

Vergaderjaar 2012–2013

33 025

Bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (Wet op het accountantsberoep)

E

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIEN¹

Vastgesteld 19 september 2012

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met enige reserve kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel zoals dat bij een tweetal amendementen is gewijzigd. De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met het oorspronkelijke wetsvoorstel. De in de Tweede Kamer aangenomen amendementen die het oorspronkelijke wetsvoorstel wijzigen kunnen echter niet rekenen op de steun van de VVD-fractie. De amendementen kunnen namelijk leiden tot ongewenste nationale koppen op (in voorbereiding zijnde) Europese regelgeving. De huidige wijzigingen, die zouden ingaan als gevolg van de amendementen, kunnen worden gevolgd door latere wijzigingen van deze bepalingen als gevolg van Europese regelgeving die nu in behandeling is in Brussel. Deze schommelingen in de regelgeving zijn onwenselijk, dragen niet bij aan de rechtszekerheid en leiden bovendien tot onevenredige lastenverzwaringen voor ondernemingen. De leden van de VVD-fractie hebben daarom naar aanleiding van het gewijzigde voorstel van wet de volgende vragen.

De leden van de fractie van de **Partij van de Arbeid** hebben met belangstelling kennis genomen van het Wetsvoorstel op het accountantsberoep. Deze leden hebben de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij stemmen op zich in met de aanvankelijke hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel om een wettelijke basis te geven aan de samenvoeging van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) tot één Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Als gevolg van een tweetal bij de Tweede Kamer-behandeling aangenomen amendementen (amendement nr. 19 van Van Vliet en amendement nr. 18 van Plasterk, Irrgang en Braakhuis) is

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Rey (VVD), Bröcker (VVD)

echter het karakter van dit wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. Deze amendementen verleggen de aandacht van institutionele bepalingen over de organisatie van accountantsinstellingen naar de taakuitoefening en onafhankelijkheid van deze organisaties. De Raad van State heeft op verzoek van de Eerste Kamer geadviseerd over het effect van de amendementen op de integraliteit van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben daarover enkele vragen. Ook vanuit onder andere Actal, AFM en VNO-NCW zijn bezwaren geuit tegen deze amendementen. Daarover willen de leden van de CDA-fractie de regering meer specifieke vragen voorleggen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om uitgebreid in te gaan op de door hen genoemde kritiekpunten, alsmede op het advies van de Raad van State over deze amendementen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van de Wet op het accountantsberoep. De regering beoogt met voorliggend wetsontwerp de fusie tussen het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) samen te voegen tot de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De aan het woord zijnde leden onderschrijven de noodzaak voor een sterke beroepsorganisatie waarin de pluriforme belangen van het accountantsberoep evenwichtig vertegenwoordigd zijn. Tevens kunnen zij zich vinden in de belangrijke rol die de beroepsorganisatie heeft als hoeder van een goed functionerende beroepsgroep zoals beschreven in de memorie van toelichting¹.

Niettemin constateren de leden van de fractie van D66 dat het voorliggende wetsontwerp in grote mate afwijkt van het originele ontwerp en de originele doelstelling. Deze afwijking wordt veroorzaakt door de in de Tweede Kamer aangenomen amendementen Van Vliet² en Plasterk *cum suis*³. Het amendement Plasterk c.s. beoogt een scheiding tussen het aanbieden van controle diensten en advies diensten aan organisaties van openbaar belang (hierna: OOB's). Het amendement Van Vliet verplicht OOB's elke 8 jaar van kantoor en accountant te wisselen.

Dusdoende hebben deze amendementen een fundamentele «*make over*» van het oorspronkelijke wetsontwerp tot stand gebracht en worden de aan woord zijnde leden een voorstel ter beoordeling voorgelegd dat ingrijpend is in zijn gevolgen voor de plaats van de Nederlandse accountancy en in zekere mate ook van de economische ordening in de EU-context.

Concluderend zien de leden van de fractie van D66 nog veel aspecten die nadere opheldering behoeven en mogelijk niet bevredigend kunnen worden opgelost binnen de kaders van het huidige gewijzigde ontwerp. De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp, en hebben daarover enkele vragen.

De beroepsorganisatie van accountants als openbaar lichaam

De leden van de **SP**-fractie hebben een vraag over de beroepsorganisatie van accountants als openbaar lichaam. De beroepsorganisatie is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet (artikel 2, lid 1). Niettemin kan op verzoek van 20% van de bij een vergadering aanwezige leden, en bekrachtigd door de meerderheid, ongeclausuleerd «besloten» vergaderd worden en zonder openbaarmaking van het verslag (artikel 7). Indien de meerderheid hiermee instemt kan er zelfs doorlopend besloten worden vergaderd. Waarom acht de regering een en ander gewenst voor een openbaar lichaam?

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 3

² Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 19

³ Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 18

Evenwichtige belangenvertegenwoordiging en democratische organisatie

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal vragen over (potentiële) belangentegenstellingen tussen bedrijven in het algemeen en die tussen accountancybedrijven in het bijzonder.

Ten eerste, is de regering van mening dat er aangaande bedrijven in het algemeen, naast belangenovereenkomsten, belangentegenstellingen zijn tussen het kleinbedrijf, het middenbedrijf en het grootbedrijf?¹

Ten tweede. Is de regering van mening dat er binnen de branche van accountancybedrijven belangentegenstellingen zijn tussen het kleinbedrijf, het middenbedrijf en het grootbedrijf? Zo ja, kan de regering deze belangentegenstellingen benoemen?

Ten derde. Met welke van de onder punt twee genoemde belangentegenstellingen heeft het wetsvoorstel geen rekening gehouden en met welke wel? Hoe komt de laatste categorie tegenstellingen tot uitdrukking in het wetsvoorstel?

Ten vierde. Nu het wetsvoorstel effectief gezien slechts een monopolioïde beroepsorganisatie erkent, zou van deze beroepsorganisatie verwacht mogen worden dat zij rekening dient te houden met belangentegenstellingen. Niettemin stelt artikel 3 lid b dat de beroepsorganisatie de taak heeft om de «gemeenschappelijke belangen» van accountants te behartigen. Hoe rijmt de regering dit? Dezelfde vraag geldt het bestuur van de ledengroepen ex artikel 17 lid 2-a.

Ten vijfde. Houdt de regering het voor mogelijk dat er aangaande de driejarige praktijkopleiding ex artikel 47 netto huidige of toekomstige baten neerslaan bij het kantoor dat het praktijkdeel verzorgt? Kan de beroepsorganisatie discrimineren ten aanzien van de kantoren waar aspirant-accountants hun praktijkopleiding mogen volgen?

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering om uitvoerig in te gaan op de van OvRAN op 5 september 2012 ontvangen brief over de daarin genoemde verenigingsdwang en gedwongen winkelnering voor de accountants van kleinere kantoren.

Ook de leden van de **GroenLinks**-fractie hebben hierover enkele vragen. Zij stellen vast dat het wetsontwerp de samenvoeging beoogt van het Nederlands Instituut van registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-administratieconsulenten (NOvAA) tot een nieuw openbaar lichaam: de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants. Accountants (AA's en RA's) zijn verplicht lid van deze organisatie. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel maakt de regering melding van «vermeende strijd met de vrijheid van vereniging» die onder meer door OvRAN is ingebracht. In de memorie van toelichting geeft de regering echter niet aan waarom dit een vermeende strijd zou zijn. Kan de regering hier alsnog een nadere toelichting op geven, en daarbij tevens aangeven hoe het verplichte lidmaatschap van een beroepsorganisatie in het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State d.d. 9-1-2008 (LJN: BC1524, 200703524/1)?

In de memorie van toelichting noemt de regering voorts dat het wetsvoorstel beoogt de nodige *checks and balances* aan te brengen waardoor de belangen van de verschillende groepen binnen de nieuwe organisatie voldoende gewaarborgd zijn, en het niet slechts de grote kantoren zijn die de dienst uit maken. Kan de regering aangeven waaruit die *checks and balances* precies bestaan, en hoe deze garanderen dat ook recht wordt gedaan aan de vertegenwoordiging van de leden die werkzaam zijn als zelfstandigen en binnen kleinere kantoren? Zullen zij bijvoorbeeld een specifieke ledengroep (kunnen) gaan vormen, en daarmee ook vertegenwoordigd (kunnen) zijn in het bestuur?

¹ «Klein», «midden» en «groot» gezien de omvang en werkwijze van deze branche.

Europeesrechtelijke aspecten

Relatie tot het vrij verkeer van diensten

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat volgens de Raad van State de amendementen Van Vliet en Plasterk c.s. «een beperking van het vrij verkeer van diensten» vormen in de EU. Volgens de Raad is voornamelijk onduidelijk of en onvoldoende gemotiveerd dat die beperking ook gerechtvaardigd is. Dat brengt het risico mee dat nieuwe nationale bepalingen «niet in overeenstemming zijn met EU-verdragsbepalingen». Kan de regering toelichten of het door de Raad van State geconstateerde motiveringsgebrek kan worden gerepareerd?

De leden van de **CDA**-fractie signaleren eveneens dat volgens de Raad sprake kan zijn van strijdigheid met de vrijheid van verkeer van diensten in de EU. Deze leden merken op dat geen rechtvaardigheidsgrond is gegeven. De Raad wijst in dit verband op de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel, waarbij eventueel de bewuste amendementen later worden ingevoerd.

De leden van de **SP**-fractie hebben hierover de navolgende vragen. In zijn voorlichting aan de Eerste Kamer (33 025 C) stelt de Raad van State dat de amendementen van artikel 68 «in zoverre een beperking van het vrij verkeer van diensten [bevatten], dat zij ertoe leiden dat het voor accountantsorganisaties minder aantrekkelijk wordt om in Nederland (controle)diensten aan te bieden aan OOB's [organisaties van openbaar belang].» De Raad bedoelt waarschijnlijk dat dit voor buitenlandse accountantsorganisaties minder aantrekkelijk wordt. De leden van de SP-fractie vragen de regering om op twee punten commentaar te geven. (a) Beargumenteerd zou kunnen worden dat, afgezien van de inhoud van «aantrekkelijk», er met name door het roulatieamendement meer ruimte is om concurrentie te doen gelden. In zoverre Nederlandse OOB's gebruik maken van een beperkte groep (Nederlandse) accountantsorganisaties zou het beperken van de besteding van de (internationale) concurrentie juist kunnen bevorderen. (b) Relevant voor (EU-)concurrentie zijn onder andere gelijke concurrentievoorwaarden.¹ Het is niet evident dat de genoemde amendementen inbreuk maken op gelijke concurrentievoorwaarden.

De Raad van State vervolgt het voorgaande citaat aldus: «Teneinde een dergelijke maatregel te rechtvaardigen, moet een beroep worden gedaan op de excepties genoemd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dan wel op de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie onderkende «dwingende redenen van algemeen belang». Wil een dergelijk beroep slagen, dan dient aan twee cumulatieve voorwaarden te worden voldaan: een dergelijke regeling kan enkel worden toegepast zonder onderscheid naar herkomst en de maatregel dient proportioneel te zijn. Hoewel de Afdeling het denkbaar acht dat een rechtvaardiging voor de voorgestelde maatregelen kan worden gegeven*, ontbreekt een dergelijke uiteenzetting voornamelijk in de toelichtende stukken.» (*In een voetnoot wijst de Raad erop dat in Italië een verplichte kantoorroulatie reeds bestaat.) De leden van de SP-fractie vragen de regering om de door de Raad bedoelde rechtvaardiging te formuleren. Wat betreft de «herkomst» kan mogelijk tevens gebruik worden gemaakt van het gestelde onder punt vier hierboven. Wat betreft de proportionaliteit kan mogelijk gebruik worden gemaakt van argumenten uit de genoemde voorstellen COM(2011)778 en COM(2011)779, alsmede, wat betreft de roulatie, uit de Italiaanse casus.

¹ De term «gelijk speelveld» is diffuus en ware te vermijden (zie 31 354 D, blz. 9, en 31 354 E, blz. 13).

Ondanks dat de Raad van State zich terughoudend opstelt in de discussie over door de Tweede Kamer aangenomen amendementen, hebben de

leden van de fractie van **D66** de indruk dat de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft dat het gewijzigd ontwerp op gespannen voet staat met het geldende EU recht.¹ De Afdeling indiceert dat het gewijzigd ontwerp in strijd is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en dat er een beroep moet worden gedaan op de excepties in het Verdrag. De Afdeling geeft geen uitsluitel over de kans van slagen, maar stelt wel dat een motivering ontbreekt. De aan het woord zijnde leden vernemen graag van de regering in welke mate zij dit oordeel delen en indien dit het geval zou zijn, vernemen zij graag de motivering van een kansrijke exceptie, die immers in dit wetsvoorstel volgens de Afdeling ontbreekt.

De Afdeling advisering van de Raad van State betoogt – gelijk de eerdere observaties van deze leden – dat de amendementen Van Vliet² en Plasterk c.s.³ het vrije verkeer beperken doordat Nederland minder aantrekkelijk wordt voor accountantsorganisaties om in Nederland controle diensten aan te bieden aan OOB's. Is de regering van mening dat dit wetsontwerp contraproductieve gevolgen heeft voor de interne markt van het dienstenverkeer en voor het vestigingsklimaat van Nederland?

Bovendien stelt de Raad van State in haar voorlichting³ dat er – op zijn minst – twijfels zijn over de verenigbaarheid met bestaande Europese regelgeving. Voor de leden van de fractie van D66 is van belang dat de EU zich -blijkens het groenboek Accountancy⁴ – bezint over vergelijkbare regelgeving. Het behoeft volgens deze leden weinig betoog dat gezien het internationale karakter van de grote kantoren in de Nederlandse accountancy sector (en hun grensoverschrijdende clientèle) de voorgestelde ingreep effect zal hebben op de interne markt in de EU. Het is anderzijds niet helder of de effecten op de economische ordening het kennelijke beoogde doel van de indieners van de amendementen naderbij zal brengen, namelijk verbetering van de betrouwbaarheid van financiële verslaggeving bij OOB's in ons land.

Ook de leden van de **GroenLinks**-fractie hebben een aantal vragen over de amendementen Van Vliet en Plasterk in relatie tot Europese regelgeving. Zolang er geen specifieke Europese regelgeving op dit punt is, gelden de algemene Europese regels, welke onder meer het vrij verkeer van diensten garanderen. In zijn voorlichting aan de Eerste Kamer wijst de Raad van State er op dat het onderhavige wetsvoorstel mogelijk in strijd is met het vrij verkeer van diensten. De Raad voegt daar aan toe dat er mogelijk rechtvaardigingsgronden zijn voor het beperken van het vrij verkeer van diensten, maar dat een toelichting hierop in de toelichtende stukken vooralsnog ontbreekt. Kan de regering alsnog ten aanzien van beide maatregelen (scheiding diensten en maximale termijn) aangeven of er naar haar oordeel sprake is van een inbreuk op het vrij verkeer van diensten en zo ja, wat de dwingende redenen van algemeen belang zijn om deze inbreuk te maken? Kan de regering daarbij eveneens aangeven of is voldaan aan de voorwaarde dat de regeling geen onderscheid maakt naar de herkomst van de aanbieder van de diensten, en de voorwaarde van proportionaliteit?

Relatie tot bestaande Europese wetgeving

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de Europese verplichting om de *key audit partners* om de zeven jaar te rouleren op grond van Richtlijn 2006/43/EG zich verhoudt tot het amendement-Van Vliet. Is daarbij sprake van een onwenselijke nationale kop op Europese regelgeving?

Ook de leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de bestaande verplichting om de *key audit partners* om de zeven jaar te verwisselen zich verhoudt tot het amendement-Van Vliet.

¹ Kamerstukken I 2011/2012, 33 025, D

² Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 19

³ Kamerstukken I 2011/2012, 33 025, C

⁴ COM(2011) 778 & COM(2011) 779

De leden van de **VVD**-fractie stellen dat recente Europese voorstellen (concept verordening en richtlijn) over scheiding tussen controle en advies en verplicht rouleren van kantoor er volgens de Raad van State toe zouden kunnen leiden dat het onderhavige wetsvoorstel (kort) na invoering weer moet worden aangepast. Is de regering bereid om de inwerkingtreding van de bij de amendementen-Van Vliet (nr. 19) en -Plasterk c.s.(nr. 18) aangevulde c.q. gewijzigde bepalingen uit te stellen totdat er meer duidelijkheid is over de voorstellen van gelijke strekking in Europees verband en indien nodig de bepalingen daarmee in overeenstemming te brengen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de regering toelichten wat de gevolgen zullen zijn voor het Nederlandse vestigingsklimaat als de amendementen Plasterk c.s. en Van Vliet worden ingevoerd voordat de Europese voorstellen op het gebied van accountancy van kracht worden?

Ook de leden van de **CDA**-fractie constateren dat het amendement-Van Vliet vooruit loopt op binnen afzienbare termijn te verwachten Europese regelgeving waarin hetzelfde onderwerp op andere wijze wordt geregeld. Indien ondernemingen zich eerst aan dit amendement moeten aanpassen en daarna worden geconfronteerd met Europese regels, worden zij met onevenredig hoge kosten geconfronteerd. Deze leden constateren tevens dat internationaal opererende ondernemingen als gevolg van het amendement in Nederland op een ander moment van accountantsorganisatie zullen moeten wisselen dan in andere landen met andere regels. De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op deze twee punten.

De leden van de **SP**-fractie hebben eveneens een aantal vragen over Europeesrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel. Ten eerste. Wat zijn volgens de regering de redelijkerwijs te verwachten minimale en maximale termijnen waarop het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang, COM(2011)779, zal resulteren in een verordening? Ten tweede. Wat zijn volgens de regering de redelijkerwijs te verwachten minimale en maximale termijnen waarop het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, COM(2011)778, zal resulteren in een definitieve richtlijn en omtrent het tijdstip waarop de regering deze zal hebben geïmplementeerd in een voorstel van wet? Ten derde. Verwacht de regering dat de genoemde verordening en de genoemde richtlijn in hun definitieve vorm ruimte bieden om – eventueel met bescheiden wijzigingen – uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer gewenste en door de regering overgenomen amendementen betreffende artikel 68 van het onderhavige voorstel van wet? Zo nee, dan vragen deze leden de regering een en ander toe te lichten.

De leden van de fractie van **D66** wijzen op het groenboek Accountancy¹. Kan de regering aangeven binnen welk tijdspanne zij verwacht dat dit groenboek in wetgeving zal uitmonden en in hoeverre de amendementen Van Vliet² en Plasterk c.s.³ vooruitlopen op de aankomende Europese wetgeving. Kan de regering aangeven welke plaats de door Bouwens⁴ voorgestelde *governance letter* en de door de leden van de D66-fractie gewenste verplichte aanbesteding inneemt in de wetgeving op Europees niveau in het kader van het verdere traject van wetgeving volgend op het groenboek?

¹ COM(2011) 778 & COM(2011) 779

² Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 19

³ Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 18

⁴ Bouwens, J. (2011), «Reactie op de initiatiefnota 32643: «De accountancy na de crisis», Tilburg University

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat de in het onderhavige wetsontwerp vervatte regelingen niet exact overeenstemmen met de regeling zoals die thans in het voorstel van de Europese Commissie is opgenomen. Met betrekking tot de scheiding van de controlediensten en de andere werkzaamheden lijkt het onderhavige wetsvoorstel niet geheel in lijn met het voorstel van de Europese Commissie. Waar het wetsvoorstel (ingevolge het amendement Plasterk c.s.) alle andere werkzaamheden buiten de controlediensten verbiedt, is het in het voorstel van de Commissie toegestaan dat naast de wettelijke controle ook nog «controlegerelateerde diensten» worden verricht (tot een maximum van 10% van de vergoeding voor controlediensten). Bovendien zou ook de in het Europese voorstel gegeven omschrijving van de controlewerkzaamheden meer werkzaamheden omvatten dan die werkzaamheden welke in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel worden opgesomd. Is dat juist? Is het naar het oordeel van de regering wenselijk om het onderhavige wetsvoorstel op dit punt in overeenstemming te brengen met het Europese voorstel? Dan wel om te trachten het Europese voorstel in overeenstemming te brengen met dit wetsontwerp? Graag ontvangen de leden van de GroenLinks-fractie hierop een beargumenteerde reactie. In hoeverre kan het begrip «controlegerelateerde diensten» in het wetsvoorstel worden geïnterpreteerd overeenkomstig het voorstel van de Europese Commissie; en zulks een interpretatie wenselijk?

Ook de termijnen van de verplichte roulatie in het wetsvoorstel zijn niet dezelfde als die in het Europese voorstel. Zo kent het wetsvoorstel een maximale opdrachtperiode van acht jaar en een afkoelperiode van minimaal twee jaar, en het Europese voorstel een maximale opdrachtperiode van zes jaar en een afkoelperiode van minimaal vier jaar. De leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen dat te zijner tijd de termijnen in de wet aangepast dienen te worden aan die van de Europese regelgeving. Zij vragen zich af of het wenselijk is om nu bepaalde termijnen vast te stellen, en deze dan na een aantal jaren te wijzigen, en of het niet verstandiger is om direct de termijnen uit de Europese voorstellen aan te houden, mede gezien het feit dat inwerkingtreding van de betreffende maatregel niet eerder dan in 2014 is voorzien? Hoe denkt de regering hierover en welke mogelijkheden ziet zij om de termijnen alvast in overeenstemming te brengen met die uit de Europese voorstellen?

Effectiviteit en proportionaliteit

De leden van de **VVD**-fractie hebben een aantal vragen over de effectiviteit en proportionaliteit van het onderhavige wetsvoorstel. Ten eerste, acht de regering gedwongen kantoorroulatie, zoals voorgesteld in het amendement Van Vliet, een proportioneel middel om het doel van het amendement, namelijk verhogen van de onafhankelijkheid van de accountant, te bereiken? Voorts vragen deze leden hoe de regering in dit kader het door Eumedion aangedragen alternatief van een verplichte periodieke en transparante aanbesteding van de controleopdracht waarbij ook de huidige controlerende accountantsorganisatie kan meedoen beoordeelt. Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie waaruit thans volgens de regering de noodzaak blijkt om het reeds versterkte toezicht door de AFM in het kader van de Wet toezicht accountantsorganisaties, dat onder andere bestaat uit boetebesluiten en tuchtrechtelijke procedures en waarover de media recentelijk hebben bericht, verder uit te breiden.

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat nut en noodzaak van het amendement-Van Vliet niet zijn aangetoond. Niet is onderzocht of een verplichte kantoorroulatie de kwaliteit van de accountantscontrole verbetert. Wel zijn er onderzoeken bekend waaruit blijkt dat verplichte kantoorroulatie zelfs een negatief effect kan hebben op het opsporen van

fraude en onjuistheden, waardoor eveneens een negatief effect uitgaat op de kwaliteit van de controle, in het bijzonder in de eerste periode na de roulatie. Ook de ervaringen in Italië met verplichte kantoorroulatie zijn niet positief. De leden van de CDA-fractie vragen de regering uitgebreid in te gaan op dit kritiekpunt.

De door de aangenomen amendementen voorgeschreven wijzigingen in het wetsontwerp waren van dien aard dat het deze Kamer heeft doen besluiten bij de Raad van State een verzoek tot voorlichting in te dienen. De leden van de **D66**-fractie menen dat voornoemde amendementen ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de financiële verslaggeving bij OOB's in het algemeen en het accountantsbedrijf in het bijzonder. Deze leden hebben vastgesteld dat er zowel vanuit de wetenschap als vanuit het bedrijfsleven zorgen zijn geuit over dergelijke effecten. Het gewijzigde voorstel zou – anders dan bij het wetsontwerp van origine beoogd werd – niet minder dan een herordening van de sector tot stand brengen. Kan de regering de gevolgen hiervan in kaart brengen, in termen van lastenverzwaring voor het bedrijfsleven in de vorm van verhoging van transactiekosten, zodat deze leden kunnen overzien of deze vermoedens bewaarheid worden?

Met de verplichte roulatie van kantoren, zoals dit door middel van het amendement Van Vliet¹ onderdeel van het voorstel is geworden, zou voor een ordening worden gekozen waarmee, naar deze leden begrijpen, al eerder geëxperimenteerd is in andere EU – landen (Spanje, Tsjechië, Slowakije, Letland) en in Turkije. Als deze leden het goed hebben begrepen is echter in deze respectievelijke landen besloten de verplichte roulatie weer af te schaffen. In Spanje concludeerde wetenschappers na een empirisch onderzoek dat er geen empirisch bewijs is voor de verwachting dat dit middel het doel realiseert.²

De leden van de fractie van D66 zouden graag de analyse van de regering vernemen en met name verder inzicht krijgen op welke gronden voornoemde landen op hun schreden zijn teruggetreden. Ook vernemen zij graag of naar het oordeel van regering een analogie met de Nederlandse situatie van toepassing kan zijn.

Observaties uit de wetenschap en het bedrijfsleven indiceren dat zelfs het omgekeerde kan worden verdedigd, namelijk dat:

- een langjarige relatie de controle verschillen positief beïnvloedt;³
- roulatie contraproductief is en er een positief verband bestaat tussen de duur van de relatie en de kwaliteit van de controle;⁴
- verplichte roulatie zal leiden tot kennisverlies en hogere kosten voor de OOB.⁵

De leden van de fractie van D66 vernemen graag een reactie van de regering op deze stellingen.

De kernvraag die aan de orde is – vermoedelijk de dieper liggende bron van onrust bij de indieners van de amendementen, en naar de mening van de aan het woord zijnde leden niet geheel ten onrechte – is die van vermeend tekortschieten van moreel handelen en ambachtelijke betrouwbaarheid van de accountant. Daar zijn natuurlijk voorbeelden van bekend. De toetsing in de vorm van *peer review* en tuchtrecht is belegd bij de tuchtrechter. Graag zouden deze leden de visie van de regering vernemen of in het beoogde stelsel van de wet die toetsing tekort schiet en vanwege structureel gebleken ontoereikendheid een complementaire maatregel nodig is, namelijk een gedeeltelijk andere ordening van de sector, zoals beoogd in het gewijzigde wetsontwerp.

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 19

² Ruiz-Barbadillo, E.; Gómez-Aguilar, N. & Carrera, N. (2009) «Does Mandatory Audit Firm Rotation Enhance Auditor Independence? Evidence from Spain» Auditing, Vol. 28 Issue 1, p113–135.

³ Paape, L and Buuren, J.P. van (2011), «The impact of the public audit», Nyenrode Business University

⁴ Bouwens, J. (2011), «Reactie op de initiatiefnota 32643: «De accountancy na de crisis», Tilburg University

⁵ Brief Eumedion aan de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2011

De leden van de fractie van D66 constateren dat richtlijn 2006/43/EG in artikel 26 voorschrijft dat de voornaamste partner van het audit-kantoor dient te rouleren. Deze richtlijn beoogt, zij het minder ingrijpend dan het gewijzigde ontwerp, dezelfde problematiek op te lossen als het verplicht rouleren van kantoren. Het is deze leden niet bekend of het effect en werking van deze richtlijn is geëvalueerd. Indien dit niet het geval is, nodigen de aan het woord zijnde leden de regering uit deze evaluatie voor ons land uit te voeren en in de memorie van antwoord reeds de eerste bevindingen te schetsen.

De tweede oplossing voor het probleem dat accountants te afhankelijk zouden worden van hun opdrachtgever en daarom hun objectiviteit als controller zouden verliezen, is het scheiden van controle en advies taken. Het amendement Plasterk c.s.¹, dat juist dit regelt, ontmoet veel kritiek uit wetenschap en bedrijfsleven. Allereerst, zouden de leden van de D66-fractie graag van de regering een reactie ontvangen op de bevindingen uit het onderzoek van Paape en Buuren (2011)² en het onderzoek van Bouwens (2011)³, die concluderen dat het uitvoeren van niet controle taken een positief effect sorteert. Deelt de regering deze bevindingen? En zo nee, waarom niet?

De belangbehartiger van institutionele beleggers (Eumedion⁴) en de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA⁵) stellen dat er diensten zijn die in zekere mate logisch verbonden zijn met de door de accountant uitgevoerde activiteiten als controlerend accountant. De daarin opgedane expertise, zoals tussenrapportages en het vaststellen van behaalde prestatietargets van management, kunnen andere advieswerkzaamheden schragen.

Alternatieven

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de regering het door de AFM aangedragen alternatief voor een verplichte aanbesteding van de controleopdracht beoordeelt.

Het probleem dat de amendement beogen te ondervangen is dat vermoed wordt – in de eigen woorden van de leden van de **D66**-fractie weergegeven – dat kennelijk de accountant door zijn lange relatie met de opdrachtgever te terughoudend zou zijn bij het uiten van kritiek op het bestuur en/of te lichtvaardig goedkeurende of andere verklaringen afgeeft en/of dat cijfers ten gunste van de onderneming zouden worden aangepast. Een en ander zou de oorzaak zijn van een verkeerde weergave van de werkelijke financiële toestand van een onderneming, met alle (maatschappelijke) gevolgen van dien.

De leden van de fractie van D66 bemerken dat er alternatieven zijn om het gepercipieerde probleem van eenwording van accountant en OOB aan te pakken. Overwogen kan worden om verplicht periodiek de controle opdracht aan te besteden. Aanbesteden zorgt voor een periodiek moment van bezinning en biedt toch de mogelijkheid om bij dezelfde accountant te blijven. Graag vernemen deze leden de opvatting van de regering. Bouwens (2011)³ is er voorstander van de accountant dichter bij de Raad van Commissarissen te brengen. Deze zijn immers, net als de controlerend accountant, juist met het toezicht op de organisatie bezig. Tevens zou er een *governance letter* of andere uitgebreidere verklaring naar de toezichthouder kunnen worden gestuurd die, zo meent Bouwens³, openhartiger over mogelijke problemen zal zijn dan de huidige *management letter*. Ook op dit alternatief ontvangen de leden van de D66-fractie graag een reactie van de regering.

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 33 025, nr. 18

² Paape, L and Buuren, J.P. van (2011), «The impact of the public audit», Nyenrode Business University

³ Bouwens, J. (2011), «Reactie op de initiatiefnota 32643: «De accountancy na de crisis», Tilburg University

⁴ In haar brief aan de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2011.

⁵ Reactie op de initiatiefnota van het Lid Plasterk «De accountancy na de crisis» (32643) aan de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer, 21 februari 2011.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de stijgende lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van de amendementen Plasterk c.s. en Van Vliet tezamen zich verhouden tot de doelstelling van de regering om de lasten voor het bedrijfsleven te beperken, mede in de context van de economische crisis en de onder druk staande werkgelegenheid.

Ten aanzien van het amendement-Van Vliet vragen de leden van de **CDA**-fractie de regering om een reactie op de verwachte uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven, die door VNO/NCW worden geschat op € 55 miljoen voor iedere acht jaar voor het offerteproces en € 80 miljoen voor het inwerken van nieuwe accountants. Ook zou de werkgelegenheid in de accountancysector door deze voorstellen worden aangetast.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie wat de gevolgen zijn van de verplichte kantoorroulatie voor rechtspersonen uit andere EU-lidstaten en van niet-EU lidstaten die behoren tot het concern van een Nederlandse OOB?

Het amendement Plasterk c.s. over het verbod voor accountantsorganisaties om voor beursgenoteerde instellingen en financiële ondernemingen, waarvoor zij wettelijke controles uitvoeren andere werkzaamheden te verrichten dan controlediensten, krijgt veel kritiek omdat het in de praktijk erg lastig is om een scheiding aan te brengen tussen controle en advies. Weliswaar is een lijst met toegestane controlediensten bij het amendement opgenomen, maar deze leidt tot veel vraagpunten. De strikte scheiding tussen controle en advies gaat ten koste van de flexibiliteit om in te spelen op specifieke situaties en internationale normen. De leden van de CDA-fractie ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

De leden van de fractie van **D66** zijn er beducht voor dat het wetsontwerp in deze vorm in de praktijk van de handhaving een ondoelmatige en onheldere scheidslijn introduceert. In de bestaande situatie doet die vraag naar welke adviestaken nog passend zijn en welke niet zich ook al voor, maar prudent ondernemingsbestuur enerzijds en een professionele accountant anderzijds zullen steeds vaststellen wanneer het gewenst is een andere adviseur in te schakelen en wanneer niet. Het enkele feit dat een mogelijke wetsovertreding – louter vanwege onheldere wetgeving -op de loer ligt leidt mogelijk tot onnodige transactiekosten zonder dat het doel ermee in dat concrete geval mee gediend is.

De leden van de D66-fractie stellen zich op het standpunt dat indien de geschetste zorg noopt tot wettelijke regeling, de rechtszekerheid mogelijk het meest gediend is met het expliciet wettelijk opnemen van geoorloofde controle verwante activiteiten in de wet. Dit nu is echter in het voorliggende gewijzigde wetsontwerp niet geschied.

Invoeringstermijn

Ten aanzien van de invoeringstermijn van de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel hebben de leden van de **VVD**-fractie enkele vragen. Wat vindt de regering van de suggestie van de Raad van State dat de bepalingen uit de amendementen Van Vliet en Plasterk c.s.«vanwege hun gevolgen voor de praktijk, mogelijk noodzaken tot een langere overgangperiode bij de invoering»?

Is de regering, indien zij niet bereid is te wachten op Europese regelgeving, bereid gehoor te geven aan de roep van onder meer VNO-NCW om te komen tot een goede overgangsregeling met betrekking tot de verplichting tot rouleren voor de ruim 1 300 OOB's, gelet op de onwense-

lijkheid en onmogelijkheid dat vrijwel al deze OOB's in een keer van accountantsorganisatie zullen moeten wisselen?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering bereid is een overgangstermijn (bijvoorbeeld vier jaren) toe te staan voor de verplichte kantoorroulatie.

In zijn advies zegt de Raad dat beide amendementen «ingrijpende consequenties» kunnen hebben voor de beroepspraktijk van accountants en hun organisaties». Vanwege hun gevolgen voor de praktijk kunnen zij, aldus de Raad van State, mogelijk noodzaken tot een langere overgangsperiode bij de invoering. De leden van de **CDA**-fractie zijn benieuwd naar wat de regering vindt van het voorstel van de Raad van State tot gefaseerde invoering, waarbij de amendementen voorlopig niet worden ingevoerd in afwachting van de komende EU-regelgeving op dit terrein.

De leden van de **SP**-fractie hebben vragen over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Ten eerste. Artikel 75 stelt onder andere dat de artikelen van dit voorstel van wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Deze leden vragen de regering om beargumenteerd aan te geven wat – gerekend vanaf de hypothetische datum van 30 oktober 2012 waarop de Eerste Kamer het wetsvoorstel eventueel heeft aanvaard – haar voornemens zijn ten aanzien van de datum of de data van invoering van het wetsvoorstel als geheel of afzonderlijke artikelen daarvan en in het bijzonder artikel 68 als geheel of de onderdelen Ba en Bb daarvan (betreffende artikel 23 en artikel 24b van de Wet toezicht accountantsorganisaties).

Ten tweede. De Aanwijzingen voor de regelgeving maken gewag van minimuminvoeringstermijnen. Maar zijn er ook maximuminvoeringstermijnen? Is het de regering bekend voor hoeveel aangenomen wetten thans geldt dat onderdelen ervan niet ingevoerd zijn?

Ten derde. In de toelichting bij het amendement betreffende de kantoorroulatie (amendement Van Vliet, 33 025 nr. 19) wordt gesteld: «Deze bepaling wordt beoogd later in werking te treden dan de overige onderdelen van de wet middels de reeds in het wetsvoorstel opgenomen inwerkingtredingsbepaling. De inwerkingtreding van deze bepaling zal naar verwachting plaatshebben op 1 januari 2014. Hierdoor wordt een periode van overgang gecreëerd.» Ervan uitgaande dat een relatief groot deel van de accountantskantoren per 1 januari 2014 de termijn van 8 jaar overschrijdt en dus moet gaan rouleren zou dit tot een culminatie van kantoorwisseling op die datum kunnen leiden. Is de regering voornemens om spoedig nadat het wetsvoorstel eventueel door de Kamer is aanvaard oob's en de betreffende beroepsorganisatie erop te wijzen dat zij, teneinde deze culminatie te vermijden, de overgangstermijn tot 1 januari 2014 inderdaad zullen moeten gebruiken voor doorheen het jaar 2013 (en uiteraard ook later) gefaseerde kantoorwisselingen?

Tot slot vernemen de leden van de **GroenLinks**-fractie graag hoe de regering de invoering van de roulatieplicht in de praktijk ziet. Deze is thans voorzien per 1 januari 2014. Is te verwachten dat per die datum een groot aantal bedrijven tegelijkertijd van accountant zal moeten wisselen? Is dat naar het oordeel van de regering problematisch? Is naar het oordeel van de regering een meer geleidelijke invoering wenselijk, en zo ja, welke mogelijkheden ziet de regering daarvoor?

Overig

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering het wenselijk acht tot de toegestane controlediensten ook de verstrekking van assurance en rapportage over uitkomsten van feitenonderzoek ten behoeve van verantwoordingen voor toezichthouders en Belastingdienst, de verstrekking van assurance en rapportage over de uitkomsten van feitenonderzoek gevraagd door derden (bijvoorbeeld comfort letters) en de verstrekking van assurance en rapportage over de uitkomsten van feitenonderzoek ten behoeve van de Raad van Commissarissen (bijvoorbeeld op het gebied van interne beheersing, fusies en overnames en fraude) te rekenen. Dit zou volgens deze leden immers goed aansluiten bij de reeds in het amendement opgenomen assurance-taken. Ziet de regering mogelijkheden om dit nu of op termijn in het onderhavige wetsvoorstel in te passen?

De leden van de **CDA**-fractie vragen of behalve de *controle* van tussentijdse financiële overzichten ook de *beoordeling* van tussentijdse cijfers onder de toegestane controlediensten valt. Als dat niet het geval is, dan zullen bijvoorbeeld bedrijven met een beursnotering in de VS, waar een beoordelingsverklaring van tussentijdse cijfers verplicht is, uitsluitend voor het verkrijgen van een dergelijke verklaring een andere accountantsorganisatie moeten inschakelen, hetgeen uiteraard veel extra kosten met zich meebrengt.

Tevens vragen deze leden of controle van subsidiedeclaraties onder de toegestane controlediensten valt.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering tegenover het voorstel staat om bij AMvB aan het wettelijk verankerde principe van scheiding van controle en advies nadere invulling te geven.

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij zouden een spoedige beantwoording op prijs stellen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren