

Vergaderjaar 2005–2006

29 658

## Wet toezicht accountantsorganisaties

**B**

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>

Vastgesteld 11 oktober 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

#### 1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel.

Deze leden kunnen zich vinden in het uitgangspunt van dit wetsvoorstel: herstel van vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen.

Gezien de nationale en internationale affaires (Ahold, KPNQwest, Enron, Worldcom, Parmelat e.d.) en de daarop gevolgde reacties in de USA, Sarbanes-Oxley Act (SOX) en de instelling van de Public Company Oversight Board (PCAOB), alsmede de voorgenomen herziening van de Achtste Richtlijn door de ontwerprichtlijn COM/2004/0177, is het onvermijdelijk dat Nederland zijn wetgeving aanscherpt. Gezien de aanscherping van de eisen door de Sarbanes-Oxley Act en de extraterritoriale werking begrijpen deze leden dat niet gewacht kan worden op de definitieve vaststelling van de richtlijn.

Deze leden betreuen evenwel dat het subsidiariteitsbeginsel ten dele moet wijken voor een onafhankelijk toezicht. Immers vanaf de oprichting van het accountantsberoep eind 19e eeuw tot heden zijn de organisaties van accountants goed in staat geweest om de beroepsgroep te reguleren. Echter het geschokte vertrouwen en de daarop gevolgde ontwikkelingen maken het noodzakelijk om een deel van het toezicht te splitsen van de belangenbehartiging.

Deze leden constateren met tevredenheid dat de rol van NIVRA en NOvAA met betrekking tot de invulling van de normen met betrekking tot vakbekwaamheid, onafhankelijkheid objectiviteit, integriteit en transparantie van de accountantsverklaring, belangrijk blijft.

Door de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur komt de eindverantwoordelijkheid evenwel bij de overheid te berusten.

<sup>1</sup> Samenstelling:

*Leden:* Schuyer (D66), Ketting (VVD), Terpstra (CDA), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Van Middelkoop (CU), Biermans (VVD) (*plv. voorzitter*), Essers (CDA) (*voorzitter*), Kox (SP), Leijnse (PvdA), Thissen (GL).

*Plv. leden:* Schouw (D66), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Van Leeuwen (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Van den Berg (SG), Hoekzema (VVD), Klink (CDA), Van Raak (SP), Rabbinge (PvdA), Platvoet (GL).

De leden van de **PvdA**-fractie ondersteunen de met dit wetsvoorstel beoogde verbetering van de publieke functie van de accountantsverklaring. Als gevolg van de boekhoudschandalen bij veelal internationaal opererende beursfondsen is het vertrouwen in de publieke vertrouwensfunctie ondermijnd, dat moet worden hersteld. De in dit wetsvoorstel voorziene vergunningstelsel kan daartoe een goed instrument zijn, doch de leden vragen zich af hoe een dergelijk vergunningstelsel zich verhoudt tot de huidige accountantswetten, de Wet RA en de Wet AA, waarin alle door de accountant verrichte werkzaamheden vallen onder deze wetten en het bij deze wetten geregelde tuchtrecht. Door de vernauwing van de publieke functie tot de controlerende taak bij vergunninghouders kan het brede takenpakket van de in de Wet RA en de Wet AA worden aangetast.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Wetsvoorstel toezicht accountantsorganisaties. Zij zijn van mening dat het voorstel een bijdrage kan leveren aan het herstel van het vertrouwen in de financiële markten in het algemeen en het vertrouwen dat men aan een accountantsverklaring moet kunnen ontleen in het bijzonder. Het wetsvoorstel past in de corporate governance-regelgeving. Overigens zijn genoemde leden van mening dat de regelgeving geen «schandalen» kan voorkomen. Daarvoor is het noodzakelijk, dat de top van ondernemingen het belang van de onderneming laat prevaleren boven het eigenbelang. Accountants kunnen daar een bijdrage aan leveren door integer en streng in de leer hun functie uit te oefenen.

Het wetsvoorstel, zoals dat is ingediend bij deze Kamer, heeft de NOvAA, het Nivra, dat een spoedige invoering toejuicht, en prof. J.H. Blokland ertoe gebracht in een brief aandacht van de leden van deze Kamer voor bepaalde punten van het wetsvoorstel te vragen. De leden van de VVD-fractie verzoeken de minister gedetailleerd op genoemde brieven te reageren.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsontwerp. De noodzaak om te komen tot scherpere regelgeving wordt niet alleen ingegeven door het feit dat er een Europese richtlijn dient te worden geïmplementeerd maar ook vanwege de grote schandalen waarbij voor Nederland de affaire Ahold bijzonder pijnlijk is. Die noodzaak erkennend, heeft de D66-fractie toch nog wel enige aarzeling. Wordt met voorliggend wetsontwerp niet te veel geregeld in verhouding tot wat Europa vraagt en is er geen andere opzet mogelijk waarbij meer gekeken wordt naar klantgroepen waarop de regelgeving zich toespitst? Nu wordt met name het midden- en kleinbedrijf wel erg geconfronteerd met meer rompslomp waarvan het de vraag is of dat allemaal echt nodig is. Ook de recente uitspraken van Paul Koster van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) gepubliceerd in het Financieele Dagblad, hebben nieuwe onrust opgeroepen en ze geven aanleiding tot vragen. Vanuit deze perspectieven komt de fractie tot de volgende vragen.

Kan de regering nog eens uitleggen waarom bij deze regelgeving niet gekozen is voor regels per klantgroep, bijvoorbeeld beursgenoteerde ondernemingen versus de kleine winkelier? Zou daarmee niet beter kunnen worden ingespeeld op hetgeen nodig is om goed af te dichten en hetgeen praktisch is ten behoeve van bijvoorbeeld het kleine MKB, zo vragen de leden van deze fractie.

Volgens staatssecretaris Wijn is de toezichthouder op dit punt «halsstarrig» en «een tikkeltje hovaardig». Betekent deze opmerking van de staatssecretaris dat hij de opvatting van de AFM-bestuurder niet deelt en derhalve geen regelgeving op dit punt te verwachten valt?

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** waren overtuigd van de noodzaak en urgentie van een regeling van toezicht op de accountantsorganisaties en de accountants. Waar er sprake is van een meer op liberale leest geschoeide economische orde neemt de noodzaak toe van een wettelijke waarborging van de publieke functie van de kernactiviteiten van deze beroepsgroep. In de considerans is deze redengeving dan ook helder weergegeven. Niet helemaal duidelijk was waarom in de considerans tevens wordt gesproken van «de bevordering van het vertrouwen in de financiële markten». Daaraan, zo vroegen deze leden, zal dit wetsvoorstel toch niet of nauwelijks een zelfstandige bijdrage te leveren. Waarom is dit dan toch met zoveel woorden als redengeving vermeld?

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP stellen vervolgens de vraag aan de orde of in deze wet niet teveel wordt geregeld. Het heeft hen allereerst verbaasd nergens in de tot op heden gewisselde stukken een beschouwing aan te treffen over de verhouding van het wetsvoorstel tot de beide vigerende wetten, te weten de Wet op de Registeraccountants (WRA) en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA). In beide wetten wordt naast de goede beroepsuitoefening en het behartigen van gemeenschappelijke belangen ook «de zorg voor de eer van die accountants» als noodzaak erkend. Zij vragen of een goede naleving van deze wetten de conclusie draagt dat in gevolge deze wetten de beroepsgroepen zelf in staat worden geacht de publieke functie van de accountantsverklaring te waarborgen. Als dit zo is waarom wordt deze waarborging dan genoemd als primair doel van deze toezichtwet?

De minister stelt, aldus de leden van de **D66**-fractie, dat bij algemene maatregel van bestuur de norm buiten toepassing kan worden verklaard dat uitsluitend registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten werkzaamheden mogen verrichten met betrekking tot wettelijke controleopdrachten. Hij verwacht niet dat van deze principiële mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Deze leden willen van de minister graag enkele voorbeelden geschetst zien in welke situaties hij tot een zo ingrijpende maatregel zal overgaan.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** menen dat ook uit andere onderdelen van het wetsvoorstel het beeld naar voren komt als zou de wetgever het noodzakelijk vinden de beroepsgroep in niet onbelangrijke mate onder curatele te stellen. Zij erkennen dat in het geval controles wettelijk zijn voorgeschreven daarmee de rechtvaardiging van publiek toezicht is gegeven. Dat geldt niet in het geval van vrijwillige controles. De bepaling van artikel 3 dat bij algemene maatregel van bestuur het wettelijke regiem ook op vrijwillige controles kan worden toegepast is een onvoldoende erkenning van de fundamentele vrijheden van bedrijf en beroep. Dat er in een beroepsgroep wel eens iets mis kan gaan is toch geen rechtvaardiging voor een onder toezicht stellen per AMvB? En mocht dit, gelet op de bijzondere publieke betekenis van het accountantsberoep, toch noodzakelijk zijn behoort de wetgever dit dan niet zelf te regelen?

## **2. Internationale aspecten**

Kan de regering uiteenzetten, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, wat de huidige stand van zaken is met de ontwerprichtlijn COM/2004/0177 en of er nog wijzigingen te verwachten zijn die van invloed zijn op het huidige wetsvoorstel.

Kan de regering meedelen wat deze wet nu precies meer regelt dan de in aantocht zijnde nieuwe Europese richtlijn en daarbij ook aangeven

waarom ze tot zo snelle indiening is gekomen, daar waar de richtlijn nog door het Europese parlement moet worden behandeld, zo vragen de leden van de **D66**-fractie.

Is reeds bekend, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, of de PCAOB het in dit wetsvoorstel neergelegde systeem van toezicht voldoende acht om Nederlandse accountantsorganisaties en de bij hen werkzame accountants wettelijke controles bij dochterondernemingen van Amerikaanse beursgenoteerde ondernemingen te laten verrichten.

In de nota naar aanleiding van het verslag van 10 november 2004 vermeldt de regering dat dit wetsvoorstel niet beoogt in te breken in bestaande marktstructuren en dat «aan de bestaande marktverhoudingen die een feitelijke oligopolie laten zien voor de controle van beursgenoteerde ondernemingen is niet veel te doen». Mede gezien de recente gebeurtenissen rond KPMG in Amerika, die ook volgens de pers tot de ondergang van deze firma hadden kunnen leiden, vragen deze leden de regering of zij actief de gedachte van gedwongen splitsing van de vier grootste accountantsfirma's in de wereld bespreekbaar wil maken. Immers de goede werking van de internationale kapitaalmarkten is zeer verbonden met de beschikbaarheid van een goed en breed toegankelijk netwerk van accountantskantoren.

### **3. Implementatie van de richtlijn**

Kan de regering aangeven per artikel, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, waarom zij heeft besloten om de volgende artikelen in de ontwerprichtlijn nog niet te implementeren in deze wet en welke zij zal opnemen in de diverse AMvB's.

- Artikel 13, permanente scholing voor met wettelijke controles belaste accountants
- Artikel 25, honoraria voor wettelijke accountantscontroles
- Artikel 26, toepassing internationale standaarden
- Artikel 27, eisen aan de groepsaccountant
- Artikel 29, jaarlijkse openbaarmaking van de algemene resultaten van het kwaliteitsborgingstelsel
- Artikel 36, ontslagredenen van accountants of kantoren die belast zijn met wettelijk controles
- Artikel 38, transparantieverslagen van accountants en accountantsorganisaties belast met wettelijk controles bij instellingen van openbaar belang
- Artikel 39, auditcomité
- Artikel 40, bestuursfunctieverbod voor de externe accountant na neerlegging wettelijke controle
- Artikel 41, kwaliteitsbeoordeling tenminste om de drie jaar
- Artikel 47, de samenwerking van de bevoegde autoriteiten met andere landen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is een voorhangprocedure geïntroduceerd voor beleidsregels. Begrijpen de leden van de **VVD**-fractie het goed dat nu bepaalde artikelen waarin een AMvB mogelijk wordt gemaakt – zoals bijvoorbeeld in artikel 8 – en deze niet zijn genoemd in artikel 4, dat deze AMvB's slechts uitvoeringsvoorschriften gaan bevatten?

### **4. Scheiding taken**

Is de regering van zins de Wet RA en de Wet AA na de introductie van deze Wet toezicht accountantsorganisaties aan te passen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. In hoeverre loopt de regering daarmee vooruit

op de Europese richtlijn voorziene stringente scheiding tussen de vier taken van de accountants:

- A. werkzaamheden gericht op het verstrekken van accountantsverklaringen (wettelijke verklaring)
- B. werkzaamheden gericht op het verstrekken van een bij specifieke wet vereiste accountantsverklaring
- C. werkzaamheden van RA of AA accountants gericht op beoordeling van financiële verantwoordingen en vrijwillige controles waar tuchtspraak op van toepassing is
- D. andere accountantswerkzaamheden.

Kan de regering uiteenzetten wat de gevolgen van de nieuwe wetgeving zijn voor deze wel omschreven taken?

Kan de regering voorts reageren op de uitspraken van een bestuurder van de Financiële Autoriteit en daarbij ingaan op de vraag of bij aanvaarding van deze wet er spoedig nieuwe wetgeving te verwachten valt, die tot een verbod komt om bijvoorbeeld controle en fiscaal advies of de waardebeoordeling bij verkoop van een niet beursgenoteerde onderneming ( zie artikel in FD van 22 september over BDO CampsObers Finance) niet meer in een organisatie te verenigen, zo vragen de leden van de fractie van **D66**. Acht de regering dit een juiste gang van zaken voor het Midden- en Kleinbedrijf en in het algemeen voor niet beurs genoteerde ondernemingen?

## 5. Vergunningenstelsel

De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich vinden in de instelling van een vergunningenstelsel voor die accountantsorganisaties en de daarbij werkzame accountants die wettelijke controles verrichten. Wel rijst bij hen de vraag waarom individuele accountants, RA's en kwalificerende AA's, die tot nu toe volledig bevoegd zijn tot dergelijke controles nu alleen een vergunning krijgen als zij hetzij verbonden zijn aan een accountantsorganisatie of als eenmanszaak staan geregistreerd. Deze leden vragen de regering hoe een en ander zich verhoudt tot Artikel 52 van de ontwerp richtlijn. In verband hiermee vragen zij eveneens of de overgangsbepaling van artikel 80, die zich beperkt tot accountantsorganisaties, niet te restrictief is. Immers de nu kwalificerende accountant die op het moment van inwerkingtreding nog geen organisatie in de zin van de wet is, dient alsdan onmiddellijk met zijn wettelijk controles te stoppen.

Kan de regering ingaan op de vrees van de NOVAA dat binnen een tiental jaren nog slechts een 60tal kantoren zullen blijven bestaan die aan deze strenge eisen kunnen voldoen, zo vragen de leden van de fractie van **D66**. Is daarbij de vrees gerechtvaardigd dat concurrentie op deze wijze toch niet zal werken zoals verwacht? Deelt de regering de vrees van de NOVAA dat over enige jaren vanwege kostenoverwegingen vele kleine bedrijven niet meer komen tot een adequate accountantscontrole, waardoor op zichzelf weer onvoorziene risico's ontstaan?

Op dit moment kan nog geen vergunning worden aangevraagd, zo vervolgen deze leden. Dit kan pas, en is tevens verplicht, op het moment dat de wet inwerking is getreden (vermoedelijk begin 2006). Op basis van de WTA dient binnen een maand na inwerkingtreding van de wet een vergunning bij de AFM aangevraagd te worden. Vervolgens dienen binnen de drie maanden die daarop volgen de benodigde gegevens en bescheiden te worden overlegd. De AFM beslist in beginsel binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet over de vergunningaanvraag. Hoe snel kunnen de accountants een vergunning aanvragen? Wat is het tijdsplan van de AFM dat alle accountantskantoren die dat willen ook daadwerkelijk een vergunning hebben?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateren een fors verschil van mening terzake van de bedrijfseffecten van deze regeling tussen de regering enerzijds en de NOvAA anderzijds. In de toelichting bij het wetsvoorstel (blz. 33) wordt verondersteld dat rekening moet worden gehouden met ongeveer 1400 vergunningaansvragen. Daartegenover verwacht de NOvAA dat binnen een tiental jaren het aantal vergunninghouders tot hoogstens 60 kantoren zal zijn geslonken. Dit zal, zo vreest de NOvAA, vervolgens een groot negatief effect hebben op de instroom in het accountantsberoep. Ook deze leden vragen de minister om een reactie op deze zeer uiteenlopende becijferingen.

## 6. Het register

De ontwerprichtlijn, artikel 15 lid 2 bepaalt dat het register langs elektronische weg toegankelijk is voor het publiek. Wordt deze eis opgenomen in de AMvB die de regels stelt met betrekking tot het register, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

Artikel 11 van het wetsvoorstel regelt in lid 6 letter c dat de inschrijving van de externe accountant wordt doorgehaald «op verzoek van de accountantsorganisatie waarbij de externe accountant werkzaam is of waaraan hij is verbonden». Deze leden vragen de regering of zij met deze leden van mening is dat ter bescherming van de externe accountant een procedure zou moeten worden ontwikkeld waarbij de betrokken accountant eerst omtrent een dergelijk verzoek wordt gehoord en zo neen, waarom niet.

## 7. De accountantsorganisatie

Artikel 19 bepaalt, aldus de leden van de **CDA**-fractie, dat de accountantsorganisatie voldoet aan bij of krachtens AMvB te stellen regels ter zake van haar onafhankelijkheid. De opmerking van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag dat «De regering niet de stelling heeft willen betrekken dat het gebrek aan onafhankelijkheid van accountants de oorzaak voor al het (vermeende) falen is» hebben deze leden met verbazing gelezen. Het is dan wellicht niet **de** hoofdzaak, maar van wat bekend is van de diverse affaires kan men toch gerust concluderen dat de betreffende accountantsorganisaties er blijk van hebben gegeven onvoldoende afstand tot hun cliënten te hebben gehouden.

Op zich onderschrijven de leden van de fractie van het CDA het gekozen systeem van «principle based» normen, maar het is de vraag of dat op het gebied van onafhankelijkheid voldoende garanties biedt aan de samenleving. Deze leden vinden de toelichting in de memorie van toelichting op dit punt te mager. Met name vragen zij een nadere toelichting op en voorbeelden van de genoemde specifieke regels voor combinaties van opdrachten. Een en ander klemt te meer daar de ontwerprichtlijn op dit specifieke punt strikter is geformuleerd en deze leden liever opname van de in artikel 23 geformuleerde uitgangspunten in de wet hadden zien opgenomen, die vervolgens in een AMvB kunnen worden uitgewerkt.

Voorts vragen deze leden in dit verband een reactie van de Regering op de uitlatingen van de heer P. Koster van de Autoriteit Financiële Markten tijdens de Nordemann-lezing op 16 september 2005 in Amsterdam. Wil de regering aan de hand van de door de heer Koster gedane suggestie nog eens uiteenzetten hoe zij de rolverdeling ziet tussen de regering als steller van de kaders en de AFM als toezichthouder?

In verband met de opgelaaide discussie over de taken van de accountant hebben de leden van de **PvdA**-fractie een paar vragen. Is er naar de

mening van de minister reden tot zorg over de moraliteit van de accountant en is de minister de mening toegedaan dat de morele waardigheid van de accountant hoger is en moet zijn dan die van bijvoorbeeld de belastingadviseur? Kan de minister nog eens nauwkeurig zijn mening geven over de door de AFM bestuurder, de heer Koster, wenselijk geachte scheiding van taken; ook hoe deze in de praktijk uitwerkt, en of die scheiding van taken nog verschillend uitgewerkt voor het midden- en kleinbedrijf en het grootbedrijf c.q. naar de mening van de minister verschillend uit zou moeten werken? Kan de minister ook nog eens precies uiteenzetten wat onder de nieuwe wet de accountant wel mag doen en wat niet. Kan de minister ook ingaan op de situatie in andere Europese landen en op EU aanbeveling in dit kader?

De rol van met name de AA accountant in het MKB met zo'n 500 000 ondernemers is al decennia goed en betrouwbaar, aldus de leden van de **PvdA**-fractie. Het is de vraag of door de nieuwe regelgeving niet ook die rol, wellicht onbedoeld, wordt aangetast. Kan de regering uiteenzetten hoe ze de rol van de accountant ziet in met name het MKB, waar de voorliggende wetgeving zich vooral lijkt te richten op het waarborgen van de publieke functie bij de grote internationaal georiënteerde beursfondsen.

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat de opleiding van RA en AA accountant goed blijft gewaarborgd en dat ook de interesse voor het accountantsberoep blijft gehandhaafd. Voorziet de regering als gevolg van de voorliggende wetgeving en de op handen zijnde Europese regelgeving een verminderde belangstelling en zo dat het geval is, is zij van zins zowel voor de RA- als de daarvan gescheiden AA-opleiding een stimulerend beleid te voeren?

Kan de minister ook reageren op de opvattingen van AFM bestuurder Koster en met name aangeven waar de minister dezelfde mening is toegedaan en waar hij van mening verschilt met die van AFM bestuurder, zo vragen ook deze leden.

Het bestuurslid van de AFM, de heer P. Koster heeft in zijn Nordemann-lezing, getiteld «de Kantiaanse kanteling van het accountantsberoep», zijn visie op het accountantsberoep gegeven. Hij pleit voor een stringente loskoppeling van de kerntaak – de controlewerkzaamheden – van andere werkzaamheden. Ook de leden van de **VVD**-fractie vernemen graag de visie van de minister van Financiën op de lezing van de heer Koster. Zeer benieuwd zijn die leden naar de mening van de minister op de door de heer Koster bepleite loskoppeling. Tevens vragen de leden van de VVD-fractie de minister of de AFM kaders kan stellen en zo ja welke en of de AFM zelfstandig beleid mag maken. Wat is de strekking van Artikel 6 lid 3 van het wetsvoorstel, waar de AFM het recht krijgt aan een vergunning voorschriften te verbinden? Hoe worden die voorwaarden in de visie van de minister omkaderd? Uit de uitlatingen van de minister in de Tweede Kamer en uit publicaties – bijvoorbeeld in Accountancynieuws van 2 september jl. – menen de leden van de VVD-fractie af te mogen leiden dat de minister de visie van de heer Koster niet deelt. Dit brengt de leden van de VVD-fractie ook tot de vraag: is er wel voldoende toezicht op de toezichthouder?

Ook de leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** willen graag het commentaar van de regering vernemen op recente uitlatingen van de zijde van de beoogde toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In NRC-Handelsblad van 16 september 2005 betreft een bestuurder van de AFM de stelling dat accountants alleen nog maar jaarrekeningen zouden moeten controleren en derhalve alle nevenactiviteiten zouden

moeten afstoten. Ook wordt een pleidooi gehouden voor een meer uitgebreide goedkeurende verklaring van de accountant. Deze opvallende stellingen zijn, zo menen deze leden, te beschouwen als een niet mis te verstane kritiek op de voorgestelde wettelijke regeling van toezicht. Zullen deze bonte uitspraken niet het vertrouwen kunnen schenden van de te controleren beroepsgroep in het beoogde toezichtorgaan? Is na deze uitlatingen wellicht de vrees gewettigd dat de AFM geen verdergaande controleactiviteiten zal willen of zelfs gaan verrichten dan op grond van het wetsvoorstel zal zijn toegestaan? Indien dit zal gebeuren hoe kan de beroepsgroep zich daar dan effectief tegen verweren? En hoe zal dan de verantwoordelijke minister kunnen reageren? Acht de minister het gepast dat de AFM met deze uitspraken in feite op de stoel van de wetgever lijkt te willen gaan zitten? Wil hij ook een inhoudelijk oordeel geven over de gedane voorstellen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP hebben behoefte aan nadere inlichtingen over de betekenis van het wetsvoorstel voor de accountantsorganisatie. In hoofdstuk 3 wordt onder meer voorgeschreven dat de formele of feitelijke zeggenschapsstructuur van de accountantsorganisatie het toezicht niet mag belemmeren (artikel 17) en ook dat de bedrijfsvoering zodanig moet zijn ingericht dat een beheerste en integere uitoefening moet zijn gewaarborgd (artikel 21). Over de wenselijkheid van een en ander zal weinig misverstand behoeven te bestaan, maar dat maakt nog niet duidelijk hoe deze bepalingen in de praktijk zullen functioneren. Worden met deze bepalingen ook concrete bevoegdheden in het leven geroepen? Zo ja, welke en door wie worden die dan uitgeoefend? Heeft de AFM terzake ook een bevoegdheid tot een vorm van sanctionering? Zal bijvoorbeeld het toezicht van de AFM zover kunnen gaan dat deze toezichthouder zich daadwerkelijk met het geven van concrete voorschriften mag bemoeien met de interne organisatie van de accountantsorganisatie? En als dat het geval is over welke wettelijke middelen van verweer beschikken deze organisaties dan?

## **8. De externe accountant**

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering in te gaan op de brief van Prof. J.H. Blokdijk<sup>1</sup> van 8 augustus 2005 inzake artikel 26 lid 2 van het wetsvoorstel.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is uitgebreid gediscussieerd over de vraag welke activiteiten van de externe accountant onder de onderhavige wet vallen. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of een externe accountant, die een accountantsverklaring afgeeft op verzoek van een cliënt die het op prijs stelt dat de controle voldoet aan de normen van de wettelijke controle hoewel die cliënt niet controleplichtig is, onder deze wet valt. Deze leden menen dat dit – gelet op het uitgangspunt van de wet het creëren van vertrouwen – het geval zou moeten zijn. Verder vragen genoemde leden zich af of een accountant, die andere verklaringen die wettelijk geëist worden, bijvoorbeeld inzake subsidies, verstrekt, eveneens onder deze wet valt. Ook deze vraag neigen de leden van de **VVD**-fractie positief te beantwoorden. Graag vernemen zij de visie van de minister.

## **9. Aansprakelijkheid**

De leden van de **VVD**-fractie vragen de minister zijn visie te geven op de aansprakelijkheid en een eventuele aansprakelijkheidsbeperking van de accountant bij zijn (wettelijke) taken is. Onbeperkte aansprakelijkheid van accountants en accountantsorganisaties voor hun werkzaamheden betreffende de wettelijke controle, kan mogelijk tot maatschappelijk

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het CIP (griffienummer 133570).



onaanvaardbare gevolgen leiden. Licht het niet voor de hand een eventuele aansprakelijkheidsbeperking in deze wet te regelen, zo vragen deze leden.

## **10. Fraudemelding**

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de fraudemelding in het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de melding in het kader van de Wet MOT. Is er geen sprake van een ongewenste overlapping? Kan de minister ook nog eens uiteenzetten waarom hij de huidige regelgeving van het Nivra en de NOvAA niet voldoende acht?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateren dat door het overnemen van een amendement het wetsvoorstel is aangevuld (artikel 26) met een meldplicht voor een externe accountant in geval van een vermoeden van fraude. Deze leden achten deze meldplicht als zodanig wenselijk, maar stelden vervolgens wel de vraag of dit in deze wettelijke regeling thuishoort. Met toezicht heeft dit immers weinig te maken. Had het niet meer in de rede gelegen een dergelijke plicht op te nemen in de Wet op de Registeraccountants respectievelijk de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten? Onduidelijk is nu ook de verhouding van deze nieuwe wettelijke plicht tot de vigerende verordening op de fraudemelding van het Nivra. Is daaraan de zin nu komen te ontvallen? Deze leden zouden dit overigens niet in alle gevallen een verbetering achten. Immers de bestaande verordeningen staan toe dat een fraude kan worden geredresseerd zonder dat dit leidt tot een justitiële inmenging. Is het de bedoeling van de minister om via het nieuwe artikel 26 aan deze praktijk nu een einde te maken? Zal dat in tal van gevallen niet leiden tot het schieten met een kanon op een mug en dus tot een onnodige belasting van de opsporingsautoriteiten? Is terzake ook het oordeel van de minister van Justitie gevaagd? Deze leden stellen een nadere beschouwing op prijs.

## **11. Autoriteit Financiële Markten**

De leden van de **CDA**-fractie gaan ervan uit dat de interne functiescheiding in verband met de diverse taken van AFM zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, afdoende is. Echter daar waar dit wetsvoorstel ten aanzien van accountantsorganisaties en de externe accountants hoge eisen stelt die gericht zijn op vertrouwensherstel van het publiek, is het van groot belang om als overheid zelf niet in allerlei discussies te belanden als het om de schijn van belangenvermenging gaat. Tegen die achtergrond verzoeken deze leden de regering een overzicht te verschaffen van de diverse taken van AFM en de wijze waarop dat in een aantal belangrijke landen (Amerika, Frankrijk, Duitsland, Engeland) is geregeld.

Kan de minister toelichten hoe de verhouding is tussen de wetgeving en de toezichthouder, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Is het niet zo dat de wetgever hier het kader stelt en dat de toezichthouder binnen die kaders moet opereren? Of is er zoveel ruimte dat de toezichthouder als het ware over de wetgever heen nog aanvullende «pseudo-kaders» kan stellen? Met andere woorden wat is de verhouding tussen de normsteller en de normhandhaver? Is het wel duidelijk hoe de AFM de normhandhaving, het toezicht, wil inrichten? Is er nog wel sprake van een vruchtbare verhouding tussen toezichthouder en onder toezichtstaande accountantbureaus gezien de scherpe reactie die uit de accountantwereld kwam?

## 12. Tuchtrechtspak

De leden van de **CDA**-fractie achten het juist dat bij het in strijd handelen met het bij of krachtens deze wet van een aantal in artikel 51, lid 1 genoemde werkzaamheden, de in te stellen Accountantskamer bij de rechtbank Zwolle recht zal spreken. Gezien het karakter van de te verwachten zaken vragen de leden van de CDA-fractie of de Regering overweegt om leden en plaatsvangende leden van de Ondernemerskamer in te schakelen als lid van de Accountantskamer. Deze leden vragen de regering een nadere toelichting waarom een bepaalde activiteit uit Domein D, namelijk mededelingen bij prospectussen gericht op emissies, niet tot die werkzaamheden behoren. Immers de wetgeving is met name van belang voor het goed functioneren van de kapitaalmarkt.

De taken van de accountant vallen onder het tuchtrecht. De nu voorziene stringente scheiding van tuchtrecht en klachtenrecht maakt de toegankelijkheid door het gemene publiek lastig. In hoeverre is de regering van mening dat een stringente scheiding wordt doorgevoerd, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie.

In domein D kunnen ook werkzaamheden worden uitgevoerd door personen die niet zijn aangesloten bij de beroepsorganisaties, zo merken de leden van de **D66**-fractie op. Zijn deze personen wel gehouden aan enige klachtenregeling of geschillenregeling, of vallen zij hier buiten?

Op welke wijze (dan wel: met welke maatregelen) denkt de minister de verwarring (dan wel: onduidelijkheid) die in het maatschappelijk verkeer kan ontstaan naar aanleiding van het instellen van twee wegen om te klagen over de dienstverlening van een accountant (tuchtrecht en klachtrecht) weg te nemen, zo vragen deze leden.

## 13. Commissie Eindtermen

Kan de regering toezeggen, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, dat bij de samenstelling van de commissie eindtermen ook leden worden opgenomen met specifieke kennis van het beroep van de AA-accountant.

Het vaststellen van de eindtermen en de bewaking hiervan worden uitgevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan in plaats van door de beroepsorganisaties, zo constateren de leden van de fractie van **D66**. Waarom is hiervoor gekozen? Zijn het niet juist de beroepsorganisaties die kunnen weten wat een accountant moet kunnen om in de praktijk aan de slag te gaan?

In de memorie van toelichting staat dat de CEA individuele accountantsorganisaties bezoekt teneinde te beoordelen of de praktijkopleiding voldoet aan de eindtermen.

Betekent dit dat de CEA niet alleen detail toezicht gaat houden op hogescholen (zijnde niet bachelor- of masteropleidingen) maar ook op kantoren?

Is de regering voorts van oordeel dat op grond van deze wet en wellicht nog komende regelgeving de opleiding tot accountant aanpassing behoeft, zo vragen deze leden. Met name doelen zij op modules die nu de fiscaliteit en de advisering behandelen? Als het antwoord hierop bevestigend is, is dit dan niet problematisch voor het Midden- en Kleinbedrijf?

## 14. Klokkenluideregeling

Section 806 van de Sarbanes-Oxley Act 2002 ( Protection for employees of publicly traded companies who provide evidence of fraud) bevat een klokkenluideregeling. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag het oordeel over een dergelijke regeling voor werknemers van beursvennootschappen. In relatie tot het onderhavige wetsvoorstel vragen deze leden of de regering voornemens is in een dergelijke regeling te voorzien bij de nadere vormgeving van regels op het gebied van integriteit.

## 15. Algemeen

Tot besluit vragen de leden van de **VVD**-fractie het commentaar van de minister op de brief van de vier directeurs van gemeentelijke accountants<sup>1</sup>.

## ARTIKELSGEWIJS

In diverse artikelen wordt – waarschijnlijk door de diverse wetsaanpassingen bij de nota's van wijziging – verwezen naar verkeerde artikelen. De leden van de **VVD**-fractie wijzen bijvoorbeeld op artikel 35, leden 4 en 5, artikel 50 en artikel 64 letter b.

### *Artikel 1*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** was het niet ontgaan dat in de behandeling in de Tweede Kamer veel aandacht is gegeven aan de zogenaamde organisatie van openbaar belang. Dit heeft geleid tot een aanpassing van artikel 1, onderdeel h. Daarin is nu een aantal bedrijfstypen met zoveel woorden vermeld, die worden aange-merkt als organisaties van openbaar belang. Het gaat dan om ondernemingen die op grond van de tekst van het oorspronkelijke wetsvoorstel zonder twijfel ex artikel 2 zouden zijn aangewezen als organisaties van openbaar belang. Onderschrijft de regering derhalve de conclusie van deze leden dat de uitbreiding van artikel 1, onderdeel h voornamelijk van visuele betekenis is, maar nauwelijks een relevantie heeft voor de reikwijdte van de wettelijke regeling?

Vervolgens vroegen deze leden of de bevoegdheid, neergelegd in het tweede lid, om de bij deze wet gevoegde bijlage bij AMvB te wijzigen uitsluitend benut zal kunnen worden in het geval er in de wetten die zijn opgesomd in de bijlage een wijziging is doorgevoerd, beogend de controletaak van de accountant te schrappen. Ook vroegen zij of de onderhavige regeling nog noodzaakt tot aanpassing in enigerlei vorm van de wetten vermeld in de bijlage. Zo bevat artikel 1h van de Bestrijdingsmiddelenwet in het vierde lid de bevoegdheid van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot een vorm van toezicht op het werk van de accountant. Licht het in de rede deze bevoegdheid te schrappen als zijnde obsoleet of zelfs verwarringwekkend na het in werking treden van deze wettelijke regeling? Vergelijkbare vragen zijn wellicht ook relevant bij andere in de bijlage vermelde wetten.

### *Bijlage bij artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de wet*

Onder b) staat artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Duidelijker zou zijn geweest als daaraan was toegevoegd Artikel 396, eerste en zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek is van overeenkomstige toepassing. Deelt de regering deze opvatting, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het CIP (griffienummer 133570.4).

#### *Artikel 16*

Waarom bevat artikel 16 een dubbele eis ten aanzien van personen, die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen? De leden van de **VVD**-fractie achten het gestelde in lid 2 van genoemd artikel overbodig en «betuttelend».

#### *Artikel 24*

In artikel 24 is een regeling opgenomen betreffende ongewenste opvolgende activiteiten van de externe accountant. Niet geregeld is de situatie, dat de externe accountant in de in het artikel genoemde periode in een andere hoedanigheid -bijvoorbeeld als interne accountant-werkzaamheden bij een OOB heeft verricht. Is hier sprake van een ommissie, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie.

#### *Artikel 26*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** stellen, in aanvulling op in het algemene gedeelte reeds gestelde vragen, de vraag waarom de in artikel 26 neergelegde meldplicht bij fraude alleen komt te rusten op de externe accountant. Er is toch geen redelijk argument om de openbare accountant en de interne accountant deze meldplicht niet op te leggen?

De redactie van het eerste lid doet vermoeden dat een externe accountant slechts verplicht is tot melden als hij «tijdens het verrichten van een wettelijke controle» op een vermoeden van fraude stuit. Waarom deze beperking, zo vroegen deze leden. Ligt het niet veel meer in de rede een dergelijke meldplicht voor alle gevallen van een vermoeden van fraude van toepassing te doen zijn. Wordt ook de kwetsbaarheid van de accountant niet vergroot wanneer hij in sommige gevallen niet en in andere gevallen weer wel verplicht is tot melden?

In artikel 26 lid 2 wordt gesproken van «fraude van materieel belang ten aanzien van de financiële verantwoording van de controlecliënt». Er is naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie sprake van een enerzijds erg open norm – materieel belang – en anderzijds een strak omkaderde norm – ten aanzien van de financiële verantwoording –. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is over Artikel 26 gediscussieerd. De Minister heeft enkele voorbeelden genoemd, die naar de mening van de **VVD**-fractie niet passen binnen het strakke wettelijke kader. Tevens heeft hij een aantal voorbeelden genoemd die zaken van niet materieel belang betreffen. Bij AMvB wordt ingevolge lid 3 van Artikel 26 een en ander nader uitgewerkt. De leden van de **VVD**-fractie hebben toch reeds nu behoefte aan een nadere explicatie door de minister over de kaders van de te melden fraude.

In lid 4 wordt geregeld dat de externe accountant in principe niet aansprakelijk gesteld kan worden voor de schade die een derde ingevolge een melding lijdt. Dient hier niet ook bepaald te worden dat de accountantsorganisatie, waarvoor de accountant werkzaam is, niet aansprakelijk gesteld kan worden?

#### *Artikel 30*

In artikel 30 dient voor alle duidelijkheid naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie gesproken te worden van «de betrokken controlecliënt c.q. controlecliënten» in plaats van «betrokken controlecliënten».

#### *Artikel 32*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateren dat instemming met de begroting door de minister kan worden onthouden «wegens strijd met het recht of het algemeen belang». Stelt deze formulering de minister ook in staat een generieke korting, bijvoorbeeld voor ZBO's, af te dwingen? Valt dat dan onder de grond «algemeen belang»?

#### *Artikel 36*

Artikel 36, lid 2: met artikel 38 zal artikel 41 zijn bedoeld, zo menen de leden van de **CDA**-fractie.

#### *Artikel 40*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** vinden de constructie van het overlegorgaan nogal hybride. Dat er overleg, bijvoorbeeld over de begroting, dient plaats te vinden met ambtenaren van de minister ligt voor de hand. De vraag is of daarvoor een aparte wettelijke bepaling in het leven moet worden geroepen. Belangrijker is dat een verplicht overleg tussen toezichtorgaan en gecontroleerde snel ten koste kan gaan van de zelfstandigheid van de eerste. Voor de laatste kan overleg snel tot frustraties leiden. Immers, enigerlei vorm van zeggenschap wordt niet gegeven. Dat betekent dat men wel mag meepraten over relevante kosten, maar geen middelen heeft om kennelijk onredelijke kosten tegen te gaan. Graag ontvangen deze leden commentaar van de minister.

#### *Artikel 41*

In artikel 41 lid 4 wordt gesproken over «ondernemingen». De leden van de **VVD**-fractie nemen aan dat bedoeld zijn «accountantsorganisaties». Als die aanname juist is is het wellicht beter het woord ondernemingen door het woord accountantsorganisaties te vervangen.

#### *Artikel 42*

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** vragen waarom de redactie zo is gekozen dat de AFM kennelijk alleen «desgevraagd» inlichtingen aan de minister kan verstrekken. Wat is er op tegen om de AFM ook de vrijheid te geven de minister «ongevraagd» te dienen met relevant commentaar?

#### *Artikel 45*

In artikel 45 is een evaluatie van het functioneren van de AFM geregeld. In artikel 35, lid 5 is bepaald dat de accountant van de AFM een verklaring over de doelmatigheid bij zijn verklaring voegt. De minister verleent in principe jaarlijks zijn instemming aan de jaarrekening van de AFM. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe genoemde artikelen zich verhouden. Daarenboven achten deze leden het gewenst dat de Eerste Kamer eveneens het verslag als bedoeld in artikel 45 ontvangt.

#### *Artikel 53 en 54*

In de artikelen 53 en 54, leden 1 wordt verwezen naar een groot aantal artikelen. Kan de minister meedelen waarom niet in beide artikelen naar dezelfde artikelen wordt verwezen, zo vragen deze leden.

*Artikel 66*

De leden van de VVD-fractie vragen of, gelet op de volgende wetsartikelen, in artikel 66 lid 1 niet gesproken moet worden van een kennisgeving bij beschikking.

De voorzitter van de commissie,  
Essers

De griffier van de commissie,  
Janssen