

Vergaderjaar 2004–2005

**29 658**

## **Wet toezicht accountantsorganisaties**

**Nr. 7 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 november 2004

Hierbij bied ik u mijn antwoorden aan op de vragen die naar aanleiding van bovengenoemd wetsvoorstel zijn gerezen bij de leden van de vaste commissie voor Financiën. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Daarbij zijn de vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld zoveel mogelijk per onderwerp samengevoegd.

#### **1. ALGEMEEN**

Het heeft mij verheugd dat de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de VVD-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met kritische belangstelling en enige bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel en vroegen zich af of de regering wel voldoende kennis heeft genomen van en rekening heeft gehouden met de bezwaren die er leefden bij de belanghebbenden.*

De verantwoordelijkheid voor het accountantsdossier is op 19 februari 2003 van de Minister van Economische Zaken overgegaan op de Minister van Financiën. In de aanloop naar de overgang en in de periode daarna is een intensieve gedachtewisseling gestart tussen het ministerie van Financiën, de beroepsorganisaties (het NIVRA en de NOvAA) en tal van andere nationale en internationale organisaties en belangengroeperingen. Daarbij hebben alle belanghebbenden ruim de gelegenheid gehad hun bezwaren te uiten, deze toe te lichten en alternatieven aan te dragen.

Een proeve van het wetsvoorstel is op 19 september 2003 ter openbare consultatie gepubliceerd en overeenkomstig het verzoek van de Tweede Kamer ook aan haar gezonden. De naar aanleiding van de consultatie ontvangen reacties hebben geleid tot een definitieve opzet voor het wetsvoorstel. De resultaten van de consultatie en de gevolgtrekkingen voor het wetsvoorstel zijn in meerdere bijeenkomsten besproken en gepresenteerd aan brede groepen van belanghebbenden. Ook gedurende de verdere totstandkoming van het wetsvoorstel zijn gesprekken gevoerd over

<sup>1</sup> In verband met het aanbrengen van enkele verbeteringen in de aanduiding van een fractie en het toevoegen van enkele ontbrekende antwoorden.

ervaren knelpunten en betere oplossingen. Uiteindelijk heeft dit alles geleid tot het wetsvoorstel. Een vergelijking van het wetsvoorstel met de proeve van het wetsvoorstel, toont de wijze waarop rekening is gehouden met de vele reacties en de achterliggende belangen alsmede de weging daarvan door de regering.

Ongetwijfeld zijn belangengroeperingen aan te wijzen die van mening zijn dat de door hen ingebrachte bezwaren niet naar volledige tevredenheid zijn overgenomen. Dit is inherent aan het maken van beleidskeuzes ten aanzien van een onderwerp waarin de te onderscheiden deelbelangen (slechts) gedeeltelijk samenlopen.

## 1.1 Inleiding

*De leden van de VVD-fractie vroegen de regering of de overheid voldoende terughoudend is in wat zij regelt en of reeds bestaande regelgeving en bestaande gedrags- en beroepsregels in herhaling terugkomen in het wetsvoorstel. Voorts vroegen zij of de administratieve lastendruk niet verminderd zou kunnen worden, gezien de constatering dat veel huidige regelgeving en gedragsregels al voor vele waarborgen zorgen.*

De overheid meent voldoende terughoudend te zijn in hetgeen zij regelt. Uitgangspunt is geweest dat de bestaande regels internationaal sterk zijn geharmoniseerd, deze regels naar hun inhoud over het algemeen volstaan en voor een belangrijk gedeelte van technische en gedetailleerde aard zijn. De bestaande gedrags- en beroepsregels behouden hun status van zelfregulering. Het wetsvoorstel wordt een kaderwet die aansluit bij bestaande regels. Voor zover passend binnen de doelstellingen en normen van het wetsvoorstel geven de in de zelfregulering tot stand gekomen regels invulling aan het wettelijk kader.

Ingevolge het wetsvoorstel zal een externe accountant een registeraccountant of een controlebevoegde Accountant-Administratieconsulent zijn en dienen te voldoen aan de verordeningen en nadere voorschriften van de beroepsorganisaties. De regels die ingevolge artikel 23 van het wetsvoorstel ten aanzien van de registeraccountant of een controlebevoegde Accountant-Administratieconsulent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld, zullen in eerste instantie aanvullend op deze verordeningen en nadere voorschriften zijn. Indien geen of onvoldoende passende regels totstandkomen in verordeningen en nadere voorschriften van de beroepsorganisaties, zullen de leemtes worden opgevuld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Gezien het belang dat de regering hecht aan de onafhankelijkheid van accountantsorganisaties zal een aantal regels dat in de verordeningen en nadere voorschriften voorkomt naar de wet worden overgeheveld.

Uit het bovenstaande volgt dat het wetsvoorstel voor de administratieve lastendruk slechts beperkte gevolgen heeft. Bestaande regels blijven van toepassing op de Accountant-Administratieconsulent en de registeraccountant en daarmee op de externe accountant. De zelfregulering is complementair aan de bij of krachtens de wet gestelde regels. Op die manier bestaat geen overlap tussen de gedrags- en beroepsregels en de regels die bij of krachtens de wet zullen worden gesteld.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de regering het ermee eens is dat maatregelen ter voorkoming van beursfraude er vooral op gericht dienen te zijn om de onafhankelijkheid van de accountant te versterken en of dit wetsvoorstel wel voldoende tegemoet komt aan deze eis van onafhankelijkheid.*

---

<sup>1</sup> Kabinetsstandpunt evaluatie accountantswetgeving van 13 november 2001, Kamerstukken II 2001/2002, 28 090, nr. 1.

Het wetsvoorstel is het door het kabinet toegezegde vervolg op de evaluatie van de accountantswetgeving<sup>1</sup>. In de kabinetsreactie naar

aanleiding van de evaluatie<sup>1</sup> is een aantal maatregelen aangekondigd. In hun onderlinge samenhang beogen deze maatregelen meer dan alleen of vooral een versterking van de onafhankelijkheid van de accountant. De regering heeft niet de stelling willen betrekken dat het gebrek aan onafhankelijkheid van accountants de oorzaak voor al het (vermeende) falen is. Het uitsluitend stellen van onafhankelijkheidsregels is dan ook niet het enige instrument dat in het wetsvoorstel is opgenomen.

Bovenstaande laat onverlet dat daadwerkelijke onafhankelijkheid van de accountant en de accountantsorganisatie van groot belang zijn voor zowel het feitelijk functioneren van de accountant als de beeldvorming over de accountant in het maatschappelijk verkeer. Onafhankelijkheid is een van de hoofdnormen voor de accountant naast zijn vakbekwaamheid, objectiviteit en integriteit. Voor de (dagelijkse leiding van de) accountantsorganisatie gelden de hoofdnormen betrouwbaarheid, deskundigheid en de beschikking hebben over een stelsel van kwaliteitsbeheersing. Het wetsvoorstel beoogt niet anders dan van de accountantsorganisatie en de externe accountant te eisen dat de externe accountant tot een vakbekwaam, integer én onafhankelijk oordeel komt en op grond daarvan een accountantsverklaring afgeeft.

## **1.2 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

*De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de regering niet heeft gekozen voor het hanteren van drie domeinen die overeenkomen met het verklaringenstelsel, maar voor een onderscheid in vier domeinen. Zij gaven aan dat een onderscheid in drie domeinen de rechtszekerheid zou kunnen bevorderen. Tot slot vroegen zij of door het gekozen onderscheid het toezicht uit twee verschillende hoeken zal komen, met het risico op doublures en kostenverhoging.*

Hantering van het bestaande verklaringenstelsel zou kunnen resulteren in een bevestiging van een wettelijk monopolie van accountants, ook ten aanzien van die werkzaamheden uitgevoerd door accountants waarvoor de exclusieve positie vanuit het publiek belang niet noodzakelijk is. Binnen het verklaringenstelsel is uitsluitend sprake van verklaringen afgegeven door accountants. Dit is begrijpelijk omdat het verklaringenstelsel is ontwikkeld binnen de het accountantsberoep. Aansluiting bij het verklaringenstelsel zou betekenen dat naast allerlei specifieke controles ook de accountantsverklaringen bij – niet bij wet vereiste – controles onder het onafhankelijke toezicht en daarmee binnen het feitelijke monopolie van accountants die over een vergunning uit hoofde van dit wetsvoorstel beschikken, komen te vallen. Werkzaamheden die hoe dan ook niet exclusief (wettelijk) zijn voorbehouden aan accountants vallen, voor zover het betreft domein D, buiten het verklaringenstelsel. Het komt de regering voor dat het onderscheid dat in het wetsvoorstel wordt gemaakt de rechtszekerheid juist ten goede komt.

Juridisch gezien bestaat er geen enkele doublure in het toezicht. De AFM enerzijds en de beroepsorganisaties anderzijds krijgen ieder hun eigen verantwoordelijkheid. De AFM kan in de praktijk bij de uitvoering van het toezicht, ter verlaging van de toezichtkosten, waar mogelijk en wenselijk leunen op de werkzaamheden van de beroepsorganisaties.

*De leden van de VVD-fractie vroegen met betrekking tot het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake het toezicht op financiële verslaggeving hoe de organisatorische en procedurele scheiding binnen de AFM praktisch vorm wordt gegeven.*

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken, Evaluatie Accountantswetgeving, 19 februari 2003, Kamerstukken II 2002/03, 28 090, nr. 5.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is het belang onderstreept om in de beeldvorming twijfel over de scheiding van verantwoordelijkheden binnen de AFM weg te nemen. Met de AFM is besproken dat zij een organisatorische en procedurele scheiding zal aanbrengen tussen de twee domeinen, zodanig dat niet alleen misbruik, maar ook de schijn daarvan wordt voorkomen. Daarmee is het richtsnoer voor het handelen van de AFM gegeven bij de verdere organisatorische vormgeving van het toezicht op accountants en verslaggeving. De bevoegdheden van de AFM in het wetsvoorstel inzake het toezicht op de financiële verslaggeving (hierna: Wtfv) zijn beperkt in vergelijking met haar bevoegdheden in andere financiële toezichtwetten, waaronder de bevoegdheden die de AFM ten aanzien van accountantsorganisatie krijgt. De reden hiervoor is dat de bepalingen in de Wtfv in grote mate op basis van het civiele recht worden gehandhaafd in tegenstelling tot de bestuursrechtelijke handhaving door de AFM op basis van de andere toezichtwetten. Toezicht in het kader van de Wtfv zal zijn gebaseerd op openbare informatie. Dit is informatie die de AFM niet op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid uit hoofde van andere toezichttaken heeft verkregen. Pas indien de AFM op basis van deze openbare informatie twijfelt over de juiste toepassing van verslaggevingsregels kan zij gebruik maken van de inlichtingenbevoegdheid die de Wtfv haar biedt. De Wta voorziet de AFM van een uitgebreider palet aan publiekrechtelijke bevoegdheden. Gezien deze verschillen in bevoegdheden dient de AFM erop toe te zien dat zij haar bevoegdheden ingevolge de Wta niet aanwendt ten behoeve van het toezicht op de financiële verslaggeving. Verwacht kan worden dat de Ondernemingskamer in een door de AFM aanhangig gemaakte jaarrekeningprocedure zal toetsen of de AFM haar bevoegdheden correct heeft gebruikt en of zij haar informatie rechtmatig heeft verkregen. Om een correcte toepassing van bevoegdheden te waarborgen heeft de AFM aangegeven onder meer de volgende organisatorische en procedurele scheiding tussen het toezicht op accountantsorganisaties en het toezicht op de financiële verslaggeving aan te brengen:

1. Het toezicht wordt uitgeoefend door twee afzonderlijke afdelingen met eigen personeel, een eigen hoofd en gescheiden faciliteiten.
2. De dossiers over ondernemingen vallende onder het toezicht op de financiële verslaggeving, en de eventuele informatie over klanten van accountantsorganisaties vallende onder het toezicht op accountantsorganisaties, zullen van elkaar en van andere afdelingen van de AFM worden afgeschermd en beveiligd.
3. Toezichthouders op accountantsorganisaties worden hetzij persoonlijk, hetzij als organisatie-eenheid, benoemd en bekendgemaakt in de Staatscourant. Dit is een belangrijke waarborg om te voorkomen dat medewerkers van andere AFM-afdelingen, inclusief toezicht op de financiële verslaggeving, betrokken worden bij het operationele toezicht op accountantsorganisaties.

De verdere, concrete organisatorische uitwerking behoort binnen de gegeven kaders tot de taakopdracht en de verantwoordelijkheid van het bestuur van de AFM.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze in de toekomst voor de domeinen B, C en D de kwaliteitsborging, het toezicht en de rechtsgang zijn geregeld.*

In domein B gaat het om werkzaamheden gericht op het verstrekken van door een specifieke wet voorgeschreven verklaringen door een registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent. In domein C gaat het om werkzaamheden van een registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent gericht op de beoordeling van financiële verantwoordingen en vrijwillige controles. Voor zowel domein B als domein C

geldt dat de kwaliteitsborging behoort tot de verantwoordelijkheid van de beroepsorganisaties.

Indien een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent zich in deze domeinen gedraagt in strijd met de bepalingen bij of krachtens de Wet RA dan wel de Wet AA is hij onderworpen aan tuchtrechtspraak door de accountantskamer. Het toezicht in deze domeinen wordt uitgeoefend door het NIVRA en de NOvAA. Hieruit blijkt de met hun status van openbaar lichaam samenhangende verantwoordelijkheid voor het accountantsberoep.

In domein D gaat het om andere werkzaamheden, zoals het samenstellen van financiële verantwoordingen, due-diligenceonderzoeken, mededelingen bij prospectussen gericht op emissies, forensische werkzaamheden en advieswerkzaamheden zoals waardebeoordelingen. Deze werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door personen die niet zijn aangesloten bij een van beide beroepsorganisaties. Voor zover deze werkzaamheden worden uitgeoefend door registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten, is het wederom in eerste instantie aan het NIVRA en de NOvAA ervoor te zorgen dat dergelijke werkzaamheden op een correcte wijze worden uitgeoefend.

Een belangrijke waarborg hiervoor vormt een klachtenregeling. Deze is vervat in de voorgenomen wet inzake tuchtrechtspraak voor accountants (hierna: Wtra). Met de Wtra wordt in de Wet AA en de Wet RA een nieuwe titel inzake de klachtencommissie opgenomen. Een ieder zal een klacht kunnen indienen bij de klachtencommissie inzake de wijze waarop een Accountant-Administratieconsulent of een registeraccountant zich in een bepaalde aangelegenheid, die niet valt binnen domeinen A, B en C, jegens hem heeft gedragen. Indien een klacht gegrond wordt verklaard, wordt het oordeel van de klachtencommissie gepubliceerd. Dit zal een belangrijk signaal zijn naar de vakgenoten en externe betrokkenen of belanghebbenden.

In het geval dat een klacht tegen een accountant gegrond wordt verklaard, ligt het in de lijn der verwachting dat deze accountant binnen zijn kantoor op zijn gedrag wordt aangesproken. Het kantoor kan in het gegrond verklaren van een klacht ook aanleiding zien om – voor zover dat niet reeds gebeurd is – contact op te nemen met de klager teneinde tot een bevredigende afronding van hetgeen aan de klacht ten grondslag ligt te komen. Wanneer blijkt dat tegen een bepaalde accountant veelvuldig klachten worden ingediend, die ook gegrond worden verklaard, zal dit voor de voorzitter van het NIVRA, dan wel de voorzitter van de NOvAA aanleiding kunnen vormen deze accountant hierop aan te spreken. Dergelijke klachten kunnen immers afbreuk doen aan de goede naam van de beroepsgroep. Verwacht mag worden dat van een dergelijk gesprek een zekere preventieve werking zal uitgaan.

Indien mocht blijken dat ten aanzien van bepaalde werkzaamheden van accountants, die niet uit de wet voortvloeien, veelvuldig klachten worden ingediend, die gegrond worden verklaard of een klacht een ernstige gedraging aan het licht brengt waarvoor het risico op herhaling reëel is, kan dit voor het NIVRA en de NOvAA een signaal zijn dat het raadzaam is dat accountants zich niet met dergelijke werkzaamheden inlaten. Via de verordenende bevoegdheid kan hiertegen opgetreden worden. Dit kan bijvoorbeeld door te bepalen dat het niet toegestaan is als accountant dergelijke werkzaamheden te verrichten.

In de Wtra wordt een bepaling opgenomen waardoor het voor de voorzitters van het NIVRA en de NOvAA, nadat een klacht gegrond is verklaard door de klachtencommissie, mogelijk zal zijn een tuchtzaak aanhangig te maken bij de accountantskamer. De voorzitters kunnen tenminste één en maximaal drie personen die lid zijn van hun beroepsorganisatie aanwijzen die gedurende een door de voorzitter te bepalen termijn, deze taak uitoe-

fent respectievelijk uitoefenen. De gedachte hierbij is dat voorkomen dient te worden dat het vertrouwen dat in het maatschappelijk verkeer aan de objectiviteit, onafhankelijkheid, integriteit en vakbekwaamheid aan het accountantsberoep verbonden wordt in het geding komt. Deze bevoegdheid hangt nauw samen met het feit dat het NIVRA en de NOvAA openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet zijn. Deze bevoegdheid doet recht aan de wettelijke taakomschrijving van de (publiekrechtelijke) beroepsorganisaties, waartoe mede behoort de zorg voor de eer van de stand van accountants.

Een accountant die veelvuldig of op ernstige wijze het verkeerde pad bewandelt ten aanzien van werkzaamheden die niet tot de kern van de werkzaamheden van accountants gerekend worden, kan schade toebrengen aan het vertrouwen dat verbonden is aan de beroepsgroep van accountants als zodanig. Indien de klachtenregeling en een interventie van het NIVRA of de NOvAA er niet toe leiden dat de betrokkene zich gedraagt zoals een goed accountant betaamt en het gedrag van de accountant van dien aard is, dat ernstige vrees bestaat dat dit raakt aan de integriteit of vakbekwaamheid van de betrokken accountant, dan bestaat behoefte aan een toets door de accountantskamer. Het publiek belang is ermee gediend dat een accountant, bij wie naar het oordeel van het NIVRA dan wel de NOvAA ernstige vrees bestaat ten aanzien van de vakbekwaamheid of integriteit, voor de tuchtrechter gebracht kan worden. Deze accountant kan immers ook werkzaamheden verrichten waar een algemeen belang mee gemoeid is. Het is in dit kader een belangrijke waarborg dat in een geval als hiervoor genoemd, de accountantskamer een oordeel kan vellen.

De accountantskamer is in staat een accountant die op een dergelijke wijze schade heeft toegebracht aan het vertrouwen dat in het accountantsberoep wordt gesteld op passende wijze te berechten. Indien de accountantskamer van oordeel is dat hetgeen de bewuste accountant heeft gedaan of heeft nagelaten van ernstige aard is, kan zij oordelen dat de accountant uit het register verwijderd wordt. Hierdoor kan de accountant niet meer als zodanig optreden.

### **1.3 Internationale ontwikkelingen**

*De leden van de VVD-fractie vroegen de regering of zij door middel van een transponeringstabel kan tonen in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met de in de memorie van toelichting genoemde richtlijnen.*

In 1993 zijn de Wet RA en de Wet AA reeds gewijzigd om in overeenstemming te worden gebracht met de Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht. Het onderhavige wetsvoorstel implementeert geen bestaande richtlijn, maar zal de implementatiewet worden van de voorgenomen richtlijn tot wijziging van de Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht (hierna ook: conceptrichtlijn). Zodra deze richtlijn is vastgesteld zal – na inwerkingtreding – de Wta worden gewijzigd. De wijzigingswet zal een transponeringstabel gaan bevatten.

Voorts vroegen deze leden of met het wetsvoorstel is voldaan aan alle thans bekende verplichtingen uit het concept van de richtlijn tot wijziging van de Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht. Ook de leden van de fractie van de SP vroegen naar de verhouding tot de conceptrichtlijn. Het wetsvoorstel en de nu bekende conceptrichtlijn vertonen qua uitgangspunten en inhoud zeer veel overeenkomsten. Ook bestaan er enige verschillen. Die raken overigens niet aan de opzet en structuur van het wetsvoorstel. Een aantal bepalingen in de conceptrichtlijn is te kenmerken als uitwerking van een hoofdnorm. Dergelijke meer op de

uitwerking gerichte bepalingen zullen worden opgenomen in de op het wetsvoorstel te baseren algemene maatregel van bestuur. Voor zover de richtlijn aanvullende eisen stelt die niet passen binnen het wetsvoorstel, zal door een wijziging van de wet uitvoering worden gegeven aan de richtlijn. Aangezien het wetsvoorstel en richtlijn goed op elkaar aansluiten, zal deze wijzigingswet slecht een beperkte strekking hebben. Ten slotte bevat de conceptribrichtlijn een aantal verplichtingen die worden afgedekt door de Code Tabaksblat of door verwijzing naar reeds bestaande wetten. Zo passen regels die zijn gericht tot de ondernemingen die de accountant controleert niet in het wetsvoorstel. Ditzelfde geldt voor bepalingen die de voorwaarden regelen waaronder een overeenkomst met een accountantsorganisatie kan worden opgezegd (zie ook hieronder). Hiervoor zal een meer geëigende plaats in de wet- en regelgeving worden gezocht.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of er in deze richtlijn sprake zal zijn van verplichte kantoorwisseling of partnerwisseling en wat in dit verband de voorkeur van de Nederlandse regering heeft.*

De komende richtlijn zal als uitgangspunt partnerwisseling hebben, hetgeen de voorkeur heeft van het overgrote deel van de lidstaten van de Europese Unie. Ook de Nederlandse regering heeft deze voorkeur (zie artikel 19 van het wetsvoorstel). Een enkele lidstaat hecht evenwel aan de mogelijkheid van een verplichte kantoorwisseling. Vanwege het «minimum harmonisatie» karakter van de conceptribrichtlijn hebben overige lidstaten geen zwaarwegende bezwaren om kantoorwisseling als expliciete optie in de richtlijn op te nemen.

*Ook vroegen de leden van de VVD-fractie op welke wijze in het wetsvoorstel invulling is gegeven aan het element van de conceptribrichtlijn waarin wordt gesteld dat een onderneming die afscheid wil nemen van haar accountant(organisatie) dit alleen beargumenteerd kan doen en op welke wijze daarin de rol van de AFM is geregeld.*

Het wetsvoorstel formuleert diverse eisen waaraan accountants en accountantsorganisaties dienen te voldoen. Zij zijn de normadressaten in het wetsvoorstel. Bij de eis dat een onderneming die afscheid wil nemen van haar accountant(organisatie) dit alleen beargumenteerd mag doen, is de onderneming de normadressaat. Opname van een dergelijke eis in dit wetsvoorstel, waarin de AFM als toezichthouder op accountants(organisaties) wordt geïntroduceerd, brengt de vraag met zich mee op welke wijze een dergelijke eis is af te dwingen. In de praktijk lijkt de handhaving van een dergelijke bepaling moeilijk. Daarbij komt dat de eis ingrijpt op de civiele verhouding tussen de accountantsorganisatie en de controlecliënt. Het ligt om de genoemde redenen meer voor de hand om – mocht de bepaling in de uiteindelijke richtlijn worden gehandhaafd – dit te regelen op andere wijze dan door implementatie in dit wetsvoorstel.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af of de conceptribrichtlijn niet gewoon in de bestaande accountantswetgeving kan worden verwerkt.*

In de conceptribrichtlijn staat voorop dat alle externe accountants en accountantsorganisaties onder onafhankelijk publiek toezicht komen te staan. De eindverantwoordelijkheid voor het stelsel van publiek toezicht dient in meerderheid bij onafhankelijke niet-beroepsbeoefenaren te liggen. Daaronder worden in de in de conceptribrichtlijn opgenomen definitie verstaan personen die in de drie jaar voorafgaand aan hun betrokkenheid bij het systeem van publiek toezicht geen wettelijke controles hebben uitgevoerd, geen stemrechten in een accountantsorganisatie hebben gehad; geen lid zijn geweest van het bestuur van een

accountantsorganisatie, daar niet in dienst zijn geweest of anderszins betrokken zijn geweest bij een accountantsorganisatie. Deze personen dienen te worden geselecteerd in een onafhankelijke en transparante benoemingsprocedure.

De Wet RA en de Wet AA gaan beide uit van het model van een vereniging van beroepsbeoefenaren waaraan een publiekrechtelijke status is toebedeeld. Uiteindelijk is het de algemene vergadering bestaande uit alle leden van de beroepsorganisatie die de leden van het bestuur benoemt. Dit strookt niet met de onafhankelijkheidseis die de conceptrichtlijn stelt aan het toezicht. Daarbij komt dat de algemene ledenvergadering het formele initiatiefrecht heeft voor het opstellen van algemeen verbindende voorschriften voor de accountant. De zeggenschap ligt daardoor bij de algemene ledenvergadering en daarmee bij de onder toezicht staande accountants. Iedere op grond van een verordening ingestelde regel, commissie of een ander op een orgaan van de beroepsorganisatie gelijkende figuur, is om die reden afhankelijk van de onder toezicht staande accountants. Modellen waarin bij wijze van verordening een toezicht-houder binnen de eigen beroepsgroep wordt aangewezen, voldoen dus niet aan de eis van onafhankelijkheid.

Uiteindelijk resulteren dus noodzakelijkerwijs een keuze voor een model waarin geen vrijheidsgraden aanwezig zijn om de beroepsbeoefenaren zelf – ook al is dit in de vorm van een openbaar lichaam gegoten – het primaat te laten houden over de regelgeving en eindverantwoordelijk te maken voor het toezicht op de naleving ervan. Wel kunnen bestaande structuren – zoals in het wetsvoorstel – worden ingepast ter versterking van het stelsel van publiek toezicht.

Zie ook de paragrafen 1.5 en 1.6.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze in het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid tot snelle aanpassing als blijkt dat de uiteindelijke richtlijn er anders uit gaat zien dan thans in het concept.*

Indien blijkt dat de uiteindelijke richtlijn er anders gaat uitzien dan het huidige richtlijnvoorstel, zal via een wijzigingswet op de Wta de wet in overeenstemming met de richtlijn worden gebracht. Gegeven de omstandigheid dat de conceptrichtlijn dezelfde grondtrekken vertoont als het wetsvoorstel, zullen de eventuele wijzigingen niet tot een heroverweging van de in dit wetsvoorstel opgenomen opzet en structuur noodzaken. Nogmaals wordt opgemerkt dat de kans gering is dat de uiteindelijke richtlijn fundamenteel andere trekken vertoont dan het wetsvoorstel.

*De leden van de VVD-fractie wilden ook weten in hoeverre de Sarbanes-Oxley Act invulling heeft gegeven aan het wetsvoorstel. Is het wetsvoorstel PCAOB-proof en welke garantie zijn daartoe reeds door de PCAOB afgegeven?*

De Sarbanes-Oxley Act is relevant door de mogelijke extraterritoriale werking van deze wet. Accountants(organisaties) die in Nederland werkzaamheden verrichten voor dochterondernemingen van Amerikaanse beursgenoteerde ondernemingen, kunnen op basis van de Sarbanes-Oxley Act onder toezicht gaan vallen van de PCAOB. Door de Europese Commissie zijn gesprekken gevoerd met de PCAOB en raamafspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van de toezichtstelsels. Niettegenstaande deze afspraken heeft de PCAOB aangegeven toezichtstelsels van de afzonderlijke lidstaten te willen kunnen toetsen op hun robuustheid. Het streven van de regering is er dan ook op gericht geweest om binnen de door de Europese Commissie gemaakte raamafspraken, die mede als



input hebben gediend bij het opstellen van de conceptrichtlijn, een toezichtstelsel te maken dat door de PCAOB uiteindelijk als adequaat wordt beoordeeld.

Uit de op dit moment bekende informatie, kan worden opgemaakt dat het wetsvoorstel geheel of nagenoeg geheel PCAOB-proof is. Inmiddels is gebleken dat de PCAOB echter niet eerder dan 2005 toekomt aan de vraag of het toezicht in de individuele lidstaten naar de mening van de PCAOB voldoet.

*Ook verzochten de leden van de VVD-fractie om een transponeringstabel ter verduidelijking van de verhouding tussen de Wta en de Wft.*

De volgende transponeringstabel geeft weer hoe de artikelen in de Wta zich verhouden tot de Wft:

Artikel Wta	Artikel (voorstel) Wft
29	1: 13
30	1:14
31	1:15
32	1:16
33	1:18
34	1:19
35	1:20
36	1:21
37	1:22
38	1:23
39	1:24
40	1:25
41	1:26
42	1:27
43	1:28
44	1:56
45	1:57
46	1:71
47	1:58
48	1:61
49	1:62
50	1:63
51	1:64
52	1:65
53	1:66
54	1:67
55	1:68
56	1:69
57	1:70
58	1:95
59 t/m 67	1:78 t/m 1:81 (derde tranche Wft)

#### **1.4 Evaluatie accountantswetgeving**

*De regering werd gevraagd een toelichting te geven op het voornemen om de herkenbaarheid van de externe accountant te vergroten door een nader te bepalen herkenbare functieaanduiding te hanteren bij controlerende werkzaamheden. Verder werd gevraagd toe te lichten of dit zou kunnen betekenen dat het onderscheid tussen RA en AA in de toekomst verdwijnt of dat er juist drie titels worden gehanteerd.*

Zie voor de beantwoording paragraaf 1.8.

#### **1.5 Reikwijdte, normstelling, toezicht en handhaving**

*De leden van de ChristenUnie vroegen zich, met MKB-Nederland, af waarom de regering het wetsvoorstel niet alleen heeft gericht op beursgenoteerde vennootschappen en of het niet mogelijk is het oude wette-*

*lijke regime te behouden en op te tuigen met een aparte, strengere clause voor de accountants die beursgenoteerde bedrijven controleren.*

De reikwijdte van de Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht en de concept-richtlijn is bepalend geweest voor het wetsvoorstel. In deze (concept-)richtlijnen wordt gekozen voor het domein van de wettelijke controle. Daardoor is het noodzakelijk om voor het gehele domein van de wettelijke controle (domein A) te voorzien in publiek, onafhankelijk toezicht.

De vraag of het oude wettelijke regime niet kan worden behouden is hiervoor gedeeltelijk beantwoord in paragraaf 1.3. Ten aanzien van de accountants van beursgenoteerde ondernemingen komt daarbij dat zelfregulering en zelftoezicht – in welke vorm dan ook – ook buiten de Europese Unie de toets der kritiek niet kan doorstaan. Voor accountants verbonden aan organisaties die dochterondernemingen controleren van in de Verenigde Staten beursgenoteerde bedrijven, zou het oude regime onherroepelijk tot repercussies leiden.

Wel behoort het tot de mogelijkheden om binnen de regels en het toezicht te differentiëren naar accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang (hierna: OOB's) en overige wettelijke controles. In de proeve van wet werd ook uitgegaan van een dergelijk onderscheid. Op accountantsorganisaties die wettelijke controles bij OOB's verrichten waren in deze proeve strengere eisen van toepassing, waarop zou worden getoetst bij de vergunningverlening alsook in het doorlopende toezicht. Aangezien tijdens de consultatieperiode bleek dat dit stuitte op bezwaren vanuit het accountantsberoep, is het onderscheid uit het wetsvoorstel geschrapt.

Thans wordt in het wetsvoorstel voor de vergunningaanvraag één gelijke toegangseis gesteld, ongeacht de vraag of de vergunning wordt aangevraagd voor wettelijke controles bij OOB's dan wel bij niet-OOB's. Bij de uitoefening van hun werkzaamheden zullen de accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's (o.a. beursvennootschappen) wél moeten voldoen aan aanvullende eisen. Daarmee garandeert het stelsel een adequaat kwaliteitsniveau bij vergunninghoudende accountantsorganisaties dat voldoet aan het in de richtlijn geëiste niveau.

*De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen op welke wijze in het wetsvoorstel invulling is gegeven aan de motie Van Baalen c.s. waarin is gevraagd om een wettelijke verankering van het totale accountantsberoep, inclusief de werkzaamheden in de domeinen C en D.*

In de motie van Baalen c.s. van 26 maart 2002 wordt overwogen dat de maatschappij in brede zin mag vertrouwen op de financiële zekerheid die accountants verschaffen en dat dit een publiek belang vertegenwoordigt dat verder gaat dan de door het kabinet in de evaluatie van de accountantswetgeving genoemde certificerende functie en de daaraan door het kabinet gekoppelde wettelijke controle. Daarbij zou de wettelijke verankering in stand moeten blijven.

Het wetsvoorstel onderkent dat de accountant een bredere functie in het maatschappelijk verkeer vertegenwoordigt dan het afgeven van verklaringen voortkomende uit wettelijke controles. Het wetsvoorstel heeft niet ten doel de bestaande wettelijke verankering van het totale accountantsberoep overboord te zetten. Het wetsvoorstel heeft ook niet ten doel om het accountantsberoep inclusief de bijzondere figuur van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie opnieuw vorm te geven. Het wetsvoorstel is primair een toezichtwet waarin een aantal inhoudelijke normen is opgenomen en kan worden gezien als een extra waarborg in de totale wettelijke regeling van de accountantsfunctie. Het wetsvoorstel voorkomt wel

een te sterke en daarmee ongewenste afhankelijkheid van het accountantsberoep en de zelfregulering.

De NOvAA en het NIVRA behouden hun taak om de bredere functie van de accountant in de domeinen B, C en D te waarborgen. Ten aanzien van de domeinen B, C en D bevat het wetsvoorstel geen drastische wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. De wettelijke verankering blijft bestaan in de vorm van de Wet RA en de Wet AA. Daarbij wordt opgemerkt dat de werkzaamheden in domein D ook kunnen worden uitgevoerd door personen die niet zijn aangesloten bij een van beide beroepsorganisaties.

Bij werkzaamheden in domein D bestaat altijd een professionele en aan te spreken actieve partij die het werk van de accountant kan of heeft te beoordelen. Te denken valt daarbij aan het bestuur van een onderneming die de opdracht geeft tot het verrichten van een due diligence-onderzoek. Daarmee komt zeker in dit domein de scheidslijn in zicht tussen die activiteiten van accountants waar vanuit het publieke domein directere borging aanwezig is en die activiteiten waar die rol aan private partijen toekomt. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat een besmetting van de accountantsberoepsgroep in de publieke opinie door het optreden van een accountant te allen tijde – dus ook in domein D – kan worden aangepakt door de accountantskamer te verzoeken een maatregel te nemen.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen de regering of het wetsvoorstel niet schadelijk is voor het voortbestaan van het accountantsberoep in zijn volle breedte en of de minister niet voorbij gaat aan de motie Van Baalen c.s.*

Zie voor de wijze waarop en de mate waarin de motie Van Baalen c.s. vorm en inhoud heeft gekregen in wetsvoorstel het antwoord op de vorige vraag.

Onder het voortbestaan van het accountantsberoep in zijn volle breedte, verstaat de regering dat personen zich onder de beschermde titel «accountant» kunnen blijven manifesteren in het maatschappelijk verkeer, waarbij langs publieke weg een voldoende niveau van dienstverlening wordt gegarandeerd. De beroepsorganisaties vervullen hierbij – ook of juist in de context van de volle breedte van het beroep – een belangrijke taak. De RA én de volledig controlebevoegde AA kunnen beiden – gelijk de huidige situatie – controles verrichten bij beursgenoteerde ondernemingen, voor zover zij werkzaam zijn bij of zijn verbonden aan een vergunninghoudende accountantsorganisatie.

*Ook vroegen deze leden zich af wat de toekomst is van de Wet AA en de Wet RA met de nieuwe Wta in aantocht en of het accountantsberoep in de volle breedte wettelijk beschermd blijft.*

Het voortbestaan van het accountantsberoep in de volle breedte is uiteindelijk afhankelijk van de vraag naar en het aanbod van de diensten van met bijzondere waarborgen omgeven controledeskundigen, ook wanneer hun werkzaamheden geen direct verband meer houden met controlewerkzaamheden. Het wetsvoorstel kent zoals aangegeven een aantal verantwoordingsmomenten voor de beroepsorganisaties. Uiteindelijk zal de toekomst leren of het NIVRA en de NOvAA hun rol en taak kunnen invullen, zodanig dat de aan hen gegunde exclusiviteit in stand kan blijven. Indien de taakuitoefening van de beroepsorganisaties, alles overwegende en in aanmerking nemende de doelstelling en regels van het wetsvoorstel, te wensen overlaat kunnen anderen dan de leden van het NIVRA en de NOvAA worden toegelaten. De bestaande autonomie van het beroep neemt daarmee af. Daarbij komt dat de schaduw dreiging van

concurrentie de scherpste en kwaliteit geen kwaad kan doen. In de uitgangssituatie is overigens geen sprake van draagvlakversmalling voor de beroepsorganisaties of het risico van «freeriders» die het vertrouwen zouden kunnen ondermijnen.

*Deze leden vroegen of een klein AA-kantoor uiteindelijk niet verwordt tot een boekhoudkantoor met bijzonder goed gekwalificeerde boekhouders en of het deskundighedsniveau niet zal dalen omdat waarschijnlijk minder studenten zich de moeite zullen getroosten om controle-deskundigheid te verwerven.*

De vraag of sprake is van een boekhoudkantoor is afhankelijk van de vraag welke werkzaamheden worden verricht. Met andere woorden of deze werkzaamheden tegemoet komen aan een vraag in de markt en een prijs-kwaliteitverhouding kennen die past bij de vraag in de markt naar dergelijke dienstverlening.

Overigens is de in de vraag geschetste situatie geen andere dan de huidige situatie. Ook nu zijn alleen de Accountants-Administratieconsulenten met een aantekening bevoegd controles te verrichten en bestaan kleine AA-kantoren die kunnen worden aangemerkt als boekhoudkantoor met bijzonder goed gekwalificeerde boekhouders.

Voor zover aanbieders van boekhouddiensten erbij gebaat zijn, zullen zij een vergunning kunnen aanvragen. Omdat de vergunning beoogt een basisniveau van de kwaliteit van de werkzaamheden in het kader van een wettelijke controle te borgen, zal iedere vergunningaanvrager aan dezelfde eisen dienen te voldoen. Deze liggen op het bij en krachtens de voorgenomen wet verankerde minimumniveau. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling de eisen zo te stellen dat prima accountantskantoren met prima geschoolde Accountants-Administratieconsulenten door dit wetsvoorstel worden gedwongen afscheid te nemen van de activiteit van het verrichten van de wettelijke controle.

## **1.6 Toezicht en handhaving**

*De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen of het wetsvoorstel de AFM de bevoegdheid geeft om toezicht te houden op het toezicht van het NIVRA en de NOvAA als het gaat om de domeinen C en D en zo ja, hoe dit is vormgegeven.*

De AFM krijgt een taak noch een bevoegdheid om toezicht te houden op het toezicht van het NIVRA en de NOvAA als het gaat om de domeinen C en D.

*De leden van de SP-fractie vroegen of de regering verwacht dat de gebruikers van accountantsdiensten het onderscheid zullen maken tussen accountants wel onder onafhankelijk toezicht en accountants niet onder onafhankelijk toezicht.*

Onder gebruikers van accountantsdiensten verstaat het wetsvoorstel niet alleen de directe gebruikers, maar ook het maatschappelijk verkeer. De directe gebruiker zal het onderscheid moeten maken als hij een wettelijke controle wenst te laten verrichten. Het maatschappelijk verkeer zal waarschijnlijk in min of meerdere mate vertrouwen op de aanduiding of kwalificatie «accountant». Gegeven de kwaliteitsborgende rol van de beroepsorganisaties is dat vertrouwen – ook buiten de directe reikwijdte van het wetsvoorstel – te rechtvaardigen.

Opgemerkt dient te worden dat het wetsvoorstel waar mogelijk eenheid nastreeft in de regels die gelden voor accountants. Het wetsvoorstel bevat een aantal mechanismen om de rol van de beroepsorganisaties te waarborgen. Verordeningen worden voortaan ter goedkeuring voorgelegd aan

de Minister van Financiën. Deze verordeningen kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd. Uiteindelijk ontstaat daarmee eenheid in regels die gelden voor alle Accountants-Administratieconsulenten en registeraccountants. Ten aanzien van Accountants-Administratieconsulenten en registeraccountants die zich binnen een accountantsorganisatie bezighouden met activiteiten in de domeinen B, C en D is het voorstelbaar dat de beroepsorganisaties ook bepaalde voorschriften aan die betreffende accountantsorganisaties willen stellen.

*De leden van de SP-fractie vroegen voorts waarom niet is gekozen voor twee verschillende toezichthouders waarbij de AFM alleen het verzwaarde toezicht op beursgenoteerde vennootschappen houdt met eventueel ook een verzwaarde kantoorvergunning.*

Uit de conceptrichtlijn vloeit voort dat de toezichthouder binnen het domein van de wettelijke controle (domein A) geheel onafhankelijk dient te zijn. Vertaald naar Nederlandse verhoudingen houdt dit in dat de huidige beroepsorganisaties niet de taak kunnen vervullen van onafhankelijk publiek toezichthouder. Bij een keuze voor twee toezichthouders waarbij sprake is van een licht of basistoezicht en een verzwaard toezicht op basis van een verzwaarde kantoorvergunning door de AFM, zal dan ook sprake zijn van twee identiek vormgegeven toezichthouders. De naast de AFM op te richten toezichthouder zou een kopie zijn van de AFM. Beide toezichthouders zullen zelfstandige bestuursorganen zijn, belast met het houden van toezicht op accountantsorganisaties. Beiden zullen dezelfde bevoegdheden en mogelijkheden kennen om dit toezicht uit te kunnen voeren.

Het toezicht zal zich ook richten op de handhaving van grotendeels gelijke regels. Als wordt uitgegaan van een verzwaard regime, vormen de regels daarvoor een aanvulling op verder gelijke basisregels. Daarbij moet worden bedacht dat de regels voor accountants en accountantskantoren internationaal in grote mate zijn geharmoniseerd.

Beide toezichthouders zouden toezicht houden op dezelfde personen. Zij zouden direct toezien op accountantsorganisaties, waarbij de AFM, in geval sprake is van controles onder een verzwaard regime, hetzij iets extra's doet ten opzichte van de andere toezichthouder, hetzij de desbetreffende accountantsorganisatie geheel voor haar rekening neemt. Al spoedig zal in dergelijke situaties een noodzaak tot een relatief complexe coördinatie van werkzaamheden bestaan.

Alles overwegende zou het verdelen van de toezichttaak op een relatief homogene groep van personen over twee toezichthouders, leiden tot veel extra kosten en administratieve lasten. De vraag is zelfs of een dergelijke opzet niet ten onder zou gaan aan de te leveren coördinatie-inspanningen.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze zorg wordt gedragen voor de scheiding van publiekrechtelijke taken en taken op het terrein van de belangenbehartiging bij het NIVRA en de NOVAA.*

De regering is van mening dat de publieke taak van het NIVRA en de NOVAA en de aan hen opgedragen taak zich niet verhoudt met eenzijdige belangenbehartiging. In het wetsvoorstel krijgen de beroepsorganisaties een rol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het wetsvoorstel: borging van de publieke functie van de accountantsverklaring en herstel van het vertrouwen in die verklaring. Ook deze rol verhoudt zich niet met eenzijdige belangenbehartiging. Gegeven het wetsvoorstel zal nadrukkelijker dan voorheen het publiek belang richtsnoer voor het handelen van de beroepsorganisaties.

Beide beroepsorganisaties lijken te onderkennen dat het voor een goede onafhankelijke uitvoering van de kwaliteitsborging nodig is om een scheiding aan te brengen tussen de publiekrechtelijke taken en de taken ter

belangenbehartiging. Zo zijn door het NIVRA initiatieven ontplooid ter oprichting van een onafhankelijke stichting. Deze stichting zou zorg dienen te gaan dragen voor de publiekrechtelijke taken gericht op kwaliteitsborging. De NOvAA heeft in eerdere instantie bij verordening de Raad van Toezicht voor de beroepsuitoefening van Accountants-Administratieconsulenten ingesteld. Deze Raad van Toezicht heeft ook als doel de kwaliteitsborging door Accountants-Administratieconsulenten onafhankelijker vorm te geven.

In het licht van de doelstellingen van het wetsvoorstel en de aan de beroepsorganisaties toebedeelde rol, mag worden verwacht dat zij in staat zijn om hun belangenbehartigingsactiviteiten op heldere wijze te scheiden van de publieke taak.

*Verder vroegen deze leden welke voordelen en risico's voortvloeien uit het feit dat de AFM zowel toezichthouder is voor de accountant(sorganisatie)s als voor de externe jaarverslaggeving en hoe wordt gewaarborgd dat die voordelen worden gerealiseerd, zonder dat de mogelijke risico's optreden.*

Het toezicht op zowel financiële verslaggeving als op accountantsorganisaties wordt ondergebracht bij de AFM. Het voordeel van onderbrenging van de beide toezichtsgebieden bij de AFM is dat zij beide kunnen profiteren van de daar reeds opgebouwde ervaring met financieel gedragstoezicht. Daarnaast zal een bredere basis ontstaan voor het opbouwen van algemene deskundigheid op het terrein van gecontroleerde financiële verantwoordingsinformatie van ondernemingen en andere organisaties. Een ander voordeel is de coördinatie van de inspanningen van de toezichthouder op enerzijds het toezicht op de jaarverslaggeving van de beursgenoteerde onderneming en anderzijds het toezicht op de accountantsorganisatie die deze informatie controleert. Onmiskenbaar is samenhang aanwezig tussen beide taken. Bij een goed functioneren van de externe accountant zou dit op termijn merkbaar moeten zijn aan onder meer een daling van het aantal gevallen waarin twijfel bestaat over jaarverslagen van beursgenoteerde ondernemingen. Gegeven deze relatie tussen de beide toezichtsgebieden maakt onderbrenging bij één toezichthouder het mogelijk dat de planning van toezichtcapaciteit – op het strategische niveau – zo efficiënt mogelijk plaatsvindt. De eerder beschreven organisatorische en procedurele waarborgen ten aanzien van het toezicht op accountantsorganisaties en het toezicht op de financiële verslaggeving staan het realiseren van bovenstaande voordelen niet in de weg.

### **1.7 De Commissie eindtermen accountantsopleiding**

*De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader toe te lichten waarom de instelling van een Commissie eindtermen nog noodzakelijk is.*

De eindtermen van de accountantsopleiding worden niet vastgesteld door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) of de VBI's. VBI's zijn visiterende en beoordelende instanties die in opdracht van een onderwijsinstelling een beoordeling van de opleiding uitvoeren. De VBI's beoordelen de kwaliteit van opleidingen mede aan de hand van de eisen die door vakgenoten en de beroepspraktijk aan een opleiding in het betreffende domein worden gesteld (de domeinspecifieke kwaliteitseisen). De domeinspecifieke kwaliteitseisen worden in de vorm van eindtermen vastgesteld door de Commissie eindtermen accountantsopleidingen (CEA). De CEA houdt bij de bepaling en vaststelling van de eindtermen rekening met de beroepsprofielen die het NIVRA en de NOvAA vaststellen. De NVAO legt haar bevindingen naar aanleiding van de beoordeling van de opleiding en het accreditatiebesluit vast in een accreditatierap-

port. In dit rapport wordt aangegeven in welke mate de geaccrediteerde opleiding de eindtermen heeft benut.

Reden voor de instelling van een CEA is dat de Nederland als lidstaat verantwoordelijk is voor een juiste uitvoering van de (concept)richtlijnen. Dit zou kunnen door direct in de wet eindtermen neer te leggen voor het accountantsonderwijs. Echter gekozen is voor een flexibeler systeem waarbij de minister wel de uiteindelijke verantwoordelijkheid kan nemen voor de kwaliteitscriteria voor de (externe) accountant, zonder zich tegelijkertijd in het gedetailleerde en technische werkterrein van de eindtermen voor het accountantsonderwijs te hoeven mengen.

De CEA zal de eindtermen vaststellen voor het accountantsonderwijs die daarmee als referentiekader dienen voor de bachelor- en masteropleidingen, de postinitiële trajecten en voor de praktijkstage. De commissie zal zich daarbij richten op de beroepsprofielen die het NIVRA en de NOvAA hebben opgesteld, zodat de eindtermen tot stand komen na overleg met deze beroepsorganisaties. Bovendien ligt het in de rede dat de commissie bij het vaststellen van de eindtermen in overleg treedt met de instellingen voor hoger beroepsonderwijs en de universiteiten.

*Voorts vroegen deze leden of de regering de mening deelt dat in de door de Raad van State geadviseerde samenstelling van de CEA het AC-scholenoverleg een machtspositie lijkt te verkrijgen.*

De minister dient gegeven zijn verantwoordelijkheid en gezien het hiervoor geboden afwegingskader, een zelfstandige beslissing te kunnen nemen over de invulling van de CEA. Een CEA met kwaliteitsquabenoemingen doet tekort aan de verantwoordelijkheid van de minister in het stelsel van dit wetsvoorstel en neigt naar de CEA als een vertegenwoordigend orgaan. De door de Raad van State geadviseerde samenstelling van de CEA is dan ook niet gevolgd door de regering. Daardoor kan geen machtspositie ontstaan bij het AC-scholenoverleg of welke andere organisatie dan ook.

### **1.8 Transparantie van de accountantsverklaring**

*De leden van de fracties van de PvdA en de SP vroegen of de regering kan aangeven waarom er naast de twee bestaande accountantstitels nu nog een derde titel moet worden geïntroduceerd; eerder stuitte de introductie van de titel certificerend accountant al op bezwaren. Is de ondertekening van een verklaring door accountants met hun beroepstitel niet duidelijk genoeg?*

Het wetsvoorstel voorziet niet in de introductie van een derde titel. Omdat een accountant niet in alle gevallen optreedt in zijn hoedanigheid van externe accountant, zou invoering van een nieuwe titel »externe accountant«, of enige andere titel, resulteren in verwarring in plaats van leiden tot de beoogde helderheid. Het voeren van een dergelijke titel zou onder meer de indruk kunnen wekken dat deze accountant ook bij het uitvoeren van andere activiteiten dan het verrichten van wettelijke controles onder toezicht van de AFM zou staan. Wel acht de regering het wenselijk dat voor diegenen die daarbij belang hebben, uit een verklaring duidelijk blijkt dat de accountantsorganisatie waarbij de externe accountant werkzaam is of waaraan hij is verbonden onder toezicht van de AFM staat.

*De leden van de SP-fractie vroegen de regering voorts of zij kan bevestigen dat zij geen enkel voornemen heeft de titel RA en AA te laten vervallen en of de titel «extern accountant» niet zomaar kan worden gevoerd.*

De regering is niet voornemens om de titel RA en AA te laten vervallen. In het wetsvoorstel wordt een verband gelegd tussen het zijn van externe accountant en het zijn van registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent. Dit zijn beschermde titels. Aangezien het wetsvoorstel geen titel «externe accountant» invoert, is deze benaming niet beschermd. De aanduiding «externe accountant» is slechts relevant voor zover en indien deze wordt gebruikt bij de ondertekening van een accountantsverklaring in samenhang met de naam van een externe accountant, zijn titel en de accountantsorganisatie waarbij hij werkzaam is of waaraan hij is verbonden.

### **1.9 Tuchtrechtspraak**

*De leden van de PvdA-fractie vroegen of de accountantskamer alleen bevoegd is inzake geschillen ten aanzien van accountantsorganisaties of tevens op de in domein A werkzame individuele accountants.*

De accountantskamer is niet bevoegd inzake geschillen ten aanzien van accountantsorganisaties. Ten aanzien van beroep tegen besluiten op grond van het wetsvoorstel – met betrekking tot accountantsorganisaties – is niet de accountantskamer, maar de rechtbank Rotterdam bevoegd (zie artikel 58 van het wetsvoorstel).

Op 8 oktober 2004 heeft de Ministerraad besloten het wetsvoorstel inzake tuchtrechtspraak voor accountants (Wtra) voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Artikel 22 van dat wetsvoorstel bepaalt dat aan de accountantskamer klachten kunnen worden voorgelegd die betrekking hebben op individuele accountants. Het tuchtrecht ziet naar zijn aard op de wijze waarop individuele accountants de in het wetsvoorstel aangegeven taken uitoefenen. Het tuchtrecht heeft geen betrekking op de wijze waarop een accountantsorganisatie als zodanig functioneert.

Verder vroegen de leden van de fracties van de PvdA en de VVD of het de intentie van het kabinet is de gehele tuchtrechtparagraaf uit de beide accountantswetten te halen waardoor activiteiten van accountants buiten de wettelijke controle niet langer tuchtrechtelijk gewaarborgd zijn en de verordeningen van de openbare lichamen het NIVRA en de NOvAA niet langer afdwingbaar zijn. Tot welke vorm van publieke onafhankelijke rechtspraak zullen burgers zich in de toekomst kunnen wenden indien geschillen optreden over het functioneren van accountants in domein D? Daarbij vroegen de leden van de fracties van de PvdA en de SP of het kabinet heeft stilgestaan bij de stelling van het MKB dat ook voor wat de niet wettelijke controles betreft een recht bestaat op een wettelijk geborgde dienstverlening.

De reden voor het overhevelen van de tuchtrechtparagraaf uit beide accountantswetten naar de Wtra is gelegen in de wens het tuchtrecht voor accountants op een eenduidige wijze te regelen. Met de introductie van de figuur van de externe accountant was het de vraag of ook de Wta een tuchtrechtparagraaf zou dienen te bevatten. Het regelen van het tuchtrecht ten aanzien van accountants in drie afzonderlijke wetten verdient niet de voorkeur. Het is het voor de rechtzoekende eenvoudiger indien het tucht-(proces)recht in één wet uniform geregeld wordt. De constructie dat het tucht-(proces)recht in een afzonderlijke wet geregeld wordt is niet nieuw en wordt eveneens toegepast bij de Wet op de bedrijfsorganisatie en de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004.

Accountants verrichten vele werkzaamheden die divers van aard zijn. De werkzaamheden van accountants die uit een wettelijk voorschrift voortvloeien worden beschouwd als de kerntaken van accountants. Met deze



kerntaken is een algemeen belang gemoeid dat tuchtrechtelijke waarborging behoeft. Het betreft de volgende terreinen:

- werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van wettelijke controles (externe accountants)
- het uitvoeren van werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot beoordeling van een financiële verantwoording;
- het uitvoeren van werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van een vrijwillige controle;
- werkzaamheden waarbij inschakeling van een Accountant-Administratieconsulent of een registeraccountant bij wet is voorgeschreven.

De genoemde terreinen corresponderen met de domeinen A tot en met C. De Wtra voorziet in de mogelijkheid dat inbreuken op verordeningen van de NOvAA of het NIVRA voor de accountantskamer kunnen worden gebracht. Dit kan ook gelden voor werkzaamheden van accountants die niet vallen onder de hiervoor opgenomen kerntaken in het geval het een ernstig handelen van een accountant betreft waardoor het vertrouwen dat in het maatschappelijk verkeer in de objectiviteit, onafhankelijkheid, integriteit en vakbekwaamheid van het accountantsberoep wordt gesteld in ernstige mate wordt geschaad.

De stelling van het MKB dat voor alle activiteiten die accountants verrichten een wettelijke bescherming via het tuchtrecht zou dienen te gelden deel ik niet. Accountants verrichten naast de werkzaamheden die tot hun wettelijke taak gerekend worden ook tal van andere werkzaamheden. Het betreft hier werkzaamheden die ook door andere beroepsbeoefenaren worden uitgeoefend. Hierbij kan gedacht worden aan ondermeer het verzorgen van de boekhouding en het geven van belastingadviezen, automatiseringsadviezen en juridische adviezen. Dergelijke adviezen worden ook gegeven door boekhouders, administratiekantoren, belastingdeskundigen, fiscalisten, automatiseerders, ICT-specialisten en juridisch adviseurs. De regering onderkent dit soort de werkzaamheden van accountants voor het MKB van waarde zijn. Dit geldt echter evenzeer voor de werkzaamheden die de voornoemde andere dienstverleners verrichten. Bij het beslechten van geschillen en de behandeling van klachten kan steeds de vraag gesteld worden op welk niveau en door wie de behandeling het best kan plaatsvinden. Het is niet vanzelfsprekend dat alle geschillen direct aan de (tucht)rechter worden voorgelegd. Uit het recent verschenen onderzoek van het WODC met de naam «Geschilbeslechtingdelta 2003» blijkt dat rechtzoekenden veel van de potentiële juridische problemen zelf willen en kunnen oplossen. In zeer veel gevallen slaagt men erin dergelijke problemen zonder tussenkomst van de (tucht)rechter op te lossen. Klachten- en geschillenregelingen blijken hierbij een effectief instrument te zijn. Wel kan bij de oplossing van conflicten de «schaduw van het recht» van belang zijn. Met de «schaduw van het recht» wordt bedoeld op het op de achtergrond aanwezig zijn van de (tucht)rechtspraak. Deze conclusie van het WODC sluit aan bij de keuze die ten aanzien van de niet-kerntaken van accountants is gemaakt. Hierbij is gekozen voor behandeling van klachten door een wettelijk geregelde onafhankelijke klachtencommissie. De voorzitters van de NOvAA en het NIVRA kunnen klachten die zijn behandeld door de klachtencommissie en die van dien aard zijn dat gesteld kan worden dat het handelen van de accountant ten aanzien van een niet-kerntaak afbreuk doet aan het vertrouwen dat in het maatschappelijk verkeer wordt gesteld in het beroep van accountant, voorleggen aan de accountantskamer. Een verdergaande regeling voor de behandeling van klachten ten aanzien van niet-

kerntaken van accountants acht de regering niet in overeenstemming met de wijze waarop de behandeling van klachten jegens andere beroepsbeoefenaren van deze werkzaamheden geschiedt.

*De leden van de SP-fractie vroegen de regering of zij zich realiseert dat de gebruikers zich nu moeten gaan afvragen of het om wettelijke controle, vrijwillige controle, of andere accountantswerkzaamheden gaat.*

Uit de vraag blijkt dat de leden van de fractie van de SP bezorgd zijn dat het voor gebruikers van diensten van accountants niet helder is bij welke instantie zij met hun klachten inzake accountants terecht kunnen. Dit is een punt waarbij bij het opstellen van het wetsvoorstel is stilgestaan. Allereerst kan gesteld worden dat de positie van de gebruikers reden is geweest ook de vrijwillige controle onder het bereik van de accountantskamer te brengen daar deze werkzaamheden zich naar hun aard voor de gebruiker nauwelijks laten onderscheiden van de wettelijke controles. Ten opzichte van de bestaande situatie van de Raden van Tucht en de Geschillencommissie is voor bepaalde werkzaamheden van accountants een klachtenprocedure geïntroduceerd. Het is derhalve van belang dat het voor rechtzoekenden duidelijk is voor welke zaken zij waar dienen te zijn. Gezien de wijziging van het accountantsprocesrecht kan het in de beginfase voorkomen dat het voor gebruikers van accountantsdiensten niet op voorhand helder is waar zij met een klacht terecht kunnen. Uiteraard kunnen de beroepsorganisaties, de klachtencommissie en de accountantskamer hierbij behulpzaam zijn. Ook zal in de fase kort voor en na invoering van het wetsvoorstel informatie worden verstrekt teneinde de gebruikers op dit punt te faciliteren. Voor het geval een gebruiker van accountantsdiensten onverhoopt toch ten onrechte een klacht bij de accountantskamer indient of bij de klachtencommissie (of vice versa) heeft dit voor hem geen nadelige gevolgen. In de Wtra zullen bepalingen worden opgenomen die ertoe strekken dat de klacht wordt doorgezonden naar de bevoegde instantie.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen of na een eventuele afwijzing van een klacht op grond van de thans geldende regeling bij het NIVRA en de NOvAA nog een stap mogelijk is naar een publieke onafhankelijke rechtsprekende instantie.*

De thans geldende regeling bij het NIVRA en de NOvAA is opgenomen in de artikelen 51 en 68 van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (Wet AA) en 33 en 52 van de Wet op de Registeraccountants (Wet RA). In eerste aanleg wordt een klacht behandeld door de Raad van Tucht. Tegen beslissingen van de Raad van Tucht staat op grond van de artikelen 68 van de Wet AA en 52 van de Wet RA beroep open op het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is een gerecht in de zin van artikel 112, tweede lid, van de Grondwet.

Daarnaast kennen de NOvAA en het NIVRA elk een Raad voor Geschillen. Deze Raad voor Geschillen doet uitspraak in burgerrechtelijke geschillen, die terzake van de beroepsuitoefening tussen leden onderling dan wel tussen leden en derden zijn gerezen en schriftelijk aan de Raad zijn voorgelegd. De uitspraak van de Raad voor Geschillen is bindend en tegen de uitspraak staat geen hoger beroep open. Los van dit bindend advies en het tuchtrecht bestaat de mogelijkheid voor partijen een accountant langs civielrechtelijke weg aan te spreken.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen of het waar is dat voor burgers of rechtspersonen die een klacht willen indienen over het functioneren van een accountant in het wetsvoorstel financiële drempels zijn opgenomen.*

*Zo ja, wat daarvan de reden is en hoe de kosten van het indienen van een klacht kunnen worden beperkt of zelfs geheel voorkomen.*

In het wetsvoorstel inzake tuchtrechtspraak voor accountants is een artikel opgenomen op grond waarvan van de indiener van een klacht bij de accountantskamer een griffierecht wordt geheven van € 70,-. Het heffen van een griffierecht draagt ertoe bij dat personen die overwegen een klacht in te dienen gestimuleerd worden een goede afweging te maken. Daarnaast vormt het griffierecht een bijdrage in de kosten van de procedure. Indien de accountant jegens wie een klacht is ingediend na het indienen van een klacht bij de accountantskamer tegemoet komt aan de inhoud van de klacht is hij gehouden het griffierecht aan de klager te vergoeden. Ook indien de klacht uiteindelijk gegrond blijkt te zijn dient de betrokken accountant het griffierecht aan de klager te vergoeden. De accountantskamer zal dit meenemen in de uitspraak. Zoals de leden van de fractie van de PvdA vragen is het inderdaad mogelijk de kosten die samenhangen met het indienen van een klacht, te voorkomen. Het is mogelijk de AFM en de voorzitters van de NOvAA en het NIVRA te wijzen op het gedrag van een bepaalde accountant. Het is mogelijk dat wanneer de AFM of de voorzitter van de NOvAA dan wel de voorzitter van het NIVRA eveneens van oordeel zijn dat een gedraging van een accountant klachtwaardig is, zij zelf een klacht tegen deze accountant indienen. In dat geval hoeft degene die overwoog zelf een klacht in te dienen dit niet meer te doen en kan hij zich in dat opzicht het betalen van een griffierecht besparen.

### **1.10 Effecten voor het bedrijfsleven**

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen de regering waarom zij een zodanig wetsvoorstel indient, dat leidt tot een toename van de administratieve lasten.*

Het wetsvoorstel draagt bij aan het herstellen van het vertrouwen in de financiële markten. Bij een herstel van dit vertrouwen is het brede publiek gebaat, maar ook de accountantsorganisaties die onder toezicht worden gesteld. De noodzaak van publiek onafhankelijk toezicht wordt internationaal onderkend; ook een belangrijk deel van de accountantsorganisaties dringt hierop aan. Uitgangspunt bij de uitwerking van het wetsvoorstel is geweest om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de administratieve lasten zijn door invoering van het wetsvoorstel en of een beperking van de reikwijdte van het begrip «organisatie van openbaar belang» zou kunnen bijdragen aan beperking van onnodige administratieve lasten.*

De administratieve lasten zijn uitvoerig becijferd in de memorie van toelichting. Uit deze becijfering blijkt dat accountantsorganisaties die OOB's controleren met hogere administratieve lasten worden geconfronteerd. Dit vanwege striktere vereisten in de wet bij de uitvoering van de werkzaamheden voor een wettelijke controle. Een beperking van de reikwijdte zal dan ook een effect hebben op de administratieve lasten. Daarbij wordt aangetekend dat de marginale kosten voor de accountantsorganisatie wel zullen afnemen nadat zij eenmaal is ingericht op wettelijke controles van OOB's.

De discussie omtrent de reikwijdte van het begrip OOB heeft vooral een Europese dimensie. Het ligt overigens niet in het voornemen om significant af te wijken van de binnen de Europese Unie te hanteren reikwijdte.

*De leden van de VVD-fractie vroegen inzicht in de administratieve lastendruk indien gebruik wordt gemaakt van een amvb-bepaling. De leden*

*vroegen de regering of zij de mening deelt dat de administratieve lastendruk bijzonder zou kunnen toenemen door alle amvb-mogelijkheden of het niet wenselijk zou zijn dat de regering een kritische blik werpt op de vele amvb-bepalingen. De leden van de VVD-fractie vroegen of er een mogelijkheid is om de rechtszekerheid tegemoet te treden en de administratieve lastendruk te beperken door het verminderen van het grote aantal amvb-mogelijkheden in dit wetsvoorstel.*

In potentie zou de administratieve lastendruk door de mogelijkheid van uitwerking bij algemene maatregel van bestuur kunnen toenemen. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, zal de uitwerking van de in het wetsvoorstel opgenomen hoofdnormen voorzover passend geschieden op basis van bestaande zelfregulering. Waar mogelijk zal eenvoudigweg worden doorverwezen naar de relevante verordeningen of andere bepalingen van de beide beroepsorganisaties. Op die punten waar doorverwijzing naar bestaande normen in de zelfregulering niet volstaat, zal worden voorzien in een regel in een algemene maatregel van bestuur. Bij het opstellen van algemene maatregelen van bestuur zal in ieder geval het streven onverminderd zijn om hieruit voortvloeiende administratieve lasten te beperken.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering van mening is dat er concurrentievervalsing zou kunnen optreden tussen de Big four-kantoren en de kleine accountantsorganisaties door de kosten die zijn verbonden aan de aanvraag voor een vergunning.*

Voor de verkrijging van een vergunning geldt een gelijke toegangseis. Daarvan kan worden aangenomen dat – uitgaande van de huidige kwaliteit van de beroepsuitoefening – toegang kan worden verkregen door iedere huidige, goed functionerende accountantsorganisatie. Op die wijze zal van een marktversturende werking bij de toegang tot die markt niet direct sprake zijn. Bij de kosten die in rekening zullen worden gebracht voor het verlenen van een vergunning wordt rekening gehouden met de omvang van de aanvrager.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen welke maatregelen nodig zijn om de toetreding van nieuwe accountantsorganisaties in het bereik van beursgenoteerde vennootschappen te vergroten. Verder vroegen zij hoe de wettelijke aansprakelijkheid van accountantsorganisaties en de beperkte verzekeraarbaarheid van dat aansprakelijkheidsrisico een rol bij het ontstaan van deze oligopolistische markt speelt en wat daaraan eventueel te doen is.*

Dit wetsvoorstel beoogt niet in te grijpen in de bestaande marktstructuren. Aan de al bestaande marktverhoudingen die een feitelijke oligopolie laten zien voor de controle van beursgenoteerde ondernemingen is niet veel te doen. Het doel van het wetsvoorstel is om de kwaliteit van de accountantscontrole over de brede linie te waarborgen. Bij de uitwerking is rekening gehouden met de benodigde differentiatie in eisen om geen onnodig zware lasten op te leggen voor de kleinere accountantsorganisaties. Wanneer kleinere accountantsorganisaties controles uit gaan voeren bij OOB's zullen zij ook dienen te voldoen aan de daarvoor geldende eisen. Bijkomend effect is wel dat voor beursgenoteerde ondernemingen vast staat dat vergunninghoudende accountantsorganisaties aan de extra eisen voldoen. Uiteindelijk is het aan de afnemers in de markt van accountantsdiensten om ook buiten het bestaande feitelijke oligopolie naar dienstverleners te zoeken.

Volgens accountantsorganisaties leidt de onbeperkte aansprakelijkheid in combinatie met de beperkte verzekeraarbaarheid van aansprakelijkheidsrisico's tot een onaanvaardbaar bedrijfsrisico en draagt het niet bij aan de kwaliteit van de controle. Accountantsorganisaties zouden daardoor minder snel geneigd zijn om een risicovolle klant, zoals een beursgenoteerde onderneming, te aanvaarden. Ook voor de gevestigde grote accountantsorganisaties speelt een dergelijke overweging een rol. Gebleken is dat het reputatierisico in geval van een incident kan leiden tot de ondergang van een van de gevestigde kantoren. «The big five» werd «the big four». Vanuit deze gedachte kan gepleit worden voor een vorm van beperkte aansprakelijkheid voor accountants en hun kantoren. Daar staat de mening tegenover van de Europese Commissie en een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, dat juist een beperking van de aansprakelijkheid geen positief effect heeft op de kwaliteit van de controle. De visie is dat als een accountant goed zijn werk doet volgens de vereiste normen en standaarden hij zich in principe geen zorgen hoeft te maken over aansprakelijkheidsclaims. Overigens blijkt uit cijfers dat de grote accountantsorganisaties in de Verenigde Staten wellicht mede als gevolg van het onafhankelijk toezicht marktaandeel verliezen aan de kleinere accountantsorganisaties.

Aansprakelijkheid in brede zin is momenteel onderwerp van gesprek in Europees verband. Daarnaast is in het Verenigd Koninkrijk op basis van uitgebreid onderzoek onlangs besloten om de aansprakelijkheid van accountants niet te beperken. In een aantal andere landen is overigens wel gekozen voor een vorm van beperking van het aansprakelijkheidsrisico.

Vooralsnog is de regering geen voorstander van een dergelijke beperking.

## **2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 2**

*De leden van de CDA-fractie constateerden dat het niet logisch lijkt provincies en gemeenten onder de werkingssfeer van de Wta te laten vallen.*

Gezien de externe werking van de verantwoording van de gemeenten en provincies dient de wettelijke accountantscontrole onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel te vallen. Aangezien de gemeenteraad en de provinciale staten (als maatschappelijk verkeer) bij hun controlerende taak moeten steunen op de accountantsverklaring bij de verantwoording door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten, is het van belang dat ook aan de accountants die gemeenten en provincies controleren (en de accountantsorganisaties waar ze werkzaam zijn) bepaalde kwaliteitseisen worden gesteld. De controle van de jaarrekening van gemeenten en provincies is daarom opgenomen in de bijlage bij artikel 1 van het wetsvoorstel.

Indien de jaarrekening van gemeenten en provincies wordt gecontroleerd door een gemeentelijke of provinciale accountantsdienst, vallen deze diensten en de daar werkzame accountants niet onder het directe toepassingsbereik van het wetsvoorstel. De eisen van het wetsvoorstel worden wel in de Gemeentewet en de Provinciewet op hen van overeenkomstige toepassing verklaard (zie hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel).

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke organisaties naar de opvatting van de regering aangemerkt gaan worden als «organisaties van openbaar belang». Zij vroegen naar de opvatting van de regering ook alle financiële instellingen (banken, verzekeraars, beleggingsmaatschappijen etc.) onderdeel zijn van de groep «organisaties van openbaar belang»?*

*Ook de leden van de VVD-fractie wilden graag van de regering weten welke organisaties onder de definitie vallen van «organisaties van openbaar belang». Verder vroegen deze leden wat de redenen zijn om de mogelijkheid open te houden de categorie «organisaties van openbaar belang» breder in te vullen dan beursgenoteerde vennootschappen?*

OOB's zijn organisaties wier omvang of functie in het maatschappelijke verkeer van zodanige aard is dat een ondeugdelijke uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijk invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring. Een beperking tot beursgenoteerde vennootschappen zou veronderstellen dat het vertrouwen in de accountantsverklaring alleen kan worden geschaad door de externe accountants bij beursgenoteerde ondernemingen. Ook de in de Europese Unie heersende opvattingen en de conceptringrichtlijn zien het niet zo restrictief. De meest waarschijnlijke uitkomst op dit moment is dat de richtlijn in elk geval beursgenoteerde ondernemingen over de gehele linie als OOB zal aanmerken. Banken en verzekeraars zullen eveneens in de definitie worden opgenomen, met een mogelijkheid voor lidstaten om uitzonderingen op het ruime begrip toe te passen, op basis van kwantitatieve, dan wel kwalitatieve criteria. Daarnaast zal de richtlijn expliciet maken dat het lidstaten vrij staat andere organisaties aan te wijzen op grond van hun omvang of functie in het maatschappelijk verkeer.

Het ligt voor de hand dat op basis van hun functie in het maatschappelijk verkeer beursgenoteerde ondernemingen, kredietinstellingen, verzekeringsmaatschappijen, beleggingsinstellingen, energie- en nutsbedrijven, alsmede grote gemeenten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als OOB's zullen worden aangewezen.

Het wetsvoorstel kiest voor een kwalitatieve definitie. Vanuit de doelstelling van het wetsvoorstel zou een beperking op voorhand tot bijvoorbeeld alleen beursgenoteerde ondernemingen tekortschieten. De precieze invulling van het begrip bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur biedt enige flexibiliteit bij de interpretatie van het begrip OOB. Grotendeels zal daarbij de conceptringrichtlijn worden gevolgd. Op deze wijze wordt voorkomen dat alleen via een wetwijziging een kwantitatief criterium kan worden bijgesteld of een lijst met aangewezen typologieën van organisaties kan worden aangepast.

*Voorts hadden de leden van de fractie van het CDA grote moeite met het gebrek aan afbakening van het begrip OOB (artikel 2). Zij vroegen de regering wat zij in dit verband denkt over het voorstel van de NIVRA en de NOvAA om kwantitatieve criteria vast te stellen betreffende geconsolideerde omzet, geconsolideerd balanstotaal en een geconsolideerd aantal werknemers.*

Hoewel bij de bepaling van dergelijke kwantitatieve criteria zal blijken dat door de jaren heen de ideeën over de optimale hoogte zullen verschillen, lijkt het voorstel van de NOvAA en het NIVRA nuttige en goede aanknopingspunten te bieden voor de verdere uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Verdere analyse is nog nodig met betrekking tot de vraag of de door het NIVRA en de NOvAA voorgestelde (hoogte van de) kwantitatieve criteria voor de verschillende groepen organisaties adequaat zijn.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen of aanwijzing van OOB's bij wet zal geschieden of door middel van een algemene maatregel van bestuur. De leden van de VVD-fractie vroegen of de rechtszekerheid in casu is gediend*

*bij de mogelijkheid om de begripsomschrijving te verruimen bij algemene maatregel van bestuur.*

De aanwijzing van een organisatie als OOB zal geschieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Opgemerkt dient te worden dat het wetsvoorstel een heldere omschrijving biedt van het begrip OOB, doch bij wet daar geen (per definitie) rigide getalsmatig criterium aan koppelt noch bij wet een limitatieve lijst geeft. De regering onderkent dat een getalsmatig criterium of een limitatieve lijst zekerheid biedt. Om die reden zal daarin worden voorzien bij algemene maatregel van bestuur. Daarmee wordt in materiële wetgeving zekerheid geboden. Ten slotte zij opgemerkt dat de principiële keuze voor de reikwijdte van de wet, niet wordt gemaakt in de definitie van het begrip OOB.

*Deze leden vroegen verder of een beperking van de reikwijdte van het begrip «organisaties van openbaar belang» zou kunnen bijdragen aan beperking van de administratieve lastendruk. Zie hierboven het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie (paragraaf 1.10).*

### **Artikel 3**

*De leden van de PvdA-fractie stelden dat de accountantscontroles van de jaarrekeningen van overheden niet onder het wetsvoorstel vallen en vroegen of de accountantscontroles bij ZBO's en RWT's wel onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel vallen.*

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de PvdA-fractie stellen, valt de accountantscontrole van de jaarrekening van gemeentes en provincies onder het wetsvoorstel. Alleen de gemeentelijke accountantsorganisaties (gad's) die de jaarrekening van hun eigen gemeente controleren vallen niet onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel. Om te zorgen dat voor de gad's en de daar werkzame accountants soortgelijke waarborgen gelden als die gelden voor accountantsorganisaties en externe accountants, worden in de Gemeentewet en de Provinciewet de artikelen 12, 16, 17, 20, 23 en 24 op hen van overeenkomstige toepassing verklaard. Indien een gemeente of provincie als OOB wordt aangewezen, zijn de artikelen 18 en 19 van het wetsvoorstel eveneens van overeenkomstige toepassing. De artikelen 13 en 14 worden van overeenkomstige toepassing verklaard op personen die de dagelijkse leiding hebben over het onderdeel van de gemeente of de provincie waarbij de accountants werkzaam zijn (zie hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel).

ZBO's en RWT's kunnen – indien zij bijvoorbeeld een BV of NV zijn – onder Titel 9 van het BW vallen. De controlerende accountantsorganisatie valt in die situatie onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel. Indien in de instellingswet van een ZBO of RWT is bepaald dat externe verantwoording moet worden afgelegd en deze verantwoording moet zijn voorzien van een accountantsverklaring, dan zal deze accountantsverklaring moeten worden afgegeven door een externe accountant. In dat geval is die betreffende instellingswet opgenomen in de bijlage bij artikel 1 van het wetsvoorstel. Indien de verantwoording van een ZBO of RWT primair is bedoeld voor de minister en de accountantsverklaring daarmee niet is bestemd voor het maatschappelijk verkeer, is het niet nodig dat de verklaring wordt afgegeven door een externe accountant. Een dergelijke wet is dan ook niet opgenomen in de bijlage bij artikel 1 van het wetsvoorstel.

#### **Artikel 4**

*De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze kan worden gewaarborgd dat het aantal accountantsorganisaties dat in staat is controles uit te voeren bij de beursgenoteerde ondernemingen niet zodanig klein wordt dat sprake is van een oligopolistische markt.*

In de accountantswereld wordt vaak gesproken over «the big four»; dit zijn de grote accountantskantoren die het merendeel van de markt in handen hebben. Naast deze vier grote accountantskantoren zijn er nog diverse andere kantoren die controles bij beursgenoteerde ondernemingen uitvoeren. Als gekeken wordt naar het aantal accountantsorganisaties dat daadwerkelijk dergelijke controles uitvoert, is de betiteling oligopolie wellicht iets te sterk. Overigens blijkt uit cijfers dat in de Verenigde Staten het marktaandeel van de grotere kantoren afneemt, wellicht mede als gevolg van het verscherpte toezicht. Meerdere «middelgrote» kantoren blijken hiervan te kunnen profiteren. Het wetsvoorstel beoogt niet in te grijpen in de marktwerking. De regering zou een vergelijkbare marktontwikkeling desondanks als welkom ervaren.

#### **Artikel 5**

*De leden van de CDA-fractie vroegen de regering een reactie op de kritiek van het MKB op het voorliggende wetsvoorstel, inhoudende dat een groot aantal van de MKB-bedrijven onnodig op kosten worden gejaagd, doordat zij in de praktijk geen gebruik kunnen maken van de kantoren die niet over een vergunning beschikken, doch die wel de beschikking hebben over hoogopgeleide accountants.*

Indien ondernemingen in het MKB een wettelijke controle moeten laten uitvoeren, zal deze op basis van dit wetsvoorstel dienen te worden uitgevoerd door een accountantsorganisatie die beschikt over een vergunning. Met de vergunning gaan kosten gepaard die accountantsorganisaties waarschijnlijk (gedeeltelijk) door zullen belasten aan hun klanten. Bij de opzet van het toezicht is differentiatie in eisen en kosten een van de uitgangspunten, waardoor kleinere accountantsorganisaties met minder hoge kosten zullen worden geconfronteerd. Welk effect dit heeft op de doorbelasting van kosten is momenteel moeilijk in te schatten. In veel gevallen echter schakelt een MKB-onderneming een accountantsorganisatie in voor andere werkzaamheden dan een wettelijke controle. Hiervoor is geen vergunning nodig en hiermee gaan dan ook geen extra kosten gemoeid die terug te voeren zijn op de eisen uit dit wetsvoorstel. Voor zover de kosten van de hoogopgeleide accountant niet kunnen worden doorbelast omdat de aard van de dienstverlening daar niet om vraagt en de dienst ook kan worden uitgevoerd door medewerkers met een lager arbeidskostenniveau, zal het accountantskantoor zich aan de marktomstandigheden dienen aan te passen. Voor dergelijke dienstverlening zal het kantoor toe kunnen met in ander opzicht gekwalificeerd personeel.

De kans bestaat dat ook accountantsorganisaties die geen wettelijke controles uitvoeren toch een vergunning aan zullen vragen en vervolgens de kosten hiervan door zullen berekenen aan hun klanten. Het staat MKB-ondernemingen volledig vrij om bij de keuze voor een accountantsorganisatie naast het kwaliteitsaspect de prijs een belangrijke rol te laten spelen. Als MKB-ondernemingen massaal zullen kiezen voor accountantsorganisaties met een vergunning, terwijl dit wettelijk niet nodig is, dan bestaat inderdaad de mogelijkheid dat de kosten hoger zullen zijn. Daarnaast staat het MKB-ondernemingen vrij in dergelijke gevallen te kiezen



voor een alternatief in het aanbod op de markt van financiële en aanverwante dienstverlening.

### **Artikel 18**

*De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom is afgezien van de mogelijkheid om in het wetsvoorstel voor accountantsorganisaties die werken voor «Organisaties van Openbaar Belang» te komen tot een verplichte scheiding van enerzijds controle en anderzijds verschillende soorten advieswerkzaamheden, interne ondersteuning van de financiële administraties en interim-management, zoals in de VS in de Sarbanes-Oxley wet is vastgelegd.*

De regering heeft in haar afweging de conclusie getrokken dat het thans niet wenselijk is om accountantsorganisaties die werken voor OOB's een verplichte scheiding van werkzaamheden op te leggen. De systematiek van het wetsvoorstel, namelijk een principle-based-benadering, leidt tot eenzelfde resultaat als een ingrijpend verbod. Bovendien wordt deze benadering ook gehanteerd in de conceptrichtlijn. Het wetsvoorstel bevat het principe dat de accountant en de accountantsorganisatie onafhankelijk zijn. Deze norm is geen andere en ook niet minder stellig dan het onafhankelijkheidsvereiste in de Sarbanes-Oxley Act. Centraal staat de vraag op welke wijze de norm materieel wordt ingevuld. In de rule-based-benadering, waarvoor de Verenigde Staten heeft gekozen, bevat de wet vervolgens tal van voorschriften om te voorzien in de denkbare situaties en vragen die kunnen ontstaan met betrekking tot het onafhankelijkheidsvereiste. Het nadeel van deze benadering is dat de regels ook regelmatig onderhoud vergen om nieuw ontstane vragen en problemen in de praktijk het hoofd te bieden. In de principle-based benadering zullen de externe accountant en de accountantsorganisatie in eerste instantie zelf moeten oordelen over hun onafhankelijkheid, bijvoorbeeld in de situatie waarin de externe accountant of de accountantsorganisatie de controlecliënt op een moment voorafgaande aan de controle heeft geadviseerd. In zo'n situatie zal de externe accountant de vraag dienen te beantwoorden of een (denkbeeldige en geobjectiveerde) onafhankelijke accountant in dezelfde positie eenzelfde besluit zou hebben genomen. Deze toets zal de accountantskamer uiteindelijk ook aanleggen.

### **Artikel 19**

*Volgens de leden van de CDA-fractie zou een lange-termijn-contract tussen de accountant en de te controleren organisatie gewenst zijn. Een dergelijk contract zou alleen verboden kunnen worden door tussenkomst van de AFM. De lengte van dit contract zou kunnen samenvallen met de roulatieperiode. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of zij de idee onderschrijft dat een dergelijke bepaling de onafhankelijkheid van de accountant bevordert, en zo ja, of een dergelijke bepaling dan in de wet dient te worden opgenomen.*

Allereerst wordt opgemerkt dat de roulatieperiode in de conceptrichtlijn thans zeven jaar luidt en dus overeenkomt met de roulatieperiode die is opgenomen in artikel 19 van het wetsvoorstel. Daarnaast bepaalt artikel 36 van de conceptrichtlijn dat de lidstaten dienen te waarborgen dat de accountant(sorganisatie) slechts mag worden ontslagen door de controlecliënt voor zover daar goede gronden voor zijn. Bovendien dienen de accountant(sorganisatie) en de controlecliënt de publiek toezichthouder over het ontslag te informeren indien dat plaatsvindt gedurende de benoemingsperiode en de toezichthouder daarbij te voorzien van een voldoende uitleg van de redenen voor dat ontslag. Zodra de richtlijn in werking is getreden, zal de Wta bij wijzigingswet worden gewijzigd.

## Artikel 23

*De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze in het wetsvoorstel is voorzien in een actieve meldingsplicht voor accountants(-organisaties) bij de bevoegde autoriteiten indien met geconstateerde onjuistheden, onvolkomenheden of vermoedens van fraude door die opdrachtgever niet adequaat wordt omgegaan.*

Het wetsvoorstel voorziet niet in een actieve meldingsplicht voor accountantsorganisaties. Voor zover de externe accountant gevallen van fraude of andere strafrechtelijk relevante malversaties op het spoor komt, gelden de verordeningen op de fraudemelding van de NOvAA d.d. 20 juni 1994<sup>1</sup> onderscheidenlijk het NIVRA d.d. 21 juni 1994<sup>2</sup>. Deze verordeningen komen inhoudelijk overeen.

Artikel 2 van beide verordeningen bepaalt dat de accountant die bij de uitvoering van zijn controleopdracht aanwijzingen van fraude heeft verkregen, zijn verdere onderzoek zodanig inricht dat hij een hoge mate van zekerheid verkrijgt over het al dan niet aanwezig zijn van fraude, ongeacht de mogelijke omvang en aard van de fraude. De accountant stelt de leiding van de controlecliënt schriftelijk op de hoogte van zijn aanwijzingen, voor zover hij dit niet strijdig acht met het doel van zijn onderzoek. Indien de accountant aanwijzingen heeft van directiefraude, stelt hij het orgaan dat toezicht houdt op de hoogste leiding van die controlecliënt (bijvoorbeeld Raad van Commissarissen) schriftelijk op de hoogte. Het toezichthoudend orgaan wordt door hem schriftelijk ingelicht indien a) het directiefraude betreft, b) de leiding van de controlecliënt geen toereikende maatregelen treft om de gevolgen van fraude voor zover mogelijk ongedaan te maken en om herhaling daarvan te voorkomen, of c) de fraude van materieel belang voor de financiële verantwoording is. De accountant geeft zijn opdracht terug indien de leiding respectievelijk het toezichthoudend orgaan van de huishouding, waarbij hij optreedt, niet binnen redelijke termijn nadat hij de leiding of het toezichthoudend orgaan daarop heeft gewezen, toereikende maatregelen neemt om de gevolgen van fraude van materieel belang voor zover mogelijk ongedaan te maken en om herhaling daarvan te voorkomen.

Artikel 3 van deze verordeningen bepaalt dat indien het teruggeven van de opdracht, wegens een reden als bedoeld in artikel 2, derde lid, een wettelijk verplichte controle van een financiële verantwoording betreft, de accountant de Forensische Accountantsgroep van het Korps landelijke politiediensten te Driebergen (centraal meldpunt) hiervan onverwijld schriftelijk in kennis stelt. De accountant stelt het centraal meldpunt eveneens onverwijld schriftelijk in kennis, indien zijn opdrachtgever de opdracht tot wettelijke verplichte controle van de financiële verantwoording beëindigt, nadat de leiding of het toezichthoudend orgaan van de controlecliënt, waarbij hij optrad, in gebreke is gebleven toereikende maatregelen te nemen om de gevolgen van fraude van materieel belang, voor zover mogelijk ongedaan te maken en om herhaling daarvan te voorkomen. De melding geschiedt met opgave van de aard van de vermoede fraude.

*Tot slot vroegen deze leden welke sancties ter beschikking staan als accountants(-organisaties) in gebreke blijven bij het adequaat melden van geconstateerde onjuistheden, onvolkomenheden of vermoedens van fraude.*

<sup>1</sup> Stcrt. 1994, 177, laatstelijk gewijzigd bij verordening van 8 juni 2004, Stcrt. 2004, 158.

<sup>2</sup> Stcrt. 1994, 177, laatstelijk gewijzigd bij verordening van 30 november 1994, Stcrt. 1995, nr. 48.

De beroepsorganisaties zien toe op de naleving van hun verordeningen. Indien blijkt dat een externe accountant de verordening op de fraudemelding overtreedt, kunnen de beroepsorganisaties de externe accoun-

tant daarop aanspreken en eventueel voor de accountantskamer brengen. De accountantskamer kan de accountant o.a. een geldboete opleggen.

## **Artikel 25**

*De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom voor de formulering van dat artikel is gekozen, omdat de zinsnede «met het oog op de waarborging van de publieke functie» een bijzonder open norm lijkt.*

Het wetsvoorstel is ingediend «met het oog op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring». De afweging waarvan sprake is in artikel 25 hangt samen met het presteren van de beroepsorganisaties in het kader van de doelstelling van het wetsvoorstel. Daarbij is het onontkoombaar de afwegingen ten aanzien van het nemen van de stap om ook anderen dan registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten toe te laten tot het domein van de wettelijke controle, te plaatsen binnen de doelstelling van de wet en de daarin voor het bereiken van die doelstelling neergelegde kaders.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of het de intentie van de regering is om het verschil tussen RA en AA in de toekomst te kunnen opheffen.*

Op dit moment heeft de regering niet de intentie om door het voorstellen van een daartoe strekkende wetwijziging het – gezien vanuit de bevoegdheden en taak zoals deze zijn opgenomen in de Wet RA en de Wet op de Accountant-Administratieconsulent AA niet kritische – verschil tussen de registeraccountant en de Accountant-Administratieconsulent op te heffen. Het wetsvoorstel treedt niet onmiddellijk in de structuren die van oudsher zijn ontstaan, maar belemmert anderzijds een eventuele stelselwijziging niet.

## **Artikel 37**

*De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering hoe de onafhankelijkheid van het publieke toezicht door de AFM zich verhoudt tot het feit dat de kosten van dat toezicht voor rekening komen van de gecontroleerde accountants(-organisaties).*

Onafhankelijk publiek toezicht impliceert dat van overheidswege toezicht op bijvoorbeeld een beroepsgroep wordt georganiseerd dat los staat van deze beroepsgroep. Dergelijk toezicht brengt onlosmakelijk toezichtkosten met zich mee. Het uitgangspunt bij de toerekening van de toezichtkosten is conform de eerder aan de Tweede Kamer toegestuurde nota «Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector»<sup>1</sup>: marktpartijen betalen op basis van het profijtbeginsel zelf de afzonderlijk toerekenbare toezichtkosten en de kosten van het reguliere toezicht. De rijksoverheid financiert op basis van het rijksbrede toetsingskader Maat Houden deels de kosten van handhaving.

De gedachte achter het profijtbeginsel is dat marktpartijen en hun cliënten primair profijt hebben van het toezicht. Dit profijt vloeit voort uit de algemene doelstellingen van onafhankelijk publiek toezicht, namelijk goed werkende financiële markten, stabiliteit en bescherming van consumenten of beleggers. Op basis van dit profijtbeginsel worden de kosten van regulier toezicht en afzonderlijke toezichthandelingen doorberekend aan de onder toezicht gestelde marktpartijen. Eventuele doorberekening aan cliënten is de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen. Vanuit publiek belang vindt wel financiering door de rijksoverheid plaats van de repressieve handhavingskosten, alsmede van de kosten van Wet melding ongebruikelijke transacties, de Wet identificatie bij dienstverlening en de Sanctiewet 1977.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2002/03, 28 122, nr. 16.

De onafhankelijkheid van de AFM ten opzichte van de onder toezicht gestelde accountantsorganisaties, die een deel van de toezichtkosten krijgen doorberekend, is op verschillende manieren gewaarborgd. Het optreden van de AFM heeft een wettelijke basis met ultieme toetsing door de rechterlijke macht. De begroting van de AFM dient aan de Minister van Financiën ter goedkeuring voorgelegd te worden. Ook bepaalt de Minister van Financiën op advies van de AFM welke toezichtkosten aan de sector worden doorbelast; tegen deze beslissing is geen beroep of bezwaar mogelijk.

*De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om een nadere toelichting op het punt dat de financiering van het toezicht geheel ten laste van de onder toezicht gestelden wordt gebracht, terwijl de herziene Achtste EU-richtlijn, versie 13 september 2004, t.a.v. de financiering onder sectie IX, punt 7 wordt gesteld: «... The system of public oversight must be adequately funded. The funding for the public oversight system must be secure and free from any possible undue influence by statutory auditors or audit firms ...». Deze leden vroegen de regering of hieruit niet voortvloeit dat er dus ook een gedeelte uit de algemene middelen moet komen*

In de conceptrichtlijn is de invoering van onafhankelijk publiek toezicht één van de belangrijkste elementen. In artikel 31 worden de diverse principes voor dit onafhankelijke publieke toezicht opgesomd. Punt 7 gaat in op de bekostiging van het toezicht; de bekostiging dient zodanig geregeld te zijn dat de onder toezicht gestelden geen invloed kunnen uitoefenen op het daadwerkelijke toezicht. Bekostiging van het toezicht door de onder toezicht gestelde organisaties is hiermee niet in strijd, zo lang er voldoende waarborgen getroffen worden dat zij geen directe of indirecte invloed uit kunnen oefenen op het daadwerkelijke handelen van de toezichthouder.

#### **Artikel 48 t/m 57**

*De leden van de fractie van de SP vroegen waarom niet is aangesloten bij de veel hogere boetemaxima uit de Mededingingswet waarbij de boete maximaal 10 procent van de omzet bedraagt.*

Tijdens de behandeling van het voorstel van Wet financiële dienstverlening heeft de Minister van Financiën aangegeven dat deze materie op dit moment wordt bezien op het terrein van de financiële toezichtwetgeving. Er wordt gekeken naar de hoogte van de boete, het straffen van veelplegers en het straffen van individuele bestuurders. De Tweede Kamer zal hierover dit najaar worden geïnformeerd. Het is onverstandig de boetestructuur in dit wetsvoorstel te laten afwijken van de boetestructuur zoals die ook in alle andere financiële toezichtwetten is vastgelegd. Het invoeren van een nieuw systeem in de Wta leidt tot inconsistentie die verwarrend is en rechtsongelijkheid tot gevolg kan hebben wanneer vergelijkbare overtredingen verschillend worden beboet. Om daadwerkelijk de boetestructuur van de Wta te wijzigen gaat het voorstel van de leden van de fractie van de SP niet ver genoeg. Het systeem van boetecategorieën biedt de accountantsorganisatie bepaalde waarborgen tegen willekeur. Deze waarborgen zijn van belang voor een eerlijk proces. Er zullen in ieder geval vervangende waarborgen moeten worden opgenomen. Dit vraagt de nodige zorgvuldigheid en daarmee de nodige tijd. De regering meent echter wel dat zorgvuldig naar de hoogte van de boete moet worden gekeken.

## **Artikel 76**

*De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een reactie op de uitspraak van deze leden dat de formulering van artikel 76 een bron van misverstanden vormt.*

De regering is het eens met de leden van de CDA-fractie dat dit overgangsartikel een bron van misverstanden vormt. In de bijgaande nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 76 te doen vervallen. Immers de nadere voorschriften inzake onafhankelijkheid van de accountant die zijn vastgesteld door de NOvAA en het NIVRA (december 2002) zijn van toepassing op de externe accountant die per definitie een registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent is. In paragraaf 5.2 van de nadere voorschriften is bepaald dat administratieve dienstverlening en werkzaamheden met betrekking tot het opstellen van de jaarrekening voor OOB's niet zijn toegestaan. Uitzondering op dit voorschrift vormt incidentele assistentie in noodgevallen bij werkzaamheden van «administratieve-technische» aard, waarbij bovendien geen beslissingen worden genomen over de waardering van posten en het vaststellen van voorzieningen. Een dergelijke situatie kan zich voordoen wanneer de accountant als gevolg van externe en onvoorziene gebeurtenissen de enige persoon is die over de middelen en de vereiste kennis van de systemen en procedures van de controlecliënt beschikt om hem bij te staan bij de tijdige opstelling van zijn rekeningen en jaarrekening. Een bepaalde situatie kan als een noodgeval worden beschouwd wanneer de weigering van de accountant om deze assistentie te verlenen, in ernstige problemen voor de controlecliënt zou resulteren (bijvoorbeeld intrekking van de financiering) of zelfs zijn voortbestaan in het gedrang zou brengen. Ook in een dergelijke nood situatie mag de accountant echter niet bij enigerlei definitieve beslissing betrokken zijn en moet hij steeds zoveel mogelijk met de toestemming van de cliënt handelen. Hij dient tevens aanvullende waarborgen te overwegen die hem in staat stellen het onafhankelijkheidsrisico tot een minimum te beperken. Indien mogelijk dient hij de situatie met het toezichthoudend orgaan van de controlecliënt te bespreken. Tevens moet hij erop toezien dat de door hem verleende diensten in de jaarrekening zijn vermeld en gemotiveerd. Tevens mag de administratieve dienstverlening in een nood situatie geen structureel karakter krijgen.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm