

Naleving overgangsregeling scheiding controle en advies

27 maart 2013



Autoriteit Financiële Markten

De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Belang onafhankelijkheid van de controlerend accountant	4
3	Wettelijke regeling scheiding controlediensten en andere werkzaamheden	5
4	Aanleiding voor onderzoek AFM	6
5	Onderzoek	7
6	Uitkomsten van het onderzoek	7
7	Conclusies	9
8	Vervolg	9

1 Inleiding

De Eerste Kamer heeft op 11 december 2012 de nieuwe Wet op het accountantsberoep (Wab) aangenomen. Deze wet is in werking getreden op 1 januari 2013. Met deze wet zijn ook twee nieuwe bepalingen opgenomen in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) die beogen de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie die een wettelijke controle verricht bij een organisatie van openbaar belang (OOB) beter te waarborgen. OOB's zijn beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars.

De eerste nieuwe bepaling in de Wta ziet op de verplichte kantoorrotatie. Hierin wordt geregeld dat een accountantsorganisatie niet langer dan acht jaar achtereenvolgend een wettelijke controle mag verrichten bij een OOB (artikel 23, onderdeel deel c, Wta). Dit betekent dat de OOB na acht jaar een andere accountantsorganisatie moet aanstellen om de wettelijke controle te verrichten. Deze bepaling treedt op 1 januari 2016 in werking.¹ Er is aldus sprake van een feitelijke overgangstermijn van drie jaar.

De tweede nieuwe bepaling in de Wta introduceert een verbod om naast controlediensten ook andere werkzaamheden te verrichten voor OOB's (in het spraakgebruik ook wel aangeduid als 'scheiding van controle en advies') (artikel 24b Wta). Dit verbod is samen met een overgangsregeling op 1 januari 2013 in werking getreden.

Dit rapport gaat over het onderzoek van de AFM naar de wijze waarop de Big 4-kantoren (Deloitte Accountants B.V., Ernst & Young Accountants LLP, KPMG Accountants N.V., PricewaterhouseCoopers Accountants B.V., inclusief hun Nederlandse netwerkonderdelen) zijn omgegaan met het verbod op het verrichten van andere werkzaamheden naast controlediensten bij OOB's en in het bijzonder met de daarbij opgenomen overgangsregeling.

2 Belang onafhankelijkheid van de controlerend accountant

In haar rapport 'Prikkel voor kwaliteit accountantscontrole' van 6 oktober 2011 heeft de AFM aandacht gevraagd voor het belang van onafhankelijkheid voor de accountantsorganisatie en de externe accountant. Een controleverklaring van een externe accountant voegt zekerheid toe aan de financiële verslaggeving en draagt bij aan het vertrouwen in die financiële verslaggeving. Een controleverklaring heeft alleen waarde voor gebruikers als de controlewerkzaamheden zijn uitgevoerd door een accountant die onafhankelijk is. De gebruikers, waaronder de beleggers, moeten er op kunnen vertrouwen dat de accountant objectief en kritisch is geweest, voldoende werk heeft verricht en zijn werkzaamheden en oordeel niet heeft laten beïnvloeden door andere dan vaktechnische overwegingen. De accountant moet niet alleen daadwerkelijk onafhankelijk zijn (onafhankelijkheid in wezen), maar ook de schijn vermijden dat hij niet onafhankelijk zou zijn (onafhankelijkheid in schijn).

¹ Besluit van 13 december 2012, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op het accountantsberoep, Staatsblad 2012 681

In het genoemde rapport is de AFM ook ingegaan op de bedreiging van de onafhankelijkheid die uitgaat van de 'samenloop van dienstverlening': de situatie waarbij de kantoren naast de wettelijke controle van de jaarrekening ook andere diensten verlenen aan de controlecliënt. Het verlenen van niet-controlediensten verhoogt het inherente spanningsveld waarin de accountant moet werken. Enerzijds moet de externe accountant zich objectief en kritisch opstellen tegenover zijn controlecliënt om zijn maatschappelijke rol te kunnen vervullen voor de gebruikers van de jaarrekening van die cliënt. Anderzijds wil de accountant diezelfde cliënt zo goed mogelijk bedienen en tevreden stellen om de controleopdracht te verkrijgen of te behouden.

Dit spanningsveld volgt uit het feit dat accountantsorganisaties commerciële organisaties zijn. Zij worden betaald door de organisaties die zij controleren (hun controlecliënten) en concurreren met elkaar om controleopdrachten te verwerven en te behouden. Het verlenen van niet-controlediensten verhoogt dit inherente spanningsveld.

In haar rapport van 6 oktober 2011 heeft de AFM aangegeven voorstander te zijn van duidelijke, eenduidige en meer restrictieve regelgeving op het terrein van onafhankelijkheid, waaronder de scheiding van controle en advies. Met de introductie van het verbod om naast controlediensten ook andere werkzaamheden te verrichten voor OOB's is hieraan invulling gegeven.

3 Wettelijke regeling scheiding controlediensten en andere werkzaamheden

Naar aanleiding van een amendement op de Wab dat is ingediend in de Tweede Kamer over de scheiding van controlediensten en andere werkzaamheden is aan de Wta artikel 24b toegevoegd. Dit artikel luidt:

De accountantsorganisatie die wettelijke controles verricht bij een organisatie van openbaar belang, verricht naast controlediensten geen andere werkzaamheden voor die organisatie.

Dit verbod betekent dat een accountantsorganisatie (inclusief haar Nederlandse netwerkonderdelen²) niet tegelijkertijd controlediensten en andere werkzaamheden mag verrichten voor een OOB-cliënt.

Voor dit verbod is een overgangsregeling opgenomen in artikel 86a en luidt:

Tot twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet op het accountantsberoep is artikel 24b niet van toepassing op werkzaamheden waarvoor de opdracht aan de accountant of de accountantsorganisatie is verstrekt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet op het accountantsberoep.

² Zie toelichting in de NBA Alert 27 van december 2012.

In de toelichting bij het amendement wordt de overgangsregeling uitgelegd. Er staat: *‘Met betrekking tot de werkzaamheden waarvoor reeds opdracht is gegeven, voorafgaand aan de inwerkingtreding en er een contractuele verplichting bestaat voor de accountantsorganisatie wordt geregeld dat bestaande opdrachten kunnen worden uitgevoerd tot 2 jaar na de inwerkingtreding van de Wet op het accountantsberoep.’*³

Deze tekst geeft aldus helder het doel aan van de overgangsregeling: de accountantsorganisatie behoeft de contracten voor andere werkzaamheden dan controlediensten, die reeds zijn aangegaan voor de inwerkingtredingdatum van artikel 24b Wta, als gevolg van de wetwijziging niet op te zeggen, mits ze binnen twee jaar worden uitgevoerd.

4 Aanleiding voor onderzoek AFM

In december 2012 heeft de AFM een signaal gekregen van een OOB. Uit dit signaal bleek dat de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening van deze OOB verricht, er met het oog op de nieuwe wettelijke regeling, sterk bij de OOB op heeft aangedrongen om nog voor 1 januari 2013 een contract af te sluiten voor de verlening van niet-controlediensten. Door voor 1 januari 2013 een contract af te sluiten zouden deze diensten de komende twee jaar nog onder de overgangsregeling vallen.

De AFM meent dat een dergelijke handelswijze in strijd is met de bedoeling van de overgangsregeling. De overgangsregeling beoogt om het verbod op het verlenen van andere werkzaamheden naast controlediensten per 1 januari 2013 in te laten gaan. De overgangsregeling is bedoeld om werkzaamheden onder bestaande contracten te kunnen afronden.

De overgangsregeling is niet bedoeld om het verlenen van niet-controlediensten aan OOB-controlecliënten feitelijk tot 1 januari 2015 toe te staan. Als dit wel zo was geweest, dan had de wetgever, net als bij de verplichte kantoorroulatie, een latere inwerkingtredingdatum voor het verbod kunnen stellen. Deze interpretatie van de betekenis van de overgangsregeling wordt ook bevestigd door hetgeen de minister van Financiën hierover in de Eerste Kamer heeft gezegd. In zijn reactie op vragen geeft hij aan: *“Er is inderdaad sprake van een overgangstermijn van twee jaar, maar het amendement wordt direct van kracht en vanaf dat moment is het dus niet meer toegestaan om et cetera, behalve dat lopende adviezen mogen worden afgemaakt. Daarop heeft die twee jaar betrekking.”*⁴

Het bovengenoemde signaal is voor de AFM aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar de wijze waarop de Big 4-kantoren zijn omgegaan met het verbod op het verrichten van andere werkzaamheden naast controlediensten bij OOB's en de daarbij opgenomen overgangsregeling. Het onderzoek is beperkt tot de Big 4-kantoren, omdat zij verreweg het grootste deel van de OOB-controles uitvoeren. Zij nemen 98 procent van de totale omzet van wettelijke controles bij OOB's voor hun rekening en voeren 91 procent van het aantal wettelijke

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 025, nr. 18.

⁴ Handelingen 2012-2013, nr. 9, item 4, p.37, vergaderdatum: 27-11-2012, Eerste Kamer

controles bij OOB's uit.⁵ De Big 4-kantoren kunnen naast controlediensten tal van andere diensten aan hun controlecliënten aanbieden. Hierbij moet worden gedacht aan onder andere fiscale werkzaamheden, diensten op het gebied van ontwerp en implementatie van financiële informatiesystemen en diensten op het gebied van corporate finance, zoals due diligence, advisering over fusies, overnames en bedrijfsopvolging.

5 Onderzoek

Het onderzoek van de AFM heeft zich gericht op de vraag of de Big 4-kantoren voor 1 januari 2013 nieuwe contracten hebben afgesloten voor het verrichten van niet-controlediensten bij OOB-controlecliënten, anders dan in het kader van lopende andere werkzaamheden, en hiermee in strijd hebben gehandeld met het doel van de wet.

Hiertoe heeft de AFM ieder van de kantoren verzocht haar een overzicht te verstrekken van de contracten voor niet-controlediensten die zijn gesloten met OOB-controlecliënten in de periode van 1 november tot en met 31 december 2012. De AFM is vervolgens nagegaan hoe het overzicht tot stand is gekomen en hoe de kantoren de volledigheid en de juistheid van het overzicht hebben gewaarborgd. Daarnaast heeft de AFM uit de overzichten van contracten een selectie gemaakt, aan de hand van de omschrijving van de werkzaamheden, de datum van afsluiting van het contract en de vraag of het een lopend of een nieuw contract betreft. Van deze selectie heeft de AFM een kopie van de daadwerkelijke contracten opgevraagd.

De AFM heeft van de geselecteerde contracten beoordeeld wat de aard is van de overeengekomen dienstverlening, of de werkzaamheden concreet zijn omschreven en wat de begin- en einddatum is van deze contracten. In het bijzonder heeft de AFM beoordeeld of er een specifieke reden is die ligt in de aard van de werkzaamheden om deze werkzaamheden voor de vastgestelde contractperiode onder de overgangsregeling te brengen.

Daarnaast heeft de AFM beoordeeld hoe de kantoren de naleving van de nieuwe wetgeving hebben gewaarborgd. Hiertoe heeft zij gesprekken gevoerd met diverse personen, waaronder de compliance officer, de onafhankelijkheidsfunctionaris en beleidsbepalers van de kantoren. Daarnaast heeft zij documentatie over de opdrachtaanvaarding en bewaking van de onafhankelijkheid beoordeeld, evenals de communicatie binnen de kantoren over de nieuwe wetgeving.

6 Uitkomsten van het onderzoek

De Big 4-kantoren hebben in de periode van 1 november tot en met 31 december 2012 in totaal 277 contracten afgesloten voor niet-controlediensten bij OOB's waar zij ook de wettelijke controle verrichten. Het aantal contracten per kantoor varieert.⁶ Van de 277 contracten heeft de AFM er 82, circa 20 per kantoor, geselecteerd en nader beoordeeld.

⁵ Gegevens volgen uit de Monitor 2012 van de AFM.

⁶ Het aantal contracten per Big 4-kantoor ten opzichte van het totaal aantal contracten varieert van 11 tot 38 procent.

Uit het onderzoek van de AFM volgt dat alle Big 4-kantoren in december 2012 contracten hebben afgesloten voor niet-controlediensten die naar de mening van de AFM niet onder de overgangsregeling zouden behoren te vallen. Dit betreft in totaal 52 van de 82 nader beoordeelde contracten die:

1. aan het einde van 2012 zijn afgesloten;
2. veelal een looptijd hebben tot het einde van de overgangstermijn, namelijk 31 december 2014; en
3. niet of niet uitsluitend zien op nog af te ronden werkzaamheden, gelet op de de grotendeels algemene omschrijving van werkzaamheden.

De AFM kwalificeert deze 52 contracten daarom als 'open contracten' die niet onder de overgangsregeling zouden behoren te vallen. Voor andere meer specifieke contracten heeft de AFM een dergelijk oordeel niet kunnen vormen, omdat de contractadministratie en de contracten geen goed inzicht geven in de daadwerkelijke startdatum van een niet-controledienst of in de intentie waarmee een contract is afgesloten. De AFM doet dan ook geen uitspraak over het totale aantal contracten (277) dat door de Big 4-kantoren is afgesloten.

Van de 52 open contracten bestaat 25 procent uit contracten voor diverse werkzaamheden, zoals corporate finance werkzaamheden, waaronder werkzaamheden op het gebied van due diligence en human capital. De overige 75 procent bestaat uit contracten inzake fiscale werkzaamheden. Dit betreffen open contracten voor aangiften, fiscale advisering en begeleiding.

De accountantsorganisaties hebben aangegeven dat hun OOB-cliënten enige tijd nodig hebben om hun fiscale zaken over te dragen aan een nieuwe belastingadviesorganisatie buiten het netwerk van de accountantsorganisatie. Ook hebben zij erop gewezen dat bepaalde fiscale werkzaamheden logischerwijs worden afgemaakt door de belastingadviesstak van het kantoor. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opstellen van de belastingaangifte over 2012.

De AFM heeft hiervoor begrip. Zij had dan echter verwacht dat de nieuw afgesloten contracten gericht zouden zijn geweest op de afbouw van de dienstverlening en de overdracht aan een nieuwe belastingadviesorganisatie. En dat aldus in de nieuwe contracten duidelijk zou worden aangegeven welke werkzaamheden nog noodzakelijkerwijs onder de overgangsregeling vallen en wat de datum is van afronding van deze werkzaamheden. Het uitsluitend verlengen van de brede adviesrelatie tot het einde van de overgangstermijn strookt niet met het doel van de overgangsregeling.

De accountantsorganisaties hebben ook gewezen op de korte termijn tussen de aanneming van de wet door de Eerste Kamer op 11 december 2012 en de inwerkingtredingdatum van artikel 24b op 1 januari 2013. De AFM meent echter dat de kantoren eerder hadden kunnen anticiperen op deze nieuwe wetgeving. Het amendement dat het verbod op niet-controlediensten introduceert, was immers al in februari 2012 aangenomen door de Tweede Kamer. Ook is de AFM gewezen op de samenloop met de verplichte kantoorroulatie voor de uitvoering van de wettelijke controle. Zodra de OOB een andere accountantsorganisatie aanstelt voor het verrichten van de wettelijke controle, is ook niet langer sprake van een samenloop van dienstverlening die de onafhankelijkheid van de accountant bedreigt. In dat geval is het verbreken van de adviesrelatie niet nodig. De AFM heeft begrip voor dit argument, als duidelijk is dat de OOB voor 31 december 2014 van accountantskantoor wisselt.

7 Conclusies

Op grond van haar werkzaamheden concludeert de AFM dat bij 52 van de door haar onderzochte contracten niet blijkt dat er een specifieke reden is die ligt in de aard van de werkzaamheden die in deze contracten zijn beschreven om deze werkzaamheden voor de vastgestelde contractperiode onder de overgangsregeling te brengen. De AFM heeft de indruk dat alle vier de Big 4-kantoren in eerste instantie de overgangsregeling zo hebben geïnterpreteerd dat ieder contract voor niet-controlediensten bij OOB-controlecliënten dat is afgesloten voor 1 januari 2013, onder de overgangsregeling valt. Verder heeft de AFM de indruk dat de 52 onderzochte contracten vlak voor 1 januari 2013 zijn afgesloten om zo lang mogelijk de adviesrelatie met de controlecliënt te bestendigen.

De AFM concludeert daarom dat de kantoren niet hebben gehandeld in de geest van de wet. Dit vindt de AFM teleurstellend, omdat zij van accountantsorganisaties verwacht dat zij serieus omgaan met hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De AFM concludeert dan ook dat de kantoren de naleving van de nieuwe wetgeving onvoldoende hebben gewaarborgd, in ieder geval voor zover het betreft de hierin opgenomen overgangsregeling.

Daarnaast hebben de controlecliënten die deze contracten zijn aangegaan, naar de mening van de AFM, onvoldoende oog gehad voor de betekenis van de onafhankelijkheid van hun controlerend accountant. Raden van commissarissen en auditcommissies in het bijzonder hebben een belangrijke taak om toe te zien op de onafhankelijkheid van de externe accountant.⁷ De AFM heeft de sterke indruk dat slechts bij een zeer beperkt aantal contracten, de raad van commissarissen of de auditcommissie van de controlecliënt deze contracten vooraf beoordelen en goedkeuren.

8 Vervolg

De AFM heeft de uitkomsten van het onderzoek voorgelegd aan de afzonderlijke Big 4-kantoren en hen verzocht hun zienswijze hierop te geven. De uitkomsten van het onderzoek zijn besproken met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De AFM heeft een dringend beroep gedaan op de kantoren om alle vlak voor 1 januari 2013 afgesloten contracten te beoordelen en die contracten die niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van de wetgever te beëindigen of te beperken tot de redelijkerwijs nog noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden. De AFM vindt deze oplossing passend om te zorgen dat de artikelen 24b en 86a Wta worden nageleefd.

De accountantsorganisaties hebben in hun reactie op de uitkomsten van het rapport aangegeven de nodige maatregelen te hebben getroffen dan wel te zullen treffen.

⁷ Op grond van artikel 21a Wta zijn regels gesteld met betrekking tot de verplichting voor OOB's om een auditcommissie in te stellen of een orgaan met gelijksoortige taken. De auditcommissie, of het gelijksoortige orgaan, is onder andere verantwoordelijk voor "het beoordelen en monitoren van de onafhankelijkheid van de externe accountant of het accountantskantoor, waarbij met name wordt gelet op de verlening van nevendiensten aan de gecontroleerde entiteit".

Reactie accountantsorganisaties

De vier accountantsorganisaties herkennen zich niet in het beeld dat de AFM in dit rapport schetst. Zij zijn van mening dat zij en hun netwerkonderdelen naar eer en geweten en in overeenstemming met de wet de overgangsregeling hebben toegepast. Ze geven aan te hebben gehandeld in het belang van zowel hun klanten als het maatschappelijk verkeer en daarbij ook het belang van onafhankelijkheid voor hun controlewerkzaamheden voor ogen te hebben gehad. Drie accountantsorganisaties geven aan dat zij de interpretatie van de wet niet eenduidig vinden en dat een dialoog nodig is tussen betrokken partijen om deze duidelijkheid te scheppen.

Maatregelen

De AFM heeft een dringend beroep gedaan op de kantoren om

1. alle vlak voor 1 januari 2013 afgesloten contracten te (her)beoordelen; en
2. die contracten die niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van de wetgever te beëindigen of te beperken tot de redelijkerwijs nog noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden.

Alle accountantsorganisaties hebben aangegeven alle contracten te hebben beoordeeld. Drie accountantsorganisaties hebben de contracten herbeoordeeld die AFM als 'open' had gekwalificeerd. Deze herbeoordeling heeft geleid tot de conclusie dat ofwel de contracten worden beëindigd, de contracten worden aangepast, ofwel geen vervolgactie nodig is. Eén accountantsorganisatie stelt een zorgvuldig proces te hebben doorlopen en ziet daarom geen reden om deze contracten op dit moment te herbeoordelen, maar zegt wel aan te sturen op spoedige en zorgvuldige overdracht naar een nieuwe dienstverlener.

Alle Big 4-kantoren hebben aangegeven voor alle andere werkzaamheden die naast controlediensten worden verricht bij OOB's actief te zullen monitoren.

Het doet de AFM deugd dat de Big 4-kantoren hebben aangegeven contracten die evident op gespannen voet staan met de overgangsregeling alsnog te hebben ingetrokken dan wel deze niet te zullen uitvoeren.

De AFM zal de acties van de Big 4-kantoren opvolgen en ook in de komende jaren aandacht besteden aan de naleving van het verbod door deze kantoren.

De AFM vindt het belangrijk dat op zeer korte termijn opvolging wordt gegeven aan de bevindingen uit dit onderzoek om de onafhankelijkheid te waarborgen. Dit om te voorkomen dat zij bij haar komende onderzoeken in de periode 2013-2014 bij de Big 4-kantoren naar de kwaliteit van de controles bij OOB's zal moeten concluderen dat de accountants en de accountantsorganisaties bij specifieke controles niet onafhankelijk zijn geweest. De AFM verwacht in de komende periode ook van raden van commissarissen en auditcommissies een actieve rol om de discussie met hun controlerend accountant aan te gaan en zo een onafhankelijke accountantscontrole te waarborgen.

Dialoog

Over de bevindingen waarover nog geen consensus bestaat zal de AFM een constructieve dialoog aangaan met de accountantsorganisaties. Uit het onderzoek van de AFM is onder

andere gebleken dat de Big 4-kantoren verschillende keuzes hebben gemaakt ten aanzien van welke andere werkzaamheden onder de overgangsregeling kunnen vallen.

Verder zal de AFM een brede dialoog aangaan over de duidelijkheid van het verbod en de overgangsregeling. De AFM streeft ernaar te komen tot een consistent begrip en naleving van de nieuwe wetgeving, waarbij het maatschappelijk belang voorop staat.

Overigens is er nog discussie onder accountants welke werkzaamheden wel en niet tot controlediensten moeten worden gerekend. Zo speelt de vraag of overeengekomen specifieke werkzaamheden zouden moeten vallen onder de reikwijdte van de controlediensten. Ook is er discussie over de vraag of het verbod tot het verlenen van niet-controlediensten aan een OOB-controlecliënt zich niet zou moeten beperken tot de Nederlandse accountantsorganisatie en haar Nederlandse netwerkonderdelen, maar ook zou moeten gelden voor de buitenlandse onderdelen van het netwerk van de accountantsorganisatie.

De AFM is over beide onderwerpen in overleg met de NBA. De AFM vindt het belangrijk dat de NBA en de individuele accountantsorganisaties en accountants kiezen voor een uitleg die past in de geest van de wettelijke bepaling.

Autoriteit Financiële Markten

T + 020 797 2000 | F +020 797 3800

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

www.afm.nl

De tekst in deze brochure is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door besluiten op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet langer actueel is wanneer u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – zoals geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door acties ondernomen naar aanleiding van deze brochure.

Amsterdam, maart 2013