

Wetsvoorstel voor de Wet toezicht accountantsorganisaties

Op 22 juni 2004 heeft de Minister van Financiën bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een wetsvoorstel ingediend voor de Wet toezicht accountantsorganisaties.¹ Blijkens de memorie van toelichting² beoogt het wetsvoorstel in reactie op de recente boekhoudschandalen ‘gestalte te geven aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen’. Het wetsvoorstel creëert een nieuw wettelijk kader voor regelgeving en toezicht op accountantsorganisaties die zich bezighouden met wettelijke controles van financiële verantwoordingen van ondernemingen en instellingen.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met het op 16 maart 2004 gepubliceerde voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de wettelijke accountantscontrole van jaarrekeningen en tot wijziging van de richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad.³ Dit voorstel voorziet in een uitbreiding van de Achste Richtlijn Vennootschapsrecht onder meer door invoering van een verplichting tot invoering van een extern toezicht op het accountantsberoep en externe kwaliteitsborging. Daarnaast blijkt uit de memorie van toelichting ook dat de Sarbanes-Oxley Act een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Opvallend is dat in het wetsvoorstel de accountantsorganisatie centraal staat en niet, zoals in de Wet op de Registeraccountants (Wet RA), de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (Wet AA) en de Verordening Gedrag en Beroepsregels Accountants, de persoon van de accountant. In het wetsvoorstel wordt overigens wel erkend dat een accountantsorganisatie kan bestaan uit één enkele accountant.

Blijkens de memorie van toelichting is het de bedoeling dat de Wet toezicht accountantsorganisaties begin 2005 van kracht wordt.

-
1. Kamerstukken II 2004/06, 29 658, nr. 1.
 2. Kamerstukken II 2004/06, 29 658, nr. 2.
 3. COM/2004/0177 definitief.

Vergunningplicht voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten

Op basis van het wetsvoorstel dient een accountantsorganisatie voor het verrichten van wettelijke controles een vergunning te verkrijgen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Een vergunning wordt door de AFM aan een accountantsorganisatie verleend indien de accountantsorganisatie heeft aangetoond dat zij en de bij haar werkzame of aan haar verbonden accountants die wettelijke controles verrichten, de zogenaamde externe accountants, voldoen aan de in het wetsvoorstel gestelde eisen.

Het wetsvoorstel bevat onder andere normen ten aanzien van onafhankelijkheid en integriteit van accountantsorganisaties, de vakbekwaamheid, onafhankelijkheid, objectiviteit en integriteit van de externe accountant en de transparantie van accountantsverklaringen.

Wat ten aanzien van de onafhankelijkheid en integriteit van accountantsorganisaties en externe accountants in het oog springt, is dat het wetsvoorstel slechts met betrekking tot controles van financiële verantwoordingen van organisaties met een openbaar belang, zoals beursvennootschappen, banken en verzekeraars, een tweetal situaties onderscheidt waarin het de accountantsorganisatie niet is toegestaan wettelijke controles te verrichten. Op grond van artikel 18 van het wetsvoorstel is het accountantsorganisaties niet toegestaan wettelijke controles te verrichten bij een organisatie van openbaar belang indien zij (1) een aanmerkelijk deel van de financiële informatie heeft verzorgd of heeft ingericht, of (2) in de twee jaar voorafgaand aan de controle de financiële informatie heeft samengesteld. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel (art. 19) in een verplichting tot het rouleren van de belangrijkste personen in een controleteam na zeven jaar.

De externe accountant blijft op basis van het wetsvoorstel in overwegende mate zelf verantwoordelijk voor de toetsing of hij onafhankelijk tot zijn oordeel heeft kunnen komen. Dit is in lijn met het voornoemd voorstel voor een Europese richtlijn.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat de AFM bij vergunningverlening gebruikmaakt van de bestaande kwaliteitsbeheersingssystemen binnen de zelfregulering, waardoor de AFM soepel en flexibel tot vergunningverlening zou moeten kunnen overgaan. Dit beperkt de nadelige invloed die een vergunningstelsel op de marktwerking heeft.

Alle accountantsorganisaties die een vergunning hebben gekregen om wettelijke controles te verrichten, zullen – op basis van het wetsvoorstel – worden ingeschreven in een daartoe bestemd register, dat wordt bijgehouden door de AFM. Op voordracht van de accountantsorganisaties zullen in dat register ook worden opgenomen de aan hen verbonden externe accountants die bevoegd zijn tot het

namens de accountantsorganisatie verrichten van wettelijke controles.

Publiek onafhankelijk toezicht door AFM

Op basis van het wetsvoorstel wordt de AFM belast met het publiek onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties en externe accountants. Thans vindt toezicht op de door accountants verrichte werkzaamheden uitsluitend plaats op basis van toezicht door het Koninklijk Nederlands Instituut voor Registeraccountants (Nivra) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA). Om adequaat toezicht te kunnen uitoefenen zal de AFM kunnen beschikken over de in het bestuursrecht gebruikelijke instrumenten, zoals het vragen van inlichtingen, het geven van aanwijzingen en het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boetes.

In de memorie van toelichting wordt ook stilgestaan bij de samenloop tussen de toezichttaken die de AFM zal hebben op basis van het wetsvoorstel voor de Wet toezicht accountantsorganisaties en het voorontwerp voor de Wet toezicht financiële verslaggeving. Het doel van laatstgenoemde wet is onder meer het introduceren van actief publiek toezicht door een onafhankelijke toezichthouder (AFM) op de externe financiële verslaggeving door beursgenoteerde ondernemingen. Op grond van het voorontwerp zal de AFM een jaarrekeningenprocedure bij de Ondernemingskamer kunnen entameren, indien op grond van publieke informatie of externe bronnen aanleiding bestaat tot twijfel omtrent de toepassing van verslaggevingsstandaarden.

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het de AFM niet zal zijn toegestaan om informatie die is verkregen uit hoofde van haar toezichtstaak ingevolge de Wet toezicht accountantsorganisaties, rechtstreeks aan te wenden in het kader van het toezicht op de financiële verslaggeving. Een expliciete verbodsbepaling is echter niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Op basis van het wetsvoorstel dient de AFM wel een andere zogenaamde 'Chinese wall' aan te brengen; in artikel 57 van het wetsvoorstel is bepaald dat de werkzaamheden in verband met het opleggen van een bestuurlijke boete worden verricht door personen die niet betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de overtreding en het daaraan voorafgaande onderzoek. Deze bepaling is identiek aan de bepaling van artikel 481 Wet toezicht effectenverkeer 1995.

Nieuw tuchtrecht voor accountants

Op grond van de Wet RA en de Wet AA zijn registeraccountants en accountants-administratieconsulenten thans uitsluitend onderworpen aan (intern) tuchtrecht van het Nivra respectievelijk de NOvAA. Op basis van het wetsvoorstel wordt een nieuw tuchtrecht voor accountants ingevoerd. Dit tuchtrecht, dat in een separaat wetsvoorstel zal worden ondergebracht, zal uitsluitend van toepassing zijn op (1) de werkzaamheden van een externe accountant met betrekking

tot de uitvoering van wettelijke controles, en (2) de werkzaamheden van registratieaccountants en accountants-administratieconsulenten met betrekking tot de beoordeling van een financiële verantwoording, het verrichten van vrijwillige controles en het uitvoeren van wettelijke taken.

In eerste aanleg zullen tuchtrechtzaken die betrekking hebben op de hiervoor genoemde werkzaamheden, worden behandeld door de nieuw in te stellen Accountantskamer bij de Rechtbank Zwolle-Lelystad. Tegen het oordeel van de Accountantskamer zal beroep openstaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Indien voor een procedure bij de Accountantskamer, zoals bij alle rechtbankprocedures, ook de regel van verplichte procesvertegenwoordiging zal gelden en griffierecht zal worden geheven, zal dit naar alle waarschijnlijkheid de drempel om een tuchtrechtprocedure tegen een accountant te beginnen iets verhogen. De huidige tuchtrechtprocedures bij de Raden van Tucht van het Nivra en de NOvAA zijn namelijk kosteloos en kunnen door belanghebbenden zelf worden gevoerd.

Een externe accountant die ter zake van het uitvoeren van wettelijke controlewerkzaamheden in een geding bij de Accountantskamer betrokken raakt, dient de daarbij betrokken onderneming op grond van het wetsvoorstel daarvan onverwijld op de hoogte te stellen. Een dergelijke mededeling zou, als het een beursonderneming betreft, kunnen worden beschouwd als koersgevoelige informatie, die openbaar moet worden gemaakt.

Zoals vermeld zal het nieuwe tuchtrecht uitsluitend van toepassing zijn op de hiervoor genoemde door accountants verrichte werkzaamheden. Op de overige werkzaamheden die door accountants worden uitgevoerd, waaronder onder meer het samenstellen van financiële verantwoordingen, due diligence onderzoeken, verklaringen bij prospectussen en advieswerkzaamheden, zullen de tuchtrengelingen van het Nivra en de NOvAA gehandhaafd blijven.

Deze tweedeling in het tuchtrecht dat na invoering van het wetsvoorstel zal gelden, is niet bevorderlijk te noemen voor de transparantie. Het zal voor belanghebbenden niet altijd eenduidig zijn tot wie zij zich in het geval van een klacht over het werk van een accountant moeten richten. Het kan ook zo zijn dat een belanghebbende klachten heeft met betrekking tot meerdere onderdelen van het werk van een accountant. Op grond van de voorgestelde regeling zou het dan kunnen voorkomen dat belanghebbende tegen dezelfde accountant twee verschillende procedures moet entameren; één bij de accountantskamer op grond van het nieuwe tuchtrecht en één bij het Nivra of de NOvAA op grond van de tuchtrengelingen van deze organisaties. Dit lijkt onwenselijk.

Overigens zal in het wetsvoorstel inzake het nieuwe tuchtrecht voor accountants – blijkens de memorie van toelichting – aan de voorzitters van het Nivra en de NOvAA de

bevoegdheid worden verleend om een tuchtzaak bij de Accountantskamer tegen een accountant aanhangig te maken indien de voorzitter is gebleken van ernstige feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de integriteit of vakbekwaamheid van de accountant. Het voorgaande geldt met betrekking tot de werkzaamheden waarvoor, zoals hiervoor vermeld, in beginsel de klachtenregelingen van het Nivra en de NOvAA blijven gelden.

*Mr. N.K. Valk
Stibbe*
