

Ontwikkelingen rondom accountantsroulatie

Bb 2016/29

Met ingang van 17 juni 2016 is de Europese accountantsverordening van toepassing. Ook in Nederland wordt daarmee een regeling van kracht die organisaties van openbaar belang verplicht iedere tien jaar van accountantsorganisatie te rouleren. In het najaar van 2015 ontstond hierover de nodige commotie vanwege strijdigheid met een nationale regeling. In deze bijdrage volgt een analyse.

1. Tegenstrijdige regelgeving

'Roulatiecircus accountants was niet nodig'. 'Hoge tijdsdruk in strijd met EU-regels'. 'Politieke scoringsdrift leidt tot foute accountantswet'. 'Bedrijven dupe van politieke kippendrift'. Het waren forse krantenkoppen in Het Financieel Dagblad.² Wat speelde er precies?

In 2012 is in kort tijdsbestek door de Tweede en daarna de Eerste Kamer een regeling aanvaard voor het verplicht rouleren van accountantsorganisatie door organisaties van openbaar belang (hierna: OOB's: beursfondsen, banken en verzekeraars). Het betrof een amendement op de inmiddels per 1 januari 2013 in werking getreden Wet op het accountantsberoep (hierna: Wab).³ In de kern zag deze wet op de oprichting van een nieuwe accountantsberoepsorganisatie, maar een aantal amendementen dat in de slipstream door het parlement is aangenomen, heeft veroorzaakt dat de Wab meer verstrekkende gevolgen heeft. Door een van deze amendementen zou per 1 januari 2016 in de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta') de volgende bepaling worden toegevoegd:

"De accountantsorganisatie verricht geen wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang, indien zij met betrekking tot die organisatie (...) gedurende een periode van twee jaren volgend op een periode van acht aaneengesloten jaren waarin de accountantsorganisatie de wettelijke controles heeft verricht of een aanmerkelijk deel van de financiële administratie heeft verzorgd of ingericht."⁴

Deze (taalkundig overigens voor verbetering vatbare) bepaling verplicht OOB's na iedere periode van acht aaneengesloten jaren te wisselen van accountantsorganisatie die de wettelijke jaarrekeningcontrole uitvoert en bepaalt verder dat pas na een afkoelingsperiode van twee jaar de voormalige accountantsorganisatie de controle mag hervatten.

Ten tijde van de betrekkelijk kortstondige parlementaire behandeling van deze Nederlandse roulatieregeling was er in Europa (reeds sinds 2010) een debat gaande over (onder andere) accountantsroulatie.⁵ Dit resulteerde in april 2014 tot de aanvaarding van een Verordening, die vanaf 17 juni 2016 van toepassing is, met daarin een Europese accountantsroulatieregeling.⁶ De Verordening heeft rechtstreekse werking en heeft voorrang op eventueel afwijkende nationale bepalingen, met dien verstande dat er sprake is van maximumbepalingen en dat de lidstaten kortere roulatieperioden kunnen vaststellen. Europa hanteert een roulatie-termijn van tien aaneengesloten jaren en een afkoelingsperiode van vier jaar. Bovendien geldt – anders dan in de Nederlandse wet – een overgangsregeling en stapsgewijze invoering: naarmate de relatie tussen de controlecliënt en de accountantsorganisatie langduriger bestaat, wordt de roulatie stapsgewijs eerder verplicht gesteld.

Op aandringen van de Eerste Kamer besloot de Minister van Financiën in december 2012 vanwege de uitvoerbaarheid en vanwege de destijds reeds voorgestelde Europese regelgeving de overgangstermijn te verlengen. De verplichte kantoorroulatie zou 'pas' op 1 januari 2016 in werking treden (in plaats van 1 januari 2014) en de minister zei toe dat hij de Wab zou aanpassen mocht strijdigheid ontstaan tussen de Nederlandse en de Europese regels.⁷

Middels het wetsontwerp voor de Wijzigingswet financiële markten 2016 heeft de minister in mei 2015 voorgesteld – opvolging gevend aan een daartoe strekkende motie⁸ – de roulatie-termijn op te rekken van acht naar tien jaar en de afkoelings-termijn van twee naar vier jaar.⁹ Kort voor de

1 Mr. drs. K.H. (Karel) Boonzaaijer is als wetenschappelijk docent en onderzoeker werkzaam bij de sectie Ondernemingsrecht & Financieel recht van Erasmus School of Law. Een verkorte versie van deze bijdrage is gepubliceerd op Faces-Online.nl.

2 FD 22 september 2015, p. 1-3; FD 24 september 2015, p. 2.

3 Wetsvoorstel Bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleidingen (Wet op het accountantsberoep), *Kamerstukken II* 2011/12, 33025, 1-20; *Kamerstukken I* 2011/12, 33025, A-L; 'Wet van 13 december 2012, houdende bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (Wet op het accountantsberoep)', *Stb.* 2012, 680; 'Besluit van 13 december 2012, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op het accountantsberoep', *Stb.* 2012, 681.

4 Sub-paragraaf c, toe te voegen aan art. 23 Wta. Zie: *Kamerstukken II* 2011/12, 33025, 7, 13 en 19.

5 Het Europese debat ontstond door een groenboek over de rol van accountants dat Barnier, Europees commissaris voor de interne markt, had gepubliceerd, zie: European Commission, *Green Paper. Audit Policy: Lessons from the Crisis*, Brussels, 13 October 2010, COM(2010) 561 final, geraadpleegd op ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/audit/green_paper_audit_en.pdf. De Europese Commissie had voorafgaand aan de parlementaire behandeling in Nederland van de roulatieregeling reeds een Europese roulatieregeling voorgesteld, zie art. 33 (roulatieregeling) en art. 70 (overgangsregeling) in: European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific requirements regarding statutory audit of public-interest entities*, Brussels, 30 November 2011, COM(2011) 779 final, geraadpleegd op ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/regulation_en.pdf.

6 Zie art. 17 (roulatieregeling) en art. 41 (overgangsregeling) in: Verordening (EU) Nr. 537/2014 EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controle van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en tot intrekking van Besluit 2005/909/EG van de Commissie (PbEU 2014, L 158/77).

7 Brief van de Minister van Financiën, *Kamerstukken I* 2011/12, 33025, L.

8 Motie van het lid Aukje de Vries c.s., *Kamerstukken II* 2013/14, 32681, 5.

9 Zie art. IX in: Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2016), *Kamerstukken II* 2014/15, 34198, 2. Zie hierover ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34198, 3, p. 16-17 en 53-54 (MvT).

stemming door de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel kwam echter een analyse van advocatenkantoor Nauta-Dutilh openbaar waarin werd geconcludeerd dat het wetsontwerp in strijd was met de Verordening.¹⁰ De minister zou onterecht het standpunt hebben ingenomen dat het niet nodig is een overgangsregeling in te voeren en dat zonder zo'n nadere Nederlandse regeling geen sprake is van een overgangsregeling op grond van de Verordening. Tevens zou het standpunt dat het niet nodig is de AFM de bevoegdheid te geven bij wijze van uitzondering na afloop van de roulatietermijn toestemming te verlenen tot verlenging van de opdracht met nog eens maximaal twee jaar, in strijd zijn met de Verordening. De Verordening bepaalt expliciet dat de lidstaten kunnen afwijken door het vaststellen van een maximumduur voor de controleopdracht van minder dan tien jaar (art. 17 lid 2) of door te bepalen dat de maximumduur kan worden verlengd tot twintig jaar na een openbare aanbesteding na de eerste periode van (maximaal) tien jaar of tot vierentwintig jaar als na de eerste periode van (maximaal) tien jaar twee of meer accountantsorganisaties worden aangesteld ('joint-audit') (art. 17 lid 4). Dergelijke expliciete 'afwijkingbepalingen' ontbreken echter ten aanzien van de afkoelingstermijn (art. 17 lid 3), de verlengingsbevoegdheid van de AFM (art. 17 lid 6) en de overgangsbepaling (art. 41).

Het advies van NautaDutilh leidde op 18 september tot Kamervragen¹¹ en in zijn beantwoording op 23 september¹² overwoog de minister dat de Nederlandse wettelijke regeling van directe inwerkingtreding inderdaad afwijkt van de overgangsregeling in de Verordening. Om die reden zullen de wettelijke bepaling in de Wta (zoals hierboven geciteerd) en de wijzigingen uit de Wijzigingswet financiële markten 2016 ten aanzien van de kantoorroulatie niet in werking treden maar zal uitsluitend de Verordening van toepassing zijn.¹³

2. Consequenties

Wat zijn de consequenties van deze verstrekende beslissing?

Allereerst geldt nu, evenals in het Nederlandse wetsvoorstel, de Europese roulatietermijn van tien jaar met een afkoelingsperiode van vier jaar. Een lidstaat kan volgens de Verordening bepalen de termijn te verlengen tot twintig jaar bij een openbare aanbesteding na tien jaar of tot vierentwintig jaar ingeval van een joint-audit, maar aangezien de Nederlandse wetgever daartoe niet heeft besloten, zal dit

ook in de nieuwe situatie in Nederland niet van toepassing zijn. Wel krijgt de AFM nu de bevoegdheid bij wijze van uitzondering na afloop van de tienjaarstermijn toestemming te verlenen tot verlenging van de opdracht met nog eens maximaal twee jaar.

De belangrijkste wijziging is echter de overgangsperiode. Waar Nederlandse OOB's in de oude situatie per 1 januari 2016 gerouleerd moesten zijn van accountant waarvan zij op dat moment tien jaar of langer controlediensten afnemen, zijn op grond van de Verordening pas vanaf 17 juni 2020 de eerste OOB's verplicht te rouleren, namelijk die op 16 juni 2014 twintig jaar of langer aaneengesloten gebruikmaakten van dezelfde accountantsorganisatie. Bij een periode van elf tot twintig jaar per 14 juni 2014 geldt verplicht rouleren vanaf 17 juni 2023 en de overige OOB's hoeven pas te rouleren na een termijn van tien jaar na 16 juni 2014, dus vanaf 17 juni 2024. Het verschil is, kortom, dat in de Nederlandse regeling per 1 januari 2016 zou worden teruggekeken of de contractstermijn per die datum reeds tien aaneengesloten jaren voortduurt, terwijl de Europese Verordening de roulatietermijn laat lopen vanaf 16 juni 2014 met uitzonderingsbepalingen voor termijnen van elf jaar of langer. Daar komt nog bij dat de afkoelingsperiode van vier jaar pas gaat lopen na het verstrijken van deze termijn. OOB's die inmiddels reeds zijn gerouleerd, zouden in een daaropvolgend jaar dus weer terug kunnen naar hun voormalige accountant en daarmee bovendien opnieuw een periode van tien aaneengesloten jaren bij deze accountant kunnen blijven.¹⁴ Toen de Nederlandse regeling eind september werd ingetrokken, waren de meeste OOB's reeds van accountant gerouleerd, of hadden zij een aanbestedingstraject in gang gezet, in de veronderstelling dat zij per 1 januari 2016 van accountant gerouleerd moesten zijn. Sinds de intrekking geldt deze verplichting pas vanaf 17 juni 2020 en veelal nog een aantal jaar later. Veel OOB's zijn daardoor onder onnodige tijdsdruk, tegen extra kosten en in een overbelaste controlemarkt overgestapt naar een andere accountantsorganisatie. Ook accountantsorganisaties zijn onnodig onder grote druk gezet om in een kort tijdsbestek een groot deel van hun cliëntenbestand te vervangen.¹⁵

De minister heeft op Kamervragen geantwoord dat 'de Nederlandse wetgever stappen heeft gezet die prima verdedigbaar zijn, want op dat moment was er nog geen Europese wetgeving'.¹⁶ De vraag kan worden gesteld of de Nederlandse wetgever er niet beter aan had gedaan in 2012 de ontwikkeling van het debat in Europa en de Europese regelgeving¹⁷ af te wachten en, toen deze eenmaal definitief was, de Verordening meer nauwgezet te (laten) bestuderen op tegenstrijdigheden met de Nederlandse wetgeving. Reeds eerder schreef ik dat gefaseerde invoering conform de Europese Verordening de controlemarkt aanzienlijk min-

10 Advies NautaDutilh over kantoorroulatie, bijl. bij *Kamerstukken II 2015/16*, 34198, 14.

11 *Aanhangsel Handelingen II 2015/16*, 90. Zie ook: *Kamerstukken II 2015/16*, 34198, 13 (Nader verslag); *Handelingen II 2015/16*, 9, item 10.

12 *Aanhangsel Handelingen II 2015/16*, 90. Zie ook: *Kamerstukken II 2015/16*, 34198, 14 (Nota naar aanleiding van het nader verslag); *Handelingen II 2015/16*, 9, item 10.

13 Zie het aangepaste art. IX met de toelichting in: *Kamerstukken II 2015/16*, 34198, 15 (Vierde nota van wijziging). Zie verder: *Wijzigingswet financiële markten 2016*, *Stb.* 2015, 428; *Besluit van 9 november 2015*, houdende wijziging van het *Besluit van 13 december 2012*, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de *Wet op het accountantsberoep* (*Stb.* 2012, 681), *Stb.* 2015, 430.

14 Hoewel dit naar de letter mogelijk is, lijkt dit mij in strijd met de geest van de Verordening en laat een dergelijke beweging zich in de praktijk moeilijk voorstellen vanwege de negatieve publiciteit die dit zou veroorzaken.

15 Zie hierover: K.H. Boonzaaijer, S.G. van der Lecq & S. van Veldhuizen, 'Verplichte kantoorroulatie in de financiële sector', *MAB 2014-9*, p. 330-340.

16 *Handelingen II 2015/16*, 9, item 10, p. 2.

17 Er was immers reeds een conceptregeling gepubliceerd die afweek van de Nederlandse regeling.

der onder druk zou zetten.¹⁸ OOB's hadden nauwelijks keuzen aanzien van een alternatieve accountantsorganisatie vanwege een samenloop van omstandigheden: een beperkt aantal OOB-vergunninghoudende accountantsorganisaties met specifieke expertise, de combinatie met verplichte scheiding tussen advies- en controlediensten en het gegeven dat veel OOB's in hetzelfde jaar (voorafgaand aan boekjaar 2016) van accountantsorganisatie moesten rouleren. Dit is een bedreiging voor het doel van de kantoorroulatie namelijk het versterken van de kwaliteit van de accountantscontrole. Mijn hoop is dat de wetgever in toekomstige gevallen daadkracht en zorgvuldigheid meer hand in hand zal laten gaan.

18 K.H. Boonzaaijer, S.G. van der Lecq & S. van Veldhuizen, 'Verplichte kantoorroulatie in de financiële sector', *MAB* 2014-9, p. 338; E.V.A. Eijkelenboom & J.B.S. Hijink (kernred.), *Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta')*, Bju: Den Haag 2014, p. 310-311.