

Vergaderjaar 2011–2012

33 025

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 november 2011

De vaste commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

- Algemeen
- Het nut van een beroepsorganisatie van accountants
- Positie van accountants uit kleinere kantoren
- Draagvlak voor en financiële gevolgen van de fusie tussen NIVRA en NOvAA
- Accountantstitels
- Democratische inrichting door ledenvergadering en bestuur
- Bestuurlijk toezicht op de beroepsorganisatie
- Consultatie

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering nadere toelichting op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden ervaren het als positief dat er op een aantal punten helderheid wordt geschept, maar vinden wel dat de echte discussie over de toekomst van de accountancy los moet staan van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben daarnaast vooral opmerkingen over de titulatuur van accountants.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn voorstander van de fusie van de

¹ Samenstelling:

Leden: Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Schouten, C.J. (CU), Huizing, M.E. (VVD), Koolmees, W. (D66), Verhoeven, K. (D66), Vliet, R.A. van (PVV), Bommel, J.J.G. van (PVV), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Thieme, M.L. (PvdD), Neppéus, H. (VVD), Spekman, J.L. (PvdA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Knops, R.W. (CDA), Irrgang, E. (SP), Omtzigt, P.H. (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), voorzitter, Braakhuis, B.A.M. (GL), Dijkgraaf, E. (SGP) en Bashir, F. (SP).

Plv. leden: Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Slob, A. (CU), Ziengs, E. (VVD), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Jong, L.W.E. de (PVV), Beertema, H.J. (PVV), Veen, E. van der (PvdA), Haverkamp, M.C. (CDA), Ouwehand, E. (PvdD), Leegte, R.W. (VVD), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Graus, D.J.G. (PVV), Hijum, Y.J. van (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Koppejan, A.J. (CDA), Broeke, J.H. ten (VVD), Gent, W. van (GL), Staaïj, C.G. van der (SGP) en Vacature, (SP).

beide beroepsorganisaties tot de NBA. Daarbij hebben de leden van de PVV-fractie echter wel enkele vragen, aan- of opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden staan positief tegenover de ontwikkeling dat de twee beroepsgroepen zullen gaan fuseren. Het maatschappelijk belang van een betrouwbare en onafhankelijke beoordeling van financiële bedrijfsgegevens staat voor deze leden buiten kijf. Tijdens de crisis van 2008 is wel weer gebleken hoe belangrijk dat is. Het is dan ook goed dat de wetgever meer eisen is gaan stellen aan deze beroepsgroep. De beroepsorganisatie speelt hierbij natuurlijk een belangrijke rol.

Het nut van een beroepsorganisatie van accountants

De leden van de PVV-fractie wijzen er op dat het Limperg-overleg naar aanleiding van het algemeen overleg Accountancy van donderdag 27 oktober 2011 heeft gereageerd. Blijkens persberichten zijn verschillende zorgen omtrent het functioneren van accountants geuit. In het uitspreken van die zorgen is geen verband gelegd met de organisatie van het accountantsberoep in Nederland, wat toch het onderwerp is van het wetsvoorstel. In de optiek van het Limperg-overleg liggen juist in de organisatie van het Nederlandse accountantsberoep de oorzaken voor gebrek aan kwaliteit van de door leden van de beroepsorganisaties uitgevoerde controles. Het Limperg-overleg stelt dat in het wetsvoorstel die situatie echter wordt bestendigd, en vermoedelijk voor vele jaren. De leden van de PVV-fractie vragen om een reactie hierop.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat het een taak is van de beroepsorganisatie om de eer en de stand van de accountants te bevorderen. Hiertoe staat een aantal maatregelen genoemd. De cultuur van de organisatie is hiertoe ook belangrijk. Op welke wijze wordt deze cultuur hierbij betrokken?

In de memorie van toelichting staat dat de diversiteit van het beroep van accountant steeds groter is geworden. In hoeverre sluit de tweedeling van Accountants-Administratieconsulent (AA) en Registeraccountant (RA), waar nu voor wordt gekozen, hier dan wel voldoende op aan, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In hoeverre vormt dit nu juist geen beperking?

Positie van accountants uit kleinere kantoren

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat binnen de nieuwe beroepsorganisatie de getalsmatige verhouding tussen de kleine kantoren en grote kantoren verandert ten opzichte van de huidige situatie binnen het NIVRA en de NOvAA. Daardoor zal naar verwachting de inbreng van kleinere kantoren binnen de nieuwe beroepsorganisaties sterker zijn dan bij het NIVRA thans het geval is. Welke maatregelen worden genomen die er toe moeten leiden dat de beroepsgroep in volle breedte actief participeert in de beroepsorganisatie? Worden door deze maatregelen de inbreng van accountants uit kleinere kantoren voldoende gewaarborgd?

In het fusieplan zijn tal van maatregelen aangekondigd om ervoor te zorgen dat ook kleine accountantskantoren er voldoende bij worden betrokken. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier een aantal voorbeelden van te geven.

Draagvlak voor en financiële gevolgen van de fusie tussen NIVRA en NOvAA

De leden van de PVV-fractie zouden graag de reactie van de regering willen vernemen op onderstaande opmerkingen van de Orde van Registeradviseurs Nederland (OvRAN). Allereerst is de OvRAN van mening dat met dit wetsvoorstel onvoldoende rekening wordt gehouden met de zorgen zoals die uitgesproken zijn in het algemeen overleg Accountancy van 24 juni 2010¹ door diverse fracties. Het ging daarbij onder meer om zorgen over het democratisch karakter van de NBA, de gedwongen winkelnering en de verenigingsdwang. Ten tweede stelt de OvRAN dat ten aanzien van voormelde onderwerpen in Straatsburg klachten zijn ingediend met als uitgangspunt dat accountancy niet valt onder de uitzonderingen van artikel 11, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Voorwaarde is dat regelgeving noodzakelijk is in een democratische samenleving. De Europese jurisprudentie zou deze uitzonderingen verder beperken, genoemd artikel 11 is bedoeld «to protect everyone's freedom against the compulsory regimentation of the professions by means of closed and exclusive organizations». Aldus ook verenigingsdwang bij publiekrechtelijke beroepsorganisaties verbiedt omdat «If Contracting States were able, at their discretion, by classifying an association as «public» or «para-administrative», to remove it from the scope of Article 11, that would give them such latitude that it might lead to results incompatible with the object and purpose of the Convention, which is to protect rights that are not theoretical or illusory but practical and effective». Ter bescherming van publieke beroepsorganisaties met een zuiver registrerende functie, zoals bijvoorbeeld in de medische sector via de wet BIG zijn wel toegestaan.

Ten derde de opmerking van de OvRAN dat het wetsvoorstel mogelijke inconsistenties met Europees recht eenvoudig kan voorkomen door rol en taak van de NBA te beperken tot een hoofdzakelijk registrerende functie, door de positie van de ledengroepen genoemd in het ontwerp zodanig te versterken dat voldoende leden zelf ledengroepen kunnen instellen, zelf kunnen kiezen tot welke ledengroep zij willen behoren en de aldus samengestelde ledengroepen voor hun eigen leden de regelgeving kunnen vaststellen die de ledengroep nodig acht, dit alles binnen het kader van de internationale Ifac-regels.

Ten vierde wijst de OvRAN er op dat het vanuit het oogpunt van consistentie in wetgeving niet passend is bij de Wet toezicht accountantsorganisaties het volgende op te merken: «Principieel wenst het kabinet geen ongeclausuleerde wettelijke monopolies voor groepen van beroepsbeoefenaren, zeker niet daar waar op grond van een wettelijke norm anderen buiten die groep ook aan de gestelde norm voldoen.»² en dat «Het in principe kunnen loslaten van de exclusieve bevoegdheid de beroepsorganisaties een additionele prikkel geeft om kwaliteit te leveren»³ om vervolgens een ongeclausuleerde wettelijk monopolie voor te stellen bij deze veel grotere en pluriformer samengestelde beroepsorganisatie NBA waardoor kwalificerende accountants die principieel geen lid meer willen blijven van Nivra of NOvAA zoals bijvoorbeeld leden van OvRAN, geen prikkels kunnen geven voor meer kwaliteit en democratie.

Accountantstitels

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de titels AA en RA te handhaven en juist het onderscheid tussen beide titels juridisch uit te drukken. Hiertoe wordt voorgesteld dat uitsluitend RA's bevoegd zijn om in de toekomst controles bij organisaties van openbaar belang (OOB-controles) uit te voeren. Uit informatie van NOvAA, NIVRA en de AFM blijkt dat er weinig tot geen AA's zijn die

¹ Kamerstukken 2009/10, 31 270, nr. 24.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 4.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 3.

daadwerkelijk eindverantwoordelijk zijn voor OOB-controles. Om rekening te houden met de mogelijkheid dat de huidige AA's deze controles uitvoeren, wordt voorgesteld deze maatregel na va vijf jaar te laten ingaan. De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor een tijdsbestek van vijf jaar. Ook de leden van de CDA-fractie stellen deze vraag. Deze leden vragen voorts voor welke elementen deze termijn precies geldt. De leden van de PvdA-fractie zijn positief over het voorgestelde overgangsrecht.

Op het gebied van de titulatuur voor accountants hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen. De regering schetst dat AA's primair accountants voor het MKB blijven. Tegelijkertijd wordt beschreven dat er gedacht werd/wordt aan andersoortige accountantstitels. Zou de AA-titel zich hier niet juist goed voor lenen? Hiermee zou duidelijk gemaakt kunnen worden dat AA's primair voor het MKB zijn. In ieder geval vinden deze leden dat het onderscheid tussen RA en AA duidelijk gemarkeerd moet blijven. Het type opleiding is duidelijk anders en van een ander niveau. Ook voor het vertrouwen in de accountancy is het goed als dit onderscheid er duidelijk is.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering in te gaan op de bedenkingen van het Limperg-overleg¹, met name op het punt van de opleiding. Deze leden constateren dat er één verplichte opleiding tot controleur is en zien daarin een gevaar dat de opleidingseisen naar beneden worden bijgesteld om ervoor te zorgen dat iedere student aan de eisen kan voldoen. De leden van de PVV-fractie zien een oplossing in meer maatwerk, dus meer differentiatie binnen de opleiding. Denk bijvoorbeeld aan vervolgoopleidingen. Graag een uitgebreide reactie van de regering op dit punt.

AA's worden opgeleid voor het uitvoeren voor wettelijke controles, zo lezen de leden van de CDA-fractie. In de praktijk blijkt dit echter vrijwel nooit te gebeuren. AA's voeren vooral advieswerkzaamheden uit. In hoeverre wordt de opleiding hiertoe dan ook aangepast?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat er nog wel wat onduidelijkheden zijn over de specifieke opleidingseisen van accountants in het bijzonder voor het MKB. De leden van de CDA-fractie lezen dat het mogelijk zou kunnen zijn dat er nog andersoortige accountantstitels moeten worden ingevoerd. In hoeverre zou hier nu dan ook niet al rekening moeten worden gehouden?

Democratische inrichting door ledenvergadering en bestuur

De leden van de VVD-fractie lezen dat de nieuwe beroepsorganisaties voornemens is een adviescollege in te stellen voor het opstellen van ontwerpverordeningen. Wie nemen zitting in dit adviescollege? De leden van de VVD-fractie lezen verder dat het denkbaar is dat in die verordening geregeld wordt dat het adviescollege advies moet uitbrengen over een initiatiefvoorstel van verordening, voordat het voorstel aan de ledenvergadering wordt voorgelegd. Hoe wordt ervoor gezorgd dat het niet onmogelijk wordt een initiatiefvoorstel te agenderen op de ledenvergadering?

Het bestuur van een ledengroep krijgt in het kader van de taakuitvoering de bevoegdheid ontwerpverordeningen te agenderen op de ledenvergadering. De leden van de VVD-fractie vragen of deze bevoegdheid invloed heeft op de vrijheid van een individueel lid om een ontwerpverordening te agenderen op de ledenvergadering?

¹ www.internetconsultatie.nl/wetaccountants_beroep/reactie/1875/bestand.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er draagvlak nodig is voor een initiatiefverordening voor een ledenvergadering. Dit is nu gesteld op 100 man. Waarom is hiervoor gekozen? In hoeverre belemmert deze drempel kleine accountantskantoren om hun stem te laten horen?

De beroepsorganisatie heeft het voornemen drie ledengroepen in te stellen: openbare accountants, interne en overheidsaccountants en accountants in business. De leden van de VVD-fractie vragen of individuele leden of een groep leden zelf een ledengroep in kunnen stellen en voorleggen aan de ledenvergadering of loopt dit proces via het bestuur van de beroepsorganisatie.

De leden van de PvdA-fractie hebben nog vragen over de vertegenwoordiging van de overheidsaccountants binnen de NBA. Is dit voldoende geregeld? En worden de overheidsaccountants voldoende vertegenwoordigd binnen de NBA?

Bestuurlijk toezicht op de beroepsorganisatie

De regulering van een beroepsgroep middels een beroepsorganisatie is een keuze voor zelfbestuur en zelfregulering. Kenmerk van een publiek-rechtelijke beroepsorganisatie is de belangenbehartiging van accountants. Belangenbehartiging gaat niet altijd gepaard met het algemeen belang. Om belangenverstremming tegen te gaan, houdt de minister van Financiën bestuurlijk toezicht op de beroepsorganisatie. De minister krijgt op basis van het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden en uitbreiding van bevoegdheden. Zo wordt de goedkeuringsbevoegdheid inhoudelijk uitgebreid naar verordeningen inzake klachtprocedure en de werkwijze van de organisatie. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de keuze voor zelfbestuur en zelfregulering zich verhoudt tot de bevoegdheden, zoals goedkeuring van een groot aantal verordeningen en nadere voorschriften, van de minister op dit terrein. Kan de regering aangeven of deze beleidsinstrumenten invloed kunnen hebben op het democratisch functioneren van de beroepsorganisatie?

Kan de regering aangeven in hoeverre de bevoegdheden van de minister van Financiën voor het houden van toezicht veranderd worden ten opzichte van de huidige situatie, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Consultatie

Er is door een aantal belanghebbenden aandacht gevraagd voor de kosten en de positie van de commissie Eindtermen Accountantopleiding (CEA). In hoeverre is de overheid hierbij betrokken, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Wat is in dezen de verantwoordelijkheid van de overheid bij deze wettelijk geaccrediteerde opleiding? In welke mate is hier sprake van zelfregulering?

In de consultatieronde is gesteld dat er een wettelijke toezichthouder ontbreekt voor de beroepsgroep. In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat er niettemin twee vormen van toezicht bestaan. In hoeverre is de regering van mening dat deze vormen van toezicht adequaat zijn?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Dezentjé Hamming-Bluemink

De adjunct-griffier van de commissie,
Giezen