

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. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2010

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Financiën van 27 april 2010 (2010Z0710/2010D20544) doe ik u mijn reactie toekomen op de brief die dhr. S. u heeft gestuurd. Naar aanleiding van mijn standpunt over de fusie tussen de beroepsorganisaties van accountants, NIVRA en NOvAA, heeft dhr. St. een afwijkend model voorgesteld. Dit model houdt in dat de huidige publiekrechtelijke beroepsorganisaties van accountants komen te vervallen. De centrale overheid zou zelf, al dan niet bijgestaan door een platform van accountants, de belangrijkste taken over moeten nemen, zoals het beheer van het register en de ontwikkeling van beroepsregels. Dit model zou de mogelijkheid creëren dat accountants zich vrijwillig kunnen verenigen in meer toegespitste beroepsverenigingen. Dhr. S. is van mening dat private beroepsverenigingen de belangen van de verschillende soorten accountants beter kunnen behartigen, dan één publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor alle accountants.

In deze brief zal ik nader ingaan op de bestaansredenen van de huidige beroepsorganisaties. Daartoe zal ik eerst ingaan op de keuzes die eerder zijn gemaakt om tot de huidige beroepsorganisaties te komen. Daarna zal ik aangeven welke meerwaarde een publiekrechtelijke beroepsorganisatie heeft. Daarop volgend zal ik ingaan op wijze waarop ik in het voorstel voor een nieuwe Accountantswet, rekening zal houden met de diversiteit binnen de accountantsberoepsgroep. Tot slot sluit ik deze brief af met een conclusie.

Achtergrond beroepsorganisaties van accountants

De wijze waarop de accountants in Nederland zijn georganiseerd is al eerder bediscussieerd. Zoals dhr. S. in zijn brief aangeeft, voorzag de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA) niet van begin af aan in een publiekrechtelijke beroepsorganisaties voor accountants-administratieconsulenten. In de aanloop naar de WAA is het lange tijd een punt van discussie geweest of er een publiekrechtelijke regeling moest komen voor accountants in het midden- en kleinbedrijf. Derhalve regelde de WAA aanvankelijk een beperkte organisatie ten behoeve van accountants in het midden en kleinbedrijf.¹ Er was een commissie van inschrijving die het register beheerde, waarin accountants-administratieconsulenten zich dienden in te schrijven. De beroepsregels werden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De omvang van die amvb was beperkt, aangezien het ontwikkelen van de beroepsnormen grotendeels werd overgelaten aan de tuchtrechtspraak.² Daarnaast werd de Raad voor Accountants-administratieconsulenten ingesteld. Deze raad had als taak de regering te *adviseren* over allerhande aangelegenheden die de beroepsgroep aangingen. Een belangrijk onderscheid ten opzichte van de registeraccountants was dat de accountants-administratieconsulenten nog geen wettelijke controles mochten uitvoeren.

De initiatiefwet Achtienribbe-Buys bracht in 1993 verandering in deze situatie.³ Die wet gaf ook aan accountants-administratieconsulenten de bevoegdheid wettelijke controles te verrichten. Omdat de accountants-administratieconsulenten dezelfde controlebevoegdheden hadden als de registeraccountants, achtten de indieners van het wetsvoorstel het nodig om ook voor deze beroepsgroep een publiekrechtelijke beroepsorganisatie in te stellen die gelijk was aan het NIVRA voor de Registeraccountants. Dit is de NOvAA geworden.

In de aanloop naar de Wet toezicht accountantsorganisaties heeft de organisatie van accountants middels publiekrechtelijke beroepsorganisaties opnieuw ter discussie gestaan. In het kabinetsstandpunt van 2001 over de evaluatie van de accountantsregelgeving stelde het toenmalige kabinet voor de publiekrechtelijke beroepsorganisaties op te heffen.⁴ De Tweede Kamer maakte zich destijds opnieuw sterk voor de publiekrechtelijke positie van het NIVRA en de NOvAA. De achtergrond van deze discussie was de reikwijdte van het publieke belang van het accountantswerk. Het toenmalige kabinet was van mening dat uitsluitend het uitvoeren van wettelijke controles een publiek belang was dat de bemoeienis van de wetgever vergde. Voor de wettelijke controles stelde het kabinet voor onafhankelijk toezicht instellen. De overige werkzaamheden van accountants, zoals vrijwillige controles, samenstelopdrachten, due-diligenceonderzoeken, en andere beoordelings- en advieswerkzaamheden achtte het toenmalige kabinet een private verantwoordelijkheid, waarvoor geen publiekrechtelijke beroepsorganisatie nodig was. De Tweede Kamer was echter van mening dat het maatschappelijk belang van het accountantsberoep over de volle breedte van de werkzaamheden dermate groot was, dat hiervoor een publiekrechtelijke regeling nodig bleef.⁵

In de uitwerking van het voorstel van de Wet toezicht accountantsorganisaties heeft het kabinet de visie van de Tweede Kamer overgenomen. Het NIVRA en de NOvAA hebben daardoor hun publiekrechtelijke taken behouden.⁶ Wel zijn de taken en bevoegdheden van de beroepsorganisaties op diverse punten aangepast aan de nieuwe situatie. Maar nog altijd hebben de beroepsorganisaties een belangrijke regelgevende taak, ook ten aanzien van de externe accountants die wettelijke controles uitvoeren waarop de AFM toezicht houdt. Ten aanzien van de accountantsorganisaties is deze bevoegdheid zelfs uitgebreid.

¹ Kamerstukken II 1968–1969, 9935, nr. 3, p. 14.

² Idem.

³ Stb. 1993, 400.

⁴ Kabinetsstandpunt evaluatie accountantsregelgeving, Kamerstukken II 2000–2001, 28 090, nr. 1.

⁵ Motie van Balen c.s. Kamerstukken II 2000–2001, 28 090, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2003–2004, 29 658, nr. 3, p. 4–5.

Nut van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie

De reden voor het bestaan van publiekrechtelijke beroepsorganisaties is enerzijds gelegen in het borgen van publieke belangen. Vanwege de vertrouwensfunctie van een accountant heeft deze beroepsgroep een dusdanige maatschappelijke waarde dat de kwaliteit daarvan geborgd moet worden door publiekrechtelijke normen. Hierin is het accountantsberoep vergelijkbaar met beroepsgroepen als advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie zorgt voor een eenduidige standaard voor accountants, hetgeen de herkenbaarheid en betrouwbaarheid in het maatschappelijk verkeer bevordert. De beroepsorganisatie heeft daartoe wettelijke taken en bevoegdheden gekregen. Daarbij moet zij voldoen aan de normen van behoorlijk bestuur en staat zij onder bestuurlijk toezicht van de minister van Financiën. Anderzijds voorziet een publiekrechtelijke beroepsorganisatie in de behoefte van zelfbestuur en zelfregulering door de beroepsgroep. Het beroep van accountant is een vrij beroep en bestaat voor het overgrote deel uit beroepsbeoefenaren in de private sector.¹ Voorts is de betrokkenheid en deskundigheid van accountants een pré vanwege het gedetailleerde en technische karakter van de regelgeving voor accountants. Een beroepsorganisatie biedt bij uitstek de mogelijkheid om deze sectorspecifieke kennis te benutten. Daarnaast draagt zelfregulering bij aan een optimaal draagvlak voor de beroepsregels. Het zijn immers regels van de eigen beroepsgroep. De publiekrechtelijke beroepsorganisatie vormt hiermee een nuttig instrument in de nadere regulering van de accountants.

Diversiteit van de beroepsgroep

Van tijd tot tijd bereiken mij geluiden van organisaties of personen die zich niet goed kunnen vinden in de huidige taakuitvoering door de beroepsorganisaties. Sommigen vinden de beroepsregels die NOvAA en NIVRA stellen te zwak of te onduidelijk, anderen ervaren deze juist weer als een belemmering in de uitoefening van hun beroep. Sommigen ervaren dat de beroepsorganisaties teveel zijn gericht op openbare accountants of grote kantoren en te weinig op de andere doelgroepen. Om de belangenbehartiging van de verschillende groepen accountants te bevorderen, heb ik in mijn standpunt over het fusievoorstel opgenomen dat de ledengroepen een wettelijke verankering dienen te krijgen. De ledengroepen zullen ieder een afzonderlijk bestuur hebben. Daarnaast zal ieder ledengroepbestuur een vertegenwoordiger hebben in het algemeen bestuur van de beroepsorganisatie. Deze constructie biedt waarborgen voor een goede verbinding tussen de verschillende ledengroepen en het bestuur van de beroepsorganisatie.

Met deze vormgeving van de vertegenwoordiging van de ledengroepen wordt optimaal rekening gehouden met de pluriformiteit van de beroepsgroep. De mogelijkheden die dit governance-model biedt voor een meer toegespitste belangenbehartiging vanuit de ledengroepen, ligt dan ook in lijn met hetgeen dhr. S. beoogt in het door hem voorgestane model. Voorts ben ik van mening dat één beroepsorganisatie waarin verschillende soorten accountants zijn verenigd ook voordelen biedt. Wat accountants bindt is het gezamenlijk zorgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid van financiële en niet-financiële informatie, waarmee zij een waardevolle bijdrage leveren aan de financiële rapportageketen in het maatschappelijk verkeer. Vanuit dit gemeenschappelijke doel kan het waardevol zijn dat verschillende ledengroepen verenigd zijn binnen één beroepsorganisatie. Zo zullen accountants in business dichter bij het bedrijfsleven staan en kunnen mkb-accountants baat hebben bij de meer strikte regels die gelden voor openbaar accountants. Juist de diversiteit van de beroepsgroep kan leiden tot kruisbestuiving en een meer

¹ Overheidsaccountants vormen hierop een uitzondering. Zij hebben ook niet het doel om vanuit de overheid accountantsdiensten aan derden te leveren.

evenwichtige wijze van zelfbestuur en zelfregulering. Voorwaarde hiervoor is wel dat er ruimte is voor verschillen en dat er een evenwicht is tussen de verschillende soorten accountants. In dat licht valt de fusie, zoals voorgesteld door het NIVRA en de NOvAA, positief te beoordelen. Het verplichte lidmaatschap van een accountant bij de beroepsorganisatie brengt overigens niet met zich mee dat accountants zich niet op andere wijze zouden mogen organiseren. Het staat de accountants vrij om zich, naast het lidmaatschap van de beroepsorganisatie, op een andere wijze te verenigen om hun eigen belangen te behartigen.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat er op dit moment geen aanleiding is om het voorstel van dhr. S. over te nemen. Bij de totstandkoming van de WTA, ongeveer vier jaar geleden, is uitdrukkelijk gekozen voor een publiekrechtelijke positie van de beroepsorganisatie. Dit model doet enerzijds recht aan het publieke belang van de vertrouwensfunctie van accountants. De publiekrechtelijke positie van één beroepsorganisatie van accountants geeft waarborgen voor een herkenbare en eenduidige accountantsstand. Anderzijds doet het uitgangspunt van zelfbestuur en zelfregulering recht aan het vrije beroep van accountant en biedt het volop mogelijkheden om de vereiste sectorspecifieke kennis optimaal te benutten.

Het voorstel om terug te grijpen op de organisatie van accountants-administratieconsulenten van vóór 1993, past mijns inziens niet bij de huidige taak en functie van de beroepsorganisaties. Zo vereisen de taken die de beroepsorganisaties uitvoeren op het terrein van beroepsreglementering en permanente educatie een nauwe betrokkenheid van de accountants zelf. Tevens zal het ontstaan van allerlei private beroepsorganisaties waarschijnlijk afbreuk doen aan de eenduidige standaard van accountants.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager