

Vergaderjaar 2002–2003

28 090

Evaluatie Accountantswetgeving

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 juli 2003

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 18 juni 2003 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën en minister Donner van Justitie over **de evaluatie accountantswetgeving (28 090, nr. 5)**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), De Grave (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Eurlings (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Van Loon-Koomen (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Mosterd (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiters (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Rambocus (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Samsom (PvdA), Luchtenveld (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA) en De Vries (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Van Fessem (CDA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Blok** (VVD) constateert dat de brief van het kabinet aanleiding heeft gegeven tot de nodige commotie, zowel bij de accountantsorganisaties als bij het bedrijfsleven. Ook de VVD-fractie, als erfgenaam van de motie-Van Baalen, herkent zich niet in de brief. Het eerste publieke belang zijn betrouwbare cijfers. Het publieke belang ligt anders bij public interest entities, beursgenoteerde ondernemingen en organisaties die werken met publiek geld, dan bij MKB-bedrijven. Andersoortige regelgeving is dan ook logisch, maar niet de vormgeving daarvan zoals in de brief wordt aangegeven, omdat de knip niet wordt gelegd bij de beursgenoteerde ondernemingen en de ondernemingen die werken met publiek geld, maar bij de Wet op de jaarverslaggeving. Dat doet geen recht aan de commotie in de samenleving met name over beursgenoteerde ondernemingen en daarnaast over instellingen die werken met publiek geld zoals hbo-instellingen.

Het tweede publieke belang heeft betrekking op de vraag, mede naar aanleiding van de bouwfraude-enquête, of het de taak van een beroepsgroep is om misstanden aan de kaak te stellen. Zo'n bijzondere taak hebben particuliere ondernemers doorgaans niet, maar de bijzonderheid is in dit geval dat het particuliere ondernemers zijn met een wettelijke erkenning. Het is voorstelbaar dat daar een aparte verantwoordelijkheid

(CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Visser (VVD) en De Pater-van der Meer (CDA).

Plv. leden: Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel

(CDA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Rijpstra (VVD) en Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA).

bij hoort. De taak strekt zich echter ook uit tot ondernemingen van een ander kaliber en dat vergt een andere uitwerking. De Universiteit van Maastricht doet onderzoek naar de wijze waarop accountants invulling geven aan hun rol bij het opsporen van fraude en andere ongerechtigheden. Die rol hoeft niet per se even zwaar opgetuigd te worden als de eerste.

De VVD-fractie blijft vasthouden aan het uitgangspunt van de motie-Van Baalen waarin wordt gevraagd om een concentratie van de regelgeving op de beursgenoteerde ondernemingen en de ondernemingen die werken met publiek geld. Dit mag zich uitstrekken tot alle MKB-ondernemingen voor zover zij vallen onder de verplichting van de Wet op de jaarverslaggeving. De problematiek die daaruit voortkomt, zoals extra regelgeving, is toch iets omvangrijker dan in de brief wordt aangegeven. Daarin is sprake van 2% van de MKB-ondernemingen. Dit is gebaseerd op tellingen in het register van de kamer van koophandel, maar daarin zijn veel lege en pensioen-BV's geregistreerd, dus het aantal werkzame MKB'ers dat erdoor wordt getroffen, zal groter zijn.

De heer **Douma** (PvdA) merkt op dat in de brief vooral wordt ingegaan op de certificerende accountant. Daarnaast wordt gesteld dat er een wettelijk kader nodig is ook voor de andere accountantstaken, maar dat kader is volstrekt onduidelijk. Hoe zal dat er uitzien? Hoe breed moet dat zijn? Strekt het zich alleen uit tot de controle of valt daaronder ook het samenstellen en beoordelen van de jaarrekening, zoals thans in het MKB plaatsvindt?

In de brief worden de andere taken genoemd die door accountantsbureaus mogen worden uitgevoerd, maar die scheiding moet scherper aangegeven worden, zoals de scheiding van taken op bijvoorbeeld fiscaal terrein en consultancy. Wat is de opvatting hierover van de minister? De PvdA-fractie is het eens met het instellen van een roulatieperiode van ongeveer zeven jaar.

Moet er ook gekeken worden naar de regels voor de interne accountancy bij grote ondernemingen? Nu richten zij zich met name op het externe gedeelte en het toezicht. Is de regering voorstander van de instelling van een auditcommissie bij grote ondernemingen die toezicht houdt op het werk van de externe accountant? In hoeverre is het mogelijk om via de Nederlandse accountantsbureaus toch toezicht te houden op of zekere garanties te krijgen over de deugdelijkheid van financiële jaarverslagen van dochterondernemingen in het buitenland, een probleem wat met name bij Ahold speelde? Is de minister voorstander van een vorm van meldingsplicht voor accountants, als zij bij de controle op onregelmatigheden stuiten? Zo ja, hoe wordt zij dan ingevuld?

De Autoriteit financiële markten (AFM) wordt naar voren geschoven als de externe toezichthouder op de gecertificeerde accountants. Hoe verhoudt de rol van de AFM zich tot een eventueel strafrechtelijk traject? Welke voorzieningen zijn er nodig om de AFM daadwerkelijk in staat te stellen die taak uit te voeren?

Welk gevolgen zullen de voorstellen hebben voor de publiekrechtelijke status van NIVRA (Nederlands instituut van registeraccountants) en NOvA (Nederlandse orde van advocaten)?

De PvdA-fractie is voor handhaving van de beschermde titel, ook voor de accountancy in het MKB.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) wijst op de ontwikkelingen in de accountancy en op harde conclusies op dat punt van de parlementaire enquête. Zij nopen tot urgentie. In eerdere debatten met minister Jorritsma was de titelbescherming een gewraakt punt. Zij wilde die afschaffen dan wel beperken tot de nieuwe titel certificerend accountant, terwijl de Kamer dat unaniem niet wil. Schriftelijk is meegedeeld dat het kabinet die wens van de Kamer honoreert, maar de materiële inhoud van de titelbescherming

ontbreekt. Kunnen beide bewindslieden bevestigen dat iemand niet zomaar een bord op zijn deur mag spijkeren met de titel accountant? Op welke wijze willen zij invulling geven aan de bredere titelbescherming in relatie tot de noodzakelijke integriteit van de beroepsuitoefening? Alle schandalen binnen of buiten de bouwsector zijn niet alleen te herleiden naar een niet-functionerende beroepsgroep. Ook anderen valt ten aanzien van het ontbreken van integriteit of het onvoldoende borgen ervan wel iets na te dragen, al is de positie van de accountant niet onbelangrijk. De voorgestelde onafhankelijkheidsregels zijn nogal zuinig. Er komen twee expliciete verboden in het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast moet de accountant zelf, indien hij een controletaak aanvaardt, een onafhankelijkheidstoets uitvoeren. De heer Vendrik daagt het kabinet uit om nieuwe stappen te zetten en om een duidelijker scheiding van controle en advies te borgen, conform de strekking van de motie Hindriks/Vendrik. Het laatste jaar wordt steeds vaker gepleit – onder anderen door de heer Wellink, maar ook vanuit de beroepsgroep – voor objectivering van de relatie opdrachtgever/opdrachtnemer en om de Autoriteit financiële markten, als onafhankelijke instantie, de opdracht te geven om accountants toe te wijzen aan de te controleren ondernemingen, ter versterking van de onafhankelijkheid van accountants. Men geeft zelf aan dat de commerciële relatie met de te controleren entiteit en het uitvoeren van een controleopdracht binnen een bepaald budget, de onafhankelijkheid van de controle soms in de weg staan. Overwogen kan worden om die relatie te verbreken en de AFM daarin een positie te geven, maar dat is mogelijk strijdig met haar controlerende taak, al is dat een minder zwaar probleem. Er kunnen wellicht objectieve verdeelsystemen worden geïntroduceerd.

Hoe staat het met het door de minister van Financiën toegezegde voorstel inzake de rol van de overheidsaccountants? Gewaakt moet worden voor een soort «meersnelhedenaccountancy», een eredivisie met bijzondere bevoegdheden en een marktpositie, met alleen een beschermde titel voor de overigen. Kan het kabinet verzekeren dat de gehele beroepsgroep serieus wordt genomen, ook al kan men zich daarbinnen kwalificeren voor een controlerende taak?

De heer **De Haan** (CDA) vindt de nota teleurstellend. Het enige saillante resultaat is een duidelijker afbakening van ondernemingen en andere instellingen die een CA-accountant nodig hebben, een term die zeker niet moet worden ingevoerd.

De certificerende accountant dient zich te beperken tot de beursgenoteerde bedrijven en andere public interest entities, zoals universiteiten en zorginstellingen. Het betreft dus geen juridisch, maar een economisch criterium. Wanneer komt er een lijstje van instellingen?

Het is niet helder waarop de onafhankelijkheid van de accountants slaat. Accountants geven naast administratieve en organisatorische adviezen ook fiscale adviezen en adviezen over automatisering. Een controlerende, certificerende accountant moet volstrekt onafhankelijk zijn. Moet die onafhankelijkheid gewaarborgd worden door het desbetreffende accountantskantoor binnen de gecontroleerde onderneming die werkzaamheden niet te doen vervullen of moeten de baten gescheiden worden? De heer De Haan gelooft niet in Chinese walls. Voor een strikte onafhankelijkheid van de CA dienen firmagenoten geen consultancywerk te verrichten in de onderneming die wordt gecontroleerd.

Als een controlerende accountant om de zes of zeven jaar moet wisselen, gaat het dan om een wisseling van maten binnen dezelfde accountantsfirma of van kantoor? De positie van de accountant wordt in een roulatiesysteem veel onafhankelijker. Het nadeel is discontinuïteit in de controle. In hoeverre kan de discontinuïteit worden opgeheven door bijvoorbeeld te eisen dat de controlerende accountantsfirma's goede overdrachts-

rapporten opstellen? Het is echter de vraag of dat voldoende is om de nadelen op te vangen.

Aan een aparte CA-titel zijn veel nadelen verbonden. Er ontstaat daardoor een soort superklasse, die veel firma's zullen nastreven, waarvan lastenverhoging het gevolg zal zijn. De titels RA en AA zijn meer dan voldoende. Zij dienen beschermd te blijven ter voorkoming van beunhazerij. De opleiding moet aan hoge eisen voldoen. De kwaliteitsborging van beide soorten van accountants moet gegarandeerd zijn. Beide beroepsorganisaties kunnen daartoe dezelfde status behouden.

Kan duidelijkheid worden gegeven over de verdere procedure? Er dient een tijdschema te komen waarin de niet bijzonder ingrijpende wijzigingen van de bestaande accountantswetgeving worden aangegeven.

De heer **Slob** (ChristenUnie) acht het van belang dat het maatschappelijk vertrouwen in het accountantsberoep, dat deuken heeft opgelopen door gebeurtenissen in zowel het binnen- als het buitenland, weer hersteld wordt. Van Kamer en kabinet mag dan ook doortastend en wijs optreden worden verwacht. Ook de sector zal daaraan moeten bijdragen. Aan doortastendheid heeft het lange tijd ontbroken. Het heeft ook lang geduurd voordat er overeenstemming was tussen NOvA en NIVRA. Vorig jaar is er een convenant gesloten. Het is van bijzondere betekenis dat er geen licht meer tussen de opvattingen van beide organisaties zit. De Kamer heeft zich met het aannemen van de motie-Van Baalen in grote lijnen achter het standpunt van de beroepsgroep gesteld. De Kamer heeft vorig jaar aangedrongen op handhaving van de publiekrechtelijke status en de zelfregulering van de beroepsorganisaties. Het evaluatierapport van Berenschot, dat de basis vormt voor het kabinetsstandpunt, gaf geen aanleiding tot vergaande ingrepen. Wat niet stuk is, moet je ook niet repareren, aldus de heer Van Baalen vorig jaar. Het getuigt dan ook van weinig wijsheid dat de nieuwe notitie van het kabinet van 19 februari op onderdelen niet aan de wensen van de Kamer tegemoetkomt en dat het kabinet de beroepsorganisaties min of meer tegen zich in het harnas jaagt. Moet dat op die manier?

In principe bestaat er brede overeenstemming over het onderbrengen van het externe toezicht op de onafhankelijkheid van de certificerende accountants bij de Autoriteit Financiële Markten. Het kabinet is er kennelijk niet van overtuigd dat het verzwaarde toezichtregime beperkt moet blijven tot de accountantsverklaring voor beursgenoteerde ondernemingen. De Europese definitie van public interest entities is niet eenduidig. De fractie van de ChristenUnie voelt voor de benadering van NIVRA en NOvA, die aandringen op segmentering binnen het toezicht. Het verzwaarde regime grijpt daarmee aan waar de problematiek en het afbreukrisico het grootst is.

De fractie van de ChristenUnie verschilt van mening met het kabinet over de vraag of alleen certificerende accountants bevoegd moeten zijn voor het afgeven van een accountantsverklaring. Het is gewenst dat gewone accountants bevoegd blijven tot het afgeven van een verklaring aan niet-beursgenoteerde ondernemingen zoals voorheen. Dat is logisch op basis van de gedachte dat ook met het afgeven van accountantsverklaringen aan niet-beursgenoteerde ondernemingen een publiek belang is gemoeid. Uit de brief komt naar voren dat het kabinetsstandpunt enerzijds niet voorziet in een wettelijke bescherming van de titel «accountant», terwijl er anderzijds voor is gekozen om de wettelijke bescherming van de titel «accountant» te handhaven. Welke uitspraak neemt de minister voor zijn rekening?

Ten aanzien van het externe toezicht hebben de beroepsorganisaties zelf gezorgd voor een onafhankelijke toezichthouder. Is het te overwegen om daaraan bijvoorbeeld een wettelijke status te geven? Door kruist dat systeem dan weer niet het voorkomen van te rigide wetgeving? Het is vragen om moeilijkheden als de AFM, die kijkt vanuit het perspectief van

een beursgenoteerde onderneming naar het werk van een accountant, de jaarrekening van bijvoorbeeld een slager moet controleren.

De beroepsorganisaties pleiten voor het behoud van twee afzonderlijke wetten. Uit een oogpunt van esthetiek en overzichtelijkheid heeft één wet de voorkeur, maar daarbij dienen de oude bepalingen inzake AA's en RA's gehandhaafd te worden. Het kabinet doet er goed aan om de onafhankelijkheidseisen en de opleidingsvereisten een wettelijke verankering te geven.

Als het kabinet zijn eigen motto waar wil maken, moet het niet met voorstellen komen die leiden tot meer werk en meer regels. Het kabinet slaat door in regelzucht.

Mevrouw **Kant** (SP) heeft de indruk dat het voorstel van het kabinet leidt tot het verdwijnen van de bescherming van de accountantstitel. De SP is daar niet voor. Waarom is een dergelijke deregulering noodzakelijk, terwijl men er zelf tevreden over is? In plaats van deregulering zijn aanscherping van regels en toezicht belangrijker. De SP-fractie is voorstander van invoering van extern toezicht door de Autoriteit financiële markten voor het deel van de markt waarvoor dat voor de hand ligt en voor een andere toezichthouder voor de rest van de markt. Extern toezicht zal echter geen einde maken aan het meer fundamentele probleem dat de controleur betaald wordt door degene die hij moet controleren. Dat kan worden opgelost door het instellen van een rijksaccountant, want het gaat tenslotte om publieke belangen. Een andere mogelijkheid is een toewijzing van de accountant door de Autoriteit financiële markten. De SP-fractie heeft dat al eerder voorgesteld.

Ten aanzien van de scheiding tussen controle en advies is het de vraag of het voorstel wel ver genoeg gaat. Kan de minister de consequenties aangeven van het voorstel? Is het nog wel mogelijk dat binnen een accountantskantoor de jaarrekening wordt opgesteld en de controle wordt uitgevoerd? De SP-fractie acht dat niet wenselijk.

De commissie Bouwfraude heeft gewaarschuwd voor de cultuur bij accountants, ook al zijn zij niet verantwoordelijk voor de bouwfraude. Accountants zijn geen speurhonden die fraude opsporen, maar iedere accountant zou vanwege zijn beroepseer zijn handtekening niet moeten verbinden aan een document waarover serieuze twijfels bestaan. In het rapport van de commissie wordt de combinatie van forensisch accountant en controleopdracht onwenselijk geacht. Zij is van mening dat er op dat punt aanscherping moet komen. Wil de minister een verbod op die combinatie?

De SP-fractie wil aanscherping van de regels voor accountants. Op beursgenoteerde bedrijven en andere bedrijven waarbij publiek geld een rol speelt, moet meer controle komen. Daarnaast moet de titel «accountant» wettelijk beschermd blijven. Accountants zijn niet hoofdverantwoordelijk voor boekhoudschandalen. De leiding van een onderneming is hoofdverantwoordelijk voor misleiding. Er dient een einde te komen aan de perverse stimulans om de cijfers op te poetsen. Wellicht gebeurt dat omdat de bedrijfsleiding daar belang bij heeft omdat zij opties heeft. Het is dan ook beter om dat niet meer toe te staan. Wat vindt de minister van een verbod op opties van de bedrijfsleiding in haar eigen bedrijf? Uit een enquête van NOVA blijkt dat de boekhoudschandalen in het bedrijfsleven zijn veroorzaakt door de wijze waarop topmanagers worden betaald. 95% van de geïnterviewde financieel bestuurders en accountants is van mening dat er een relatie is met de betaling aan de top. Maar liefst 68% is van mening dat de optiebeloningen voor topmanagers moeten worden afgeschaft. Dat is een belangrijk signaal.

De heer **Van den Brink** (LPF) constateert dat er niet veel mis is in accountantsland en met de controles. Het is alleen misgegaan bij de beursgenoteerde bedrijven. Het probleem is dat een aantal mensen er

voordeel bij had om de schijn te wekken dat een bedrijf er beter voorstond dan in werkelijkheid het geval was. Dat mag niet meer gebeuren. De schadelijke gevolgen ook voor individuen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom is een beperking tot de beursgenoteerde ondernemingen op haar plaats, want daarmee wordt het lek gedicht. Een gecertificeerde accountant, waardoor advies en controle worden gescheiden, is gewenst, maar controle en advies mogen dan nooit bij één organisatie liggen. Die scheiding is belangrijker dan een wisseling om de zeven jaar.

Mevrouw **Giskes** (D66) vindt het terecht dat de brief van de minister aanvangt met de mededeling dat vertrouwd moet kunnen worden op de verklaring van een accountant. Individuele beleggers staan op veel grotere afstand van een bedrijf dan mensen die er bij betrokken zijn. Zij moeten af kunnen gaan op de verklaring. Betrokkenen in een bedrijf hebben een beter beeld en dat stelt andere eisen. In het buitenland bestaat nergens het nadrukkelijk onderscheid tussen RA en AA. Kan de minister daarop ingaan?

Er is geen verschil van mening over de behoefte aan onafhankelijkheid van accountants. Zij geldt met name voor accountants die werken voor beursgenoteerde ondernemingen en andere public interest entities, maar in wezen geldt zij voor alle accountants. De regelgeving dient zodanig te zijn dat de onafhankelijkheid zo groot mogelijk en de betrouwbaarheid gewaarborgd is. Als marktontwikkelingen het gevolg zijn van malversaties in bedrijven, waarbij onderdeel van het probleem kan zijn dat de accountants hun werk niet goed hebben gedaan, is er sprake van een glijdende schaal, met een doorwerking naar alle bedrijvigheid in Nederland. Het is de vraag op welke wijze de onafhankelijkheid goed geregeld kan worden. Ondertekening met naam en toenaam heeft de voorkeur. Kan de minister toelichten per wanneer de persoonswisseling na zeven jaar geregeld wordt? Hoe rigide moet die overgang zijn? Op basis van welke Chinese walls wordt er gehandeld?

De minister wil de titel wettelijk beschermen, maar hij maakt onderscheid tussen accountants en certificerende accountants. In het laatste geval valt men onder het toezicht van de AFM. De beroepsgroep is niet blij met dat onderscheid. Waarom vindt de minister dat nodig? De Kamer pleit voor één beroepsgroep. De branche is voor handhaving van de twee wetten. Uit een oogpunt van heldere regelgeving is één wet wellicht gewenst. Mocht daaraan behoefte bestaan, kunnen dan binnen één wet de twee soorten accountants worden onderscheiden?

De minister is van mening dat de beroepsgroep zelf het toezicht moet regelen. Is het denkbaar dat de gehele beroepsgroep formeel onder de AFM wordt geplaatst, wellicht met een verlicht regime voor bijvoorbeeld degenen die niet voor beursgenoteerde ondernemingen werken? Mevrouw Giskes wil dat er een einde gemaakt wordt aan de discussie over het accountantsberoep die al jaren loopt. Wil de minister dat vandaag oplossen?

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister van Justitie** deelt mee dat de verhouding van de AFM ten opzichte van het strafrechtelijk circuit afhankelijk is van de vraag of het om tuchtrecht dan wel om strafrecht gaat. De AFM kan met het toezicht worden belast, maar dan weer minder met de controle. Bij een strafrechtelijke regeling behoort een opsporingsbevoegdheid. In andere gevallen betreft het regelingen voor de toezichtverhouding. Een en ander hangt af van de taken van een accountant. Voor de wettelijke taken dient ook het toezicht te worden geregeld. Zodra toezicht en uitvoering worden vermengd, is er weer inspectie op de AFM nodig. Voor de invulling van de hoofdelementen dienen keuzes te worden gemaakt.

De **minister van Financiën** wijst erop dat het dossier is overgegaan van het ministerie van Economische Zaken naar Financiën. Hij is voornemens om met de accountantsorganisaties te spreken over het onderhavige onderwerp. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Kamer zal hij een precieze positie bepalen. Op een aantal punten zal waarschijnlijk een iets andere koers worden gevaren dan in de brief is verwoord. Het is van belang dat het vertrouwen in de functie van de accountant wordt hersteld. Daarbij past een zeker publiek toezicht voor de zaken waarbij accountants wettelijk een taak hebben. Alleen op die aspecten oefent de AFM toezicht uit. Dat brengt een iets andere verhouding met zich dan alleen het onderscheid beursgenoteerd/niet beursgenoteerd. Voor bijvoorbeeld subsidieaanvragen in het MKB zijn ook wel eens accountantsverklaringen nodig. Op die activiteiten richt zich dan ook het publieke toezicht. Daarnaast blijft de motie-Van Baalen leidraad. Voor de organisaties blijft de PBO-formule van toepassing, inclusief de beschermde titel. Het is niet de bedoeling dat de overheid zich bezighoudt met bijvoorbeeld opleidingseisen.

De AFM zal zich intensiever bemoeien met accountants die op beursgenoteerde ondernemingen toezicht houden dan met de accountant van de slager op de hoek. Al ligt het zwaartepunt bij de beursgenoteerde ondernemingen, toch er is een aantal argumenten om de controle ook te richten op de niet-beursgenoteerde ondernemingen, zoals hbo-instellingen en subsidies.

Op de titel «certificerend accountant» is men inmiddels teruggekomen. De titel «accountant» is beschermd. Als hij een activiteit verricht waaraan een wettelijke status is verbonden, moet daarbij vermeld worden dat hij voor die activiteit onder toezicht van de AFM staat. Daarvoor is geen aparte nieuwe titel nodig.

Er is haast met de nieuwe wetgeving. In de VS is de wetgeving aangescherpt. Nederlandse accountants zullen onder een publiek onafhankelijk toezicht moeten staan anders worden zij niet meer toegelaten op de Amerikaanse markt. In de EU wordt ook gediscussieerd over aanscherpingen ten aanzien van onafhankelijkheid en scheiding van taken. Voor de keuze voor scheiding per persoon of per kantoor verwijst de minister naar de titelbescherming, waaruit geloof in het individu van de accountant spreekt. Het ligt voor de hand om voor een personenbenadering te kiezen en niet voor een kantorenbenadering, maar de minister is er nog niet uit. Wellicht kan het onderscheid beursgenoteerd en niet-beursgenoteerd worden gehanteerd. Voor het MKB kan het vervelend zijn als steeds van accountantskantoor gewisseld moet worden. De minister is van plan om er nog eens rustig naar te kijken. Een accountant kan in ieder geval nooit zijn eigen werk controleren. Misschien kan er bij gewichtige zaken een kantoor split gelden en ten aanzien van andere zaken een personeels worden gesteld. De minister zal hierover in overleg treden met de organisaties.

De overheid volgt de lijn van externe controle. Zij moet zich niet met interne bedrijfsvoering bemoeien, want dat ligt ver af van de kerntaak van de overheid. De eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen moet vooropstaan. Voor buitenlandse dochterondernemingen geldt dat de externe accountant van de moederonderneming de integrale verantwoordelijkheid draagt voor het gehele bedrijf.

Als accountants op strafbare handelingen stuiten, moeten zij dat melden. De vraag inzake de precieze rechtsprocedures bij een juridisch conflict tussen AFM en ondertoezichtgestelden zal de minister bespreken met de minister van Justitie. Het is de vraag of dit een zaak voor de bestuursrechter dan wel voor de ondernemingskamer moet zijn.

Aanscherpingen ten opzichte van de accountants die met name werkzaam zijn in de private sector zullen, voor zover dit relevant is, ook gelden voor de overheidsaccountants. De accountancy binnen de overheid dient meerdere en bredere doelen. De aanscherpingen kunnen in de Comptabili-

teitswet en in het Besluit taak departementale accountantsdienst worden opgenomen. Overbodige regelgeving moet worden voorkomen, maar de kernzaken moeten goed geregeld zijn.

Toewijzing door de AFM brengt complicaties met zich. Als de toezichthouder degene aanstelt waarop hij toezicht moet houden, houdt dat ook in dat hij verantwoordelijkheid draagt als het misgaat. De opvatting over de rol van de overheid gaat daarmee te ver. De overheid moet zorgen voor een adequaat toezicht op zaken die wettelijk zijn voorgeschreven. De minister voelt niet voor een soort overheidsdistributieregeling van accountants over bedrijven, want dat zou een soort stalinistisch model impliceren. Het stellen van regels in dit kader is een enorme wijziging in rol en taakopvatting van overheid en publieke sector. De overheid kan randvoorwaarden stellen en eisen formuleren ten aanzien van roulatie, maar er is vooralsnog geen noodzaak voor aanwijzing door een overheidsinstantie voor een bedrijf. De minister zegt toe hierop beargumenteerd terug te komen.

Overeenkomstig de EU-aanbeveling wordt bij roulatie gedacht over vervanging van de sleutelfiguren na zeven jaar. De minister komt ook beargumenteerd terug op de vraag of het om vervanging van persoon of van kantoor moet gaan. Wellicht is differentiatie daarbinnen mogelijk. De kwestie van de onafhankelijkheid moet wettelijk worden geregeld. Daaraan kunnen eisen worden verbonden. Gedeeltelijk ligt er een taak bij de beroepsorganisaties.

De beroepsgroep heeft behoefte aan herstel van vertrouwen. De organisatie van het publieke toezicht kan daarvoor een basis bieden. In Amerika is er een aparte publieke toezichthouder ingesteld en in Frankrijk wordt de wetgeving ter zake aangescherpt. Het is een soort golfbeweging van aanscherpingen. De minister zal zich op de hoogte stellen van de voorname van andere lidstaten voor de organisatie van het toezicht binnen de EU. Dat er in Nederland twee soorten accountants zijn, is opgekomen uit de samenleving. Als er geen belemmering is op het punt van de publieke taakuitoefening, is dat aan de organisaties.

Als een externe accountant controleert, kan hij bepaalde zaken niet aan de forensisch accountant overlaten. De controlerend accountant moet onregelmatigheden aan de kaak stellen en kan zich dus niet verschuilen achter de forensische afdeling. Het ligt voor de hand dat van een forensisch accountant iemand anders is dan degene die gecontroleerd heeft. Dat hangt ook af van de onafhankelijkheidsvereisten. Forensische accountants worden vaak door de overheid ingeschakeld en niet altijd door het bedrijf zelf.

Als de publieke toezichthouder constateert dat een accountant ter wille van de goede relatie met een bedrijf bepaalde zaken niet aankaart, kan de toezichthouder optreden. Die tegenkracht zal georganiseerd worden, afhankelijk van de precieze organisatie en indeling.

Over de beloning aan de top zal rond prinsjesdag een voorstel worden gedaan, waarover zeker uitvoerig zal worden gedebatteerd.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Blok** (VVD) hoopt dat met de beantwoording van de minister de trend is gezet voor de komende vier jaar ten aanzien van de verhouding kabinet-Kamer.

In de brief staat dat de functiescheiding tussen het controleren van de jaarrekening en het voeren van de administratie alleen geldt voor grotere ondernemingen. Dat moet zich zeker niet uitstrekken tot het MKB.

Het is niet aan de overheid om accountants te benoemen bij private organisaties. Wellicht kan gekozen worden voor een model zoals bij bankiers, waarbij de instelling zelf voordraagt. In dit geval draagt het bedrijf voor en toetst de AFM of het een geschikte kandidaat is.

De heer **Douma** (PvdA) constateert dat de beantwoording een forse wijziging inhoudt op wat er aanvankelijk is voorgelegd in een door de Kamer gewenste richting. Een stalinistische benoemingsmethode is niet gewenst, maar een scheiding van de controletaak en andere taken is wel nodig, zoals consultancy en ICT.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vraagt de minister om een brief voor eind september/half oktober over de onafhankelijkheid van de accountant, toegespitst op de kwestie controle en andere werkzaamheden. Wat stelt het kabinet voor op het punt van onverenigbaarheid van werkzaamheden door accountants? Het kabinet vindt de aanbeveling van de commissie Bouwfraude, te weten een verbod op de combinatie van controle en forensische accountancy binnen een kantoor, disproportioneel. Dat lijkt strijdig met de inbreng van de minister van Financiën op dit punt. Kan daarop in de brief wordt teruggekomen?

De heer **De Haan** (CDA) wijst op het gebrek aan communicatie in de afgelopen jaren. Hij vindt het dan ook goed dat de minister nog eens nadenkt en met de direct belanghebbenden zal spreken. Ook de accountantsorganisaties zijn door het onderhavige onderwerp tot elkaar gekomen en stellen zelfs binnen vijf jaar te zullen fuseren. De heer De Haan vindt het winst dat de titel «CA» niet aan de orde is. Er dient goed over de onafhankelijkheid te worden nagedacht, binnen of tussen accountantsfirma's. Het roulatiesysteem bevordert de onafhankelijkheid, maar brengt wel kosten met zich.

Mevrouw **Kant** (SP) is blij dat de brief naar de prullenbak is verwezen. Dat heeft waarschijnlijk ook te maken met onderbrenging van het onderwerp bij het ministerie van Financiën. Het is winst dat de beschermde titel wordt gehandhaafd. De minister doet nogal gemakkelijk de toewijzing van accountants door de AFM van de hand. Zijn argumentatie daarvoor is wat dun. Op andere terreinen waarop publieke belangen een rol spelen, gebeurt dat ook. Mevrouw Kant gaat ervan uit dat hierop wordt teruggekomen. Kan de minister nog ingaan op de opties?

De heer **Van de Brink** (LPF) brengt naar voren dat het gaat om de vraag op welke wijze advies en controle uit elkaar worden gehaald. Of er is sprake van roulatie na zeven jaar of controle en advies worden niet door dezelfde onderneming gedaan. De meeste problemen kunnen waarschijnlijk worden voorkomen als voor het laatste wordt gekozen.

Ook mevrouw **Giskes** (D66) is blij met de open benadering van de minister van dit dossier. Het is voor velen geruststellend dat de minister gezegd heeft geen reden te hebben om te tornen aan de Nederlandse situatie. Het is belangrijk dat de motie-Van Baalen rechtovereind blijft staat. Met belangstelling wordt de uitwerking van de minister afgewacht. De roulatieplicht en de scheiding van controle en advies zijn in het kader van de onafhankelijkheid aparte onderwerpen. Er is het risico van te grote verwevenheid met het bedrijf van degene die er steeds de controle uitoefent.

De redenering van de minister inzake de toezichtstaak klinkt logisch, namelijk dat je alleen toezicht houdt op de zaken die wettelijk zijn verplicht. Het is echter de vraag of dit juist is. Het toezicht in de financiële wereld is niet altijd alleen gericht op de uitvoering van wettelijke taken. Wil de minister in de brief ingaan op de vraag of er uiteindelijk één toezichtstructuur kan komen voor alles wat met accountancy te maken heeft? Is de term certificierend accountant van de baan?

De **minister van Financiën** is voornemens om voor het eind van de zomer een consultatiedocument uit te brengen, waarover met de organi-

saties gesproken zal worden. De Kamer zal daarvan op de hoogte worden gesteld, zodat de uitkomst daarvan betrokken kan worden bij de verdere bespreking van het document in de commissie. Uiteindelijk zal er een wetsvoorstel ter zake aan de Raad van State wordt voorgelegd.

Grote kantoren hebben de controle- en adviesfunctie al gesplitst. Het opvoeren van de scheidingseisen kan de dood in de pot zijn voor met name de kleine kantoren, want een strikt doorgevoerde scheiding op allerlei gebied bevoordeelt de grote kantoren ten opzichte van de wat kleinere. Die aspecten zullen in de gaten gehouden moeten worden. Er moet in ieder geval een scheiding zijn tussen de opstelling van de jaarrekening en de controle erop. Over de vormgeving daarvan zullen nadere voorstellen worden gedaan.

Bij de AFM zal het altijd om een soort repressieve toets gaan op basis waarvan iemand geëlimineerd kan worden. Het instellen van een beroepsverbod door de AFM hoort daar naar de mening van de minister wel bij. Forensische accountancy bestaat in het publiek recht niet. Het is een soort zelf ontwikkeld specialisme. Voor de wetgever is van belang of de accountant iets doet wat verband houdt met de wet.

Op de toewijzing komt de minister beargumenteerd terug.

Ook bij scheiding van advies en controle kan roulatie vanwege de onafhankelijkheid meerwaarde hebben. De meest harde lijn dient gevolgd te worden ten aanzien van de beursgenoteerde ondernemingen.

In het kader van een bredere taakopvatting dan alleen de wettelijke heeft de minister een taakverdeling tussen de beroepsorganisaties voor ogen. Zij werken dan disciplinerend voor het niet-wettelijke deel op het punt van eisen, standaarden en opleidingen. De wetgever stelt de eisen ten aanzien van het wettelijke deel. In de memorie van toelichting zal daarop zeker worden teruggekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Camp

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck