgend hoofdstuk wordt besproken, kan worden gesteld dat International Standard on Quality Control nr. 1 (ISQC 1; IFAC, 2005 a) een goede afspiegeling biedt van de elementen die binnen de professionele voorschriften zijn geregeld, en dat de International Standards on Auditing (ISA's; IFAC, 2005b) het referentiekader bieden voor de uniforme controleaanpak. Internationaal georganiseerde practice reviews hebben als doel om vast te stellen of elke firma binnen het netwerk zich inderdaad aan deze voorschriften houdt. Mede door het IFAD-initiatief heeft de afgelopen jaren veel uitwisseling van best practices plaatsgevonden rondom practice reviews, en zijn ook blauwdrukken gemaakt hoe een dergelijke review moet worden opgezet. Hierin zijn onder meer zaken geregeld als

- de frequentie waarmee de praktijk moet worden gereviewd (binnen veel kantoren geldt hiertoe het uitgangspunt dat de praktijk van iedere partner ten minste één keer in de drie jaar moet zijn gereviewd);
- de elementen van het kwaliteitsborgingssysteem die moeten worden getoetst (wederom ISQC1 als uitgangspunt);
- de betrokkenheid bij de review van vertegenwoordigers vanuit een andere member firm binnen het netwerk;
- de wijze van 'hoor- en wederhoor';
- de wijze van rapportage over de bevindingen van de practice review op de diverse niveaus binnen het netwerk;
- de eisen ten aanzien van een verbeterplan dat de member firm moet opstellen op basis van de bevindingen, en mogelijke sancties bij het ontbreken van een zichtbaar verbeterpad.

Al met al zijn in dit kader de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet. De kwaliteit van de voorschriften en de mate van detail daarin is aanzienlijk toegenomen, evenals het besef dat naleving hiervan van essentieel belang is voor de toekomst van het openbare accountantsberoep. Is daarmee een wereldwijd consistent kwaliteitsniveau ontstaan? Ik denk het niet. De al genoemde omgevingsfactoren maken het welhaast onmogelijk om over de gehele wereld een kwaliteit te realiseren die past bij de controle van, bijvoorbeeld, een onderneming met een beursnotering in de Verenigde Staten. Nog los van de vraag of het maatschappelijk gewenst zou zijn om een dergelijk kwaliteitsniveau wereldwijd te realiseren. Toch nog een paar kanttekeningen in dit verband. Om te beginnen zien wij in toenemende mate dat nationale 'regulators' hun review-werkzaamheden niet beperken tot controles die zijn gedaan binnen hun eigen jurisdictie, maar deze uitbreiden tot alle jurisdicties waarin (belangrijke delen van) controles zijn gedaan van alle aan hun beurs genoteerde bedrijven. Ofwel, de Amerikaanse en Canadese toezichthouders reviewen niet alleen in eigen land, maar steken ook de grens over in het geval van 'foreign registrants' (zoals ABN Amro, Ahold en KPN), of in het geval van een belangrijke dochter van bijvoorbeeld een Amerikaanse ter beurze genoteerde vennootschap. Voor die gedeelten van de praktijk die onder het toezicht van een dergelijke regulator vallen, wordt derhalve door extern toezicht min of meer afgedwongen dat een consistente kwaliteit op dat niveau wordt geleverd. Een tweede kanttekening is dat het dan wellicht niet realistisch is om een consistent wereldwijd kwaliteitsniveau te verlangen, maar dat de ambitie wel degelijk kan zijn om eisen te stellen aan het minimumniveau. Een niveau dat wellicht niet geheel aanvaardbaar zou zijn in bepaalde economieën, maar dat wel een wezenlijke verbetering zou inhouden voor (vele) andere. Het is met die ambitie dat de grote internationale netwerken de afgelopen jaren de wereldwijde eisen steeds verder hebben opgevoerd, en het is ook op dit punt dat de recente verdiensten liggen van de internationale accountantsorganisatie IFAC.

5 Ontwikkelingen binnen IFAC

Zoals gezegd is de rol van IFAC in het kader van het bevorderen van wereldwijde consistentie in de kwaliteit van accountantscontroles met name de afgelopen jaren zeer aanzienlijk geweest. Om te beginnen heeft IFAC's International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) een geweldige kwaliteitsslag gemaakt in de controlestandaarden. Wie de RAC-bundel (NIVRA, 2005), die is gebaseerd op de ISA's anno 2005 legt naast de versie van 1996, zal eenvoudig kunnen vaststellen dat zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin reuzensprongen zijn gemaakt. En waar IFAC in toenemende mate met succes afdwingt (via de Statements on Membership Obligations) dat haar leden (de nationale accountantsinstituten) de ISA's als basis voorschrijven aan hun professionals, en

bovendien in een groeiend aantal landen de ISA's ook vanwege de wetgever worden voorgeschreven (met als hoogtepunt de EU, waar de ISA's in het ontwerp van een nieuwe Achtste Richtlijn worden genoemd als uitgangspunt voor de controle van iedere statutory audit), zijn ISA's niet langer een dode letter, maar een krachtige taal! In het kader van dit artikel mag overigens niet voorbij worden gegaan aan een belangrijk product van IAASB, te weten de al eerder aangehaalde en de elders in dit themanummer door Verkruijsse (2005) besproken ISQC1. Zoals al eerder aangegeven, bevat deze standaard, die in de loop van dit jaar verplicht is gesteld, de eisen die gesteld worden aan het kwaliteitssysteem binnen een accountantsorganisatie. In hoofdlijnen behandelt de standaard de volgende elementen:

- de verantwoordelijkheden van het 'Leadership' voor kwaliteit binnen het kantoor;
- kwaliteitsborging rondom gedragsnormen (denk hierbij bijvoorbeeld aan de procedures die onafhankelijkheid ten opzichte van controlecliënten moeten waarborgen);
- procedures rondom opdrachtaanvaarding en -continuëring;
- human resources-issues rondom kwaliteit (denk aan aannamebeleid, opleidingen, maar ook aan het belang van vaktechniek bij de beoordeling, honorering en carrièreontwikkeling van professionals);
- kwaliteitsborging op opdrachtniveau (denk aan vraagstukken rondom tweede lezing, of aan consultatie rondom vaktechnische kwesties);
- monitoring (denk aan practice reviews).

Een vergelijkbare ontwikkeling als bij IAASB is te zien ten aanzien van de Code of Ethics (IFAC, 2005c). Veel meer diepgang in de Code (zie bijvoorbeeld de bepalingen ten aanzien van onafhankelijkheid) en een aanzienlijk toegenomen erkenning en toepassing zorgen ervoor dat ook op dit vlak de wereldwijde consistentie is toegenomen.

De laatste relevante IFAC-activiteit die ik in dit verband zou willen noemen is het Transnational Auditor's Committee (TAC), een Committee dat zowel hangt onder IFAC als onder het Forum of Firms, een vereniging (naar Zwitsers recht) waarin ongeveer 25 internationaal opererende netwerken opereren, die samen ruim meer dan 90% van de controles van de jaarrekeningen van de wereldwijd ter beurze genoteerde ondernemingen voor hun rekening nemen. De relevantie van deze organisaties moge onder meer blijken uit de constitutionele doelstelling van het Forum:

'The objective of the Forum is to promote consistent and high quality standards of financial reporting and auditing practices world-wide through the establishment of a Quality Standard to be adhered to by its members and a program of International Quality Assurance Review (IQAR) so as to improve the standards of financial reporting world-wide in the interests of users of financial statements and the audit and assurance reports thereon. The Forum will bring together firms which perform transnational audits and involve the firms more closely with IFAC's activities in audit and other assurance-related areas thereby supporting IFAC's mission…, and promoting the development of the strong national infrastructures of corporate governance and regulation needed to support high quality financial reporting and auditing.'

Een belangrijke oorspronkelijke doelstelling van het Forum – en daaraan gerelateerd die van TAC – was om door middel van een internationaal systeem van peer reviews – de IQAR – na te gaan of de leden van het Forum zich voor wat betreft alle transnational audits (ofwel controles waarvan het publieke belang niet beperkt blijft tot een land, daaronder begrepen alle accountantscontroles van ter beurze genoteerde ondernemingen) hielden aan de Quality Standard, een verzamelnaam voor alle relevante standaarden vanuit IFAC. Door een tweetal ontwikkelingen is deze ambitie bijgesteld. Om te beginnen is peer review in de publieke perceptie niet langer een geloofwaardig instrument. Accountantskantoren die elkaar beoordelen hebben in de ogen van de buitenwereld – terecht of onterecht – een hoog 'I scratch your back, you scratch mine'-gehalte, en zeker in het tijdsgewricht van de afgelopen jaren, waarin de maatschappelijke betekenis van externe accountantscontrole ter discussie is gekomen. Ten tweede zijn in een aantal grote economieën de laatste jaren belangrijke resources besteed aan externe reviews, georganiseerd door van het beroep los staande regulators, opgekomen vanuit de overtuiging dat volstrekte zelfregulering niet langer passend is in een tijdsgewricht waarin het accountantsberoep kritisch wordt beschouwd, maar overigens als maatschappelijk zeer relevant. In een dergelijke omgeving zou IQAR tot grote redundantie leiden, en bovendien nauwelijks kunnen rekenen op maatschappelijke acceptatie. Recent is om deze reden de koers van Forum of Firms en TAC bijgesteld. Centraal staat nu het signaleren van issues rondom de implementatie van standaarden binnen de accountantskantoren, en het ontwikkelen van best practices rondom de implementatie van dergelijke standaarden en kwaliteitssystemen. In het kader hiervan hebben

de voorzitters van Forum of Firms en TAC, als leden van IFAC's Regulatory Liaison Group, op geregelde basis overleg met de Monitoring Group of Regulators, een groep bestaande uit vertegenwoordigers van IOSCO, Wereldbank, Basel Committee, Financial Stability Forum en enkele andere financiële regulators, teneinde de behoefte te peilen bij deze groepen aan specifieke acties vanuit de accountantskantoren. Ten slotte hebben Forum en TAC het recht om een aantal nominaties te doen voor leden van IFAC's standards setting bodies (IAASB, Ethics Committee en Education Committee).

6 Samenvatting

Het borgen van kwaliteit van accountantsorganisaties op mondiale schaal is geen eenvoudige zaak, vanwege zowel de organisatorische opbouw van de internationale netwerken van accountantsorganisaties als de uiteenlopende omgeving waarin accountantscontroles plaatsvinden. Mede naar aanleiding van de financiële crisis in Zuidoost-Azië, en ongetwijfeld ook 'geholpen' door de publieke druk als gevolg van de boekhoudschandalen, is de aandacht binnen de netwerken op dit punt aanzienlijk toegenomen. Aanzienlijke investeringen in 'global policies', een rigoureuze toetsing van de naleving van dergelijke policies, maar ook aandacht voor het belang van de omgevingsfactoren (cultuur, opleiding, ICT, corporate governance) zijn daarbij de kernpunten. Een belangrijke speler in dit kader is ook de internationale accountantsorganisatie IFAC, die zowel in haar rol van standards setter als met haar Transnational Auditors Committee een grote bijdrage levert aan de harmonisatie van controleprocessen, op papier en in de praktijk. ■

Literatuur

International Federation of Accountants, (2005a), *International Standard on Quality Control 1, Quality Control for Firms That Perform Audits and Reviews of Historical Financial Information, and Other Assurance and Related Services Engagements*, IFAC; www.ifac.org.

International Federation of Accountants, (2005b), *International Standard on Auditing*, IFAC, www.ifac.org.

International Federation of Accountants, (2005c), *Code of Ethics for Professional Accountants*, IFAC, www.ifac.org.

Nederlands Instituut van Registeraccountants, Koninklijk NIVRA, (2005), *Richtlijnen voor Accountantscontrole* (RAC).

Verkruijsse, J.P.J., (2005), Van bedrijfsvoering terug naar beroepsuitoefening, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 79, no. 11, november, dit themanummer, pp. 556-562