

Schouw

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): U geeft geen antwoord op mijn vraag of de juridificering in de prijs van de ontwikkelingsplanologie inbegrepen is.

De heer **Schouw** (D66): Zover ben ik dus nog niet. Ik ga ervan uit dat het kabinet een antwoord heeft om te voorkomen dat het door een aantal deskundigen geconstateerde gevaar zich zal voordoen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Omdat wij ten opzichte van de voorgenomen agenda een kwartiertje hebben ingelopen, schors ik de vergadering voor de dinerpauze niet tot 18.30 uur, zoals was aangekondigd, maar tot 18.15 uur.

De vergadering wordt van 16.48 uur tot 18.15 uur geschorst.

Voorzitter: Schuyer

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wet toezicht accountantsorganisaties (29658).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Zalm**: Voorzitter. Bij de inbreng van de Kamer, die ik zeer waardeer, viel mij de enorme variatie op. Bij bespreking van onderwerpen zoals deze bestaat meestal driekwart van de opmerkingen uit doublures. Die heb ik nu weinig kunnen ontdekken. Dat maakt dat ik heel wat te beantwoorden heb. Daar begin ik dan ook met vreugde aan.

Een jaar geleden stond ik in de Tweede Kamer voor de behandeling van dit wetsvoorstel. Een aantal afgevaardigden heeft geschetst dat het een nogal intensieve behandeling was. De beroepsorganisaties, in het bijzonder de NOvAA, waren aan de overzijde minstens zo actief als aan deze zijde. Een regen van brieven en telefoontjes was het gevolg. De genoemde organisatie kwijt zich goed van het lobbywerk richting het parlement. Niettemin is de einduitkomst aan de overzijde bevredigend, in de zin dat na alle strubbelingen het wetsvoorstel unaniem is aanvaard. Ik heb de stille hoop dat hetzelfde resultaat ook in deze Kamer kan worden bereikt.

Ik heb mijn betoog thematisch ingedeeld. Ik ga eerst in op de verhouding tussen het wetsvoorstel, de bestaande wetgeving en de Europese richtlijn. Daarna zeg ik iets over de toegang tot de markt van accountantsdiensten, de reikwijdte van het wetsvoorstel en de positie van de AFM. Tot slot ga ik in op het tuchtrecht, waarover terecht is opgemerkt dat daarvoor een apart wetsvoorstel voorligt in de Tweede Kamer. De minister van Justitie is daar de eerste ondertekenaar, met ondergetekende in de bijwagen. Zo verdelen wij de poet!

De aanleiding van het wetsvoorstel is duidelijk, namelijk allerlei schandalen. Het is overigens niet zo dat het alleen gaat om de beurs en de vleeswaren. Iemand memoreerde al onze eigen kleinere schandalen, zoals de bouwfraude. Daarbij bleek immers een complete dubbele boekhouding aanwezig. De vraag daarbij is of de accountant daar weet van had en of die dus zijn werk

goed heeft gedaan. Het kan gaan om geheime contracten die volstrekt buiten de administratie vallen. Daar kan een accountant moeilijk weet van krijgen. Bij de bouwfraude is echter de vraag gerezen of een kritische opstelling van de accountants niet nodig was. Wat dat betreft, is het goed dat de reikwijdte van de wet en de wettelijke controles verder gaan dan alleen de beursgenoteerde nv's.

De heer Kox vraagt of met de nieuwe regels nieuwe schandalen voorkomen kunnen worden. Is een cultuurverandering niet veel belangrijker? Daar zijn wij het snel over eens. Die cultuurverandering is nodig. De voorgestelde wetgeving steunt die verandering. Ik wil niet zeggen dat de onderbouw hierbij mede de bovenbouw bepaalt, in de terminologie van de heer Kox, maar het helpt als de wetgeving duidelijk maakt dat de publieke belangen zwaar wegen. Dat leidt tot een meer kritische opstelling onder de accountants, die een belangrijke functie hebben, ook wat betreft het publiek. De accountants herkennen en erkennen die verantwoordelijkheid. Zij zullen naar mijn overtuiging volop meewerken aan het weer op niveau brengen van het vertrouwen. Dat willen wij en dat willen zij graag.

Inmiddels zijn wij door de Europese richtlijnen en ook anderszins gehouden een publiek toezicht te organiseren voor publieke belangen. De vraag is natuurlijk hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Europese richtlijn die inmiddels is aanvaard. De heer Schuyer heeft gevraagd of wij niet te veel regelen in deze wetgeving. Ik denk dat dit niet het geval is. Dit is niet de implementatiewet, maar alles wat wij hierin regelen spoort wel met de nieuwe richtlijn. Voor de implementatie van de richtlijn hebben wij wat meer tijd. Dat moet twee jaar na publicatie geschieden, maar die publicatie moet nog komen. Wij moeten nog enkele dingen implementeren, maar die zijn niet van wezenlijke aard. Er komt dus nog een apart implementatiewetsvoorstel voor de zaken die nog niet in deze wet geregeld zijn. Toen wij aan dit wetsvoorstel werkten, hebben wij er natuurlijk wel op gelet dat er geen strijdigheid is met de richtlijn. Naar mijn mening zijn er dan ook geen wezenlijke verschillen.

Aan de overkant is er intensief gediscussieerd over de reikwijdte, maar dat is hier gelukkig minder gebeurd. De vraag was of het alleen om beursgenoteerden moest gaan of dat moest worden gekozen voor de reikwijdte van de wettelijke controle. De richtlijn en deze wet kiezen voor onafhankelijk publiek toezicht op de wettelijke controle. Ik kom straks nog even terug op de definitie van wettelijke controle. Ik geloof dat ik daar wel wat duidelijkheid over kan geven. Deze wettelijke controle als vertrekpunt zit zowel in de vierde als in de zevende richtlijn vennootschapsrecht. In de Nederlandse wetgeving is het verwerkt in Titel 9 van Boek 2 BW. Er is wel een onderscheid in zwaarte. Wij onderscheiden bijvoorbeeld de OOB's, de organisaties van openbaar belang, waartoe wij alle beursgenoteerden rekenen omdat zij voor hun middelen ook een beroep op het publiek doen. Banken en verzekeraars doen in feite ook een beroep op het publiek voor hun middelen. Zij moeten aan zwaardere eisen voldoen dan andere ondernemingen, ook wat betreft de accountantsorganisaties die deze instellingen controleren.

Wij hebben moeten kiezen tussen een vergunningenstelsel of een registratiesysteem. De richtlijn geeft voorwaarden voor registratie, dus voor het inschrijven in het register van de toezichthouders. Onmiddellijk na

Zalm

registratie moet je precies aan de eisen voldoen die deze wet stelt. Wij hebben dat toch een klein slagje gedraaid. Wij willen namelijk van tevoren, dus preventief, weten of iemand voldoet. Dan spreek je in feite van een vergunning. Dat heeft bepaalde voordelen. Als iemand die zich laat registreren vervolgens niet voldoet aan de eisen moet hij worden geschrapt. Dat is een zware maatregel die veel reputatieschade tot gevolg heeft. Iemand die een vergunning aanvraagt en die niet voldoet aan bepaalde eisen, kan nu alsnog proberen om aan de eisen te voldoen. Dat hoeft zich dan niet in het publiek af te spelen. Wij denken dat het vergunningensysteem meer voordelen heeft dan een systeem van louter een registratie- en een schrappingsmogelijkheid. Wij zitten dus meer in de afdeling voorkomen is beter dan genezen. Toetsen of een vergunning voldoet aan de eisen is beter dan iemand schrappen als blijkt dat hij niet aan de eisen voldoet.

Dit sluit aan bij de vraag van de heer Van Middelkoop of wij iedereen zomaar een vergunning gaan geven. Het past natuurlijk niet in deze lijn om iedereen een vergunning te geven en die vervolgens weer in te trekken. Dat betekent dat ieder die een vergunning wil krijgen van tevoren aan de eisen zal moeten voldoen. Je krijgt ook een kans om je te revancheren als bij de eerste toetsing blijkt dat je niet aan de eisen voldoet. Als je iedereen een vergunning geeft en vervolgens iedereen gaat schrappen die niet aan de eisen voldoet, dan kom je voor het probleem te staan dat ik al schetste bij de registratie- en de vergunningaanpak. Iedereen die een vergunning wil hebben, zal dus aan de eisen moeten voldoen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Ik gaf een in mijn ogen niet onredelijk verzoek door van de NOvAA. Dat betrof niet het in één keer een vergunning geven aan iedereen. Het ging om de vraag of je een vergunning moet geven aan een organisatie of aan de individuele accountant. Dat laatste vind ik niet onredelijk en het lijkt mij dat de wet dat toestaat. Die vraag heb ik in alle openheid aan de minister willen voorleggen.

Minister **Zalm**: Als een kantoor een vergunning krijgt, is er sprake van minder administratieve lasten dan wanneer iedere individuele accountant een vergunning krijgt. Het loopt natuurlijk samen als iemand in z'n eentje een kantoor runt. Ik zie geen voordeel aan het geven van vergunningen aan individuele accountants. Dan krijg je immers heel veel meer aanvragen en beoordelingen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Dit is een heel rationeel antwoord, maar kennelijk heeft de beroepsgroep dat er voor over. Ik breng de vraag terug tot de meest eenvoudige vorm: is het wettelijk mogelijk?

Minister **Zalm**: Ik vind het onwenselijk. De beroepsorganisaties onderschatten zichzelf want als je RA of AA achter je naam hebt staan, is er volgens mij prestige genoeg. Ik kom straks nog terug op de vraag hoeveel kantoren zich nu bezighouden met wettelijke controles en de kwestie dat sommige kantoren, hoewel ze niet met wettelijke controles bezig zijn, als een soort Kema-keurmerk toch een vergunning willen hebben. Prestige speelt inderdaad in dit dossier een rol, maar ik vraag mij af of het aan de wetgever is om prestige tot een belangrijke overweging te maken bij het voorbereiden

van wetsvoorstellen. Er zijn overigens meer gevoelige punten. Soms wil men aan de ene kant de overheid helemaal weghouden en soms wil men dat de overheid alle touwtjes in handen neemt, bijvoorbeeld bij het tuchtrecht. In het algemeen is men nogal verliefd op de status quo en vaak wordt iedere afwijking ervan als problematisch ervaren. Dat is de algemene trend achter de verschillende posities, zeker wat de NOvAA betreft.

De heer **Kox** (SP): Ik begrijp het verhaal van de minister. Als je elke individuele accountant een vergunning gaat geven, wordt het wel erg ingewikkeld. Hoe te handelen als een accountantsbureau met vergunning fuseert met een accountantsbureau zonder vergunning? Bestaat niet het gevaar dat dit vergunningenstelsel – het geven van vergunningen aan kantoren – een sterke concentratie van accountants in de hand werkt? Op die manier zou je via een omweg toch een vergunning kunnen krijgen.

Minister **Zalm**: Dat geloof ik niet. Ik kom straks nog terug op de concentratieproblematiek.

Op 11 oktober heeft de Ecofin-raad de amendementen van het Europees Parlement op de richtlijn aanvaard. Daarmee is de co-decisieprocedure voltooid en is materieel de richtlijn vastgesteld. Na publicatie gaan wij bezien wat wij nog aan implementatie moeten doen. Daarbij valt te denken aan de samenwerking tussen toezichthouders in Europa en daarbuiten, de eis dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing van een organisatie van openbaar belang minstens een keer per drie jaar wordt beoordeeld, de registratie in het AFM-register van buitenlandse accountantskantoren die in Nederland werkzaam zijn, enkele uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht en de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders in andere lidstaten en derde landen. Dan is er nog een aantal zaken met betrekking tot het auditcomité waar enkelen van u naar hebben gevraagd. Overigens wordt op grond van de Code Tabaksblad die een directe werking heeft voor de beursgenoteerde ondernemingen, een accountant niet meer aangesteld door de raad van bestuur maar door de algemene vergadering van aandeelhouders op aanbeveling van de raad van commissarissen. De commissie-Frijns heeft recent een rapportage uitgebracht over de Code Tabaksblad. Op grond daarvan stel ik vast dat het op de meeste punten één op één is. In een paar gevallen gaat het minder goed, maar ik meen toch dat wij met de Code Tabaksblad, de wettelijke verankering daarvan en de "comply or explain"-regel uit de voeten kunnen. Nu het in de praktijk goed loopt, voel ik weinig aandrang om dit nu ook bij wet te regelen.

Wij hebben 24 maanden voor de implementatie van de restanten van de richtlijn. Ik verwacht dat dit wetsvoorstel weinig spektakel zal veroorzaken. Het zou mij zelfs niet verbazen als het als hamerstuk in de Tweede Kamer wordt aangenomen en wellicht ook in de Eerste Kamer.

De heer Schuyer heeft gesproken over de onzekerheid die onder accountants bestaat over het Besluit toezicht accountantsorganisaties. Dit is een uitvoeringsbesluit en volgens mij kan daar weinig onzekerheid over bestaan, want wij hebben er in het afgelopen jaar zeer uitvoerig overleg over gevoerd met de accountants, zowel met het NIVRA als met de NOvAA.

Op 20 oktober jongstleden hebben wij een consultatieversie van het besluit gepubliceerd. Dit is onderdeel van de nieuwe open stijl van het ministerie. Vroeger brachten

wij een wetsvoorstel uit en dan konden betrokkenen klagen bij het parlement. Nu publiceren wij het wetsvoorstel of het besluit zoals dit ons voor ogen staat voor consultatie. Wij kunnen dan alle commentaren meenemen en daarna sturen wij de aldus gewijzigde versie aan de Raad van State. Deze werkwijze gaat misschien langs de rand van het staatsrecht, maar is wel prettig en vooral ook praktisch.

Wij hebben in die consultatieronde zo'n 20 reacties op dit besluit ontvangen. Die hebben geleid tot een aantal wijzigingen van beperkte aard. Het besluit hangt nu voor bij de Tweede Kamer. Dan kan natuurlijk de vraag worden gesteld of ik daarmee had moeten wachten tot dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer was afgehandeld. Ik hoop dat die vraag ook zal worden gesteld over het wetsvoorstel met betrekking tot het publiekrechtelijk toezicht op Schiphol. De Eerste Kamer zegt nu: voordat wij het wetsvoorstel afhandelen, zouden zij aan de overkant nog eerst eens iets anders moeten vertellen. Er wordt dus van geval tot geval staatsrechtelijk verschillend geredeneerd, is mijn ervaring. Stel dat ik had gewacht met het indienen van het besluit in de Tweede Kamer, dan had u misschien gezegd: wat jammer dat wij het besluit nog niet kennen terwijl wij de wet moeten goedkeuren.

Aan de andere kant, wij wilden tempo maken en de wetgeving zo snel mogelijk in werking laten treden. Daar past ook bij dat wij het besluit zo snel mogelijk aan de Tweede Kamer voorlegden. U heeft het besluit al kunnen zien en in die zin heeft u daar toch ook voordeel van. Het was misschien niet zo heel netjes, maar anders had u moeten spreken zonder het ontwerpbesluit te kennen.

De vraag is nu of het besluit niet te veel "rule based" en te weinig "principle based" is. Het besluit is voor een groot deel gebaseerd op internationale afspraken. Er is een "International standard on quality control". Wellicht komt daarop nog een aantal vervolgen. De vrij gedetailleerde normen vloeien rechtstreeks uit die standaard en die richtlijn voort. In de eigen verordeningen van de beroepsorganisatie volgt een verdere uitwerking. Ik denk dat wij goed sporen met de internationale standaarden en voorschriften.

Dan is de vraag hoe deze wet zich verhoudt tot de bestaande Wet op de registeraccountants en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten. Het is wel balanceren geweest met dat wetsvoorstel, want wij hebben een duidelijke rol willen inruimen voor de beroepsorganisaties. Dit ook onder het motto dat door een aantal leden werd aangevoerd, namelijk dat zelfregulering en zelfreiniging wellicht nog veel belangrijker is dan alles via de wet denken te doen. Wij hebben in 2001 en 2003 de accountantswetgeving geëvalueerd. Mede naar aanleiding van schandalen respectievelijk wetgeving die in Amerika opkwam en richtlijnen die in Europa opkwamen, is de conclusie geweest dat wij het niet helemaal aan zelfregulering kunnen overlaten. Als je een publieke functie toekent aan een kantoor, dan vereist dat ook publieke verantwoording en borging.

De heer Kox vroeg of er inzicht is in de maatschappelijke gevolgen van de beurschandalen. Dat hebben wij wel kwalitatief, maar kwantitatief is dat niet eenvoudig te duiden. Het heeft zeker de beurskoersen negatief beïnvloed. Dat heeft indirect effect – daar wees de heer Kox terecht op – op bijvoorbeeld pensioenfondsen en daarmee ook op de pensioenpremie die moet worden

opgebracht c.q. de pensioenrechten die men kan waarmaken. Aan de andere kant kunnen wij verwachten en mogen wij hopen dat er positieve effecten kunnen uitgaan van het feit dat wij proberen om het herstel van de publieke functie van de accountant te bevorderen, onder andere door deze wetgeving. Ik wil niet zeggen dat er een directe relatie is met het herstel van de beurskoersen die wij de afgelopen tijd hebben gezien, en de wetgeving die nu overal onderweg is of het publieke toezicht dat overal wordt gegarandeerd. Dat is namelijk net zo moeilijk te duiden. Ik ben het echter met de heer Kox eens dat er meer maatschappelijke gevolgen zijn geweest en dat die ook werknemers raken via met name hun pensioenfondsen, voor zover zij niet zelf in de aandelen of opties zitten.

De vraag is natuurlijk ook waar wij dat publieke toezicht neerleggen. Wij hadden kunnen kiezen voor een afzonderlijke zbo. Uiteindelijk hebben wij daar niet toe besloten, ook in overleg met de Tweede Kamer, onder het motto: wij hebben al zoveel toezichthouders. De Tweede Kamer heeft een motie ingediend waarin de keuze werd voorgelegd óf de NMa óf de AFM. Onze conclusie was dat de AFM dan het dichtste bij ligt. Wij hebben daar uiteindelijk voor gekozen.

Zelfregulering is een wezenlijk onderdeel van de wetgeving. Het is absoluut ondenkbaar dat wij alles louter met staatscontrole in de hand kunnen houden. Daar heb je ook beroepsorganisaties zelf voor nodig die het een eer moeten vinden om de discipline binnen hun beroepsgroep te handhaven. In feite is dat met de medische stand natuurlijk ook zo en er zijn nog wel meer van die professionele beroepen waar je een combinatie hebt van de discipline van de beroepsgroep en zelfregulering enerzijds en publiek toezicht anderzijds. Wij stellen die beroepsorganisaties dus zeer op prijs. Zij geloven het niet altijd als ik dat zeg, maar wij vinden dat wel erg belangrijk. Het is alleen even wennen voor ze. Vroeger was er min of meer volstreekte zelfregulering, zij het met een wettelijke paraplu. De organisaties mochten het zo'n beetje zelf bekijken, als ik het ietwat kort door de bocht formuleer. Daar komt nu toch een oog bij die toetst of zij het fatsoenlijk doen en er is een ingrijpingsmogelijkheid als dat nodig is. Het dagelijkse toezicht op de praktijk van het accountantsberoep, zeker bij de minder grote organisaties, zal vooral in handen liggen van de beroepsorganisaties. Zij dragen die verantwoordelijkheid. De minister van Financiën, en namens deze de toezichthouder, draagt de systeemverantwoordelijkheid. De wetgeving op het gebied van de RA en de AA blijft ook onverminderd van kracht.

De heer Rabbinge heeft een vraag gesteld die in het verlengde ligt van een vraag die door de heer Van Middelkoop en ook anderen is gesteld. Ik vond het opvallend dat er van diverse kanten werd gevraagd of wij niet terug zouden moeten naar wat meer zelfregulering na deze noodgreep. Mijn vermoeden is dat wij in Europees verband niet snel zullen zeggen "dat publieke toezicht schrappen wij maar". Het is wel mogelijk dat de rol die de publieke toezichthouder heeft, naarmate de organisaties het zelf beter doen, meer kan worden gereduceerd en dus beperkter kan zijn. Als iedereen zich keurig aan de regels houdt, hoeft het toezicht niet meer zo intensief te zijn als wanneer heel veel organisaties een beetje met de regels zouden sjoemelen. Dat is de ontwikkeling waarvan ik hoop dat die gaat plaatsvinden. In het begin zal de AFM er goed bovenop zitten, en

Zalm

naarmate de beroepsorganisaties zelf het werk uit handen nemen van de AFM, wat mijn ideaal is, zal ook de activiteit van de AFM beperkter kunnen zijn.

De heer **Rabbinge** vroeg naar de overeenkomsten met het BIG-register in de gezondheidszorg. Ik moet nu een beetje voorzichtig zijn, want hij weet van die BIG ongetwijfeld meer dan ik, omdat hij in Wageningen heeft gestudeerd. Daar weten ze alles van biggen. Wel is het zo dat men, als men niet zijn permanente educatie volgt en zich blijft bijscholen, uit het register kan worden verwijderd. De vergunning kan dan worden afgenomen. Er is dus sprake van een zekere analogie. Bij de artsen gaat het er dan vooral om dat men ook praktiserend moet zijn. In dit geval gaat het erom dat men up-to-date moet zijn qua opleiding. Als men zijn opleiding verwaarloost en niet de benodigde *éducation* permanente volgt, kan de vergunning worden ingetrokken, of kan men door de beroepsgroep uit het register worden verwijderd.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Als iemand uit het register wordt verwijderd, is deze ook niet meer in staat om voor een vergunning in aanmerking te komen als deze worden uitgedeeld. Hoe staat het dan met de correctie, als een vergunning aan een kantoor wordt gegeven?

Minister **Zalm**: Het kantoor moet een AA-accountant of een RA-accountant kennen die aan *éducation* permanente doet. Als dat niet het geval is, en de beroepsgroep hem elimineert, is het ondenkbaar dat hij een vergunning zou hebben om wettelijke controles te verrichten. Het is een minimale voorwaarde om in aanmerking te komen voor de vergunning voor wettelijke controles.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Stel dat er op een kantoor een aantal accountants zit. Als één van hen zijn permanente educatie bijhoudt, kan hij alles ondertekenen, terwijl de rest het werk kan doen.

Minister **Zalm**: Er moet wel iemand verantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden van het kantoor. Deze zal zich intern moeten verantwoorden jegens zijn beroepsorganisatie. Hij moet binnen het kantoor zijn zaken goed op orde hebben. Het is natuurlijk niet zo dat ook de secretaresse een AA-accountant moet zijn, of dat alle medewerkers die opleiding moeten hebben gevolgd. Wel zal er iemand moeten zijn die de verantwoordelijkheid neemt. Als die zijn beroepskwalificaties zou verliezen, kan hij geen leidinggevende van het kantoor zijn. Hij verliest dan namelijk ook de vergunning voor wettelijke controles.

De heer **De Graaf** (VVD): De accountant maakt weliswaar onderdeel uit van een organisatie, maar hij is het die de controle uitvoert, niet de organisatie. Als er maar één accountant bevoegd is om wettelijke controles te verrichten, zal deze altijd de wettelijke controles moeten uitvoeren. Dat kan hij niet overlaten aan een ander. Hij is verantwoordelijk. Hij zal daarbij natuurlijk assistentie krijgen van zijn kantoorgenoten, maar hij is de accountant die uiteindelijk verantwoording moet afleggen over het resultaat. Zo is het toch?

Minister **Zalm**: U geeft een geweldige aanvulling/correctie op wat ik zei.

De heer Schuyer heeft gevraagd waarom niet is gekozen voor de bedrijfsomvang als criterium, want dat

zou iets simpeler zijn geweest. Nu kennen wij OOB's, beursgenoteerde ondernemingen, banken, verzekeringsmaatschappijen enzovoort. Er is niet voor niets gekozen voor differentiatie. Beursgenoteerde ondernemingen en banken en verzekeraars doen een beroep op het publiek om daar geld in te steken. Als een groot bedrijf toch een familiebedrijf is, moet de familie het zelf maar weten. Wij beschouwen dat bedrijf dan niet als een OOB, ook niet als het een groot bedrijf is. De argumentatie is, dat je geen beroep doet op mensen die er maar op moeten vertrouwen dat alles tot in de puntjes is geregeld. Als men in eigen kring blijft, stellen wij daar toch andere eisen aan. Een familiebedrijf, ook al is het groot, is niet verplicht om in de hoogste categorie een accountant te zoeken. Wij hebben voor de OOB's een zwaardere eis gesteld, omdat het publieke vertrouwen in het geding is. Zolang je je niet tot het publiek wendt, is het anders. Aan OOB's, dus beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars, stellen wij strengere eisen. Zij hebben ook een zwaardere vergunning, waar zij overigens ook meer voor moeten betalen. De heer Kox vroeg of wij de kleintjes harder aanpakken dan de groten. Het antwoord daarop is dat het net omgekeerd is: de groten pakken wij harder aan dan de kleintjes. Dat zal de heer Kox ongetwijfeld aanspreken. Wij hebben alle wettelijke controles, maar wel met die differentiatie.

Er is heel veel aandacht voor de mkb-accountant. Wat is daarop nu het effect? Het is van belang om voor ogen te hebben wat wij wettelijke controles noemen en wanneer je verplicht bent om een accountant met een lichte vergunning te arrangeren. In het Burgerlijk Wetboek staan drie gekwantificeerde eisen: de waarde van de activa moet meer dan 3,5 mln. zijn; de netto-omzet moet meer dan 7 mln. zijn en er moeten meer dan 50 werknemers zijn. Als je aan twee van de drie voldoet, dan moet ook je jaarrekening worden gecontroleerd door iemand die een vergunning heeft gekregen. Die cijfers geven dus al aan dat de bakker om de hoek en de kleine mkb'er niet verplicht worden om een accountant in te huren die een vergunning heeft gehaald. Zij kunnen hun administratie ook zelf voeren. Als zij nog HBS-a hebben gehad, accepteert de Belastingdienst dat ook. Als je echter wat groter wordt, ben je verplicht een accountant in te huren en dan spreken wij dus over wettelijke controle.

De heer **Doek** (CDA): Die grenzen zo horende, praat je toch over zeer substantiële aantallen. Er zijn talloze bedrijven met een omzet van 7 mln. en meer dan 50 mensen in dienst. Dat is de backbone van wat wij het mkb noemen.

Minister **Zalm**: Ik wil nu niet romantisch over mijn broer op de markt beginnen en over mijn vader in zijn kolenhandel, waarvoor ik de boekhouding deed nadat ik van de HBS af was. Dat deed ik trouwens omdat die accountant er veel geld voor vroeg, maar dat terzijde. Van dat soort zaken zijn er natuurlijk ook heel veel. Als wij praten over meer dan 50 werknemers, spreken wij toch eigenlijk over het middenbedrijf. Het heet nog mkb, maar in aantallen zijn het er toch alweer een stuk minder dan de bekende 600.000 à 700.000 bedrijven waar wij in Nederland over spreken. Wij hebben in ieder geval geprobeerd het kleinbedrijf buiten schot te laten. Zij kunnen gewoon een boekhouder zonder AA nemen of zelf de administratie voeren. Ik geloof dat dit ook

praktisch is. Maar goed, de mkb-bedrijven die wel aan de kwantitatieve criteria voldoen, moeten een accountant inhuren die voldoet aan de basisvereisten en die een basisvergunning heeft. Die eisen zijn internationaal bepaald en kunnen niet worden ontduken. Dat is het minimum wat wij moeten stellen.

De AFM zal in het toezicht leunen op de kwaliteitsbeoordeling door de beroepsorganisaties, ook om allerlei lastendruk en kosten te voorkomen. De kleinere accountantskantoren die slechts enkele wettelijke controles per jaar verrichten, zullen ook minder hoeven te contribueren aan het toezicht dan de kantoren die veel wettelijke controles verrichten. De vergunningskosten, stelde de heer Schuyer, zijn gemaximeerd. Dat nu is net niet helemaal juist. Er is wel een motie aangenomen door de Tweede Kamer, waarin de regering wordt verzocht om de kosten te beperken tot € 1800. Ik wil proberen om dat te doen, maar het is mede afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen of dit mogelijk is. De beroepsorganisaties moeten goed basismateriaal aanleveren aan de AFM waardoor de toets niet te veel tijd kost. Ik denk dat het allemaal goed gaat lopen en dat wij met die € 1800 voor de vergunningverlening uit de voeten kunnen. Ik moet echter de bal ook even terugspelen naar de beroepsorganisaties. Als ik dat maximum zonder meer garandeer, kunnen zij immers de handen in de zakken steken en zeggen dat het AFM het maar moet doen. Dat is niet de bedoeling.

Er werd gevraagd hoe het zit met het aantal vergunninghouders. De heer Schuyer had het gevoel dat dit zou afnemen. Die zorg hebben wij niet. Ongeveer 10% van de accountantskantoren houdt zich bezig met wettelijke controles. Er zijn 3000 accountantskantoren in Nederland, dus ongeveer 300 daarvan houden zich bezig met wettelijke controles. Er zullen ook accountantskantoren zijn die zich niet bezighouden met wettelijke controles, maar die toch graag die vergunning willen hebben, bijvoorbeeld om de mogelijkheid te hebben om grotere klanten binnenhalen of omdat zij de vergunning beschouwen als een soort keurmerk dat aangeeft dat zij door de toets heen zijn gekomen. Het is lastiger in te schatten hoeveel dat er zullen zijn. Op basis van de gegevens die wij van het NIVRA en de NOvAA hebben gekregen, schatten wij dat er 800 tot 900 vergunningen zullen worden aangevraagd. Er zijn dus meer kantoren dan degene die wettelijke controles doen, die uit zijn op een vergunning. Daarbij speelt imago een rol en ook de mogelijkheid om door te groeien.

Als iemand voldoet aan de eisen, moet de vergunning worden verleend. De AFM ziet daar een beetje tegenop. Zij zegt dat er in feite maar 300 kantoren zijn die de vergunning echt nodig hebben en dat er 600 bij komen die ook allemaal moeten worden beoordeeld. De AFM zal dat toch moeten doen. Er is morgen een overleg hierover. Ik heb als wetgever, ook in de memorie van toelichting, duidelijk gemaakt wat mijn gedachte hierachter is. Ook voor de markttoegang en de mogelijke concurrentie, is het goed dat iedereen die voldoet aan de eisen een vergunning kan krijgen en kan gaan concurreren met de 300 kantoren die nu de facto de wettelijke controles in Nederland uitvoeren. Ik zie nu de mede-wetgever instemmend knikken, dus de AFM moet die toetsen gewoon doen. Dat is bij dezen in de wets-geschiedenis vastgelegd. Deze lijn willen wij voeren.

Er is sprake van een domeinmonopolie. De wetgever heeft de accountants een bijzondere positie gegeven. Er

zijn dingen die alleen gedaan mogen worden door een accountant. Zij bestaan bij gratie van de wetgever en daarom hebben zij een monopolie gekregen. Dat maakt deze beroepsgroep heel exclusief. De positie die deze beroepsgroep exclusief is gegeven, moet ook worden getoetst. Er moet worden getest of men aan de voorwaarden voldoet. Het monopolie is te verantwoorden als ervoor wordt gezorgd dat de publieke functies die de beroepsgroep vanwege die exclusiviteit uitoefent adequaat worden vervuld. Daarom willen wij die publieke functie regelen.

Er was ook een vraag over de verhouding tussen accountants en ondernemingen. De heer Schuyer was benauwd dat er steeds voorzigtigere accountantsverklaringen zouden worden opgesteld naarmate wij scherper worden. Dat is niet mogelijk. In de Standard on Auditing, een internationale standaard, staat welke typen verklaringen er mogelijk zijn. Ik kan u verzekeren dat je, als er een verklaring onder voorbehoud komt en men beursgenoteerd is, nog niet jarig bent. Wil je je lijf nog een beetje redden op de aandeelhoudersvergadering, dan zul je onmiddellijk moeten kunnen aangeven op welke wijze dat voorbehoud binnen de kortste keren wordt weggehaald. Er is dus absoluut geen sprake van dat de accountantsverklaringen steeds vager worden. Dat risico kunnen wij uitsluiten.

Vanwege soberheid van wetgeving hebben wij de vrijwillige controles daar niet in ondergebracht. Er is met het tuchtrecht wel sprake van een zekere analogie. Als het om een net iets kleinere onderneming gaat, willen wij namelijk dat dezelfde procedure wordt doorlopen. Dat is dus wat wij tot nu toe hebben gedaan.

Op grond van artikel 3 van het wetsvoorstel kunnen wij eventueel andere controles dan de wettelijke daaraan toevoegen. Mocht daaraan op enig moment om welke reden dan ook behoefte ontstaan, dan is dat op vrij eenvoudige wijze te verwezenlijken. Voorshands meen ik dat wij moeten volstaan met de aanwijzing van de wettelijke controles, zoals wij die benoemd hebben.

Er zijn nog andere zaken, zoals subsidieafrekening en milieuverslagen. Wat mij betreft, vallen die niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het is een intern gericht doel of het richt zich op andere professionele gebruikers. In ieder geval heeft het niet zozeer te maken met mensen die ergens geld in steken of mensen die daar zekerheid over willen hebben. Dan is er sprake van de afdeling gold plating ten opzichte van de Europese richtlijn. Bij dit wetsontwerp hebben wij dat proberen te vermijden.

Wat is nu een wettelijke controle en wat niet? De heer Rabbinge heeft deze vraag gesteld. In verschillende wetten hebben wij aangegeven wat een dergelijke controle is. Zoals gezegd, is dit verdeeld over allerlei wetgeving. Om verwarring te vermijden, hebben wij in een bijlage een limitatieve lijst opgenomen van wat daar wel en niet onder valt. Daarover kan dus geen onduidelijkheid bestaan. Bovendien hoeft niet iedereen alle wetboeken in Nederland na te pluizen om erachter te komen wat er wel en niet onder valt.

Er waren wat verschillende geluiden te horen over de scheiding tussen controle en advies. De heer Kox zat het dichtst bij het doorvoeren van die scheiding. Anderen vonden dat wij daar niet te ver in moesten gaan. Wij hebben in dezen de principle-based benadering gevolgd: je mag wat aanpalende diensten verrichten, maar het moet zonder meer helder zijn dat de onafhankelijkheid

Zalm

van de accountant niet in het geding komt. Dit hebben wij dus opgenomen als basisprincipe.

In de richtlijn en in het wetsvoorstel is ervoor gekozen om op voorhand een aantal specifieke omstandigheden aan te duiden, als het risico op gebrek aan onafhankelijkheid zo groot wordt geacht dat van tevoren duidelijk is dat het nooit goed kan lopen. Zo mag een groot accountantskantoor niet zijn eigen administratie controleren. De roulatieverplichting hebben wij ook ingevoerd ter bevordering van de onafhankelijkheid. De grote kantoren die ook de OOB's controleren, moeten ook een transparantieverslag opnemen.

Het is dus niet een verbod zonder meer van de combinatie van advies en uitvoering van controles. Dat zou met name voor het middenbedrijf vervelend zijn en bovendien een beetje tegennatuurlijk. Als je als accountant een administratie hebt gecontroleerd, waarbij je ongerechtigheden hebt gevonden, is het vrijwel natuurlijk dat je aangeeft op welke wijze dat voortaan bijgehouden moet worden om dat gezeur de volgende keer te voorkomen. Als wetgever kan je dit verbieden en dan moet de accountant op de vraag hoe dat een volgende keer voorkomen kan worden, antwoorden dat hij of zij daar niets over mag zeggen. Dat is tegennatuurlijk; daarmee zouden onnatuurlijke eisen gesteld worden.

Het is niet mogelijk dat er een soort hoofdfunctie van gemaakt wordt om de ondernemer op allerlei gebieden te adviseren en dat tevens de accountantscontrole verricht wordt. Het moet een bijproduct zijn en geen hoofddoel. Ook in de aanbeveling van de Europese Commissie staan combinaties van controle en advies die niet zijn toegestaan. Verder zijn er combinaties omschreven waarin er extra waarborgen moeten worden gegeven. Ons uitgangspunt is dat de accountant primair verantwoordelijk is voor het onderzoek en de bewaking van zijn eigen onafhankelijkheid. Hij moet de toets daarop vastleggen in zijn controledossier. De AFM en de Accountantskamer kunnen in voorkomende gevallen ook toetsen of een beroepsgenoot op een vergelijkbare wijze zou hebben gehandeld of dat het enigszins doorgestoken kaart is. De accountant en de accountantorganisatie moeten zelf primair de onafhankelijkheid borgen. Zij kunnen daarop worden aangesproken en er kunnen sancties worden opgelegd. Het lijkt softer, maar het is praktischer. Een algemeen verbod is ook wel een zeer bot middel.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De minister zegt dat het ook wel een beetje tegennatuurlijk is. Ik kan hem volgen. Kleinere bedrijven zeggen dat het een verspilling van tijd en kennis is. Tegelijkertijd is de benadering mogelijk dat het de kat op het spek binden is. Dat hebben wij de afgelopen tijd natuurlijk gezien, zeker bij de grote bedrijven en schandalen. Dat tegennatuurlijke kon ertoe leiden dat een accountant iets ging doen waarvan hij zeker wist dat het niet mocht. Ik begrijp dat de minister de afweging maakt die hij maakt. Daar valt iets voor te zeggen. Tegelijkertijd vind ik dat er iets te weinig naar het verleden wordt gekeken. Dat vind ik naïef. Blijkbaar kunnen grote accountantskantoren niet de zelfdiscipline opbrengen om te besluiten, er niet aan te beginnen zodra zij op die manier te maken krijgen met grote bedrijven. Daarom bepleit ik dat het wel uit elkaar wordt gehaald. Dat verzin ik niet; dat zeggen ook mensen die er meer verstand van hebben.

Minister **Zalm**: Juist de grote kantoren voeren de scheiding sneller door dan de middelgrote en kleine kantoren. Volgens mijn zienswijze kan een accountantskantoor niet het grootste gedeelte van zijn omzet uit het adviseren van een bedrijf halen en er daarnaast de accountantscontrole op uitvoeren. Die combinatie vind ik heel moeilijk, omdat dan het risico wordt gelopen dat een kantoor besluit om iets lulligs in de accountantscontrolefunctie niet te melden uit angst om de adviesopbrengsten te verliezen. Als grote multinationals op enige schaal advies inhuren, voert een ander kantoor de echte accountantscontrole uit. De grote multinationals willen dat zelf. Als je het zeer rücksichtslos wilt doorvoeren, stuit je met name bij de wat kleinere ondernemingen op problemen. Als een accountant tegen een grote onderneming zegt dat er iets mis is wat op een bepaalde manier moet worden veranderd, is er geen probleem. Het probleem ontstaat als men zó veel adviesopdrachten van een bedrijf krijgt dat men bang is om een kritisch accountantsrapport op te stellen. Je komt in de problemen met een dergelijke combinatie. Zo moeten wij het volgens mij zien. Zeker na alle affaires die zich al hebben voorgedaan, zal er scherp toezicht worden gehouden. Dat doen niet alleen de beroepsorganisaties zelf; ook de grote accountantskantoren hebben geleerd van wat zij hebben meegemaakt. De AFM zal dit punt natuurlijk ook nauwlettend in het oog houden.

De heer **Kox** (SP): De minister zegt dat hij het zo ziet, maar ik vraag mij af of zijn ogen richtinggevend zijn voor de AFM. Moet de AFM er op deze manier naar kijken? De kip met de gouden eieren is op dit moment niet de wettelijke controle, maar juist de adviserende taak. Daar halen de grote vier 70% van hun omzet uit. De vraag is of de scheiding die nu plaatsvindt, geen optische scheiding is. Binnen het kader van de wetgeving kan die volgens mij nog steeds worden teruggedraaid.

Minister **Zalm**: De AFM zal bovenop de grote kantoren zitten. Ik heb hierover ook met de AFM gesproken, waar men het afgezien van de wetgeving prima had gevonden als niet alleen de beursjongens onder toezicht waren gesteld bij de OB-controles, omdat dat overzichtelijker is en daarbij het publiek belang evident het grootst is. De Europese richtlijnen en onze wetgeving gaan ervan uit dat wij alle wettelijke controles verrichten, maar dat men ervan kan uitgaan dat de AFM vooral zijn scherpste zal laten zien bij de grotere bedrijven. De NIVRA-jongens zullen heel wat meer last hebben dan de NOvAA-jongens, hoewel de laatsten zich jegens u en jegens mij het alledrukst maken over dit wetsontwerp. Dat is een beetje de paradox die zich lijkt voor te doen.

Wij hebben te maken met een feitelijke situatie waaraan wij niet echt iets kunnen veranderen, van vier echt grote accountantsorganisaties. In de VS heeft de Sarbanes-Oxley-wet, met een vergelijkbare werking als de onze, een verschuiving in het marktaandeel opgeleverd ten gunste van middelgrote kantoren. Blijkbaar had men het gezien met de grote kantoren. Het oprukken van de middelgrote kantoren gaat tegen de oligopolietendens in. Kleinere en middelgrote kantoren fuseren ook, zoals de recente fusie van Mazars en Volte. Ik sluit dan ook niet uit dat wij er weer middelgrote tot grote kantoren bij gaan krijgen. In de krappe situatie van nu, met vier grote kantoren die wereldwijd domineren, zullen zich op een gegeven moment weer nieuwe mededingers ontwikkelen

Zalm

door fusies van middelgrote kantoren. Ik zou dat in ieder geval bepaald niet betreuren. Aan de andere kant is dit wel iets waaraan wij weinig kunnen doen, zoals wij er ook weinig aan kunnen doen dat Douwe Egberts 85% van de Nederlandse koffiemarkt in handen heeft.

De heer **Kox** (SP): Dat klopt, tenzij wij iets gaan doen zonder precedent. Daar ben ik voor, want dat doen wij nog eens een keer iets nieuws. Ik heb de minister ook gevraagd naar de andere kant. Deze ontwikkeling is mogelijk. Wij zien een aantal kantoren groter worden, ook internationaal, maar bij het omvallen van Arthur Andersen zagen wij dat dat bedrijf heel snel was verdeeld door de andere vier. Blijkbaar waren andere bedrijven op dat moment toch niet in staat om die kluit te krijgen. Stel dat een van de Big Four omvalt en dat de resterende drie erin slagen om de buit op te eten, komt er dan niet een moment om te zeggen: wij moeten hieraan iets doen, want dit wordt toch een beetje griezelig, als een soort wereldregering op controlerend niveau?

Minister **Zalm**: Het doet mij ook wel eens denken aan Ludlum, om maar eens een favoriete schrijver te noemen. Hiermee komen wij vooral in de sfeer van het mededingingsrecht: zijn er economische machtsposities die niet te tolereren zijn? Wordt concurrentie hier belemmerd? Uiteindelijk kunnen wij ook via het mededingingsrecht bepaalde eisen stellen als de concentratie te hoog wordt. Aan dat stadium zijn wij echter nog niet toe, en ik hoop ook dat die vraag zich niet zal voordoen. Het is echter een legitieme vraag op enig moment, dat ben ik met de heer Kox eens.

Wat de fraude van materieel belang betreft, is er een link tussen artikel 26 van het wetsvoorstel, de onderliggende AMvB en de huidige verordening op de fraudemelding. Daar zitten verder geen principiële verschillen tussen. De verordening is van de beroepsorganisatie zelf. Het wetsvoorstel kent een geheimhoudingsbepaling voor de externe accountant. Dat staat ook in de richtlijn, maar daarop is op grond van de wet een uitzondering gemaakt voor fraudemeldingen. In de AMvB wordt uitgewerkt wat nu een fraude van materieel belang is. Het gaat er natuurlijk niet om dat een accountant het in zijn verslag moet melden als hij toevallig ziet dat iemand het rookverbod overtreedt of een rol toiletpapier in zijn jas steekt. Het moet gaan om fraude van materieel belang. Dat is omschreven als "een opzettelijk handelen of nalaten waarbij misleiding wordt gebruikt om een wederrechtelijk voordeel te behalen en waarbij de beslissingen die in het maatschappelijk verkeer worden genomen op grond van de financiële verantwoording van de controlecliënt zouden kunnen worden beïnvloed door die misleiding". Het is een heel wijdloperige omschrijving, maar daarmee schijnen juristen toch aardig uit de voeten te kunnen. Het gaat niet om bagatellen, het moet om iets wezenlijks gaan, en dan bestaat ook de plicht van het melden van fraude. De controlecliënt kan de fraude ook zelf oplossen. Als alles weer op orde is, hoeft geen melding plaats te vinden.

De fraudemelding is de verantwoordelijkheid van de externe accountant. Er gaat een heel proces aan vooraf. De accountant kan niet aansprakelijk worden gesteld als een derde schade lijdt van zijn fraudemelding. Dat is bij wet geregeld. Hij heeft de wetgever dus als beschermer achter zich. Ik ben van mening dat wij op deze manier

een goede verhouding tot stand hebben gebracht tussen de publieke verantwoordelijkheid van de accountants aan de ene kant en de verantwoordelijkheid van de ondernemers aan de andere kant. De accountant wordt niet gedefinieerd als een politieagent die iedere kleine overtreding onmiddellijk moet bekeuren. Dat is immers ook weer niet de functie van de accountant.

De AFM zal binnen de eigen organisatie een organisatorische en procedurele scheiding aanbrengen. Aan de ene kant heeft men immers het toezicht op de financiële verslaggeving, maar aan de andere kant ook het toezicht op de accountantsorganisatie. Misbruik van informatie en de schijn daarvan moeten worden voorkomen door een interne functiescheiding. Men kan dus informatie die men uit het accountantsonderzoek verkrijgt, niet rechtstreeks toepassen op de beoordeling van de financiële verslaggeving.

De heer Van Middelkoop heeft gesteld dat men, om het maar even samen te vatten, "niets mag regelen, maar toch wat mag regelen" en heeft gevraagd wat daarmee wordt bedoeld. Het begrip "beleidsregel" gaat niet, zoals ook ik zou denken, over beleid. De AFM moet de wetgeving en besluiten technisch kunnen vertalen. Daarnaast mag men overgaan tot zelfbinding. Dat noemen wij de beleidsregels. Ik geef toe dat het taalgebruik verwarrend is. Het gaat om aankondigingen van de AFM hoe men omgaat met wat in de wetgeving en besluiten is vastgelegd. Men kan geen extra eisen stellen aan de organisaties. Het is een vorm van transparantie ten aanzien van de zelfbinding die de AFM wil toepassen. Door aan te kondigen hoe men de regels in de praktijk gaat toepassen, weten betrokkenen wat hen in de praktijk te wachten staat. De AFM kan geen additionele regels stellen ten opzichte van de accountantsorganisaties. Ook ikzelf ben in verwarring geraakt door deze terminologie. Mijn juristen beweren dat dit nu eenmaal het jargon is. Dan ben ik, als econoom, uitgepraat. Ik herken de verwarring van de heer Van Middelkoop.

Voor de sancties bij normoverschrijding hebben wij een boetetabel in het Besluit Accountantsorganisaties opgenomen dat bij de Tweede Kamer is voorgehangen. Dit wordt dus geregeld. In artikel 53 en 54 is vastgelegd dat de AFM bevoegd is tot het opleggen van dwangsommen en boetes. Er is in deze artikelen ook een opening geboden dat de minister regelgevende voorschriften kan stellen. Ik heb de neiging om dat niet te doen. Het is een vangnetbepaling voor het geval men echt rare dingen zou gaan doen. Ik kan dan onmiddellijk regels stellen om dat te voorkomen. Ik kan marginaal toetsen hoe men er in de praktijk mee omgaat. Als men er in mijn ogen een potje van zou maken, hoef ik niet het zwaarste middel in te zetten, maar kan ik daaraan via regelgeving paal en perk stellen. Ik kan op deze manier de AFM, om het zo maar te zeggen, eventueel begeleiden wanneer wat men doet niet naar de zin is van de regering of het parlement.

Voor de boetes en dwangsommen is een kan-bepaling opgenomen ten aanzien van de publicatie. De heer Van Middelkoop heeft bepleit dat de hoofdregel moet zijn, dat bij sanctionering openbaarmaking hoort. Dat ben ik met hem eens, maar er is toch een kan-bepaling nodig voor het geval waarin openbaarmaking helemaal niet bijdraagt aan het doel van het toezicht. Als openbaarmaking er bijvoorbeeld toe leidt dat een van de vier op de fles gaat, kun je je afvragen of je in een casus als die van Arthur Andersen, waarin door openbaarmaking de hele

Zalm

club binnen een dag failliet was, ook niet zou mogen overwegen wat de effecten van openbaarmaking zullen zijn. In sommige gevallen moet je kunnen zeggen dat openbaarmaking een te zwaar middel zou zijn, maar de hoofdregel is wel: openbaarmaking, tenzij. Dit is de hoofdregel, maar de AFM moet, als openbaarmaking leidt tot reputatieschade met zeer ernstige gevolgen, na een afweging kunnen besluiten om daarvan af te zien.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter. Met deze uitleg van de minister kan ik heel wel leven, maar het is, met alle respect, niet meer dan de uitleg van de minister, want het is de AFM die deze kan-bepaling toepast. Wil hij toezeggen dat hij dit met de AFM zal bespreken, opdat de AFM openbaarmaking als hoofdregel zal hanteren? Je zou ook in de wet kunnen bepalen dat openbaarmaking de hoofdregel is en dat daarvan alleen kan worden afgezien als dringende redenen zich daartegen verzetten. Dergelijke bepalingen komen ook voor in de wetgeving, maar zo staat het niet in deze wet.

Minister **Zalm**: Het probleem is dan weer dat u mij dan misschien evenals fracties in de Tweede Kamer zou hebben gevraagd, criteria voor niet-openbaarmaking aan te geven. Ik erken dat er sprake is van een zekere discretionaire bevoegdheid van de AFM, maar ik geloof niet dat er enig verschil van mening is tussen de AFM en mij over de hoofdregel, want de AFM heeft er juist op aangedrongen, ook bij andere onderwerpen, haar meer mogelijkheden te geven om het publiek te waarschuwen. Er zijn nu immers heel veel geheimhoudingsverplichtingen die het de AFM onmogelijk maken om dat te doen, bijvoorbeeld via het publiceren van boetes of het geven van aanwijzingen. De AFM zal dan ook maximaal gebruik maken van de mogelijkheden die wij nu op verschillende terreinen hebben gecreëerd.

Ik heb al gezegd dat de AFM zo veel mogelijk gebruik zal maken van de capaciteit van de NOVAA en het NIVRA. Dat was eigenlijk ook al een antwoord op de vraag van de heer Rabbinge over de gedifferentieerde aanpak van de AFM. Er is een Platform Toezicht Accountantsorganisaties; daarbij maakt de AFM afspraken met deze organisaties over de bijdrage die zij van hen verwacht, opdat de verhoudingen duidelijk worden. Op grond daarvan formuleert de AFM een controlestrategie, dus er wordt echt rekening gehouden met wat de beroepsorganisaties zelf doen. Zij zal daarbij ook aangeven hoe zij differentiatie in het toezicht zal aanbrengen. Daarbij zal de aard en de omvang van de accountantsorganisatie natuurlijk een belangrijke rol spelen; zo zullen de grote organisaties vrijwel permanent onder controle van de AFM staan. Ik denk dat wij even moeten aanzien hoe dit zal gaan, want het is natuurlijk nog een beetje wennen, zowel voor de beroepsorganisaties als voor de AFM. Er zullen nog wel wat strubbelingen en spanningen ontstaan en zo nodig kan de regering natuurlijk altijd nog overgaan tot nadere regelgeving, maar ik zou dit proces zich eerst even willen laten ontwikkelen en niet alles meteen zeer gedetailleerd willen regelen.

Ik heb begrepen dat de heer Lakeman deze Kamer al heeft toegesproken over het tuchtrecht. Hij is altijd zeer kritisch, wat hier wellicht tot misverstanden leidt. Misschien is het goed om nog even de basisgedachte uiteen te zetten. Het tuchtrecht dat vroeger aan de beroepsorganisatie was, is opgetrokken naar het niveau

van een echt gerechtelijk college. Het is dus een "upgrading" ten opzichte van de huidige situatie, niet zozeer omdat de tuchtrechter op dit moment verschrikkelijk slecht functioneert, maar omdat een deskundige tuchtrechter voor accountants past bij de onafhankelijkheid. Wij willen dat ook bevorderen. Wij zijn ook consequent. Vroeger financierde de beroepsorganisatie zelf het tuchtrecht. In de toekomst gaat het uit de publieke kas, omdat de onafhankelijke rechtspraak belangrijk is. Het gaat ook over borging van een publiek belang.

De vraag is vervolgens wat eronder valt. Bij een financiering uit de publieke kas, moeten dat natuurlijk de activiteiten zijn die rechtstreeks samenhangen met het publiek belang. Zij moeten echt horen bij de kerntaken van de accountants. Die activiteiten vallen onder het bereik van de Accountantskamer. Daarbij gaat het om de domeinen die exclusief toegewezen zijn, de A- en B-domeinen. Verder gaat het om alles in het C-domein wat er als twee druppels water op lijkt. Het is wel vrijwillig, maar verder is het identiek. Anders zou er verwarring kunnen ontstaan, wanneer men net geen 7,5 mln. maar 7,4 mln. activa heeft. In het ene geval vallen misdragingen dan onder het tuchtrecht en in het andere geval niet.

Voor activiteiten die door anderen dan accountants kunnen worden verricht, regelen wij geen tuchtrecht met een uit de schatkist betaald college. Daarvoor stellen wij een klachtencommissie in. Dat wordt in deze wet ook geregeld. Er zijn veel zaken in het D-domein waarmee ook anderen zich bezighouden, bijvoorbeeld het maken van een prospectus, het verzorgen van de boekhouding, het geven van automatiseringsadviezen, due-diligenceonderzoek, belastingadviezen en forensic accounting. Wij zullen niet ten laste van de publieke kas die beroepsgroep toetsen. Minister Donner zal nog veel uitvoeriger over dit onderwerp kunnen berichten. Hij zal hier ook de Wet tuchtrechtspraak accountants verdedigen. Ik kan hem volgen en ik denk dat hij gelijk heeft. Dat geldt zeker voor het eerste punt; bij het tweede punt moet ik het altijd een beetje aannemen. Het is naar mijn mening een vrij consequente doordenking.

Het is inderdaad anders dan vroeger. Men ziet daar een beetje tegenop. Alle kwesties met een accountant gingen altijd via het tuchtrecht. Dat is niet meer zo. Alleen de publieke taken gaan via het tuchtrecht. Voor de rest is er een klachtencommissie, een mogelijkheid die wij bij meer beroepen kennen. Als men er in het D-domein een potje van maakt, bestaat wel de mogelijkheid dat de voorzitter van de vereniging iemand voor de tuchtrechter brengt. Doorverwijzen naar de Accountantskamer is een goede uitzondering op de algemene regel dat het louter moet gaan om zaken waarop een wettelijk monopolie rust. Het kabinet vindt dit een behoorlijke oplossing.

Er is niet automatisch sprake van een dubbele procedure. Sanctionering is altijd een zaak van de Accountantskamer, maar alle zaken die bij de klachtencommissie komen gaan niet vanzelfsprekend naar de Accountantskamer. Dat zal in een enkel geval zo zijn. Dat moet gebeuren als een straf nodig wordt geacht, ook door de klachtencommissie. De klachtencommissie moet ook het spoedeisende belang meewegen. De klachtencommissie filtert in elk geval heel veel uit voor de Accountantskamer die de zwaardere gevallen, die niet in het wettelijke domein vallen, voor zijn rekening neemt.

Zalm

Het wetsvoorstel voor de tuchtrechtspraak en deze wet moeten op hetzelfde moment ingaan. Zij hangen met elkaar samen. Anders zou er een gat zijn in het systeem. De ingangsdatum van deze wet is afhankelijk van de snelheid van de vorderingen bij de andere wet.

Ik heb niet de neiging om nu alvast voor de datum van 1 januari 2007 te kiezen. De datum van 1 april hebben wij eerst voor ogen gehad, maar dat zal niet haalbaar zijn. Omdat er ook ten aanzien van de opleidingen het een en ander geregeld wordt, heeft het voordelen om de wet in ieder geval in te doen gaan voordat in september de nieuwe opleidingen beginnen. Dat is althans de ambitie, die ik voorlopig nu maar even in abstracto formuleer, want wij zijn er ook afhankelijk van hoe snel minister Donner is aan de overkant en hoe snel hij daarna ook met u de zaken kan doen.

Vervolgens kom ik bij de opleidingen en de examen-eisen. Kunnen de beroepsorganisaties nog een beetje invloed houden op het systeem? Nu, dat zal zeker kunnen, al is het maar vanwege de samenstelling van de uit vijf leden bestaande commissie voor de eindtermen. Wij hebben ervoor gekozen om als voorzitter een niet-accountant te nemen, maar wel iemand die ruime ervaring heeft in het onderwijs en dat is de heer Vredevoogd. Ik heb ooit nog les van hem mogen hebben, maar dat heeft geen connectie met zijn benoeming. Hij gaf toen bedrijfseconomie voor algemene economen en sprak vooral over kennis- en wetenschapsleer, zo herinner ik mij nog. Inmiddels heeft hij zowel bij de hbo-opleiding, als bij de wetenschappelijke opleiding de nodige ervaring opgedaan. Het is een bedrijfseconoom. Verder komen er twee leden in die worden voorgedragen door het NIVRA en twee leden die worden voorgedragen door de NOvAA. Dat zullen dus twee RA-accountants en twee AA-accountants zijn. Je moet dan wel kwaadwillend zijn, om hierin te zien dat wij helemaal zijn losgezongen van de beroepsorganisaties bij het vaststellen van de exameneisen. Bovendien wordt bij de eindtermen aangesloten op de beroepsprofielen die de beide organisaties schrijven. Ik heb derhalve het gevoel dat hierbij toch sprake is van een beetje koudwatervrees. Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen de eisen voor de AA-accountant en die voor de RA-accountant. Al de specialiteiten die bij AA-accountants vaker voorkomen, kunnen daarbij volop tot gelding komen.

Het oude systeem werkte niet goed en sloot ook niet aan op de Wet op het hoger onderwijs. Er waren allerlei verschillen van inzicht tussen examenbureaus, onderwijsinstellingen enzovoorts. Naar mijn gevoel gaan wij dit nu op een goede manier regelen, waarbij de beroepsorganisaties goed aan hun trekken komen, zonder dat de organisaties zelf de exameneisen opstellen. Zoals wij dat wel vaker doen, is dit in handen van mensen die voortkomen uit de kring van de beroepsgroep maar die een en ander wel onafhankelijk kunnen formuleren. Ik denk dat dit de goede formule is.

De **voorzitter**: Hoeveel blaadjes tekst heeft u nog?

Minister **Zalm**: Ik heb nog vijf blaadjes en dat staat voor tien minuten spreektijd, zonder interrupties. Ik zal proberen wat sneller te antwoorden.

Ik kom vervolgens bij de aansprakelijkheid. De accountant controleert de getrouwheid. Hij kan daar echter nooit onvoorwaardelijk voor instaan, als hij bedrogen wordt door de organisatie. Als er bijvoorbeeld

geheime contracten zijn die hij niet kent, die men achterhoudt voor hem en waar hij niet tegenop gelopen is, dan heeft hij naar beste weten de getrouwheid vastgesteld maar is hij bedrogen door de onderneming. Daar kun je de accountant uiteindelijk niet voor aansprakelijk stellen. Dit kan wel als hij bewust informatie achterhoudt of meewerkt aan het verdraaien van informatie; dan is hij altijd de pineut.

Dit sluit aan op de vraag of het kan voorkomen dat er ergens een boekhoudschandaal is, waarbij toch de accountant vrijuit gaat. Dat kan inderdaad voorkomen, voor zover de accountant ook bedrogen is door de onderneming. Hij beschikt niet over bovennatuurlijke gaven. Hij kan dus niet aan de ogen van de CEO of CFO zien of deze een bedrieger is of niet. Het zit in ieder geval niet in de opleidingsvereisten dat hij deze gave heeft. Hij kan erop afgerekend worden of hij alles wat hij is tegengekomen en redelijkerwijs had kunnen weten, gebruikt heeft bij zijn beoordeling. Hij heeft echter geen bovennatuurlijke gaven, zo nemen wij op voorhand aan. Als hij die heeft, is dat meegenomen.

Voorzitter. De heer De Graaf vraagt of het feit dat de accountant niet aansprakelijk wordt gesteld voor fraudemeldingen, met zich brengt dat ook de organisatie waarvoor hij werkt niet aansprakelijk wordt gesteld. Dat lijkt mij een juiste interpretatie. Het kan dus niet zo zijn dat de accountant niet aansprakelijk wordt gesteld, maar zijn kantoor wel. Bij een eenpitterskantoor zou dat tot uitsluiting van een aansprakelijkheid leiden die geen betekenis heeft. Dus ook het kantoor kan voor een fraudemelding waar een derde schade van heeft ondervonden, niet aansprakelijk worden gesteld.

Ik geloof niet dat onafhankelijk toezicht de aansprakelijkheid van de accountant in andere gevallen kan beperken. Het is gebeurd dat ook de toezichthouder aansprakelijk werd gesteld. Wellicht gebeurt dat bij de bank van Van der Hoop. Het is mogelijk dat er grove onzorgvuldigheden zijn of dat er iets is gebeurd waarvoor woorden van gelijke strekking kunnen worden gebruikt. In zo'n geval kun je proberen een toezichthouder aansprakelijk te stellen. De toezichthouder kan echter niet de verantwoordelijkheid van de accountant of van de accountantsorganisatie voor zijn rekening nemen. De accountant blijft verantwoordelijk. De toezichthouder probeert de publieke borging zo goed mogelijk vorm te geven, maar daarmee doet hij niets af aan de individuele verantwoordelijkheid van het accountantskantoor of van de accountant.

De heer De Graaf heeft ook gesproken over de ontwikkelingen in Brussel. In de Europese Unie wordt een onderzoek uitgevoerd naar de pro's en contra's van de beperking van de aansprakelijkheid. Eind dit jaar verwachten wij de uitkomst van dit onderzoek. Het moge duidelijk zijn dat wij niet een beperking van de aansprakelijkheid van de accountant willen, maar je moet altijd blijven nadenken. Als het onderzoek tot andere inzichten leidt, zal ik op dit punt initiatieven nemen. Ik zeg echter niet op voorhand dat wij die aansprakelijkheid moeten inperken.

De heer Van Middelkoop heeft vragen gesteld over de interne accountant versus de externe accountant bij het melden van fraude. De wetgever houdt zich bezig met de positie van de externe accountant. De externe accountant heeft een meldingsplicht en hij kan voor de accountantskamer worden gedaagd als hij zich niet aan zijn plicht houdt. Hij is ook de persoon waarop de wetgeving zich

richt. Het doet er dan niet toe of de interne persoon een accountant, een boekhouder of een toiletjuffrouw heeft. Op dat punt kunnen wij met deze wetgeving geen aparte eisen stellen. Wij richten ons met onze eisen op de accountant die zich bezighoudt met het wettelijke monopoliedomein. Zo is de wetgevingssystematiek. Ik beveel iedereen wel aan om fraudes te melden als hij merkt dat daarvan sprake is, maar dit valt buiten het kader van dit wetsontwerp.

De evaluatie zal een keer per vijf jaar worden uitgevoerd. Er is gevraagd of de evaluatie niet eerder kan plaatsvinden. Ik verwacht dat wij het eerste anderhalf jaar een permanente evaluatie zullen hebben vanwege het feit dat wij met iets geheel nieuws te maken hebben. Dus de eerste tijd wil ik de uitvoering van de wet blijven evalueren. Vragen daarbij zijn: gaat er iets mis en zijn verbeteringen aan te brengen? Op deze manier kunnen wij heel snel ingrijpen. Ik geloof dus meer in een semi-permanente evaluatie tijdens de opstartfase, zodat kinderziekten kunnen worden aangepakt en voor zover dat nodig is met wet- en regelgeving snel voor oplossingen kan worden gezorgd. Dat is beter dan twee jaar lang met de armen over elkaar te gaan zitten en pas dan een evaluatie uit te voeren. De wettelijke evaluatietermijn van vijf jaar wil ik evenwel handhaven. Die termijn staat ook in het wetsontwerp en zelfs ik heb niet het recht van amendement. De bedoeling is om, juist omdat het hier om nieuwe wetgeving gaat, in de eerste jaren extra goed op te letten en om na te gaan of er iets mis dreigt te gaan. Ik zeg de leden toe dat te doen. Ik noem dat maar een semi-permanente evaluatie. Als het nodig is, zal ik onmiddellijk actie ondernemen.

De heer Doek heeft gevraagd of ik de klokkenluidersregeling wil aankaarten bij de beroepsorganisaties. Dat zal ik zeker doen met een positieve intentie. Het zou goed zijn, als ook de beroepsorganisatie zich eens buigt over de vraag hoe een dergelijke regeling, die naar ik begrijp nu al bij een enkel accountantskantoor bestaat, vorm kan krijgen.

Over de inwerkingtreding heb ik al het een en ander gezegd. 1 april is naar mijn overtuiging niet haalbaar, want de WTRA ligt nog bij de Tweede Kamer. Medio 2006 lijkt mij een mooi streefdoel. Het lijkt mij ook voor de beeldvorming goed dat wij dit proces, waarmee wij toch heel lang bezig zijn geweest, tijdig en zo snel mogelijk afsluiten. Dan weet iedereen waar hij aan toe is. Ik heb al gemeld dat er ook een connectie is naar de opleidingen, die dan geheel in het teken van deze nieuwe wetgeving kunnen staan.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter: Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord. Ik had een kleine hoop dat ik u met de tijdwinst die wij hadden geboekt direct een tweede termijn kon aanbieden, maar u hebt voor twintig minuten ingeschreven en wij zijn inmiddels twintig minuten over tijd. Helaas, iedereen gaat later naar huis, ook degenen die bij de behandeling van de Nota Ruimte betrokken zijn. De tweede termijn stond genoteerd voor half negen, maar gelet op het gegeven dat er straks drie bewindslieden spreken, zal het wel kwart voor negen worden.

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** over de **Nota Ruimte (29435)**.

Hierbij wordt betrokken:

- de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 8 november 2005 over de uitwerking van de motie-Lemstra (XXI-C) over langetermijninvesteringsstrategieën, met bijlagen (XXI-G).



Minister **Dekker:** Voorzitter. Met de behandeling van de Nota Ruimte in uw Kamer zetten wij vandaag een belangrijke stap voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het is hoog tijd duidelijkheid voor alle betrokkenen te scheppen en de Nota Ruimte volledig in werking te stellen. Ik ben dan ook heel blij, vandaag op uw eerste vergadering van dit nieuwe jaar, waarvoor ik u allen alle goeds toewens, hier te kunnen staan in de verwachting en in de hoop dat de PKB wordt goedgekeurd.

Op 21 en 22 maart 2005 heeft uw Kamer reeds uitvoerig met de meest betrokken bewindslieden gesproken over de Nota Ruimte en de direct daaraan verbonden nota's of agenda's. Staatssecretaris Van Geel heeft daar namens mij het woord gevoerd omdat ik helaas elders moest verkeren. In mijn memorie van antwoord mede namens de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 november jongstleden ben ik zeer uitvoerig ingegaan op de overwegingen die in de Eerste Kamer leven. Voor dit finale debat zal ik naar aanleiding van de inbreng van de leden nog enkele accenten zetten. Daarnaast zal ik vanzelfsprekend ingaan op vragen. De beantwoording van de vragen over de verbanden tussen ruimtelijk beleid en milieubeleid enerzijds, en ruimtelijk beleid en waterbeleid anderzijds, nemen de staatssecretarissen Van Geel en Schultz van Haegen voor hun rekening. Ik zal mijn bijdrage afronden met het onderwerp ontwikkelingsplanologie, dat ik met de Nota Ruimte zo centraal heb gesteld. Ik kom dan vanzelf bij de bijdrage die deze aanpak levert aan de verbetering van ruimtelijke waarden en kwaliteiten van Nederland.

Om te beginnen belicht ik de rol van het Rijk in het algemeen, en die van de minister van VROM in het bijzonder. Uiteraard zal ik ook enkele opmerkingen maken over de relatie tussen de nieuwe WRO en de invloed van burgers bij het maken van beleid en het uitvoeren daarvan. Ik zal ook ingaan op de opmerkingen over de langere termijn: beleid, strategie en de investeringen die daarbij passen.

De Nota Ruimte gaat uit van sturing op twee niveaus, op welke zaken het Rijk zich met voorrang richt en welke zaken het primair aan andere overlaat, zoals de decentrale overheden, burgers en bedrijven. De grootste rijksinzet op ruimtelijk gebied is vanzelfsprekend terug te vinden in de onderdelen die het kabinet van nationaal of internationaal belang acht. Ik heb die onderdelen op de kaart gezet als nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Hiertoe behoren onder meer de nationale stedelijke netwerken, de hoofdverbindingssassen, de economische kerngebieden, natuur, water en landschap.