

Vergaderjaar 2004–2005

29 658

Wet toezicht accountantsorganisaties

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2005

Tijdens de inbreng van de leden Van Egerschot, Douma, Vendrik, Gerken, De Haan, Rouvoet op donderdag 27 januari jl. zijn verschillende vragen gesteld over elementen uit de Wta. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt een aantal van deze vragen in deze brief te beantwoorden. In een separate brief bied ik u een derde nota van wijziging aan inzake de Wta (29 658, nr. 36).

Reikwijdte van het wetsvoorstel

De reikwijdte van de Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht en het door de Raad van de Europese Unie op 7 december 2004 aangenomen richtlijnvoorstel (hierna: de richtlijn) is de wettelijke controle. Behoudens de theoretisch te achten kans dat de behandeling in het Europees Parlement leidt tot beperking van de reikwijdte van de richtlijn, vallen straks alle wettelijke controles onder het regiem van de richtlijn. De logica achter deze keuze is als volgt. De wetgever kiest er voor vanuit het algemeen belang voor in bepaalde gevallen een accountantscontrole verplicht te stellen. Aangezien de regels die zien op de accountant en de accountantsorganisatie juist vanuit datzelfde publiek belang worden gesteld, ligt een publieke borging van de activiteiten van het accountantsberoep langs precies deze lijnen in de rede.

De wetgever ontziet bij de selectie van de wettelijke controles op voorhand de meeste kleine en middelgrote bedrijven. In de artikelen 396 en 397 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn de grensbedragen voor het jaarrekeningenrecht bepaald. Deze bedragen bepalen de grenzen tussen klein- en middelgrote en middelgrote en grote rechtspersonen. De grensbedragen zijn een uitvloeisel van de Vierde Richtlijn Vennootschapsrecht (nr. 78/660/EEG) en worden iedere vijf jaar geïndexeerd. De huidige grensbedragen, voor boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2004:

	Klein	Middelgroot	Groot
Waarde activa	< € 3 650 000	< € 14 600 000	> € 14 600 000
Netto-omzet	< € 7 300 000	< € 29 200 000	> € 29 200 000
Aantal werknemers	< 50	< 250	> 250

De richtlijn werkt de hierboven beschreven logica uit in de artikelen 1 en 2 van de richtlijn. Deze artikelen stellen dat de reikwijdte beperkt is tot de wettelijke controle, voorzover deze wettelijke controle wordt voorgeschreven bij Gemeenschapsrecht. Het Gemeenschapsrecht schrijft in de volgende vier richtlijnen wettelijke controles voor:

- De Vierde richtlijn 78/660/EEG van 25 juli 1978 betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschappen. De regels in deze richtlijn zijn van toepassing op de volgende Nederlandse vennootschappen: *NV's en BV's*.
- De Zevende richtlijn 1983/349/EEG van 13 juli 1983 betreffende de geconsolideerde jaarrekening: *NV's en BV's*;
- Richtlijn 1986/635/EEG van 8 december 1986 betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van *banken en andere financiële instellingen*.
- Richtlijn 1991/674/EEG van 19 december 1991 betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekeningen van *verzekeringsondernemingen*.

Deze richtlijnen zijn – zoals hierboven al aangegeven – geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek. De bijlage bij het wetsvoorstel bevat geen andere accountantscontroles dan de » wettelijke controles» voortvloeiende uit Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De bovenstaande interpretatie van de richtlijn is desgevraagd op vrijdag 28 januari 2005 nogmaals onderschreven door de Europese Commissie.

Evenals in het wetsvoorstel kent de richtlijn een regulier en een verzwaard regiem. Het verzwaard regiem is uitsluitend van toepassing op «public interest entities», de zogenoemde organisatie van openbaar belang (OOB's). In hoofdstuk 11 van de richtlijn zijn de bijzondere vereisten opgenomen die gelden indien een OOB door een accountantsorganisatie wordt gecontroleerd. Een controle bij een OOB dient aan zwaardere eisen te voldoen, dan een reguliere wettelijke controle. De aanvullende eisen voor een OOB-controle zijn in het wetsvoorstel opgenomen in afdeling 3.1.3.

De keuze voor een bredere reikwijdte dan alleen de controle bij OOB's is overigens ook op inhoudelijke gronden goed te verdedigen. De grote beurschandalen hoeven niet in de herinnering geroepen te worden en zijn bij een ieder bekend. Dat neemt niet weg dat een ook vergroting van de betrouwbaarheid van de financiële informatie die door het MKB wordt verstrekt wenselijk is. Naar aanleiding van de bouwfraude heeft de NMa bijvoorbeeld meer dan 300 boetes opgelegd, waarvan een groot deel aan MKB-instellingen en ook aan de accountant van MKB-instellingen. Ook bij de boetes is weer een differentiatie toegepast om het MKB niet op concurrentieachterstand te zetten.

In lijn met de wensen van de kamerleden Van Egerschot en De Haan wordt middels de derde nota van wijziging opgenomen definitie van het begrip OOB verhelderd door aan te sluiten bij de definitie uit de richtlijn. Dit om de onzekerheid over de definitieve uitwerking van het begrip OOB weg te nemen.

Ter verdere verduidelijking van het onderscheid tussen de twee regimes en met het oog op de administratieve lasten wordt in de derde nota van wijziging inzake de Wta bovendien een gedifferentieerd vergunningstelsel

voorgesteld. Hiermee wordt, in lijn met het verzoek van verschillende fracties, wettelijk verankerd dat de administratieve lasten voor accountantskantoren die geen OOB's controleren beperkt zal zijn. Hierdoor wordt beter inzichtelijk gemaakt dat het mijn uitdrukkelijke bedoeling is om de kleine accountantskantoren niet te belasten met toezichtkosten die voor hen niet gerechtvaardigd zijn. Accountantskantoren die geen OOB's controleren, kunnen volstaan met een basisvergunning. De accountantsorganisatie die een OOB controleert, dient over een uitgebreide vergunning te beschikken.

Voor het toezicht op overheidsorganen, naar aanleiding van de vraag van GroenLinks, geldt dat ook de verantwoording van provincies en gemeenten een publiek/extern karakter heeft. De wettelijke accountantscontrole dient dan ook binnen de reikwijdte van de Wta te vallen. Alleen 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.

Vergunningplicht

In antwoord op de vragen van de VVD en SP over de kantoorvergunning kan worden opgemerkt dat formeel gezien niet uit de richtlijn volgt dat een kantoorvergunning nodig is. De richtlijn schrijft voor dat alle accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren door de onafhankelijke toezichthouder goedgekeurd moeten worden en in een register opgenomen. Materieel gezien komt dit wel neer op een stelsel van kantoorvergunningen. Vooral vanwege het belang dat in de richtlijn wordt gehecht aan de systemen van kwaliteitsbeheersing bij accountantsorganisaties is een duidelijk stempel van goedkeuring vooraf door de toezichthouder van belang. Bovendien sluit een vergunningstelsel aan bij vergelijkbare toezichtgebieden van de AFM.

De Sarbanes-Oxley Act kent een registratiesysteem. De eisen die de PCAOB stelt in het kader van deze registratie resulteren echter niet in een lichter systeem. Een systeem van registratie hoeft dus zeker niet te betekenen dat de eisen minder zwaar worden.

De kosten van de vergunning zijn derhalve met name afhankelijk van de eisen die in het kader van registratie/vergunning worden gesteld. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt wordt in de derde nota van wijziging een expliciet onderscheid tussen een licht en een zwaar regiem wettelijk verankerd. Hiermee wordt uitdrukkelijk geregeld dat bij de kosten voor vergunning én toezicht een differentiatie worden toegepast.

Eisen met betrekking tot onafhankelijk publiek toezicht

Bij de vraag van de VVD-fractie over de eisen met betrekking tot het onafhankelijk publiek toezicht en de vraag van het CDA of het huidige systeem voldoet, is vooral artikel 31 uit de richtlijn relevant. Onafhankelijk publiek toezicht op een beroepsgroep betekent dat een beroepsorganisatie hierbij geen eindverantwoordelijkheid kan dragen. Dit blijkt ook uit de richtlijn:

Article 31 Principles of public oversight:

Lid (2): All statutory auditors and audit firms must be subject to public oversight.

Lid (3): The system of public oversight must be governed by non-practitioners who are knowledgeable in the areas relevant to

statutory audit. Member States may however allow a minority of practitioners to be involved in the governance of the public oversight system. Persons involved in the governance of the public oversight system must be selected under an independent and transparent nomination procedure.

De richtlijn vereist dat een minderheid van de leden van het bestuur van de toezichthouder die het dagelijks beleid bepalen «practitioners» mogen zijn, zoals ook opgenomen in amendement nr. 31 van het lid Douma (PvdA). Dit principe is verder uitgewerkt in de derde nota van wijziging. Ook dient sprake te zijn van een onafhankelijke, transparante benoemingsprocedure. Een Raad van Toezicht die door een verordening van de beroepsorganisatie wordt ingesteld – de constructie van de NOvAA – voldoet bijvoorbeeld niet aan de eisen met betrekking tot onafhankelijk publiek toezicht. Daarnaast zijn het vierde en vijfde lid relevant:

Lid (4): The system of public oversight must have the ultimate responsibility for the oversight of:

(a) the approval and registration of statutory auditors and audit firms, and

(b) the adoption of standards on ethics, internal quality control of audit firms and auditing, and

(c) continuous education, quality assurance and investigative and disciplinary systems.

Lid (5): The system of public oversight must have the right, where necessary, to conduct investigations on statutory auditors and audit firms and must have the right to take appropriate action.

De toezichthouder dient onderzoeks- en sanctionerende bevoegdheden te hebben. In de Nederlandse verhoudingen impliceert dit een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) als toezichthouder en niet een openbaar lichaam. Bepalingen als bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wta inzake rekening en verantwoording van de AFM zijn in dat kader noodzakelijk. Het meer onafhankelijk positioneren van de beroepsorganisaties (openbare lichamen) volstaat dus niet.

Brede wettelijke bescherming accountant

Naar aanleiding van de opmerkingen van de PvdA, GroenLinks en de SP over de brede bescherming van accountants het volgende. Het wetsvoorstel maakt een onderscheid naar een viertal domeinen. De domeinen A, B en C zijn voorbehouden aan accountants. De werkzaamheden in domein D kunnen echter evengoed door anderen dan accountants uitgevoerd worden. Uitbreiding van het wettelijk monopolie van accountants tot domein D is derhalve niet wenselijk. Een blijvende brede bescherming van het accountantsberoep is dat wel. Daarom blijven de titels RA en AA gehandhaafd en blijft de status van de beroepsorganisaties het NIVRA en de NOvAA onveranderd. De status van de beroepsorganisaties is belangrijk bij de bescherming van het brede beroep; zij zien immers toe op de naleving van de beroeps- en gedragsregels.

De motie Van Baalen verzocht om een handhaving van een brede wettelijke bescherming van accountants als reactie op de ideeën van het kabinet om de status van de beroepsorganisaties en de bestaande accountantstitels ter discussie te stellen. De stelling dat door het niet uitbreiden van de wettelijke exclusiviteit het wetsvoorstel in strijd is met deze motie onderschrijf ik niet. De situatie van het moment van de motie

Van Baalen blijft onveranderd in die zin dat alleen voor het domein van de wettelijke controles onafhankelijk publiek toezicht wordt toegevoegd. Dit is conform de richtlijn.

Daarnaast hebben de PvdA- en SP-fracties amendementen ingediend met betrekking tot artikel 25. Dit artikel is ook van belang bij de wettelijke bescherming in combinatie met onafhankelijk publiek toezicht. De strekking van artikel 25 uit de Wta is dat bij algemene maatregel van bestuur – naast de in artikel 24 bedoelde personen – andere personen of categorieën van personen kunnen worden aangewezen als externe accountant. Artikel 24 behoudt feitelijk het wettelijk monopolie, ook voor de uitvoering van de wettelijke controle, voor aan een RA of AA.

Artikel 25 is op drie manieren van belang:

- a) Het bestaan van artikel 25 creëert een prikkel voor de bestaande beroepsorganisaties om het publieke belang op een wijze te borgen die goed aansluit bij de wensen van de accountantsorganisaties en de wettelijke eisen. In de huidige structuur bestaan geen publieke verantwoordingsmomenten voor de beroepsorganisaties. De exclusiviteit is in de wet geregeld, evenwel niet onaantastbaar. Denkbaar is dat al dan niet via afsplitsing, in de toekomst een nieuwe beroepsorganisatie ontstaat, die mogelijk beter inspelt op de behoefte van (een deel van) de accountantsorganisaties. Artikel 25 maakt het dan mogelijk het wettelijke monopolie dat in artikel 24 is geregeld te doorbreken.
- b) De richtlijn maakt artikel 25 noodzakelijk; dit blijkt voornamelijk uit artikel 3, tweede lid:

Article 3 Approval of statutory auditors and audit firms

Lid (1): Statutory audits shall be carried out only by statutory auditors or audit firms which are approved by the Member State requiring the statutory audit.

Lid (2): Each Member State shall designate competent authorities which shall be responsible for approving statutory auditors and audit firms. The competent authorities may be professional associations provided that they are subject to a system of public oversight as provided for in this Directive.

Artikel 24 zorgt er de facto voor dat de NOvAA of het NIVRA bepaalt wie mag optreden als externe accountant. Dit staat op gespannen voet met de hierboven geciteerde bepaling uit de richtlijn. Artikel 25 is nodig om de spanning op te lossen. Het feit dat het monopolie van artikel 24 kan worden opgeheven, zorgt ervoor dat er, in potentie, voldoende publieke betrokkenheid is bij de vraag wie als externe accountant actief kan zijn. Het schrappen van artikel 25 impliceert derhalve een strijdigheid met de richtlijn.

- c) Ten derde is artikel 25 van belang voor de erkenning van de Wta door de PCAOB. Zie hiervoor verder «Wta en goedkeuring PCAOB».

Tuchtrecht

De leden de Haan en Rouvoet vroegen ondergetekende nader te willen ingaan op de verhouding tussen toezicht en tuchtrecht. In aansluiting hierop wordt tevens ingegaan op het voorstel van de heer de Haan om het toezicht ten aanzien van niet-OOB's op te dragen aan de instantie die met het tuchtrecht ten aanzien van deze organisaties belast is.

Het houden van toezicht op het handelen van de beroepsgroep omvat het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Dit vergt een visie van de toezichthouder op welke wijze deze toezicht gaat houden ten aanzien van de regels die voor een bepaalde beroepsgroep van kracht zijn. De toezichthouder zal in dat kader een handhavingsbeleid ontwikkelen en publiceren. Ik verwijs in dit verband ook naar het kabinetsstandpunt «Visie op toezicht» (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 50) waar dit nader wordt uitgewerkt. Teneinde de toezichthoudende taak goed te vervullen dient de organisatie van de toezichthouder ingesteld te zijn op het verzamelen van informatie, oordeelsvorming over de verkregen informatie en op interventies indien geoordeeld wordt dat aanwijzingen bestaan dat geldende normen worden overtreden. Het toezicht vergt in dit verband een actieve rol.

In vergelijking met de actieve rol bij het toezicht is het tuchtrecht repressief van aard. Tuchtrecht ziet op het beïnvloeden, beoordelen en in geval van een overtreding van de normen van de beroepsgroep het sanctioneren van het handelen. Een tuchtrechtelijk college zal pas een klacht behandelen wanneer deze is ingediend en niet zelfstandig gaan controleren of een accountant iets misdaan heeft om vervolgens een tuchtzaak te starten. Indien het tuchtrechtelijk college dit wel zou doen brengt dit met zich dat de tuchtrechters die in de toezichthoudende fase betrokken zijn geweest in het kader van de onafhankelijke oordeelsvorming niet kunnen worden ingezet in de tuchtrechtelijke fase. Hoe groter de toezichthoudende rol van een tuchtcollege is des te eerder zal dit een belemmering vormen voor het uitoefenen van de tuchtrechtelijke taak.

Samenvattend is het gebruikelijk dat toezichthoudende bevoegdheden en de besluitvorming om zaken aan een tuchtrechter voor te leggen worden belegd bij een ander orgaan dan het college dat met tuchtrechtspraak is belast. De mate waarin deze taken wringen wordt sterker bij een intensivering van het toezicht in de hiervoor genoemde zin. Daarom is het niet wenselijk het voorstel van de heer de Haan over te nemen om de tuchtrechter te belasten met toezichthoudende taken. Een scheiding tussen toezicht en tuchtrecht is daarom gewenst.

Voorhangprocedure bij algemene maatregel van bestuur

Om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken, is gekozen voor een model waarin gebruik gemaakt kan worden van bestaande regelgeving. De beroepsorganisaties zijn zeer goed geëquipeerd om de zeer gedetailleerde regelgeving vanuit de internationale context te vertalen naar de Nederlandse situatie. Wel is het noodzakelijk dat de regelgeving van de beroepsorganisaties voldoende juridische verankering heeft – via een amvb – om onafhankelijk publiek toezicht mogelijk te maken. Rechtstreekse verwijzing naar de zelfregulering is niet wenselijk vanuit monopoliegedachten en zal bovendien niet voldoende zijn voor de VS om het Nederlandse stelsel te erkennen.

De bestaande beroepsorganisaties zullen wel, binnen de eindverantwoordelijkheid van de AFM, in de dagelijkse praktijk een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteitsborging van de wettelijke controles. Buiten dit domein blijft hun bestaande taak ter borging van het brede beroep onverminderd van kracht.

In de bijgevoegde derde nota van wijziging is invulling gegeven aan de wens van de verschillende fracties om de diverse algemene maatregelen van bestuur via een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer voor te leggen. De amvb's zullen veelal kapstokbepalingen bevatten met de mogelijkheid voor de beroepsorganisaties om deze regels uit te werken. Op deze wijze kan aangesloten worden bij de bestaande regelgeving

vanuit de zelfregulering. De beroepsgroep kan dan, onder goedkeuring van de minister, *invulling* geven aan de onafhankelijke en door de wetgever opgestelde hoofdnormen.

Onafhankelijkheid

De gekozen systematiek met betrekking tot de onafhankelijkheid sluit aan bij de Europese benadering en past binnen de brede «principle based»-benadering van het wetsvoorstel. De wet kent als een van de hoofdnormen dat de accountant(sorganisatie) onafhankelijk is. Deze hoofdnorm is duidelijk. De vraag is of een reeks van specifieke verboden en geboden de norm moeten invullen. Of dat via een zelftoets wordt beoordeeld of de aanwezige risico's in voldoende mate via mitigerende maatregelen verholpen kunnen worden, zodat sprake kan zijn van een onafhankelijk oordeel. De zelftoets dient gedocumenteerd te worden, opdat de toezichthouder achteraf gefundeerd haar mening kan vormen over de onafhankelijkheid van de accountant(sorganisatie). Die zelftoets zal door de accountantskamer in een procedure worden afgezet tegen wat een onafhankelijk accountant betaamt. Dit is een stevige verankering van de norm. Het voordeel van een principebenadering ten opzichte van een «rule based»-benadering is dat het moeilijker is om de mazen in de wet te vinden.

De onafhankelijkheid zou desondanks eerder in het geding zijn bij beursgenoteerde ondernemingen getuige de geconstateerde gevallen van beursfraude. Het betekent echter niet dat er nooit sprake is van een «afhankelijk oordeel» van zijn accountant. Wel wegen de diverse risico's met betrekking tot de onafhankelijkheid natuurlijk zwaarder bij een beursgenoteerde onderneming.

Een vijftal fracties vraagt in dit kader of het niet de voorkeur verdient om een accountant die een OOB controleert, te verplichten af te zien van advisering bij dezelfde cliënt.

Op dit punt is ondergetekende echter voorstander van de Europese lijn. Vanuit de «level playing field»-gedachte heeft «gold plating» vrijwel altijd nadelen. In de algemene maatregel van bestuur zal worden aangesloten bij de regelgeving van de beroepsorganisaties, die de aanbeveling van de Europese Commissie op dit hebben uitgewerkt in hun nadere voorschriften. De algemene maatregel van bestuur zal verder de mogelijkheid bieden om, indien nodig, op een later moment aanvullende regels te stellen, mocht blijken dat de regels van de beroepsorganisaties niet voldoen.

De SEC heeft in haar beleidsvoornemens vermeld een scherpe scheiding tussen controle- en advieswerkzaamheden aan te willen brengen, maar heeft op een later moment de conclusie getrokken dat een dergelijke strikte scheiding niet bijdraagt aan de kwaliteit van de controle. Ook dat is een argument om geen strikte scheiding tussen controle en advies aan te brengen.

Het CDA is van mening dat de onafhankelijkheid van de accountant meer wordt gewaarborgd door lange termijncontracten. Op zich vormt het sluiten van een lange termijncontract zelf geen extra waarborg voor de onafhankelijkheid; daarnaast voert het te ver om ondernemingen te verplichten accountants voor meerdere jaren in te huren. De mogelijke kwetsbaarheid ligt eerder bij de mogelijkheden tot ontbinding van een contract (zie ook de opmerking van de PvdA). In dit kader kent de richtlijn een bepaling dat de accountant slechts op goede gronden (tussentijds) ontslagen mag worden en dat een ontslag beargumenteerd dient te worden richting de toezichthouder. Gezien het feit dat deze bepaling uit de richtlijn ook een corporate governance-aspect bevat, waardoor het onder-

havige wetsvoorstel mogelijk niet de meest geschikte plek is om dit onderwerp te regelen, zal nader worden bekeken hoe dit wettechnisch het best kan worden verwerkt.

Het door de VVD-fractie ingediende amendement nr. 19 behelst het schrappen van de artikelen 21 en 22. Artikel 21 gaat over de verplichting om eventueel andere personen dan accountants eisen met betrekking tot onafhankelijkheid op te leggen. Artikel 22 handelt over de betrouwbaarheid van andere personen dan de dagelijkse beleidsbepalers bij accountantsorganisaties. In de derde nota van wijziging wordt, overeenkomstig het amendement, voorgesteld deze artikelen te schrappen.

De VVD-fractie heeft uitleg gevraagd omtrent de keuze voor partnerroulatie, terwijl GroenLinks en de SP de voorkeur voor kantoorroulatie hebben uitgesproken. De richtlijn beschrijft in artikel 40 met betrekking tot de verplichte roulatie momenteel nog een tweetal opties. Uitgangspunt is partnerroulatie. Indien gekozen wordt voor kantoorroulatie, dan zal de betrokken partner in ieder geval ook dienen te rouleren. Ontduiking van de partnerroulatie door over te stappen naar het nieuwe accountantskantoor van de cliënt is dus niet toegestaan. De verwachting is dat het Europees Parlement een amendement in zal dienen, waardoor de expliciete optie van kantoorroulatie in de definitieve richtlijn komt te vervallen. Gezien het »minimum harmonisatie«-karakter van de richtlijn houden lidstaten in dat geval desondanks de optie van kantoorroulatie. Deze optie steunt ondergetekende echter niet. Wetenschappelijke onderzoek ondersteunen de visie dat de wisseling van accountantskantoor afbreuk doet aan de kwaliteit van de uitgevoerde accountantscontrole als gevolg van het verloren gaan van diepgaande kennis van een onderneming, diens bedrijfs- en verslaggevingsrisico's en interne controlesystemen. Het merendeel van de «fouten» van een accountant wordt gemaakt in de eerste twee jaar bij een controlecliënt. Het einde van accountantskantoor Andersen heeft aangetoond welke gevolgen een claim kan hebben voor een kantoor. Verdere beperking van het aantal grote kantoren is niet wenselijk. Bovendien zal de cliënt worden geconfronteerd met hogere kosten van de accountantscontrole als gevolg van de steeds opnieuw vereiste «inleerperiode» van het nieuwe accountantskantoor. Daarnaast brengt kantoorroulatie coördinatieproblemen met zich mee bij multinationale controles. Ook dit kan effecten hebben voor zowel de kwaliteit als de kosten.

GroenLinks en de SP tonen zich verder voorstander van een aanwijzing van de accountant van OOB's door de AFM in plaats van via de vrije concurrentie. Het kabinet hecht er zoals bekend grote waarde aan om de verantwoordelijkheid op de juiste plaats te leggen. Van ondernemingen mag worden verwacht dat zij de (financiële) moeite nemen om de door hen verstrekte (financiële) informatie te laten controleren door een onafhankelijke deskundige. Bij deze verantwoordelijkheid hoort ook het maken van de keuze voor deze onafhankelijke deskundige.

Geheimhouding en meldingsplicht

Zie de bijgevoegde derde nota van wijziging.

Aansprakelijkheid AFM of minister voor toezicht

De Minister van Economisch Zaken heeft woensdag 26 januari jl. de Vaste Commissie voor Economische zaken in het AO «markttoezichthouders» meegedeeld dat het ministerie van Justitie aan prof. mr. Cees van Dam opdracht heeft gegeven onderzoek te doen naar aansprakelijkheid van toezichthouders en dat Financiën en Economische Zaken hierbij betrokken

zijn. Zodra dit onderzoek beschikbaar is, zal het aan de Tweede Kamer beschikbaar worden gesteld.

Wta en goedkeuring PCAOB

De PvdA en het CDA vragen meer toelichting omtrent de erkenning door de PCAOB. De Sarbanes-Oxley Act heeft mede als referentiekader gediend bij de uitwerking van de richtlijn, met dien verstande dat de richtlijn «principle based» is. De Sarbanes-Oxley Act is meer «rule based» in zijn benadering. Door de Europese Commissie zijn gesprekken gevoerd met de PCAOB en raamafspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van de toezichtstelsels. De benadering «rule based» of «principle based» vormt voor de PCAOB geen belemmering voor een erkenning.

De PCAOB zal ondanks de waarschijnlijke erkenning van de richtlijn ook de nationale wetgeving op haar gelijkwaardigheid willen beoordelen. Ook bij het opzetten van de Wta is hier rekening mee gehouden. Mede in dit licht is speciaal voor de PCAOB het consultatiedocument vertaald. Op basis van dit document gaf de PCAOB aan waarschijnlijk het Nederlandse toezichtstelsel te kunnen erkennen. Uit de op dit moment bekende informatie kan dan ook worden opgemaakt dat het wetsvoorstel in geheel of nagenoeg geheel PCAOB-proof is. Inmiddels is gebleken dat de PCAOB niet eerder dan 2005 toekomt aan de vraag of het toezicht in de individuele lidstaten naar de mening van de PCAOB voldoet. De PCAOB heeft daarnaast aangegeven niet op alle deelaspecten te zullen letten, maar vooral naar een belangrijke kernpunten te zullen kijken. De vormgeving – lees: onafhankelijkheid – van het toezicht zal hierbij van cruciaal belang zijn. Zoals bekend zijn ten opzichte van het consultatiedocument enige wijzigingen doorgevoerd. Een van de relevante wijzigingen is de rechtstreekse verwijzing naar de RA en AA als toegelaten personen. Met het oog op de zelfregulering zou dit mogelijkserwijs voor de PCAOB een probleem kunnen vormen. Daarom is artikel 25 mede in dit licht van belang.

Samenloop toezicht verslaggeving

De vormgeving van het bestuurlijke toezicht op de naleving en de civielrechtelijke handhaving van de regels inzake de financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen zal een bijzondere structuur kennen. Door het (bestuurlijke) toezicht van de AFM wordt bewerkstelligd dat op een actieve en systematische wijze wordt toegezien of de financiële verslaggeving is opgesteld in overeenstemming met de daarvoor geldende voorschriften. De handhaving van de voorschriften door de OK is civielrechtelijk van aard. Redenen daarvoor zijn onder meer dat de civiele aard van de handhaving recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen en aan de bij de OK bestaande expertise op het gebied van de verslaggevingsstandaarden. Binnen deze structuur kan de AFM op effectieve wijze toezien op de naleving van de financiële verslaggevingsregels terwijl de administratieve lasten voor effectenuitgevende instellingen beperkt blijven. Ook zijn de verslaggevingsvoorschriften civielrechtelijke voorschriften, waarvan naleving door belanghebbenden (ook nu al) kan worden afgedwongen in een civielrechtelijke procedure bij de OK.

De AFM krijgt in het kader van het toezicht op verslaggeving de bevoegdheid om bij effectenuitgevende instellingen inlichtingen in te winnen indien zij op grond van openbare feiten of omstandigheden redenen heeft voor twijfel of de periodieke financiële informatie, of een onderdeel daarvan, voldoet aan de bij of krachtens artikel 3 van de IAS-verordening onderscheidenlijk Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek gestelde voorschriften. Daarbij kan worden gedacht aan inconsistenties in de

toelichting op bepaalde posten in de jaarrekening of het ontbreken van (onderdelen van) de toelichting.

Op deze wijze voorkomt de norm «op grond van publieke feiten of omstandigheden redenen voor twijfel» dat binnen de AFM vermenging van toezichtbevoegdheden zou kunnen plaatsvinden. Een dergelijke vermenging zou niet wenselijk zijn omdat dan (toezicht)informatie, die verkregen is op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden, in een civielrechtelijke procedure tegen de effectenuitgevende instelling zou kunnen worden gebruikt. Dit zou de processuele positie van de effectenuitgevende instelling in het civiele geding schaden. Informatie die met de bijzondere bevoegdheden van een bestuursrechtelijke toezichthouder worden verkregen in het toezicht op de accountant leidt tot een onaanvaardbare ongelijkheid tussen de AFM en de uitgevende instelling in het civiele geding ten overstaan van de OK. De OK als civiele rechter ontbreekt het ook aan het voor de bestuursrechter kenmerkende instrumentarium waar nodig te corrigeren in de machtsuitoefening door een publieke, met bijzondere bevoegdheden beklede, toezichthouder.

Het perspectief van de algemene doelstellingen van het toezicht op accountantsorganisaties en het toezicht op verslaggeving is gelijk; beide zijn gericht op de waarborging van juiste informatieverschaffing door -in casu beursgenoteerde- ondernemingen aan het maatschappelijk verkeer. Vanuit dat perspectief bezien kan nuttig zijn om de met de bestuursrechtelijke toezichtinstrumenten verkregen informatie bij het toezicht op accountants te gebruiken bij het toezicht op de juistheid van de verslaggeving door uitgevende instellingen. De keuze voor civielrechtelijke handhaving staat daaraan in de weg.

Daarbij komt dat iedere vertrouwelijkheid in de relatie tussen de accountant en de uitgevende instelling, wegvalt. Immers, te allen tijde kan de accountant een «legal gateway» vormen naar de toezichthouder op de verslaggeving. Het valt te verwachten dat de informatievergaring door de accountant ten opzichte van de uitgevende instelling alsdan onder onaanvaardbare druk komt. Een dergelijk gebruik van informatie is ook strijdig met de in de andere amendementen gewenste geheimhouding.

Scheiding publieke taak en belangenbehartiging

Ondergetekende is het met CDA, PvdA en SP eens dat de publieke taak van het NIVRA en de NOvAA zich niet verhoudt met eenzijdige belangbehartiging. In de Wta krijgen de beroepsorganisaties een rol bij de borging van de publieke functie van de accountantsverklaring. Zij zullen als zodanig ook worden aangemeld bij de Europese commissie als »competent authority». Duidelijk moet wel zijn dat »adel verplicht». Een van de hoofddoelstellingen van de Wta is herbevestigen van het publiek belang van de accountant. Het publiek belang zal nu meer dan ooit richtsnoer moeten zijn voor het handelen van de beroepsorganisaties. Zowel het NIVRA als de NOvAA hebben initiatieven genomen om de belangenbehartiging beter te scheiden van de publieke taak. Voorbeeld is de Raad van Toezicht voor de beroepsuitoefening van de NOvAA. Ook het NIVRA wil de Commissie Toetsing Kwaliteit duidelijker op afstand plaatsen.

Mede met het oog op het grote belang van een goede behartiging van de publieke taak door de beroepsorganisaties kent het wetsvoorstel de «zelfregulering, tenzij»-formule. Indien mocht blijken dat de beroepsorganisaties geen adequate scheiding, de jure dan wel de facto, aan kunnen brengen tussen de publieke taak en de belangenbehartiging, dan zal de wetgever zelf nadrukkelijker regels gaan stellen. Momenteel voert het echter te ver om beide beroepsorganisaties voor te schrijven hoe zij deze scheiding aan zouden moeten brengen.

Perverse prikkels bij bestuur ondernemingen

Voor wat betreft de opmerking van de SP-fractie inzake de «perverse prikkels» van de bezoldigingspakketten van bestuurders, verwijs ik u naar mijn antwoorden d.d. 24 januari 2005 jl. op de vragen van het lid Kant (SP) over de beloning van de top in aandelen (Aanhangsel Handelingen II nr. 817, vergaderjaar 2004–2005).

De Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA)

Het wetsvoorstel introduceert geen extra ZBO voor het onderwijs van accountants, zoals gesteld door het CDA, maar heft er juist twee op. Het toezicht op het accountantsonderwijs heeft in de bestaande wetgeving een ingewikkelde structuur met drie ZBO's: twee examenbureaus en een curatorium. Straks hebben de opleidingsinstellingen alleen nog te maken met de CEA en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). In het nieuw voorgestelde stelsel worden de eindtermen door de CEA vastgesteld. Visitatiecommissies beoordelen vervolgens aan de hand van de eindtermen én de beroepsprofielen van de NOvAA en het NIVRA of een opleiding geaccrediteerd kan worden.

De structuur in de Wet AA en de Wet RA is dus zodanig aangepast dat het accreditatiestelsel van het ministerie van OC&W het uitgangspunt vormt bij de beoordeling van opleidingsinstellingen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm