

Public Interest: de visie van de Public Interest Oversight Board

Arnold Schilder

Reactie op het artikel van Marcel Pheijffer, De totstandkoming van IFAC-standaarden: de beste stuurlied staan aan wal (met reacties van Hans Blokdijk, Harold Hassink en Ruud Vergoossen), in: MAB, juni 2007 p.p. 239-249.

SAMENVATTING Naar aanleiding van een artikel van Marcel Pheijffer over de IAASB gaat Arnold Schilder in op de visie van de Public Interest Oversight Board op het begrip Public Interest, en welke factoren PIOB heeft benoemd om het 'maatschappelijk belang' recht te doen in het streven naar hoogwaardige financiële verslaggeving en accountantscontrole.

Marcel Pheijffer geeft in zijn artikel een behulpzaam inzicht in de totstandkoming van de International Standards on Auditing (ISAs). Hij gaat daarbij kort in op enkele publicaties rond het begrip 'Public Interest'. Hoewel hij in zijn artikel ook nadrukkelijk ingaat op de rol van de Public Interest Oversight Board (PIOB), vermeldt hij niet hetgeen de PIOB in zijn eerste jaarverslag over het begrip Public Interest opmerkte. Onlangs kwam het tweede jaarverslag van de PIOB uit. Hierin heeft de PIOB zijn notities met betrekking tot dit begrip nader uitgewerkt. Als lid van de PIOB, daarin afgevaardigd vanuit het Basel Committee on Banking Supervision, heb ik de ontstaansgeschiedenis hiervan van nabij meegemaakt. Mede met het oog op

Prof.dr. Arnold Schilder RA is lid van de directie van De Nederlandsche Bank en in het bijzonder belast met banktoezicht. Uit dien hoofde is hij onder meer lid van het Bazels Comité van Banktoezichthouders en van daaruit weer lid van de Public Interest Oversight Board. Voorts is hij onder meer parttime hoogleraar Accountantscontrole aan de Universiteit van Amsterdam.

de reacties van enkele andere auteurs op het artikel van Pheijffer vat ik in de rest van deze bijdrage de visie van de PIOB op Public Interest kort samen.

Allereerst heb ik ten behoeve van de lezer de analyse van PIOB samengevat in het hierbij opgenomen 'PIOB Public Interest Framework'.

Dit is een gestileerde samenvatting van wat de PIOB in hoofdstuk 9 van zijn tweede jaarverslag hierover zegt. Teneinde het bestek van een lezersreactie niet te buiten te gaan, beperk ik mij tot enkele hoofdlijnen in dit framework.

1. Allereerst valt op dat PIOB regelmatig wijst op de brede context waarin wij de hantering van het begrip Public Interest moeten zien. Letterlijk schrijft PIOB: 'Based on a further year of oversight experience, the PIOB has developed a clearer understanding of the broader context within which it operates.' Daarna opent zij met het statement dat de zoektocht ('quest') naar hoogwaardige financiële verslaggeving en dito accountantscontroles een 'single global mission' is die de inspanningen van talloze betrokkenen ('stakeholders') betreft. Uiteraard behoort tot die stakeholders het accountantsberoep. Deze rode draad, de betrokkenheid van velen, komt regelmatig in het framework terug, zowel qua structuur als qua inhoud.

Voorts valt op dat in één adem verslaggeving en accountantscontrole worden genoemd. Dit is belangrijk, om het perspectief op het einddoel niet uit het oog te verliezen. Het moet niet gaan om een suboptimale benadering van een deelverzameling, bijvoorbeeld hoogwaardige accountantscontroles; men kan dit alleen goed invullen als men het daarmee beoogde doel in de gaten blijft houden, namelijk betrouwbare financiële verslaggeving. Dit lijkt een open deur, tot men zich realiseert dat de standaarden voor beide

onderdelen geheel verschillend belegd zijn: de accounting standards bij de IASB en enkele vergelijkbare regionale organisaties zoals de FASB; de auditing standards bij IFAC en zijn diverse organen, maar daaromheen een meriade van regionale of nationale organen en toezichthouders. De missie om hoogwaardige financiële verslaggeving te bereiken zal dus in elk geval falen als dit brede spectrum niet voortdurend en nadrukkelijk in het oog wordt gehouden, en daartoe ook de dialoog gezocht.

Hierbij is het interessant om aan te tekenen hoe in 1999 reeds een discussie startte die uiteindelijk een aantal jaren later resulteerde in de oprichting van de PIOB. In 1999 richtte de toenmalige vice-president en controller van de World Bank, Jules Muis, een gezelschap op dat de naam kreeg: International Forum on Accountancy Development (IFAD). Drijfveer voor Muis was zijn constatering dat in ontwikkelingslanden veelal laagwaardige financiële verslaggeving plaatsvond, waar desalniettemin goed-

PIOB Public Interest Framework

1.	Mission	<i>Quest</i> for higher quality financial reporting and high quality audits of financial reports	
2.	Objective	Reliable and transparent <i>financial communications model</i> within which both reporting and auditing play distinct but mutually reinforcing roles	
3.	Public Interest	<i>Four anchors</i>	
3.1	Users	Satisfy users of financial information, who rely on auditors and the audit process, <i>by clear communication of objectives</i> of both financial reporting and auditing	
3.2	Standards	3.2.1 Comprehensive	• reporting and auditing activities • behavior and qualifications of accountant and auditor • comparability • extent of compliance
		3.2.2 Quality	• clear objectives and sound principles • high technical quality • clearly written
		3.2.3 Practical	• locally operable • broadly applicable in variety of auditor and client situations
3.3	Credibility of Standard setting	3.3.1 Process	• transparent • forward looking • flexible • ample stakeholder input • independent oversight
		3.3.2 Standard setters	• knowledgeable • experienced • committed to public interest: - act independently - responsible to emerging needs - openness to input • diverse backgrounds: - professional experience - regional affiliation - gender • robust selection process: - transparent - opportunity for stakeholder input - independent oversight
3.4	Implementation of standards	3.4.1 Adoption	• many parties
		3.4.2 Implementation	• internal quality assurance programs • external quality reviewed - financial sector - audit regulators • self-evaluation

keurende accountantsverklaringen bij werden gegeven op basis van lokale *auditing standards*. Reeds toen zette hij de 'quest' in om dit op een hoogwaardig internationaal niveau te brengen. Daartoe zocht hij de dialoog met vele betrokkenen. Hoewel die in de discussies plaatsvond, en ook wel nekken werden uitgestoken vanuit het accountantsberoep, resulteerde het nog niet in daadwerkelijke actie. Pas toen de sense of urgency na Enron, Sarbanes-Oxley, etc. groot werd, kwam er een nieuw initiatief vanuit de IFAC, destijds voorgezeten door René Ricol, en een aantal organisaties op wereldniveau, waaronder de Wereldbank, de IOSCO en het Bazels Comité van Banktoezicht-houders, om nu de handen ineen te slaan, en een toezichtsorgaan te creëren dat zou toezien op de kwaliteit van de beroepsstandaarden van accountants. Maar het ging en gaat dus nadrukkelijk om het bredere perspectief.

2. Dit brengt ons bij de centrale doelstelling (*'objective'*): een 'financial communications model', dat betrouwbaar en transparant is, en waarbinnen verslaggeving en controle onderscheiden maar elkaar versterkende rollen vervullen. Opnieuw: het gaat om het totaaloverzicht, een 'model' waarin de onderlinge dynamiek wordt bewaakt en de communicatie over financiële zaken tussen de vele stakeholders op een adequate manier plaatsvindt. Deze brede aanvliegroute blijkt behulpzaam bij de verdere uitwerking van de vraag: hoe wordt nu het belang van die vele stakeholders, het publieke belang, in dat proces, die zoektocht, verankerd.

- 3.1 De PIOB heeft daartoe vier invalshoeken gekozen. De eerste betreft de aandacht voor gebruikers van financiële verslaggeving. Hier heeft de PIOB benadrukt dat van groot belang is dat er een heldere communicatie is over de doelstellingen van zowel financiële verslaggeving als accountantscontrole. Met andere woorden, wij moeten ons niet laten meeslepen in alleen maar goede techniek, wel doordachte verslaggevingstandaarden of goed werkbare controlestandaarden. Nee, wij zullen allereerst en steeds weer helder moeten maken wat met deze standaarden wordt beoogd, waartoe zij dienen en wat ervan verwacht mag worden. Daarmee raken wij aan ingewikkelde conceptuele discussies, die volop plaatsvinden. Ik noem nu slechts zaken als conceptueel frameworks, fair value behandeling en het niveau van assurance in een gevarieerde omgeving, om aan te geven dat dit niet eenvoudig is, maar desal-

niettemin onmisbaar. Anders kunnen in een latere fase, als de uitwerking van standaarden meer technisch is geworden, alsnog grote teleurstellingen en misverstanden aan de oppervlakte komen. Men herinnert zich slechts de grote commotie rond de invoering van IAS 39 in Europa! Het is dan ook van belang deze discussie juist in Europa helder te voeren, waar de Europese Commissie en het Europese Parlement zich nauw bij de verplichtstelling van ISAs betrokken voelen.

- 3.2 Pas na deze principiële opmerkingen ten dienste van de gebruikers van standaarden, noemt de PIOB een tweede categorie, en dat zijn uiteraard de standaarden zelf. Hier zijn drie invalshoeken benoemd. Ik verwijs naar het framework, waaruit drie invalshoeken blijken: veelomvattendheid (niet alleen inhoudelijk over verslaggeving, resp. accountantscontrole, maar nadrukkelijk ook adresserend het gedrag en de kwalificaties van verslaggevers en controleurs). Vervolgens de inhoudelijke kwaliteit waarbij de goede verstaander veel waardering leest voor het Clarity-project van de IAASB. Ten derde: de standaards moeten praktisch zijn, men moet er daadwerkelijk in een zeer gevarieerde toepassingspraktijk mee uit de voeten kunnen.
- 3.3 Als derde invalshoek vraagt PIOB veel aandacht voor de geloofwaardigheid van het standard setting proces zelf. Opnieuw zien wij de rode draad: wij zijn er niet met technisch goede standaarden, wij moeten voortdurend de bredere context in het oog houden. Daarbij onderscheidt PIOB een tweetal aspecten. Ten eerste het proces van standard setting. Hier klinkt een commentaar door, wat ook in de reacties van enkele auteurs op het artikel van Pheijffer doorklonk: de betrokkenheid van velen buiten de directe kring van betrokkenen bij het standard setting proces. PIOB noemt dit: ample stakeholder input. Dat is bepaald geen open deur, maar in de vele discussies die PIOB heeft gehad met vertegenwoordigers van IFAC en de diverse standard setting Boards, heeft dit thema veel aandacht gehad. In het bijzonder is veel gesproken over, en ook voortgang geboekt bij een evenwichtige samenstelling van de drie standard setting Boards, maar ook van hun adviesorganen. Inmiddels is een duidelijke ontwikkeling te zien naar een bredere samenstelling en een duidelijke betrokkenheid van niet-accountants. De tweede invalshoek zijn de

standard setters zelf, waar PIOB een vijftal kwaliteitscriteria heeft geformuleerd en deze zijn nog weer nader onderverdeeld! Ik verwijs opnieuw naar het framework, maar benadruk daaruit de vereiste openheid voor de behoeften van buiten het beroep, en daar ook daadwerkelijk op in willen en kunnen gaan. Vandaar ook de noodzaak van een verscheidenheid in achtergrond qua samenstelling van de betrokken organen, en een 'robust selection process', waar opnieuw het belang van de input van vele stakeholders wordt onderstreept.

3.4 *Ten slotte* komt het framework toe aan de *invoering en toepassing* van de standaarden. In het bijzonder is daarbij van belang dat hier vanuit diverse partijen op wordt toegezien. De PIOB zelf heeft daartoe ook een oversightrol op het zogeheten Compliance Advisory Panel (CAP) van IFAC, dat toeziet op de naleving door de leden van IFAC. Maar uiteraard ligt hier een grote rol voor de toezichthouders op accountants, zoals de PCAOB in de VS en de AFM in Nederland, internationaal in toenemende mate gebundeld in het International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR). Niet verrassend heeft PIOB ook daarmee een regelmatige dialoog.

Met dit korte overzicht hoop ik enig inzicht gegeven te hebben in de veelomvattendheid van het begrip Public Interest. PIOB heeft ervoor gekozen niet te streven naar een breed uitgesponnen inhoudelijke definitie, maar vooral te wijzen op de vele factoren in het proces wat moet leiden tot een daadwerkelijke toewijding aan het maatschappelijke belang van financiële verslaggeving en accountantscontrole. Vele lezers zullen hier ongetwijfeld echo's in horen van de ons zo vertrouwde oproep tot het zijn van vertrouwensman in en van het maatschappelijk verkeer. Het Nederlandse accountantsberoep heeft zich regelmatig en met grote betrokkenheid over die missie gebogen. Zelf werd ik destijds zeer getrokken door de breed opgezette studie 'de accountant, morgen?', september 1971. Het is verheugend te zien dat ook recent weer aanzetten tot zulk een principiële discussie worden gegeven. Als iets PIOB aan het hart ligt dan is het wel deze missie! ■

De redactie sluit hiermee de discussie naar
aanleiding van het artikel van de heer Pheijffer.