

Vergaderjaar 2003–2004

29 658

## Wet toezicht accountantsorganisaties

Nr. 6

## VERSLAG

Vastgesteld 20 september 2004

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

• Inhoudsopgave	Blz.
• Algemeen	2
• Inleiding	2
• Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	3
• Internationale ontwikkelingen	3
• Evaluatie accountantswetgeving	4
• Reikwijdte, normstelling, toezicht en handhaving	4
• Toezicht en handhaving	5
• De Commissie eindtermen accountantsopleiding	6
• Transparantie van de accountantsverklaring	6
• Tuchtrechtspraak	6
• Effecten voor het bedrijfsleven	7
• Artikelsgewijze toelichting	8
• Artikel 2	8
• Artikel 3	9
• Artikel 4	9
• Artikel 5	9
• Artikel 18	9
• Artikel 19	10
• Artikel 23	10
• Artikel 25	11
• Artikel 37	11
• Artikelen 48 t/m 57	11
• Artikel 76	12

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), Voorzitter, Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Egerschot (VVD).  
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Samsom (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD) en Van Beek (VVD).

## **Algemeen**

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak van een herordening van het toezicht op de accountantsorganisaties alsmede een betere bepaling van het publieke karakter van de werkzaamheden van de accountant. Na de onrust die door een aantal schandalen is ontstaan en de daaruit voortvloeiende aantasting van het vertrouwen in de accountantsverklaring valt het zonder meer toe te juichen dat een poging wordt gedaan, te komen tot een grotere mate van transparantie inzake de werkzaamheden van de accountant. De leden van de CDA-fractie hebben voor de bepaling van hun oordeel behoefte aan een reactie zijdens de regering op een aantal onderwerpen.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met kritische belangstelling en enige bezorgdheid kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Hun bezorgdheid is vooral gevoed door de massaliteit van het protest van met name het MKB en de AA's (accountants-administratieconsulenten) tegen het wetsvoorstel. Deze leden vragen zich af of de regering wel voldoende kennis heeft genomen van en rekening heeft gehouden met de bezwaren die er leefden bij de belanghebbenden.

## **Inleiding**

In de kabinetsvisie van december 2003 staat als uitgangspunt geformuleerd dat de overheid terughoudend is in wat zij regelt, ruimte geeft aan burgers en organisaties, voorziet in de borging van publieke belangen en hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke taken niet bij de markt, de burger of maatschappelijke organisaties kan worden neergelegd, maar daadwerkelijk door de overheid op zich moet worden genomen. De leden van de VVD-fractie erkennen dat het vertrouwen in de accountant dient te worden hersteld, alleen vragen zij de regering of de overheid in casu voldoende terughoudend is in wat zij regelt.

Ook vragen zij de regering of reeds bestaande regelgeving (zie hiervoor onder andere ook de Wet computercriminaliteit en de Wet MOT) en bestaande gedrags- en beroepsregels in herhaling terugkomen in het voorliggende wetsvoorstel? Zou de administratieve lastendruk ook niet verminderd kunnen worden, indien meer kritisch gekeken zou worden naar de mogelijkheid om minder regels te stellen als overheid, dit mede gezien voornoemde constatering dat veel huidige regelgeving en gedragsregels al voor vele waarborgen zorgen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie beseffen dat door schandalen, zoals bij Enron, het maatschappelijk vertrouwen in het accountantsberoep meerdere deuken heeft opgelopen. Ook beseffen zij dat hierdoor grote turbulentie is ontstaan op de financiële markten. Daarom vinden zij het essentieel dat de overheid maatregelen neemt om de integriteit van het accountantsberoep veilig te stellen. Maatregelen dienen dan ook betrekking te hebben op de accountant in diens rol van controleur van de jaarrekening van beursgenoteerde bedrijven. De regering geeft aan dat de kernfunctie van de accountant het toevoegen van zekerheid is in het maatschappelijk verkeer (memorie van toelichting, p. 2). Vertrouwen in de accountant als beroepsbeoefenaar is dus essentieel. Daarbij is het grootste gevaar bij het uitoefenen van het accountantsberoep dat zijn onafhankelijkheid in het geding komt. Is de regering het er vervolgens dan

ook mee eens dat maatregelen ter voorkoming van beursfraude er vooral op gericht dienen te zijn om de onafhankelijkheid van de accountant te versterken? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of dit wetsvoorstel wel voldoende tegemoet komt aan deze eis van onafhankelijkheid.

### **Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de SP-fractie vinden dat het wetsvoorstel op twee punten fundamenteel gemankeerd is. Ten eerste is de introductie van het onafhankelijk toezicht beperkt tot de controletaak van accountants in plaats van tot de gehele beroepsuitoefening. Ten tweede is er geen sprake van een gedifferentieerd, ingrijpender, toezicht regime voor de controle op beursgenoteerde ondernemingen. Het feit dat de accountant als controleur voor zijn broodwinning afhankelijk is van de gecontroleerde wordt door het wetsvoorstel ongemoeid gelaten. Ook moet de scheiding tussen advies en controle beter geregeld worden. De introductie van onafhankelijk toezicht zien deze leden als een verbetering maar niet als voldoende verbetering.

Het publieke belang van een goede accountantswetgeving strekt zich volgens de leden van de fractie van de SP verder uit dan alleen de controlefunctie. De accountant is meer dan alleen controleur maar bijvoorbeeld ook verstrekker van diverse wettelijke verklaringen en regelmatig samensteller van de jaarrekening. Volgens deze leden is er niet alleen een publiek belang bij de gebruikers van accountantsdiensten maar ook een publiek belang voor de opdrachtgevers van accountantsdiensten.

In het wetsvoorstel worden vier domeinen onderscheiden, zo constateren de leden van de fractie van de VVD. Waarom heeft de regering voor een dergelijk onderscheid gekozen en waarom niet het reeds bestaande onderscheid gehanteerd van het verklaringenstelsel? Binnen het bestaande verklaringenstelsel worden drie soorten verklaringen onderscheiden: de accountantsverklaring, de beoordelingsverklaring en de samenstellingsverklaring. Waarom is er niet voor gekozen om die drie domeinen te hanteren, die overeenkomen met het verklaringenstelsel? Zou het voornoemde niet een hoop verwarring kunnen voorkomen c.q. de rechtszekerheid kunnen bevorderen? Is de regering van mening dat hierdoor het toezicht uit twee verschillende hoeken zal komen, met het risico op doublures en kostenverhoging?

Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel is het wetsvoorstel inzake het toezicht op financiële verslaggeving in voorbereiding, waarbij de AFM toezichthouder wordt op beide terreinen. Hoe wordt de organisatorische en procedurele scheiding binnen de AFM praktisch vormgegeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Bij wettelijke verankering van het totale accountantsberoep hoort een even breed opgezette vorm van publieke borging, toezicht en rechtspraak, aldus de leden van de fractie van de PvdA. Op welke wijze zal in de toekomst voor de in de memorie van toelichting genoemde respectievelijke domeinen B, C en D de kwaliteitsborging, het toezicht en de rechtspraak zijn geregeld?

### **Internationale ontwikkelingen**

De in de memorie van toelichting genoemde richtlijnen alsmede de Sarbanes-Oxley Act zouden richtinggevend zijn voor de introductie van publiek onafhankelijk toezicht. De leden van de VVD-fractie missen hier een transponeringstabel voor en vragen de regering dan ook of zij door middel van een dergelijke tabel kan tonen in hoeverre het wetsvoorstel in

overeenstemming is met voornoemde richtlijnen. Is met totstandkoming van deze wet ook voldaan aan alle thans bekende verplichtingen uit het concept van de Achtste EU-richtlijn?

En in hoeverre heeft de Sarbanes-Oxley Act invulling gegeven aan het wetsvoorstel?

Kan de regering een dergelijke transponeringstabel ook aan de Kamer doen toekomen ter verduidelijking van de verhouding tussen de Wta en de Wft?

Is met de totstandkoming van deze wet voldaan aan alle thans bekende verplichtingen die voortvloeien uit de regels zoals die thans in de VS gelden en van belang zijn voor ondernemingen die zowel in de VS als in Nederland actief zijn? Met andere woorden is het wetsvoorstel PCAOB-proof? Welke garanties zijn daartoe reeds door de PCAOB afgegeven? Is met totstandkoming van deze wet voldaan aan alle thans bekende verplichtingen uit het concept van de Achtste EU-richtlijn?

Valt te verwachten dat er mogelijk in de uiteindelijke Achtste EU-richtlijn sprake zal zijn van verplichte kantoorwisseling ééns in de zoveel jaar, zoals gewenst door Italië, of staat het vast dat de wisseling beperkt zal blijven tot wisseling van «partner»? En wat heeft in dit verband de voorkeur van de Nederlandse regering?

Op welke wijze is in het wetsvoorstel invulling gegeven aan het element van het concept van de Achtste EU-richtlijn waarin gesteld wordt dat een onderneming die afscheid wil nemen van haar accountant(sorganisatie) dit alleen beargumenteerd kan doen en op welke wijze is daarin de rol van de AFM geregeld?

Op welke wijze is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid tot snelle aanpassing als blijkt dat de Achtste EU-richtlijn er toch anders uit gaat zien dan thans in concept, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Ook de leden van de fractie van de SP vragen zich af hoe het wetsvoorstel zich precies verhoudt tot de komende herziene Achtste EU-richtlijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de herziening van de Achtste EU-richtlijn inzake de harmonisatie van de toelatingsvereisten voor degenen die de wettelijke controle mogen verrichten niet gewoon in bestaande accountantswetgeving kan worden verwerkt.

### **Evaluatie accountantswetgeving**

Naar aanleiding van de evaluatie heeft het kabinet zich voorgenomen om de herkenbaarheid van de externe accountant te vergroten door een nader te bepalen herkenbare functieaanduiding te hanteren bij hun controlerende werkzaamheden. Kan de regering dit voornemen nader toelichten? Zou een nader te bepalen herkenbare functieaanduiding kunnen betekenen dat het onderscheid RA/AA in de toekomst verdwijnt? Of kiest de regering ervoor om drie titels te hanteren: RA, AA en Externe Accountant, en waarom maakt zij deze keuze?

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

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich, evenals MKB-Nederland, af of de gekozen aanpak niet gelijk staat aan het schieten met een kanon op muggen. Zij vragen de regering waarom zij zich met haar wetsvoorstel niet alleen heeft gericht op het terrein waar zich de problemen voordoen (de beursgenoteerde ondernemingen)? Is het niet mogelijk het oude wettelijk regime te behouden en op te tuigen met een aparte, strengere clause voor die accountants die beursgenoteerde bedrijven controleren?

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

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een reactie op het gevoel onder accountants dat het wetsvoorstel schadelijk is voor het voortbestaan van het accountantsberoep in zijn volle breedte. Heeft de beroepsgroep in wezen geen gelijk en gaat de minister daarmee tegelijkertijd niet voorbij aan de wens van de Tweede Kamer, zoals neergelegd in de motie Van Baalen c.s.?

Verder vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af wat de toekomst is van de Wet AA en de Wet RA met deze nieuwe Wta in aantocht? Blijft het accountantsberoep in de volle breedte wettelijk beschermd, of valt deze bescherming weg? De leden van de fractie van de ChristenUnie zou het zeer betreuren als deze wettelijke bescherming zou wegvallen, omdat de gevolgen daarvan erg negatief zullen zijn. Zo zien ze de toekomst van een klein kantoor met AA's zonder een dure licentie somber in. Gaat het in dat geval in de toekomstige praktijk uiteindelijk niet om een boekhoudkantoor met bijzonder goed gekwalificeerde boekhouders? Daaraan gekoppeld maken de leden van de fractie van de ChristenUnie zich zorgen om het deskundigheidsniveau in de toekomst. Zal dat niet gaan dalen, als waarschijnlijk minder studenten zich de moeite zullen getroosten om controledeskundigheid te verwerven?

### **Toezicht en handhaving**

Zal de AFM, eventueel secundair, toezicht gaan houden op de uitvoering van de publiekrechtelijke kwaliteitsborging en andere aspecten van het functioneren van de accountant in alle genoemde domeinen (A tot en met D) door (de rechtsopvolgers van) NIVRA en NOvAA, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Ook de leden van de fractie van de VVD vragen of het wetsvoorstel aan de AFM de bevoegdheid geeft om toezicht te houden op het toezicht van de NIVRA en de NOvAA als het gaat om de domeinen C en D? Zo ja, hoe is dit dan vormgegeven?

Door de introductie van onafhankelijk toezicht te beperken tot de wettelijke controle functie ontstaan er in feite twee soorten accountants: accountants wel onder onafhankelijk toezicht en accountants niet onder onafhankelijk toezicht, aldus de leden van de SP-fractie. Verwacht de regering werkelijk dat de gebruikers van accountantsdiensten dit onderscheid zullen maken?

Volgens deze leden zou veel meer een onderscheid moeten worden gemaakt, ook in het toezicht, tussen verschillende wettelijk verplichte controleopdrachten. De controle op een klein niet controleplichtig MKB-bedrijf is nu eenmaal een andere zaak dan de controle op de boeken van een grote multinationale onderneming. Dit wrekt zich ook in de keuze voor de AFM als toezichthouder. De AFM houdt toezicht op de financiële markten maar gaat zich nu ook bezig houden met het toezicht op de accountantscontrole bij ziekenhuizen, universiteiten, en niet-beursgenoteerde ondernemingen. Waarom is niet gekozen voor twee verschillende onafhankelijke toezichthouders waarbij de AFM alleen het verzwaarde toezicht op beursgenoteerde ondernemingen houdt met eventueel ook een verzwaarde kantoorvergunning?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze zorg wordt gedragen voor de scheiding van publiekrechtelijke taken en taken op het terrein van de belangenbehartiging bij NIVRA en NOvAA?

Welke voordelen en risico's vloeien voort uit het feit dat de AFM zowel toezichthouder is voor de accountants(-organisatie)s als voor de externe jaarverslaglegging? Hoe wordt gewaarborgd dat die voordelen worden gerealiseerd, zonder dat de mogelijke risico's optreden?

### **De Commissie eindtermen accountantsopleiding**

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de opleidingen binnen de accountancy nu ook worden aangepast aan de onderwijsstructuur binnen andere beroepen. De praktijkstage dient derhalve, evenals dat het geval is bij andere bij wet geregelde beroepen, door de openbare lichamen zelf te worden vorm gegeven. De kwaliteit van de theorieopleiding zal door de NVAO bewaakt worden. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom de instelling van een Commissie eindtermen derhalve nog noodzakelijk is.

De Raad van State adviseert dat de volgende leden zitting zouden moeten nemen in de Commissie: een vertegenwoordiger van de AFM, NIVRA, NOvAA, PWA en AC-scholenoverleg. In het verleden is gebleken dat het particuliere onderwijs niet is toegelaten tot het AC-scholenoverleg, hetgeen omwille van concurrentievermindering zou zijn geschied. De Door de, door de Raad van State geadviseerde, samenstelling van de Commissie lijkt nu het AC-scholenoverleg een machtspositie te verkrijgen, waarbij geen ruimte lijkt te ontstaan voor de particuliere onderwijsinstellingen. Deelt de regering deze mening?

### **Transparantie van de accountantsverklaring**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom er naast de twee bestaande accountantstitels nu nog een derde titel namelijk die van extern accountant moet worden geïntroduceerd? Al eerder stuitte de introductie van de titel certificerend accountant op brede maatschappelijke bezwaren. Is de huidige praktijk dat AA- en RA-accountants een verklaring ondertekenen met hun beroepstitel is op zich toch duidelijk genoeg?

De leden van de SP-fractie hebben geen enkele behoefte aan de introductie van de titel «extern accountant» nadat de Tweede Kamer eerder al heeft laten weten geen behoefte te hebben aan de introductie van de titel «certificerend accountant»? In hoeverre stelt de regering hier nu een derde accountantstitel voor en kan de titel «extern accountant» niet zomaar gevoerd worden? Kan de regering bevestigen dat zij geen enkel voornemen heeft de RA en AA-accountantstitel te laten vervallen?

### **Tuchtrechtspraak**

Is de Accountantskamer alleen bevoegd inzake geschillen ten aanzien van de accountantorganisaties of tevens op in de betreffende domeinen, dus ook in domein A werkzame individuele accountants, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Is het het voornemen van de regering om de gehele tuchtrechtparagraaf uit de beide accountantswetten te halen, waardoor de activiteiten van accountants buiten de wettelijke controle niet langer tuchtrechtelijk geborgd zijn en de verordeningen van de openbare lichamen NIVRA en NOvAA niet langer afdwingbaar zijn? Het MKB en met name het niet-controleplichtige deel daarvan stelt dat zij recht hebben op een wettelijk geborgde dienstverlening. 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? Is na een eventuele afwijzing van een klacht op grond van de thans geldende regelingen bij NIVRA en NOvAA nog een stap mogelijk naar een publieke en onafhankelijke rechtsprekende instantie?

De leden van de fractie van de VVD hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om de gehele tuchtrechtparagraaf uit de beide bestaande accountantswetten te halen waardoor de activiteiten van accountants buiten de wettelijke controle niet langer tuchtrechtelijk gewaarborgd zouden zijn en de verordeningen van de openbare lichamen NIVRA en NOvAA niet langer afdwingbaar zouden zijn. Is deze constatering juist? Kan de regering haar standpunt ten aanzien van deze constatering nader toelichten?

Met het laten vervallen van het tuchtrecht voor het niet-controle deel van de werkzaamheden van accountants en de niet wettelijk verplichtte controles zijn de leden van de SP-fractie het zeer mee oneens. Realiseert de regering zich dat gebruikers zich nu moeten gaan afvragen of het om wettelijke controle, vrijwillige controle, of andere accountantswerkzaamheden gaat? Het MKB en andere gebruikers hebben volgens deze leden net zo goed recht op een wettelijke geborgde bescherming van accountantswerkzaamheden.

Is het waar 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 is daarvan de reden? Hoe kunnen de kosten van het indienen van een klacht worden beperkt of zelfs geheel voorkomen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### **Effecten voor het bedrijfsleven**

Wat zijn de administratieve lasten die worden veroorzaakt door invoering van het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Zou een beperking van de reikwijdte van het begrip «Organisaties van Openbaar Belang» bij kunnen dragen aan beperking van onnodige administratieve lasten?

In de memorie van toelichting wordt volgende de leden van de VVD-fractie een duidelijke raming van de administratieve lastendruk gegeven. Het probleem is echter dat het wetsvoorstel vele mogelijkheden kent om bij algemene maatregel van bestuur nadere invulling te geven aan de wetsartikelen. Deze leden willen ook de administratieve lastendruk kunnen overzien, indien gebruik zou worden gemaakt van een dergelijke amvb-bepaling. Deelt de regering de mening dat de administratieve lastendruk bijzonder zou kunnen toenemen door alle amvb-mogelijkheden en zou het derhalve niet wenselijk zijn dat de regering een kritische blik werpt op de vele amvb-bepalingen? Is er een mogelijkheid om de rechtszekerheid tegemoet te treden en de administratieve lastendruk te beperken door het verminderen van het grote aantal amvb-mogelijkheden in dit wetsvoorstel?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering waarom zij een zodanig wetsvoorstel indient, dat leidt tot een toename van de administratieve lasten? Dit, terwijl het kabinet zich inzet voor minder regels. Een toename van de administratieve lasten lijkt namelijk het gevolg te zijn van het streven om alle controles onder toezicht van de beurstoezichthouder de AFM te brengen, in plaats van alleen de accountants die de controle bij beursgenoteerde ondernemingen verrichten. Hierbij is ook van belang dat er geen ongewenste vermenging optreedt van de toezichthoudende taken van de AFM.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben moeite met de beperking van het aantal aanbieders, die dit wetsvoorstel met zich mee zal brengen en met de daarmee gepaard gaande kostenverhoging.

De kosten die zijn verbonden aan de aanvraag voor een vergunning zullen kostprijsverhogend werken, zo constateren de leden van de fractie van de VVD. Is de regering van mening dat hierdoor concurrentievervalsing zou kunnen optreden tussen de Big four-kantoren en de kleine accountantsorganisaties? Kan de regering haar mening nader toelichten?

Welke maatregelen zijn nodig om de toetreding van nieuwe accountantsorganisaties in dat bereik van de beursgenoteerde vennootschappen te vergroten? Hoe speelt de wettelijke aansprakelijkheid van accountantsorganisaties en de beperkte verzekeraarbaarheid van dat aansprakelijkheidsrisico een rol bij het ontstaan van deze oligopolistische markt en wat is daar eventueel aan te doen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 2*

De indruk bestaat bij de leden van de fractie van het CDA dat in de concept Achtste EU-richtlijn het begrip OOB vrijwel samenvalt met beursgenoteerde ondernemingen aangevuld met kredietverlenende instellingen, verzekeringsinstellingen en beleggingsmaatschappijen (voor zover niet ten beurse genoteerd). In het voorliggende wetsvoorstel wordt het begrip OOB niet duidelijk gedefinieerd, waardoor het gevaar ontstaat dat andere overheden zoals gemeenten en provincies onder het regime van de Wta gaan vallen. Bij gemeenten en provincies hebben zeker in het thans vigerende derde stelsel de desbetreffende raden een eigen verantwoordelijkheid t.a.v. de controle op de inkomsten en uitgaven. Het lijkt de leden van het CDA-fractie derhalve niet logisch deze overheden onder de werkingssfeer van de Wta te laten vallen.

De leden van de fractie van het CDA hebben grote moeite met het gebrek aan afbakening van het begrip OOB (artikel 2). Buiten kijf staat dat de beursgenoteerde ondernemingen onder het regime van de Wta vallen. Maar duister blijft welke andere organisaties of instellingen tot de OOB worden gerekend. Het gaat in de opvatting van deze leden veel te ver indien een groot deel van het MKB alsmede andere kleinere en middelgrote organisaties, zoals zorginstellingen, schoolorganisaties, ziekenhuizen onder het begrip OOB vallen. Indien dat wel het geval zou zijn, dan heeft dat een aanmerkelijk opdrijvend effect op de administratieve lasten. De leden van de CDA-fractie hebben derhalve behoefte aan een duidelijke afbakening van het begrip OOB. Wat denkt de regering in dit verband over het voorstel van de NIVRA en de NOvAA om een stel van kwantitatieve criteria vast te stellen betreffende geconsolideerde omzet, geconsolideerd balanstotaal en een geconsolideerd aantal werknemers?

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke organisaties naar de opvatting van de regering aangemerkt gaan worden als «Organisaties van Openbaar Belang»?

Zal aanwijzing van organisaties die vallen onder de categorie «Organisaties van Openbaar Belang» bij wet geschieden of door middel van een algemene maatregel van bestuur? Kan de regering hier nader op ingaan? Wat zijn de redenen om de mogelijkheid open te houden de categorie «Organisaties van Openbaar Belang» breder in te vullen dan beursgenoteerde vennootschappen?

Zullen 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 willen graag van de regering weten welke organisaties onder de definitie vallen: «Organisaties van Openbaar Belang» (graag een limitatieve opsomming volgens het huidige wetsvoorstel).

Is de rechtszekerheid in casu gediend bij de mogelijkheid om de begripsomschrijving te verruimen bij amvb?

Zou een beperking van de reikwijdte van het begrip «Organisaties van Openbaar Belang» bij kunnen dragen aan beperking van de administratieve lastendruk?

#### *Artikel 3*

Accountantscontrole van de jaarrekeningen van overheden vallen niet onder dit wetsvoorstel, maar zal de externe accountantscontrole bij zogenoemde zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en andere rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) wel onder de werkingsfeer van deze wet en dus onder het toezicht op de accountantsorganisatie door de AFM vallen, of zal dat in specifieke (kader-)wetgeving voor dergelijke organisaties gebeuren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

#### *Artikel 4*

De leden van de PvdA-fractie vragen 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?

#### *Artikel 5*

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de kritiek van het MKB op het voorliggende wetsvoorstel. Een deel van de kritiek van het MKB richt zich op de eis in de wet dat de externe accountant, die de wettelijke controle op de jaarrekening verricht moet beschikken over een vergunning. Die vergunning is gebonden aan het kantoor waartoe de accountant behoort. Het MKB stelt dat een groot aantal van de MKB-bedrijven hierdoor 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. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de reden is te komen tot de koppeling van de kantoorvergunning aan het mogen verrichten van de wettelijke controle. Met andere woorden wat is de toegevoegde waarde van de kantoorvergunning. Heeft het hebben van een kantoorvergunning uitsluitend tot doel de onafhankelijkheid van de openbaar accountant binnen de commerciële kantooromgeving te waarborgen of zijn daarvoor ook andere redenen? Kan de regering aangeven dan wel onderzoeken hoe de kantoorvergunning hetzij kan worden beperkt tot de accountants die de controle van OOB's gaan verrichten hetzij kan worden gekoppeld aan de uitoefening van het beroep van openbaar accountant? De leden van de fractie van de VVD constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om de vergunning te koppelen aan de wettelijke controletaak en niet aan de uitoefening van het beroep van openbaar accountant. Zou de regering deze keuze nader kunnen toelichten? Zou de regering in haar beantwoording ook de strekking van de motie Van Baalen c.s. kunnen meenemen?

#### *Artikel 18*

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, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

#### *Artikel 19*

In de concept Achtste EU-richtlijn wordt aan de lidstaten de keuze gelaten om de verantwoordelijke accountant om de 5 jaar te wisselen of de accountantsorganisatie iedere 7 jaar te rouleren. De Wta kiest voor de eerste optie zij het met een andere periodiciteit nl. 7 jaar. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het zeer gewenst is dat binnen de Unie wordt gestreefd naar een uniforme roulatieregel. De grensoverschrijdende controle activiteiten leidt immers een verschil in roulatieregels tot grote problemen.

Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat voor de bevordering van de onafhankelijkheid van de accountant een lange-termijn-contract tussen de accountant en de te controleren organisatie gewenst is. Een dergelijk contract zou alleen verbroken kunnen worden door tussenkomst van de AFM. De lengte van dit contract zou kunnen samenvallen met de roulatieperiode. Onderschrijft de regering de idee, dat een dergelijke bepaling de onafhankelijkheid van de accountant bevordert, en zo ja, dient een dergelijke bepaling dan in de wet te worden opgenomen?

#### *Artikel 23*

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de voorstellen om de onafhankelijkheid van de externe accountant te waarborgen. Het lijkt in de ogen van deze leden geen enkele twijfel dat vermeden moet worden dat de externe accountant een oordeel moet vellen over de kwaliteit van werkzaamheden die door andere delen van de organisatie waartoe de externe accountant behoort, worden uitgevoerd. Twijfels bestaan echter m.b.t. de forensische accountancy. De externe accountant kan immers bij zijn of haar controlewerkzaamheden zaken aantreffen, die een forensisch onderzoek verlangen. Alvorens tot dit oordeel te komen is een grondig vooronderzoek nodig. Is het derhalve niet logisch dat in dit geval een forensische activiteit moet worden opgevat als een uitvloeisel van de controletaak? Daar staat echter tegenover dat de controlerende accountant ook te laat tot de slotsom kan komen dat forensisch onderzoek noodzakelijk is. In dit geval verdient het wel de voorkeur dit werk uit te besteden bij een andere organisatie. Kan de regering nog eens nader ingaan op deze afweging van argumenten?

Kan de regering nog eens op een rij zetten hoe de onafhankelijkheid van de externe accountant gewaarborgd is en welke maatregelen daarvoor genomen zijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering in dat verband ook aandacht besteden aan de vraag waarom niet is gekozen voor een duidelijke scheiding tussen auditororganisaties en overige accountancy?

Is het vanuit het publieke belang bij onafhankelijkheid en gezien de toekomstige noodzaak c.q. wens voor ondernemingen om bij tijd en wijle van accountantsorganisatie te wisselen, aanvaardbaar dat een nieuw in te schakelen accountantsorganisatie vrijwel altijd al op de één of andere manier via andere diensten in het nabije verleden een zakelijke relatie met die onderneming heeft gehad, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Ook vinden de leden van deze fractie de vraag van belang waarom vormen van forensische accountancy in de wet op een bijzondere wijze worden behandeld. Wat is daarvoor de reden?

Accountants en accountantsorganisaties moeten onjuistheden of onvolkomenheden in de gecontroleerde jaarrekening natuurlijk bespreken met hun opdrachtgever, uiteindelijk de Raad van Bestuur, de auditcommissie en/of de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Maar op welke wijze is in het wetsvoorstel voorzien in een actieve meldingsplicht voor accountants(-organisaties) bij de bevoegde autoriteit indien met geconstateerde onjuistheden, onvolkomenheden of vermoedens van fraude door die opdrachtgever niet adequaat wordt omgegaan?

Tenslotte vragen 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?

#### *Artikel 25*

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wat de gevolgen zijn voor de wettelijke verankering van het totale accountantsberoep (motie Van Baalen c.s.) van de in de memorie van toelichting genoemde mogelijkheid de norm buiten toepassing te verklaren dat uitsluitend registeraccountants en AA-consulenten werkzaamheden mogen verrichten ten behoeve van wettelijke controleopdrachten?

Kan de regering uitleggen waarom er gekozen is voor de formulering van dit artikel? De zinsnede «met het oog op de waarborging van de publieke functie» lijkt een bijzonder open norm. De regering lijkt, indien deze tekst letterlijk wordt geïnterpreteerd, de mogelijkheid te bieden om het verschil tussen RA en AA in de toekomst te kunnen opheffen. Graag willen de leden van de VVD-fractie weten of dit ook de intentie is van de regering en zou zij dit nader kunnen toelichten?

#### *Artikel 37*

Hoe verhoudt de onafhankelijkheid van het publieke toezicht door de AFM zich tot het feit dat de kosten van dat toezicht voor rekening komen van de gecontroleerde accountants(-organisaties), zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In het wetsvoorstel wordt de financiering van het toezicht geheel ten laste van de onder toezicht gestelden gebracht, zo constateren de leden van de fractie van de VVD. In de herziene Achtste EU-richtlijn, versie 13 september 2004, wordt t.a.v. de financiering onder sectie IX, punt 7 het volgende 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 ». Daarmee lijkt de Commissie aan te geven dat teneinde de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen ongewenste beïnvloeding voorkomen moet worden en derhalve de relatie tussen de financiering en de onder toezicht gestelden niet één op één mag zijn. Vloeit hieruit voort dat er dus ook een gedeelte uit de algemene middelen moet komen (zie ook herziene Achtste EU-richtlijn, versie 18 december 2003)? De leden van de VVD-fractie vragen op dit punt een nadere toelichting van de regering.

#### *Artikelen 48 t/m 57*

De leden van de fractie van de SP zijn van mening dat de boetes die de toezichthouder (hier: de AFM) kan opleggen betekenisvol moeten zijn om een disciplinerend effect daarvan uit te laten gaan. De extreem lage

boetes die in het aandelenleaseaffaire zijn opgelegd zijn een heel slecht voorbeeld. Waarom is niet aangesloten bij de veel hogere boete maxima uit de Mededingingswet waarbij de boete maximaal 10 procent van de omzet bedraagt?

*Artikel 76*

Artikel 76 bepaalt dat artikel 18 gedurende 5 jaar na de inwerkingstelling van de wet niet van toepassing zal zijn. In de «Nadere voorschriften onafhankelijkheid» is sinds 1 januari 2003 reeds bepaald dat de organisatie waaraan de externe controlerende accountant is verbonden geen administratieve diensten mag aanbieden aan de te controleren organisatie. Ook mag de organisatie waartoe de externe accountant behoort niet de jaarrekening samenstellen. Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit overgangsartikel een bron van misverstanden vormt. Zij verzoeken de regering om een reactie.

De voorzitter van de commissie,  
Tichelaar

De griffier van de commissie,  
Berck