

Vergaderjaar 2009–2010

31 270

Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, ter implementatie van richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU L 157)

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2010

Tijdens het plenaire debat van 2 en 22 april 2008 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 71, blz. 4965–4972 en nr. 79, blz. 5575–5587) over de implementatie van de Richtlijn 2006/43/EG aangaande het toezicht op accountantsorganisaties heeft u de regering verzocht een standpunt in te nemen aangaande de rol en de structuur van de beroepsorganisaties NIVRA en NOvAA. In het betreffende debat werden door uw kamer een aantal punten van zorg geuit aangaande het functioneren van de bestaande beroepsorganisaties. Zo werden er vragen gesteld over het bestaansrecht van beide organisaties, over het democratische gehalte binnen de organisaties, over de problemen voor kleine kantoren om aan de door het NIVRA en de NOvAA vastgestelde regels te voldoen en over nut en noodzaak van een nieuw soort accountant, de zogenaamde MKB-accountant.

Bij brieven van 8 januari en 7 oktober 2009 (Kamerstuk 31 270, nrs. 19 en 20) heb ik u op de hoogte gesteld van actuele ontwikkelingen wat betreft de organisatie van het NIVRA en de NOvAA. De belangrijkste ontwikkeling is de door beide organisaties op 17 november 2008 uitgesproken intentie tot fuseren. De besturen van het NIVRA en de NOvAA hebben dit voornemen tot fuseren op 16 december 2009 voorgelegd aan hun respectieve ledenvergaderingen. Beide vergaderingen hebben met het voornemen tot fusie ingestemd. In deze brief geef ik een toelichting op het fusieplan en geef ik aan tot welk inzicht dit mijns inziens leidt met het oog op het eerder door mij toegezegde standpunt over de rol en structuur van beide beroepsorganisaties.

Oogmerk en achtergrond fusie NIVRA/NOvAA

De door het NIVRA en de NOvAA aangekondigde fusie heeft als oogmerk te komen tot één krachtige pluriforme publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor een pluriform accountantsberoep voor AA's en RA's. Hiermee wordt aangesloten bij de groeiende diversiteit van werkzaamheden waarvoor accountants worden ingezet en de verdergaande specialisatie binnen het vakgebied en wordt aansluiting gezocht bij de praktijk van veel accountantsorganisaties- en kantoren waar RA's en AA's eendrachtig samenwerken.

Waar het accountantsberoep in het verleden vooral werd bepaald door de controlerende functie met het oog op het vastleggen van financiële informatie, heeft in de loop der tijd een oriëntatie plaatsgevonden richting het verschaffen van ook niet-financiële informatie waarbij er steeds meer aandacht komt voor processen binnen een organisatie. Dé accountant bestaat niet: hij treedt op als intern accountant, overheidsaccountant, operational auditor, controller, financieel directeur, et cetera. Dat wat alle accountants bindt is het gezamenlijk zorgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid van financiële en niet-financiële informatie waarmee een waardevolle bijdrage wordt geleverd aan de financiële rapportageketen binnen het maatschappelijk verkeer.

In de groeiende markt voor accountantsdiensten zijn verschillende trends waarneembaar. De behoefte aan specialistische kennis en expertise bij grote beursgenoteerde bedrijven heeft geleid tot een schaalvergroting die gepaard is gegaan met de opkomst van een aantal grote accountantskantoren. Tegelijkertijd wordt in het mkb een steeds groter beroep gedaan op de accountant waarbij deze door veel ondernemers wordt gezien als de belangrijkste vertrouwenspersoon die hen bijstaat bij de samenstelling van de jaarrekening en daarbij adviseert op financieel gebied.

Duidelijk is dat het accountantsberoep in al zijn verscheidenheid een beroepsorganisatie behoeft die zodanig moet zijn ingericht dat accountants met verschillende functies zich hierin goed vertegenwoordigd voelen. Daarnaast vereist het vertrouwen van het maatschappelijk-economisch verkeer in de door accountants te verschaffen informatie dat er sprake moet blijven van een goede, herkenbare accountant voor het publiek. In wet- en regelgeving is op meerdere terreinen de verplichting tot het inschakelen van een accountant neergelegd. Met het oog hierop is het van belang dat de accountantstitel op enigerlei wijze in de wet is verankerd en hiervoor een zekere mate van kwaliteitsborging geldt.

Sinds de invoering van de Wet op de Registeraccountants (WRA) in 1962 en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA) in 1972 spelen het NIVRA en de NOvAA een belangrijke rol op het terrein van de kwaliteitsborging van het accountantsberoep. Beide organisaties hebben als publiekrechtelijke organisatie de wettelijke taak tot bevordering van de goede beroepsuitoefening door respectievelijk RA's en AA's en de behartiging van hun gemeenschappelijke belang. Met het oog hierop stellen ze gedrags- en beroepsregels vast, voeren ze onderzoek uit naar de kwaliteit van door of namens een accountantskantoor of accountantsafdeling uitgevoerde opdrachten, stellen ze regels vast ter zake van de behandeling van klachten over het handelen en nalaten van accountants, houden ze een register bij van personen die gerechtigd zijn tot het uitoefenen van het beroep van accountant, stellen ze nadere voorschriften op voor de permanente educatie van accountants en verzorgen ze de praktijkstage voor toekomstige beroepsgenoten.

In het eerder genoemde plenaire debat van 2 en 22 april 2008 werd de vraag gesteld of beide beroepsorganisaties niet kunnen samengaan tot één publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Wettelijk is bepaald dat de gedrags- en beroepsregels die door het NIVRA en de NOvAA worden opgesteld ten behoeve van een goede uitoefening van de werkzaamheden van accountants ter zake van het verrichten van wettelijke controles als bedoeld in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) gelijkkluidend dienen te zijn. Met inwerkingtreding van de Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra) in de loop van 2009 is het tuchtrecht van de bij beide organisaties aangesloten accountants bij één accountantskamer ondergebracht. Beroepsbeoefenaren van beide organisaties hebben dezelfde bevoegdheid tot het verrichten van wettelijke controles van jaarrekeningen en met het oog hierop zijn de eindtermen voor zowel de theoretische opleiding tot AA als RA gelijkkluidend. Het samengaan van beide organisaties is in het licht van deze ontwikkelingen een logische stap.

Onderscheid AA en RA

Het onderscheid tussen de AA en de RA lijkt vooral gelegen in het verschil in vooropleiding (respectievelijk HBO en universiteit) en in het gegeven dat de AA meer dan de RA het mkb bedient. Uit de door het NIVRA en de NOvAA aangekondigde fusie volgt dat dit onderscheid het bestaan van aparte beroepsorganisaties niet noodzakelijk maakt. Gezien de eigen positie in de markt en het verschil in vooropleiding zal de voorgenomen fusie vooralsnog geen invloed hebben op het bestaan van de afzonderlijke titels RA en AA. Houders van beide titels zijn gerechtigd tot het uitvoeren van certificerende werkzaamheden en de wettelijke bescherming van beide titels wordt gehandhaafd.

Tegelijkertijd vindt er binnen de beroepsgroep een verdergaande ontwikkeling van specialisatie en verdieping op specifieke deelterreinen plaats waarbij het werkkterrein van accountants steeds verder reikt dan de certificerende functie. Deze voortgaande specialisatie binnen het accountantsberoep en de daarmee gepaard gaande verbreding van het gebied van de accountancy nopen tot een nadere beschouwing van de rol en betekenis van de bestaande titulatuur en de opleidingen die aan de beroepsuitoefening ten grondslag liggen. Binnen de fusieorganisatie van NIVRA en NOvAA zal de «commissie onderwijs RA/AA» zich buigen over de vraag of er een nieuw opleidingsmodel kan worden ontwikkeld waarin de mogelijkheid wordt geboden voor differentiatie en specialisatie en waarbij wordt getracht de opleidingen tot AA en RA beter op elkaar te laten aansluiten. Dit als vervolg op het werk van een aantal NIVRA-commissies die zich de afgelopen periode al hebben gebogen over de toekomstige positionering en de betekenis van de RA-titel, de gevolgen hiervan voor de opleiding en de vraag of het wenselijk is te komen tot een nieuwe beroepsmatige aanduiding die in de loop van de opleiding tot registeraccountant kan worden behaald.

Inrichting van de nieuwe beroepsorganisatie

De fusieorganisatie van het NIVRA en de NOvAA kent ruim 20 000 leden en bestaat uit accountants van allerlei schakering. De verschillende soorten accountants worden ondergebracht in vier ledengroepen: openbaar accountants, intern en overheidsaccountants, accountants in business en niet-actieve accountants. De door de beroepsorganisatie te stellen regels worden op centraal niveau vastgesteld. Om te bevorderen dat nieuwe regelgeving voldoet aan de behoeften van de verschillende ledengroepen hebben deze een afzonderlijke vertegenwoordiging in het algemene bestuur en hebben zij een adviserende en initiërende rol ten aanzien van regelgeving voor de eigen beroepsgroep. Het algemene bestuur kent

een representatieve afspiegeling van 1) openbaar accountants, intern- en overheidsaccountants en accountants in business, 2) RA's en AA's en 3) grote, middelgrote en kleine kantoren. Ook is er aandacht voor een evenwichtige verhouding tussen inbreng vanuit de grote accountantskantoren die werkzaamheden verrichten voor organisaties van openbaar belang (OOB's) en kantoren werkzaam in het mkb-segment. Zo is meer dan de helft van de openbaar accountants in het bestuur werkzaam als mkb-accountant, komt er binnen het bestuur een specifieke mkb-portefeuille en zijn mkb-accountants vertegenwoordigd in het leden-groepbestuur. Behalve het algemeen bestuur en de ledengroepbesturen kent de nieuwe beroepsorganisatie diverse adviesraden, commissies, werk- en overleggroepen. Ook in deze gremia kunnen de verschillende leden hun behoeften en stem laten doorklinken.

De bureaus van het NIVRA en de NOvAA worden samengevoegd tot één bureauorganisatie. Alle functies en medewerkers zullen op één locatie worden gehuisvest in het huidige kantoor van het NIVRA te Amsterdam. Dit levert de nodige synergievoordelen op. Hiervan is de bedoeling dat dit ten goede komt aan alle leden, primair in de vorm van een reductie van de contributie. De contributies voor AA's en RA's zullen in de loop der tijd worden geharmoniseerd, waarbij er per ledengroep één contributie ontstaat. NOvAA hanteert een vacatiegelden- en vergoedingensysteem voor participatie van leden in door het bestuur aangewezen commissies en adviesraden. Dit systeem zal door de nieuwe organisatie worden overgenomen waarmee ook leden uit kleinere kantoren en zelfstandig gevestigde leden worden gesteund om zich actief voor de organisatie te kunnen inzetten.

Nieuwe wet op het accountantsberoep

In mijn brief van 8 januari 2009 heb ik aangegeven dat een volledige fusie alleen kan plaatsvinden als de wettelijke kaders op basis waarvan het NIVRA en de NOvAA zijn ingesteld en de bevoegdheden zijn toegekend worden samengevoegd tot één wet. Na de positieve besluitvorming in de ledenvergaderingen van het NIVRA en de NOvAA op 16 december 2009 hebben de besturen van het NIVRA en de NOvAA bij mij het verzoek neergelegd tot het bewerkstelligen van de hiervoor noodzakelijke wetswijziging. Bij het tot stand komen van de intentie tot fuseren heb ik hiervoor mijn steun uitgesproken. Gezien het door de beroepsgroep getoonde draagvlak voor de fusie en gezien het feit dat het NIVRA en de NOvAA in het uitgewerkte fusieplan mijns inziens voldoende rekenschap hebben gegeven van de door uw kamer geuite zorgpunten aangaande hun huidige functioneren, zie ik geen reden waarom aan dit verzoek geen uitvoering kan worden gegeven. Mijn voorstel is om voor de zomer van 2010 een ontwerp voor een nieuwe wet op het accountantsberoep voor consultatie gereed te hebben. In deze wet zullen de bestaande WRA en WAA in elkaar worden geschoven. Hiermee wordt de feitelijke fusie tussen het NIVRA en de NOvAA geformaliseerd. In deze wet zullen waar nodig de hierboven in het fusieplan aangekondigde uitgangspunten worden overgenomen. Zo behoeft de representatieve vertegenwoordiging van de verschillende geledingen binnen de beroepsgroep een wettelijke verankering en ook de democratische legitimatie van de totstandkoming van regelgeving zal moeten worden gewaarborgd. Daarnaast zal er ook aandacht zijn voor de aansluiting van de opleidingssystematiek op de beroepsuitoefening in de praktijk. Dit met het oog op de herkenbaarheid van de accountant voor het publiek en de noodzaak tot kwaliteitsborging die hiermee onlosmakelijk verbonden is. Met dit wetsontwerp wordt meteen invulling gegeven aan het eerder door mij toegezegde kabinetsstandpunt over de rol en structuur van de beroepsorganisaties.

Het NIVRA en de NOvAA zijn vooruitlopend op de nieuwe wet van start gegaan met een geleidelijke integratie van onderdelen van beide organisaties. Dit betekent dat waar mogelijk operationeel wordt samengewerkt en dat hierbij op enkele punten de bestaande wetgeving niet meer kan worden nageleefd. Zo lopen de boekjaren van beide organisatie niet gelijk. Het boekjaar van de NOvAA loopt op grond van artikel 27 van de WAA van 1 januari tot en met 31 december en dat van het NIVRA op grond van artikel 24 van de WRA van 1 september tot en met 31 augustus. Vooruitlopend op de nieuwe wet zullen de NOvAA en het NIVRA met ingang van 1 januari 2011 een gelijk begrotingsjaar hanteren. Verder zullen de NOvAA en het NIVRA in aanloop naar de formele fusie mogelijk een dalende afwijking gaan hanteren van het voor beide organisaties in de WAA en WRA vastgestelde minimum van zeven bestuursleden. Mijn voorstel is om met voornoemde punten pragmatisch om te gaan en deze in de nieuwe wet met terugwerkende kracht te repareren. Het NIVRA en de NOvAA zullen in aanloop naar de formele fusie overigens gezamenlijk optreden onder de naam «Nederlandse beroepsorganisatie van accountants» (NBA).

De minister van Financiën,
J. C. de Jager