

STEVEN MAIJOOR, EUROPEES TOEZICHTHOUDER OP FINANCIËLE MARKTEN

'Kun je twee heren

Toezihtsconcurrentie maakte de kredietcrisis mogelijk. "We zijn te gevoelig geweest voor de vrees dat we economische activiteit zouden kwijtraken", zegt Steven Maijoor, voorzitter van de Europese toezichthouder op de financiële markten ESMA. En over accountants: "Dat de combinatie van advies en controle noodzakelijk is om de kwaliteit van de audit op peil te houden, is geen geloofwaardig argument."

TEKST: GEERT DEKKER | BEELD: SIMONE VAN ES

Hij is naar eigen zeggen niet meer "de expert in accounting en auditing" die hij tot een jaar geleden was. Steven Maijoor (48) gaf als directeur bij de Autoriteit Financiële Markten onder andere leiding aan het toezicht op accountantskantoren en accountantscontroles. In die positie had hij scherpe kritiek op de accountancypraktijk: de conclusies die de AFM in 2009 en 2010 trok over met name 'de rechte rug' en *the tone at the top* zijn bekend. In 2011 is Maijoor voorzitter geworden van de European Securities and Markets Authority. Accountancy staat in zijn nieuwe functie niet meer centraal. Maar straks, als de voorstellen van Eurocommissaris Barnier voor de accountancymarkt en het accountantsberoep definitief worden, zal ESMA een belangrijke rol gaan spelen bij de implementatie en de uitvoering ervan. "Het is volstrekt helder dat Europa stappen moet nemen op het gebied van de accountancy", zegt Maijoor. "De publieke functie van de accountant heeft de afgelopen jaren in de financiële sector niet goed gewerkt."

Bent u betrokken bij de inhoud van de voorstellen?

"Nee, het zijn voorstellen van de Europese Commissie en ze zullen door de Europese Raad en het Europese Parlement moeten worden goedgekeurd. Formeel hoeft er niet iets van te vinden. Maar het is logisch dat Europa een nadrukkelijke rol krijgt in het toezicht op accountants. Als er één subsector binnen de financiële sector internationaal van karakter is, dan is het wel de accountancy. Ik denk ook dat het in het belang is van de kantoren, we streven immers naar een single rule

book voor auditing - over de wenselijkheid daarvan is ook niet veel discussie. De kantoren willen niet worden geconfronteerd met 27 verschillende toezichtspraktijken en -regels in de lidstaten."

CONTROLE EN ADVIES

Inhoudelijk zijn de kantoren niet te spreken over de voorstellen ten aanzien van de combinatie van controle en advies. Wat is uw mening?

"De accountant heeft de afgelopen jaren niet de rol gespeeld van poortwachter van de financiële sector die van hem kon worden verwacht. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de controle op complexe financiële instrumenten en als je kijkt naar de communicatie met de prudentiële toezichthouder: dat heeft niet goed gewerkt. Daarbij is de financiële sector voor de kantoren de grootste afnemer van consultancydiensten.

Dus: op het terrein waar de kantoren de meeste kennis zouden moeten hebben, het terrein waarop ze de meeste consultancyopdrachten uitvoeren, is de kwaliteit van hun publieke functie onvoldoende geweest. Ik trek daaruit de conclusie dat het argument dat de combinatie van advies en controle hard nodig is om de kwaliteit van de audit op peil te houden, niet steekhoudend is. Het is niet geloofwaardig. Daarom is het helder dat er iets moet gebeuren op het gebied van de combinatie van controle en advies. Kun je twee heren dienen? Is het wel mogelijk goed de publieke functie te dienen, terwijl je tegelijkertijd op een zeer competitieve consultancymarkt helemaal gericht moet zijn op het bedienen van je klant? Ik vraag het me af."

Gaat ESMA zelf toezicht houden op de kantoren?

"De uitvoering van het toezicht op accountants blijft bij de nationale toezichthouders. ESMA zou verantwoordelijk worden voor de coördinatie, met als belangrijkste doelstelling consistentie in regels en consistentie in toezicht. Wij kunnen optreden als nationale toezichthouders meningsverschillen hebben of de re-

'WAAR KANTOREN HET MEEST ADVISEREN EN DUS DE MEESTE KENNIS MOETEN HEBBEN, IS DE KWALITEIT VAN HUN PUBLIEKE FUNCTIE ONVOLDOENDE.'

dienen?'

gels niet consistent toepassen. Wat dat betreft zal onze taak te vergelijken zijn met de taak die we al hebben ten aanzien van de effectenmarkten en die van de European Banking Authority (EBA) voor de bancaire sector."

TOEZICHTSCONCURRENTIE

Kunnen deze toezichthouders wel effectief opereren zonder dat ze 'met hun voeten in de modder' staan?

"Ten eerste, en daar kom ik zo op terug: we staan wel degelijk ook met onze voeten in de modder.

Ten tweede: coördinatie klinkt misschien

niet zo boeiend, maar het is wel

degelijk de kern van ons werk en

dat van onze collega-toezicht-

houders voor de bankensector en

de verzekerings- en pensioen-

sector, EBA en EIOPA, en doen

wij ons werk goed, dan neutra-

liseren wij een van de be-

langrijkste oorzaken van de

kredietcrisis: toe-

zichtsconcurrentie.

Dat schreef de

commissie van

wijzen onder

leiding van Jac-

ques de Larosiè-

re, die in 2009

opdracht van de

pese Commissie

nancieel toezicht in Eu-

ropa onder-

zocht. Europese landen ontdekten in de jaren

negentig de financiële sector als vehikel voor eco-

nomische groei en zijn elkaar gaan beconcurreren

met steeds soepeler toezichtsregimes, in hun

streven financiële instellingen te behouden of

aan te trekken. Zo hebben we bijvoorbeeld met z'n al-

len de lage kapitalisatiegraad van banken mogelijk ge-

maakt. We zijn te gevoelig geweest voor de vrees dat we

economische activiteiten zouden kwijtraken.

Het rapport van De Larosière stelt: dat nooit weer. En

dat is de motivatie geweest voor de oprichting van deze

drie Europese toezichthouders. We bouwen niet alleen

**'EUROPESE LANDEN ZIJN ELKAAR
GAAN BECONCURRENEN MET
STEEDS SOEPELER TOEZICHTS-
REGIMES.'**



in
Euro-
het fi-

een uniform stelsel van toezichtsregels, we hebben ook de instrumenten gekregen om het consistent te handhaven. We kunnen nationale toezichthouders tot de orde roepen."

Maar u staat ook nog met uw voeten in de modder?

"Klopt. Dat geldt met name voor het toezicht op de kredietbeoordelaars, de rating agencies. Het Europese Parlement en de Raad hebben ons die taak gegeven en sinds zomer 2011 staan ze direct onder toezicht van ESMA. Ze zijn door een proces van vergunningverlening gegaan en we zijn nu begonnen met de eerste inspecties. Het lijkt op het proces zoals ik dat met de AFM meemaakte, toen in verband met de Nederlandse accountantskantoren."

DERIVATENMARKTEN

“Directe toezichtstaken zal ESMA ook krijgen op het terrein van de derivatenmarkten. Zoals bekend is uit de kredietcrisis ook de conclusie getrokken dat de markten voor derivaten, zoals de credit default swaps, moeten worden gereguleerd. Want het gebrek aan transparantie is een grote risicofactor gebleken. Dus is door de G20 afgesproken: we gaan toe naar contracten met een centrale tegenpartij (centrale clearing, die kan bewaken dat partijen aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Bovendien zullen de transacties moeten worden gemeld aan zogeheten trade repositories, die op grond van die meldingen marktgegevens zullen publiceren en informatie zullen verstrekken aan toezichthouders. Deze instellingen komen onder direct toezicht te staan van ESMA.”

En voor het overige gaat het om 'indirect' toezicht?

“Ja. Zo heeft de Europese Commissie ook bepaald dat de sector van de hedgefondsen en private equity moet worden gereguleerd. De commissie heeft de hoofdlijnen van dat toezicht vastgesteld en dat zal worden uitgevoerd door de nationale toezichthouders. Maar de technische standaarden voor dat toezicht zijn grotendeels door ESMA uitgewerkt. Ook hier krijgen we bovendien de taak het toezicht te coördineren en de consistente uitvoering ervan te bewaken.”

Kredietbeoordelaars, derivaten, hedgefondsen, accountants - de 'schuldigen' van de kredietcrisis krijgen allemaal nieuwe toezichtsregels?

“Dit was en is natuurlijk niet alleen een crisis van zwakke financiële instellingen, dit is ook een crisis die het gevolg is van de zwakte van overheden. We hadden het al over toezichtsconcurrentie: overheden hebben het niet aangedurfd strenge regels aan financiële instellingen op te leggen. En het is ook een crisis in het toezicht zelf: zoals het blijkt voor accountants moeilijk is gebleken voortdurend scherp te zijn, was het dat voor toezichthouders ook. Goed toezicht vereist moed en doorzettingsvermogen. Het is niet leuk om streng te zijn voor mensen.”

DREIGEMENTEN

Het hoogtepunt van de kredietcrisis lag in 2008 en 2009. We zijn nu meer dan twee jaar verder. Waarom is er niet in een veel hoger tempo gewerkt aan het beperken van de risico's van de financiële sector?

“De financiële sector is een bron van werkgelegenheid en van economische groei. Dat is ook precies het punt bij toezichtsconcurrentie. Als toezichthouders streng



'HET IS NIET LEUK OM STRENG TE ZIJN VOOR MENSEN.'

zijn voor een partij, dan gaat die partij vervolgens klagen bij de politiek: de toezichthouder is te streng en we zullen onze activiteiten moeten verplaatsen als dat niet verandert. Vervolgens krijgt de toezichthouder van de politiek de wind van voren: wat doen jullie nu? Doe toch eens rustig aan, je hebt toch ook het land te dienen? Dat is natuurlijk ook zo: uiteindelijk dient wet- en regelgeving te zorgen voor groei en een stabiele economie. Alleen moet je wel de risico's en de lange termijn heel goed in het oog houden.”

En dat is niet gebeurd?

“IJsland en Ierland zijn de extreme voorbeelden van de risico's die een grote financiële sector voor een klein land met zich mee kunnen brengen. Tot op zekere hoogte geldt dat ook voor Nederland. Drie van de vier grote banken hebben steun moeten krijgen om door de crisis te komen. Nederland is er alleen verhoudingsgewijs goed doorheen gekomen, omdat we hele gezonde overheidsfinanciën hadden. Ook hier zijn er bepaalde financiële partijen geweest die dreigden: als het te streng wordt, gaan we naar een ander land. Dat waren overigens dezelfde partijen die niet lang daarna hun hand moesten ophouden om gered te worden. Landen die strenger waren voor hun financiële sector, zoals Canada, plukken daar nu de vruchten van en hebben het nu beter.”

ESMA en de andere Europese toezichthouders moeten een herhaling hiervan voorkomen?

“Wij kunnen optreden tegen nationale toezichthouders die zich niet aan de afspraken houden. We streven er in ieder geval naar dat altijd de afweging wordt gemaakt tussen de risico's die je in huis haalt met een financiële activiteit en het profijt dat je ervan hebt. Op een gegeven moment moet je kunnen zeggen: laat die business dan maar vertrekken, laat een ander die risico's maar importeren.” □

'FINANCIËLE PARTIJEN DREIGDEN: ALS HET TE STRENG WORDT, GAAN WE NAAR EEN ANDER LAND. DEZELFDE PARTIJEN DIE DAARNA HUN HAND OPHIELDEN.'