

Vergaderjaar 2001–2002

28 090

Evaluatie Accountantswetgeving

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 februari 2002

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 6 februari 2002 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken over **de brief van de minister van Economische Zaken van 13 november 2001 inzake het kabinetsstandpunt Evaluatie accountantswetgeving (28 090, nr. 1)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Hindriks** (PvdA) verwijst naar de commotie in de accountantswereld als gevolg van de Enron-affaire in de Verenigde Staten. Te vrezen is dat iets vergelijkbaars zich ook in Nederland zou kunnen voordoen; in het kader van het onderzoek naar de bouwfraude of de hogeschoolfraude kan bijvoorbeeld blijken van betrokkenheid van accountants. In een geval als dat van de Tweekelerbrug heeft de accountant wellicht formeel zijn taak vervuld, maar er kan aan worden getwijfeld of dit voldoende was. De heer Hindriks steunt de minister, daar waar zij in haar brief zegt dat maatregelen nodig zijn en hij prijst de minister voor haar onafhankelijke opstelling in dezen. De in de brief aangegeven richting acht hij correct, namelijk dat er wettelijke normen dienen te komen met betrekking tot de onafhankelijkheid van accountants, aangevuld met een extern toezicht, terwijl de belangenbehartiging privaatrechtelijk wordt georganiseerd. Ook ten aanzien van de opleiding van accountants maakt de minister een correcte keus door aansluiting te zoeken bij wat elders in het hoger onderwijs gebruikelijk is. Een punt van zorg vormt de mate waarin de deskundigheid van de beroepsorganisaties zal worden ingezet bij met name het praktijkdeel van de opleiding en bij het formuleren van de aan accountants te stellen eisen. Hoe wil de minister ervoor zorgen dat die expertise niet verloren gaat?

De heer Hindriks heeft een brede opvatting van het accountantsberoep: het gaat daarbij om alle verklaringen die door accountants worden afgegeven, alsmede om de in het maatschappelijk verkeer gebruikelijke activiteiten van accountants, waaronder het optreden als adviseur van kleinere bedrijven. Tegen die achtergrond pleit hij, in tegenstelling tot het kabinetsvoorstel, voor behoud van de wettelijke basis van dit accountantsberoep. In de brief wordt terecht voorgesteld de beroepstitel van certificerend

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), M. B. Vos (GroenLinks), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Ravestein (D66), Verburg (CDA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA) en Horn (PvdA).

Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Molenaar (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), De Swart (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Bakker (D66), Schreijer-Pierik (CDA), Udo (VVD), Hamer (PvdA), Koenders (PvdA), Schoenmakers (PvdA), Smits (PvdA) en Wijn (CDA).

accountant in te voeren, maar deze dient dan wel beperkt te worden tot diegenen van wie kan worden vastgesteld dat zij het openbare accountantsberoep uitoefenen. Het dient hierbij tevens te gaan om het afgeven van beoordelings- en samenstellingsverklaringen.

Hoe verdraagt zich de wettelijk vast te leggen eis van onafhankelijkheid met het voorstel dat de accountant zichzelf daarop dient te toetsen? Met zelftoetsing zijn niet altijd even goede ervaringen opgedaan en bij grote accountantskantoren is nu een beweging zichtbaar om de functies van controle en advies streng te scheiden. De kantoren die zich daaraan houden, zouden echter oneerlijke concurrentie kunnen ondervinden van kantoren die dit niet doen. Het is daarom verstandig deze scheiding ook in de wet vast te leggen, waarbij uitzonderingen gemaakt kunnen worden voor bijvoorbeeld het kleinere segment van de markt waar de huisaccountant ook adviseur is van de ondernemer. Het zogenoemde natuurlijk advies kan verleend blijven worden, maar er dient een redelijke relatie te zijn tussen de omzet uit controleopdrachten en de omzet uit natuurlijk advies. Voorkomen moet worden dat een belangenverstrengeling plaatsvindt tussen de controleur en de gecontroleerde. Ter bevordering van de onafhankelijke positie van de controlerende accountant bij grote ondernemingen kan bepaald worden dat deze wordt aangesteld door de raad van commissarissen voor een bepaalde periode.

Als een accountant een verklaring afgeeft, dient het publiek daar rechten aan te kunnen ontleen, aldus de heer Hindriks. De consequentie daarvan is dat accountants financieel aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld voor de gevolgen van een onjuiste verklaring. Hij acht het nuttig, indien daartoe in de wet bepalingen worden opgenomen en verzoekt de minister hierover na te denken en er de Kamer zo mogelijk over te rapporteren. De heer Hindriks vindt het voorstel van de minister om het externe toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder te brengen nog onvoldoende uitgewerkt. Het lijkt hem daarom nuttig, eerst te discussiëren over omvang en opzet van een dergelijk ZBO, aan de hand van een aparte brief van de minister. Dient het ZBO bijvoorbeeld alle expertise zelf in huis te hebben of kan er veel worden uitbesteed, in nauwe samenwerking ook met de beroepsorganisaties?

Het is terecht dat de minister kiest voor het uit elkaar rafelen van de verantwoordelijkheden die nu bij de publiekrechtelijke beroepsorganisaties liggen, zo vindt de heer Hindriks. Dit betreft ten eerste de regelgeving en normstelling, zaken die de minister wettelijk wil vastleggen. Ten tweede gaat het om de buiten de organisaties te plaatsen opsporende en controlerende bevoegdheden, en ten derde is er de rol van belangenbehartiger van de beroepsgroep, van kenniscentrum en dergelijke. Hij is het eens met het voorstel van de minister deze laatste rol privaatrechtelijk te organiseren. Er is geen PBO-structuur voor nodig om het accountantsberoep wettelijk te regelen; een vergelijking in dezen met advocaat of notaris gaat niet op. Een advocaat treedt op namens de cliënt; een accountant is echter bij uitstek degene die onafhankelijk is en optreedt in het publiek belang.

De heer Hindriks vraagt de aandacht van de minister voor het probleem dat accountants bij de beslissing over het al of niet afgeven van een goedkeurende verklaring vaak voor de keuze staan of iets nog net kan of juist niet kan. Dit «digitale keuzevraagstuk» speelt zich af in een grijs gebied en vormt aanleiding tot problemen. Om die reden kan het nuttig zijn, een instrument te ontwikkelen dat het accountants mogelijk maakt een meer genuanceerd oordeel over bepaalde zaken te geven. Een accountantsverklaring is zwart-wit: er wordt wel of niet goedgekeurd. Ten aanzien van een situatie als bij Enron gold echter dat bepaalde zaken volgens de US GAAP-regels waren toegestaan; op zo'n moment kan een accountant moeilijk zijn goedkeuringsverklaring niet geven. In dergelijke gevallen pleit de heer Hindriks ervoor dat de accountant, naast het al of niet

afgeven van een goedkeurende verklaring, de mogelijkheid krijgt om dit soort zaken op te schrijven en er een opinie over te geven.

De heer **Van Baalen** (VVD) gaat bij de beoordeling van het kabinetsstandpunt uit van de stelregel: wat niet kapot is, moet je niet repareren. De vraag is of in de Nederlandse situatie tal van zaken voorkomen die aanleiding geven de wet ingrijpend te veranderen. Kijkende naar het ten behoeve van de evaluatie uitgebrachte rapport-Berenschot en naar hetgeen op de recente hoorzitting naar voren is gekomen, kan worden gesteld dat er veel is wat goed gaat bij de beroepsgroep van de accountants, RA's en AA's. Zij verschaffen zekerheid in de wereld van economie en financiën, zowel met betrekking tot het grootbedrijf, als met betrekking tot het MKB en de landbouwsector. Ook in de landbouw gaat men in toenemende mate op verklaringen van accountants af, bijvoorbeeld ten aanzien van de mineralenboekhouding. Het beroep van accountant dient in den brede wettelijk geregeld te blijven.

De problemen liggen met name in het topsegment van de markt, daar waar accountants geen duidelijk onderscheid maken tussen adviesdiensten en het uitvoeren van controlewerkzaamheden. Het betekent dat de onafhankelijkheid van de accountant goed moet worden geregeld en de heer Van Baalen steunt de minister erin dat zij te dien aanzien de aanbevelingen uit «Brussel» overneemt. Hij meent evenwel dat de vraag of het daarop aansluitende externe toezicht in een aparte ZBO moet worden ondergebracht – op zich staat de VVD-fractie huiverig ten opzichte van ZBO's – op een later tijdstip kan worden beantwoord. Daarbij valt bijvoorbeeld ook te denken aan inschakeling van STE of NMa, zeker als het zou gaan om pro-actief optreden en het doen van onderzoeken. Het is voor de heer Van Baalen een vraag of het, uit een oogpunt van wettelijke regeling van de onafhankelijkheid van de accountant, noodzakelijk is de publiekrechtelijke beroepsorganisaties NIVRA en NOvAA te privatiseren en daarmee de wettelijke bescherming van de titels RA en AA op te geven. Ook voor privatiseren geldt dat dit van geval tot geval moet worden beoordeeld. Daarbij is de VVD-fractie er op dit moment, luisterend ook naar de opvattingen van het bedrijfsleven, niet aan toe om bestaande, goed functionerende regelingen, inclusief de PBO-status van NIVRA en NOvAA en de wettelijke bescherming van de titel accountant, te wijzigen. Zij wil zich beperken tot reparatie van datgene wat verbetering behoeft, te weten het externe toezicht op de onafhankelijkheid.

De heer **Van Walsem** (D66) heeft nog geen definitief oordeel kunnen bepalen omtrent het voorliggende kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de accountantswetgeving. Hij wil volstaan met het aan de minister meegeven van een aantal gedachten.

De publieke kant van het accountantsberoep is een belangrijke zaak: er dient van uitgegaan te kunnen worden dat een afgegeven accountantsverklaring op deskundige, betrouwbare en onafhankelijke wijze tot stand is gekomen. De heer Van Walsem is het eens met de minister dat het dient te komen tot een extern toezicht, in navolging van de aanbeveling uit het rapport-Berenschot. In dit rapport wordt bijvoorbeeld vermeld dat de gedrags- en beroepsregels voor accountants de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende ondersteunen.

De heer Van Walsem vindt zowel het accountantsonderwijs op hbo-niveau als dat op universitair niveau van groot belang. Hij wil voorkomen dat de hbo-opleiding het loodje zou leggen vanwege een grotere aantrekkelijkheid van de universitaire opleiding tot RA-accountant, indien deze op de langere termijn als enige in aanmerking zou komen voor de categorie van certificerende accountants. Dat is een punt waaraan bij de nadere uitwerking aandacht behoort te worden gegeven. Ook de beroepsgroepen dienen hun inbreng te hebben bij de accountantsopleiding en dan niet alleen bij het praktijkgedeelte.

De minister lijkt het voorstel van Berenschot over te nemen om tot een categorie certificerende accountants te komen. De vraag voor de heer Van Walsem daarbij is hoe groot deze categorie moet zijn. Wil zo'n aparte categorie inhoud hebben, dan zal er niet aan kunnen worden ontkomen om bijvoorbeeld ervaringseisen te stellen en eisen op het gebied van permanente educatie, want anders kan iedere RA- of AA-accountant toetreden en is er geen onderscheid meer. Op zich is hij er vóór om de titelbescherming voor de accountants, daar waar het betreft de aanduidingen RA en AA, te handhaven; dit zou echter ook privaatrechtelijk kunnen geschieden.

De heer **Van den Berg** (SGP) vindt dat het beroep van accountant dient te voldoen aan de karakteristieken deskundig, integer, onafhankelijk en onpartijdig. Het maatschappelijk verkeer moet kunnen vertrouwen op de betrouwbaarheid van accountantsverklaringen; daarmee is het publieke belang van deze beroepsgroep gegeven. De Enron-affaire in de VS laat zien dat de praktijk weleens afwijkt van deze ideaaltyping; daarbij blijft belangenverstremming als gevolg van vermenging van controle- en adviesstaken een rol te spelen. Hij deelt de insteek van het kabinet bij de evaluatie van de accountantswetgeving, namelijk de borging van het publieke belang en mitsdien de versteviging van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de accountant. Er wordt nu echter veel meer overhoop gehaald dan voortvloeit uit de evaluatie van de wetgeving uit 1993. Zo is bijvoorbeeld het MDW-traject inmiddels een rol gaan spelen, waardoor er zijns inziens andere beleidsinvalshoeken aan de orde zijn gekomen die, zoals marktwerking, bij een feitelijke evaluatie van deze wetgeving niet thuishoren. Maatschappelijk gezien is er geen aanleiding het accountantsberoep zodanig te herstructureren als in de brief wordt voorgesteld. De bestaande afbakening, in de vorm van accountants RA en AA, is duidelijk herkenbaar en voldoet aan de maatschappelijke behoefte. De door het kabinet voorgestelde wettelijke verankering van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de accountant is vooral toegesneden op de certificerende functie. De heer Van den Berg vindt het onjuist dat aldus alleen de controletaak van de accountant geregeld wordt, want er zijn meer accountantstaken die het publieke belang regaderen. Kan de regering nader beargumenteren waarom bijvoorbeeld de forensische accountant of de milieuaccountant niet tot het publieke domein zou behoren en waarom het accountantsberoep in bredere zin geen wettelijke verankering zou behoeven?

Op een aantal punten kunnen nadere regels nodig zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot de scheiding tussen controle en advisering, maar de vraag daarbij is of dit in zijn algemeenheid zou moeten gelden dan wel of een diversificatie op zijn plaats is. De heer Van den Berg is van mening dat voor beursgenoteerde ondernemingen die een breed publiek belang dienen, een strakker regime dient te gelden dan voor het midden- en kleinbedrijf, bijvoorbeeld als het gaat om de algemene verbodsbepaling inzake de combinatie van controle en administratieve dienstverlening. Hij zou wat dat betreft niet verder willen gaan dan de Europese richtlijn, waarbij een dergelijk verbod alleen geldt voor beursgenoteerde ondernemingen, financiële instellingen en nutsbedrijven. Hij is het ermee eens dat het dient te komen tot een onafhankelijk toezicht, maar vraagt zich af of dit in de vorm van een nieuw ZBO moet zijn. Beter lijkt het hem om aansluiting te zoeken bij een reeds bestaand onafhankelijk college zoals de STE. De heer Van den Berg stemt ermee in dat de accountantsopleiding zoveel mogelijk in het reguliere onderwijssysteem wordt ondergebracht, leidende tot heldere structuren. Het kabinetsvoorstel bevat op dit punt echter nog zoveel open einden dat hij daar niet zonder meer mee kan instemmen. Zo wil hij graag helderheid over de rol van de beroepsorganisaties bij het opleidingstraject. Essentieel is dat het bestaande hoge opleidingsniveau van de Nederlandse accountants blijft gewaarborgd.

Daarin voorzien nu juist de bestaande structuren, zodat voorzichtigheid geboden is bij het aanbrengen van wijzigingen daarin.

De accountants vormen een beroepsgroep met een onafhankelijke, publieke functie waarvoor een brede publiekrechtelijke regeling op zijn plaats is; daarbij trekt de heer Van den Berg een vergelijking met advocaten en notarissen. Hij acht het een positieve ontwikkeling dat de beroepsorganisaties NIVRA en NOvAA elkaar hebben gevonden in een convenant, dat zijns inziens een uitstekende basis biedt voor een goede regulering van het accountantsberoep met respect voor de publieke belangen. Hij nodigt de regering uit hiermee rekening te houden bij wetswijziging. Hij is in dit verband niet beducht voor belangenverstrengeling. De bestaande wetgeving heeft in zijn ogen op dat punt niet tot misstanden geleid; voorzover aanscherpingen nodig zijn, kunnen die ook in de huidige structuur tot stand worden gebracht.

De heer **De Haan** (CDA) acht het een goede zaak dat de regering de bestaande accountantswetgeving tegen het licht houdt. Accountants hebben een publieke taak die van groot belang is voor de transparantie op financiële markten. Hoewel er door een aantal voorvallen, zoals de Enron-affaire in de VS, twijfels zijn gerezen over onafhankelijkheid en integriteit van de accountant, kan gesteld worden dat daar in Nederland over het algemeen genomen geen aanleiding toe is. Juist echter omdat het hier een specifiek beroep betreft waarbij vertrouwen van grote betekenis is, moet er alles aan gedaan worden om dat vertrouwen te handhaven. De kwaliteit van de accountancy in Nederland staat op een hoog niveau, hetgeen vooral wordt veroorzaakt door het goede peil van de betreffende opleidingen, zowel in het wo, als in het hbo, en door de betrokkenheid daarbij van de beide beroepsorganisaties, NIVRA en NOvAA. Dit zijn zaken die zo dienen te blijven.

De heer De Haan is het eens met het voorstel tot externalisering van het toezicht, waarbij hij in het midden laat of dit in de vorm van een ZBO dient te zijn. Hij verzoekt de regering om te geleger tijd en in goed overleg met de beide beroepsorganisaties, de Kamer een afbakening van de taak van dit ZBO voor te leggen. Dient het daarbij alleen om het toezicht op de controlerende functie van de accountant te gaan of mag het ZBO zich bijvoorbeeld ook bezighouden met de vaststelling van waarderingsgrondslagen en met de controle op het peil van de opleidingen?

Aan de onafhankelijkheid van de accountant ten opzichte van zijn opdrachtgevers kan bijdragen een stelsel van afgebakende aanstellingsperioden van bijvoorbeeld zes of acht jaar, waarna er roulering plaatsvindt. Het verdient aanbeveling daarover in overleg te treden met de beide beroepsorganisaties. Ook de heer De Haan maakt zich zorgen over de vermenging van functies in de accountancy. Zo komt een aanzienlijk deel van de ontvangsten van de accountantskantoren niet meer uit controleactiviteiten maar uit advisering. Ook in dat opzicht is het van groot belang dat, als het gaat om de certificerende accountant, diens onafhankelijkheid wettelijk wordt verankerd.

De wijze waarop de beide beroepsgroepen de noodzaak tot bescherming van de titel van accountant beargumenteren, deelt de heer De Haan niet. Hoewel het werk van accountants van publieke betekenis is, gaat het niet aan om dan maar te zeggen dat het hele beroep onder deze noemer valt; hiermee wordt tevens het beeld gevoed van het wat elitaire karakter van het accountantsberoep. Beter is het om reële argumenten te gebruiken, bijvoorbeeld het belang van het voorkómen van beunhazerij. Ook mag erop gewezen worden dat beide beroepsorganisaties jaarlijks grote bedragen investeren in opleiding, kwaliteitshandhaving en permanente educatie. Het ontbreken van titelbescherming scheidt de mogelijkheid van «free riders», die zich aan dit alles niets gelegen laten liggen en daarmee tevens de hoge lidmaatschapskosten ontlopen. Gegeven het publieke belang van het beroep en het daarvoor vereiste opleidingsniveau, is het

gewenst de accountantstitel in een of andere vorm te blijven verbinden aan het lidmaatschap van deze verenigingen. Hij kan zich voorstellen dat anders een accountantsfirma die een goede portefeuille heeft opgebouwd, uit kostenoverwegingen het lidmaatschap maar opzegt omdat toch dezelfde klanten bediend kunnen worden.

Ook de heer De Haan acht differentiatie in de regelgeving voor het accountantsberoep op zijn plaats. Zo is het niet nodig om bij iedere onderneming of instelling die een accountantsverklaring behoeft, de zware onafhankelijkheidstoets toe te passen. Deze dient wel te gelden voor de grote, beursgenoteerde ondernemingen, maar voor de kleine familievennootschap, waar eigendom en leiding verstrengeld zijn, zijn dergelijke zware eisen overdreven en sterk kostenverhogend. Niettemin moet ook de directeur van de kleine onderneming er bij de selectie van een accountant-adviseur op bedacht zijn dat er risico's aan zijn verbonden als het dezelfde persoon is die én de jaarrekening opstelt én daar een handtekening onder zet. De beroepsgroep moet wat dat betreft ook zelf zorgen voor duidelijke interne gedragscodes die aangeven wat wel en wat niet kan. Als de onafhankelijkheid en het externe toezicht goed geregeld zijn, kan op basis van de huidige wetgeving voortgegaan worden. Aan de onderkant van de markt functioneert het thans goed. Voorzover echter ten aanzien van de beursgenoteerde ondernemingen het publiek recht tekort zou schieten uit een oogpunt van de rechten van aandeelhouders, doet hij de suggestie dat in het kader van de corporate governance-beweging de aandeelhouders de accountant mogen aanwijzen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vraagt de minister waarom de evaluatie van de accountantswetgeving zo lang op zich heeft laten wachten. Zelf ziet hij als mogelijke oorzaak het feit dat er de afgelopen jaren voortdurend rumoer is geweest rond dit dossier, waarbij de beroepsgroep zich steeds heeft geroerd. Er is sprake van een perceptieprobleem ten aanzien van het accountantsberoep: de onafhankelijkheid is in het geding en de integriteit loopt krassen op. Het zou dan de inzet van de minister moeten zijn alles uit de kast te halen om een en ander te redresseren, want de publieke functie van de accountant is van groot belang. Zij kiest echter een bescheiden definitie van deze publieke functie, te weten de certificerende functie. De heer Vendrik vindt dat een brede titelbescherming voor het beroep van accountant – AA, RA of anderszins – in de toekomst gewaarborgd dient te blijven en dat het een taak is van de overheid dit te organiseren. Niet alleen bij de certificerende functie, maar ook bij de overige reguliere werkzaamheden van de accountant zijn integriteit, onafhankelijkheid en deskundigheid van dermate groot belang dat dit een extra inspanning van de overheid rechtvaardigt, opdat niet iedereen zich zomaar accountant kan noemen. De thans bestaande publiekrechtelijke ordening van het accountantsberoep wordt nu grotendeels omgezet in een privaatrechtelijke, waarbij de vraag rijst of dan dezelfde kwaliteitsborging kan gelden.

Op het punt van de onafhankelijkheid van de accountant steunt de heer Vendrik de lijn die de minister uitzet, te weten het opnemen van enkele wettelijke bepalingen en het organiseren van onafhankelijk toezicht. De vraag is echter of dit genoeg is. Hij is er niet van overtuigd dat de onafhankelijkheidstoets door de certificerende accountant een voldoende garantie biedt voor een onafhankelijke beroepsuitoefening, met name wanneer een en ander zich afspeelt in de commerciële sfeer van waaruit accountantskantoren opereren.

De heer Vendrik kan zich voorstellen dat ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf een iets minder sterke nadruk wordt gelegd op de onafhankelijkheid, vooral als daarbij de zogenoemde natuurlijke adviesfunctie in het geding is. Wel vindt hij dat de totale beroepsgroep, als deze de publieke bescherming van de accountantstitel wil verdienen, zich ervoor dient in te zetten de onafhankelijkheid in de praktijk gestalte te geven en zichtbaar te

maken. Een onafhankelijke beroepsuitoefening is niet alleen een kwestie van onafhankelijk toezicht en een paar regels in de wet, maar zal sterker beleefd en sterker naar buiten uitgedragen en in de praktijk verankerd moeten worden dan op dit moment het geval is. Is de minister van oordeel dat het convenant tussen de beide beroepsorganisaties wat dit betreft ver genoeg gaat?

Hoewel de minister spreekt van een actieve tuchtrechtelijke handhaving, is de tekst van de brief niet erg duidelijk over de transparantie van de tuchtrechtelijke gang van zaken. Ligt hier een bijzondere taak voor de onafhankelijke toezichthouder? De term «onafhankelijk toezicht» zegt de heer Vendrik op zich niet veel. Het komt daarbij aan op de gedetailleerde uitwerking ervan. Wellicht kan de minister te dien aanzien al een tipje van de sluier oplichten. Welke structuur er ook voor wordt gekozen – zelf is hij geen groot voorstander van de keuze voor een ZBO – van groter belang is de vraag welke machtspositie de onafhankelijke toezichthouder krijgt ten opzichte van respectievelijk het departement en het veld. Wat zullen precies de bevoegdheden van de toezichthouder zijn en hoe zal deze zijn bijdrage leveren aan het borgen van de onafhankelijkheid van de accountant?

Het antwoord van de minister

De **minister** onderkent dat sprake is van een langdurig debat over de evaluatie van de accountantswetgeving. Zij zal een aantal oorzaken hiervan in haar antwoord aangegeven.

Het betreft hier niet zomaar een wetje. De maatschappelijke positie van de accountant staat onder druk; het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de accountant heeft de afgelopen jaren een flinke deuk opgelopen. Beleggers en andere «stake-holders» lijken steeds minder zekerheid te kunnen ontlenen aan accountantsverklaringen. De Enron-affaire is daar een treffende illustratie van; deze affaire is niet uniek, al is het wel de grootste in zijn soort. De rode draad is dat accountants verzuimen tijdig een signaal af te geven dat er iets grondig mis is met een bedrijf. Zij is het in dit verband niet eens met de suggestie om ruimte te creëren voor meer nuance in de accountantsverklaring en houdt vast aan de scheidslijn tussen: «het kan niet» en «het kan net». De accountantsverklaring is gericht op het toevoegen van zekerheid: de jaarrekening moet deugen; een klein beetje deugen, kan niet. Als de accountant zaken aantreft die niet deugen, dan moet hij afkeuren. Als de accountant goedkeurt maar tegelijkertijd constateert dat het beter kan, dan kan hij in een management letter aangeven welke zaken voor verbetering in aanmerking komen. Dit komt tevens neer op het geven van een opinie, hetgeen derhalve al mag. De discussie kan erover gaan wat de status van die opinie moet zijn; het kan daarbij evenwel niet gaan om het creëren van een nieuw, grijs gebied tussen goed- en afkeuring. Als een accountant volgens de regels zaken goed moet keuren die bij nader inzien geen goedkeuring zouden verdienen, dan moet er gesproken worden over die regels.

De goedkeurende verklaringen van accountants hebben in die gevallen waarin het niet goed gegaan is met een onderneming, de suggestie gewekt dat de continuïteit van de onderneming gewaarborgd was, en beleggers en andere investeerders hebben daarop hun investeringsbeslissingen gebaseerd. Zij kunnen dan achteraf proberen hun schade op het accountantskantoor te verhalen. Het accountantskantoor ondervindt daar sowieso schade van, want ook als het door de rechter niet aansprakelijk wordt gesteld, zal er toch afbreuk zijn gedaan aan de goede reputatie. Vergroting van de financiële aansprakelijkheid van accountants is een zaak die in het kader van de Europese Unie moet worden aangepakt. De Europese Commissie heeft de regimes van aansprakelijkheid van accountants onderzocht en het resultaat laat grote verschillen zien. Harmonisatie in EU-verband zal op korte termijn niet te realiseren zijn en

het komt de minister voor dat daarop niet dient te worden gewacht met Nederlandse regelgeving.

Het vóórkomen van affaires als met Enron, Lernout & Hauspie, Baan enzovoort betekent niet dat de hele accountantssector het niet goed doet. Er zijn echter te veel affaires, ook van een kleinere omvang, en die ontwikkeling bedreigt het functioneren van kapitaalmarkten. Immers, als het maatschappelijk verkeer niet kan vertrouwen op verklaringen bij verantwoordingen, zal het langs andere wegen de juistheid van financiële informatie moeten verifiëren. Dat leidt vervolgens tot hogere transactiekosten en een minder efficiënt werkende kapitaalmarkt, een ontwikkeling die de minister wil voorkómen. De enige manier om dit te doen, is zoeken naar nieuwe wegen om onafhankelijkheid en deskundigheid van de accountants te bevorderen. Het betekent dat er heldere, wettelijk vastgelegde gedragsregels moeten komen, aangevuld met een onafhankelijk toezicht op naleving daarvan.

In het in 1996 door de Europese Commissie uitgebrachte Groenboek over de positie van de accountant, pleit de Commissie voor harmonisatie van de onafhankelijkheidsregels. De recente aanbeveling van de Europese Commissie inzake onafhankelijkheid is een belangrijke stap in de richting van een interne markt voor accountantsdiensten. In Nederland heeft het MDW-rapport Accountancy, uit 1997, voor veel discussie gezorgd. In de reactie van het kabinet daarop is al goed te zien welke onderwerpen bij een evaluatie hoog op de agenda zullen staan, te weten onafhankelijkheid en de wenselijkheid van één ZBO voor het toezicht. Vooruitlopend op de evaluatie hebben NIVRA en NOvAA in 1998 een fusie poging ondernomen en in het mislukken daarvan ligt een belangrijke reden waarom het met de evaluatie zo lang geduurd heeft.

De algemene conclusie die het kabinet uit de evaluatie trekt, is dat de accountantswetgeving gewijzigd dient te worden om de publieke functie van accountant beter te kunnen waarborgen. Thans ontbreekt het aan een effectieve en transparante regeling van de maatschappelijke positie van de accountant. Een gevolg is dat de gebruikers van accountantsdiensten onvoldoende op de hoogte zijn van de regels die gelden voor accountants in verschillende situaties. Het is tijd dat de door de Europese Commissie in haar Groenboek van 1996 gesignaleerde «verwachtingskloof» wordt gedicht. Een ander gevolg is dat de beroepsorganisaties er niet in slagen om de handhaving van de eigen beroepsregels op een geloofwaardige manier gestalte te geven. Daaraan is ook debet de huidige combinatie van toezicht en belangenbehartiging binnen één organisatie. Om deze problemen op te kunnen lossen, is allereerst een visie nodig op de maatschappelijke positie van de accountant. Op basis daarvan kunnen nieuwe regels voor accountants worden opgesteld en belangenbehartiging en toezicht worden ontvlecht.

Van belang voor een visie op de maatschappelijke positie van de accountant is de erkenning dat accountantsverklaringen een publiek belang dienen; het maatschappelijk verkeer moet kunnen afgaan op de betrouwbaarheid daarvan. Daartoe dient de accountantsverklaring openbaar te zijn en dienen accountantskantoren achter hun verklaringen te staan. Tegen deze achtergrond is de minister voornemens de betekenis van de accountantsverklaring in de wet vast te leggen, daar waar het betreft wettelijk verlangde accountantsverklaringen. Op grond van de wet mogen dan alleen certificeringsbevoegde accountants een accountantsverklaring afgeven, waarbij de overheid verantwoordelijkheid draagt voor het beschermen van de kwaliteit van deze verklaringen. Andere activiteiten van accountants, zoals de adviesfunctie en forensic accountancy, voegen weliswaar veel waarde toe maar hoeven niet door de overheid gereguleerd en gecontroleerd te worden; de kwaliteit ervan kan door privaatrechtelijke zelfregulering geborgd worden. Deze laatste benadering kiest de minister ook voor allerlei andere verklaringen die accountants, naast de wettelijk vereiste verklaringen, kunnen afgeven.

Er wordt een breed pakket aan maatregelen voorgesteld om onafhankelijkheid, deskundigheid en herkenbaarheid van de certificerende accountants te borgen. Zelf vindt de minister, onder verwijzing naar de opvatting van enkele hoogleraren, dat onafhankelijkheid in dezen, ook wel omschreven als «de rug recht houden», geen achterhaald ideaal is. Er laat zich daarbij een tweetal aanpakken onderkennen, die beide moeten gebeuren. Enerzijds kan in de praktijk vorm worden gegeven aan een strikte scheiding tussen controle en dienstverlening, in samenhang met internalisering van de beroepsethiek. Voorzover dit op vrijwillige basis geschiedt, laat het de mogelijkheid van concurrentievervalsing open. Daarom is het anderzijds nodig dat de wetgever complementair de nodige regels stelt. Het kabinet stelt daartoe invoering van de onafhankelijkheidstoets voor, alsmede een verbod op het opmaken van de jaarrekening en het verzorgen van de financiële administratie van een controlecliënt van het eigen accountantskantoor. Hierbij kiest het kabinet niet voor een rigide scheiding tussen controle en advisering; alleen die combinaties zijn niet toegestaan waarbij het risico van afhankelijkheid te groot is. De zorg voor de naleving van deze eisen wordt een taak van de toezichthouder. De precieze vormgeving van de onafhankelijkheidstoets is iets wat bij de verdere uitwerking aan de orde komt, waarbij de minister graag kennis neemt van de opvattingen van de beroepsorganisaties en van andere deskundigen. Zij kan zich voorstellen dat er bij deze vormgeving sprake kan zijn van enige differentiatie, bijvoorbeeld met het oog op het onderscheid tussen grote, beursgenoteerde ondernemingen en het midden- en kleinbedrijf.

Wat betreft de deskundigheid van de accountant blijkt dat de opleidingen voldoen aan het in de Europese regelgeving vastgelegde niveau; dit geldt ook voor de AA-accountant. Wijzigingen in de curricula zijn derhalve niet noodzakelijk, aldus de minister, die dan ook geen reden ziet ervarings-eisen in te voeren. Daarmee zou de markt onnodig worden afgeschermd en zou 40 à 50% van de accountants de bevoegdheid verliezen. Het toezicht op de accountantsopleiding zal vereenvoudigd kunnen worden in het kader van de invoering in het hoger onderwijs van de bachelor/masterstructuur en het accreditatiestelsel, waarbij er evenwel ruimte voor invloed van de beroepsorganisaties dient te blijven. De minimale opleidingseisen zullen in een wettelijk kader worden opgenomen, terwijl de private beroepsorganisaties een rol zullen spelen bij de nadere invulling van het opleidingscurriculum. Zij acht het niet nodig de hierbij te hanteren overlegvormen wettelijk vast te leggen, omdat zowel de opleidingsinstellingen alsook de visitatiecommissies er groot belang bij hebben dat de beroepsorganisaties, met hun kennis van zaken, erbij worden betrokken. De hbo-accountantsopleiding zal in de toekomst toegang blijven bieden tot de certificerende accountantsfunctie.

Desgevraagd zegt de minister dat zij niet verwacht dat een privaatrechtelijke vorm afbreuk zal doen aan het goed functioneren van NIVRA en NovAA in het belang van het accountantsberoep. Voor de overheid ligt daar geen taak; het zijn de ondernemingen die het onderscheid zullen maken tussen dienstverlening door deskundige accountants of door beunhazen. Via regelgeving, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk, kan geen inhoudelijke garantie op kwaliteit geboden worden. De thans voorziene regelgeving betreft uitsluitend de functie van certificerend accountant. Ook uit een oogpunt van de opleiding tot accountant ziet de minister in de voorgestelde regeling geen breuk met de huidige situatie. Zij wijst er bijvoorbeeld op dat voor de huidige postdoc-accountantsopleidingen al geldt dat deze niet via de PBO-structuur worden gefinancierd, maar privaat. Evenmin verwacht de minister dat accountantskantoren uit kostenoverwegingen zullen besluiten hun lidmaatschap van een dan privaatrechtelijke beroepsorganisatie op te zeggen. Het lidmaatschap van een NIVRA of NOVAA, met de bijbehorende aanduiding «RA» of «AA», is voor het bedrijfsleven een teken dat de betrokken accountant voldoet aan

bepaalde eisen; zij zullen niet in zee willen gaan met een beunhaas. De minister ziet hier geen risico. Er is bekeken wat precies de publieke functie van de accountant is en de in het kabinet getrokken conclusie was dat deze zich beperkt tot de controlerende, certificerende taak.

Op het punt van de herkenbaarheid is de uitkomst van de evaluatie dat er in het maatschappelijke verkeer verwarring bestaat over de positie van de accountant. Daarom wil het kabinet accountants verplichten een aparte, herkenbare functieaanduiding te hanteren bij certificerende werkzaamheden. Op die manier wordt duidelijk wanneer de accountant een publieke rol speelt en wanneer hij, bij overige dienstverlening, een private rol speelt.

Het thans in Nederland vigerende model van het accountantsberoep wordt aangeduid als een vorm van «monitored self-regulation», hetgeen maar ten dele klopt, want er is een groot tekort aan «monitoring». De les die getrokken is, is dat het onderbrengen bij beroepsorganisaties van zowel belangenbehartiging als toezicht niet langer houdbaar is. Om die reden is gekozen voor een aparte toezichthouder die waakt over de naleving van de beroepsregels. Daarmee ontstaat een betere balans tussen zelfregulering en overheidstoezicht. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat de toezichthouder onafhankelijk kan opereren en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Een directe politieke invloed op de toezichthouder, of zelfs maar de mogelijkheid daartoe, zou schadelijke effecten hebben op het vertrouwen van het maatschappelijk verkeer in de toezichthouder en daarmee in de betrouwbaarheid van de gecertificeerde jaarrekening. Dit vormde de reden van de keuze voor een ZBO.

Geplaatst voor de vraag of het toezicht niet zou kunnen worden ondergebracht bij de STE, wijst de minister erop dat het hierbij gaat om twee vormen van toezicht met elk een eigen expertise en invulling. Een nieuwe, onafhankelijke toezichthouder voor het accountantswezen, die zich met name richt op de onafhankelijkheid van de certificerende accountant, heeft een geheel andere rol dan de op het effectenverkeer toezienende STE. Niettemin zal samenwerking en informatie-uitwisseling op onderdelen noodzakelijk zijn, waarbij de minister de mogelijkheid van personele unies niet uitsluit. Zij vindt echter dat over de precieze institutionele vormgeving van het thans aan de orde zijnde toezicht nog eens goed moet worden nagedacht bij de verdere uitwerking; zij heeft daar thans geen eindopvatting over. Wel zegt zij bij voorbaat dat het niet de NMa kan zijn waarbij zou kunnen worden aangesloten, want zij wil het mededingingstoezicht van de NMa niet vermengen met andere taken. Overigens zal voor het onderhavige toezicht slechts een beperkt apparaat nodig zijn; het gaat om het toezicht op de naleving van de wettelijke beroepsregels. Naar aanleiding van de vraag of de Kamer een notitie tegemoet kan zien over de modellen en de mogelijkheden van het externe toezicht, antwoordt de minister dat dit hoort bij de uitwerking. Zij vindt dat zij hier verder met de beroepsorganisaties over dient te spreken, want voor een deel gaat het om deskundigheid die nu binnen deze organisaties aanwezig is.

Bij een beoordeling van de vraag of het kabinetsstandpunt verder zou gaan dan hetgeen de Europese Commissie heeft aanbevolen, moet bedacht worden dat de Europese Commissie weliswaar het begrip «public interest entity» heeft geïntroduceerd, maar daarvan geen sluitende definitie heeft gegeven. Het kabinet heeft dit begrip zo goed mogelijk vertaald naar de Nederlandse wet- en regelgeving door alle rechtspersonen eronder te laten vallen die verplicht zijn hun jaarrekening te laten controleren. In Nederland zijn, op het terrein van de financiële rapportage, de grenzen ter bepaling van wat kleine, middelgrote en grote ondernemingen zijn, zo hoog gelegd als de Europese richtlijnen dit toestaan. Nederland heeft aldus maximaal gebruikgemaakt van de optie om kleine ondernemingen vrij te stellen van wettelijke controleplicht. Alleen middelgrote en grote ondernemingen kennen een wettelijke controleplicht, grofweg ondernemingen met méér dan 50 werknemers. Daarom heeft het kabinet

geconcludeerd dat alle controleplichtige ondernemingen tot de public interest entities gerekend dienen te worden, waarmee zij onder de verbodsbepalingen komen te vallen; de minister kan zich overigens voorstellen dat daarin enige differentiatie optreedt. Deze interpretatie is voorgelegd aan de Europese Commissie, die het een goede vertaling van haar definitie vond.

De minister kan op dit moment geen uitspraak doen over de kostenconsequenties voor de aldus afgebakende categorie bedrijven. Dat zal mede afhangen van de eindvormgeving van een en ander. Het hoeft niet zo te zijn dat automatisch de kosten hoger uitvallen. De minister zal Actal vragen om, als een en ander nader is uitgewerkt, de effecten ervan voor het bedrijfsleven in kaart te brengen. Degenen die vrezen voor kostenverhoging voor het MKB, vragen zich af of MKB-ondernemingen voortaan twee accountants moeten inhuren: één voor het samenstellen van de jaarrekening en één voor de controle. Dit zal echter alleen in bepaalde gevallen zo zijn, met name bij de wettelijk verplichte controle van de jaarrekening. Voor vrijwillige controles geldt de verbodsbepaling niet, zodat kleinere ondernemingen niet met de gevolgen daarvan te maken krijgen. De minister onderkent dat ten aanzien van de administratieve handelingen bij het EFRO-project Tweekelerbrug sprake is van een zorgelijke situatie, want hierbij is de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur in het geding. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft, nadat de eerste desbetreffende berichten over dit project hem bereikten, onmiddellijk als toezichthouder de noodzakelijke maatregelen getroffen. Hierover heeft hij de Kamer gerapporteerd bij brief van 4 februari 2002. De minister is van oordeel dat er op dit moment in algemene zin voldoende maatregelen zijn getroffen. De komende reguliere rapportages die haar ministerie van de provincie zal ontvangen, zullen, tezamen met de uitkomsten van het eigen toezicht, tot nadere conclusies aanleiding geven. De staatssecretaris zal de Kamer daarover zo spoedig mogelijk berichten.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Hindriks** (PvdA) is verheugd over de toezegging van de minister om met een uitwerking te komen van het ZBO-model voor het externe toezicht. Hij neemt aan dat er eveneens nadere informatie komt over de financiële aansprakelijkheid van accountants, alsmede over het aspect van de deskundigheid. De minister heeft daarover een aantal belangwekkende dingen gezegd, maar die behoeven nog uitwerking.

Voorts stelt de heer Hindriks vast dat er waarschijnlijk geen volledige overeenstemming is over de vraag hoe breed de taak van de accountant moet worden gezien en wat daarop aansluitend diens wettelijke status behoort te zijn. Daar dient op een later moment in de Kamer op terug te worden gekomen.

De heer **Van Baalen** (VVD) steunt het wettelijk regelen van de onafhankelijkheid van de accountant, analoog aan de Brusselse voorstellen, inclusief het externe toezicht erop. Hij vindt dat scheiding van controle- en advieswerkzaamheden alleen in de top van de markt dient te worden doorgevoerd. Het is niet reëel dat vanaf bedrijven met circa 50 werknemers al te doen. De heer Van Baalen denkt deze scheiding te beperken tot zogenoemde «public interest entities», zoals beursgenoteerde ondernemingen en belangrijke overheidsinstanties. Hij vindt echter dat dit niet inhoudt dat de overige aspecten van de beroepsregulering dan maar geprivatiseerd moeten worden. Daarbij gaat het hem om het beschermen van de titel van accountant en het zoveel mogelijk handhaven van het huidige PBO-bestel, aangevuld met verbeteringen zoals de aansluiting van de accountantsopleiding bij de nieuwe bachelor/mastersystematiek in het hoger onderwijs. Het betekent in zijn ogen: regelen wat je regelen moet – dáár moet de minister mee komen – en niet datgene repareren wat niet kapot is. Wat

betreft de beide beroepsorganisaties mag het niet blijven bij het overeengekomen convenant, maar dient het tot structurele samenwerking en zo mogelijk zelfs tot een fusie te komen. Extern toezicht op de onafhankelijkheid kan zich goed verhouden tot de huidige regeling, inclusief PBO-status van NIVRA en NOvAA.

De heer **Van den Berg** (SGP) denkt dat de opvattingen vooral uiteengaan bij de vraag naar de breedte van het publieke belang van de accountantsfunctie en bij de daarmee samenhangende vraagstukken betreffende de bescherming van de titel van accountant en de ordening van de beroepsgroep. Hij vindt dat een en ander publiekrechtelijk geregeld moet blijven.

De minister heeft zich er verheugd over getoond dat de beroepsorganisaties om de tafel zijn gaan zitten en een convenant hebben gesloten, maar zij heeft nog niet inhoudelijk gereageerd op het convenant. Is de minister bereid om de lijnen die zich in dit convenant aftekenen, te betrekken bij de voorgenomen wet- en regelgeving?

De heer **De Haan** (CDA) is er tevreden over dat nu kamerbreed over de positionering van het externe toezicht is gesproken en dat er voortgang gemaakt kan worden met het geven van inhoud daaraan. Hij is er de minister dankbaar voor dat zij daar met de Kamer en de betrokken organisaties verder over wil delibereren.

Het is de heer De Haan duidelijk geworden uit het debat dat de minister grote problemen zal ondervinden, als zij de beschermde status van de accountants opheft. Zelf zal hij zich daar althans tegen verzetten, want hij vindt dat er gevaren zijn verbonden aan deze vorm van deregulering.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) heeft geen antwoord gekregen op zijn vraag naar de transparantie van de tuchtrechtelijke handhaving. Indien dit voor een goede beantwoording noodzakelijk is, kan de minister er ook later op terugkomen in het kader van een nadere uitwerking van het voorliggende kabinetsstandpunt.

Het streven van de minister naar een borging van de onafhankelijkheid van de accountant heeft de steun van de heer Vendrik, maar hij is er nog niet van overtuigd dat de onafhankelijkheidstoets in de praktijk zal werken. Hij geeft de minister echter alle ruimte de Kamer ervan te overtuigen dat een dergelijke toets voldoende is en dat er niet méér moet gebeuren op het gebied van de onafhankelijkheidsborging. Op het punt van de titelbescherming raadt hij de minister de thans voorgestelde aanpak af.

De **minister** gaat in haar antwoord nader in op de vraag wat te verstaan is onder actieve tuchtrechtelijke handhaving. De toezichthouder zal min of meer gaan functioneren als een openbaar aanklager en onderzoek doen naar misstanden; het is voorts de bedoeling dat wordt nagegaan of betrokkenen zich houden aan de gestelde regels. Het betekent dat er meer transparantie komt in de uitspraken van de tuchtrechter, terwijl het tevens de bedoeling is dat er snellere procedures komen.

Met betrekking tot de toekomstige structuur kan het niet zo zijn dat er drie kapiteins op één schip komen: een PBO-structuur met daarnaast ministeriële verantwoordelijkheid voor de beroepsgroep, alsmede een externe toezichthouder. Als besloten zou worden alleen het toezicht uit de huidige structuur te halen en onder te brengen bij een onafhankelijke instantie, moet er wel op worden gelet dat er niet een grijs gebied ontstaat. Het lijkt eenvoudig wat nu is gesuggereerd, maar er dient gewaakt te worden voor het ontstaan van een ingewikkelde constructie. Dat kan immers leiden tot problemen in de uitvoering, die alsdan weer om een oplossing vragen. Dat er een convenant tussen de beroepsorganisaties is afgesloten, is op zich positief. Dit convenant concentreert zich echter sterk op handhaving en lijkt voor een groot deel ingegeven door de status-quo, aldus de

minister. Het is echter goed dat de organisaties weer rond de tafel zitten en over inhoudelijke zaken wensen te spreken met elkaar. Zij heeft hen bij de uitwerking van een en ander de komende tijd nodig.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Biesheuvel

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels