



## **Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep in verband met het versterken van de governance van accountantsorganisaties (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties)**

### **Nader Rapport**

9 februari 2017  
2017-0000019269

**Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep in verband met het versterken van de governance van accountantsorganisaties (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2016, nr. 2016001232, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 september 2016, nr. W06.16.0174/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken opmerkingen over de geschiktheidstoets voor dagelijkse beleidsbepalers en toezichthouders bij een accountantsorganisatie, over het voorgestelde stelsel van intern onafhankelijk toezicht, alsmede over de verstreking van vertrouwelijke informatie aan andere instanties. Onderstaand zal de volgorde van opmerkingen zoals de Afdeling in haar advies hanteert worden aangehouden.

#### **1. Geschiktheidstoets**

De Afdeling adviseert om de hoofdlijnen van de regels met betrekking tot de procedure van de toetsing en de eisen die aan dagelijks beleidsbepalers en commissarissen worden gesteld, bij wet en waar nodig nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De Afdeling merkt daarbij op dat in de financiële sector reeds ervaring is opgedaan met de geschiktheidseis op basis van een vergelijkbare open norm en dat het in de rede ligt dat uit die ervaringen algemene, van de concrete gevallen te abstraheren normen kunnen worden afgeleid.

Zoals de Afdeling ook opmerkt is bij de wettelijke verankering van de geschiktheidseis in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) aangesloten bij de geschiktheidseis zoals deze al voor de financiële sector in onder andere de Wet op het financieel toezicht (Wft) is neergelegd en is er voor gekozen om de open geschiktheidsnorm voor de financiële sector niet door middel van regelgeving in te vullen. Juist gelet op de ervaring die al is opgedaan met de geschiktheidseis in de financiële sector, die eveneens een open norm kent, ligt het niet voor de hand om bij accountantsorganisaties voor een afwijkend niveau van normstelling te kiezen in de wet en bij algemene maatregel van bestuur. Vooralnog zijn er geen signalen dat de open norm in onder andere de Wft en de invulling daarvan door de toezichthouders in de Beleidsregel geschiktheid 2012 Wft, bij de financiële sector tot problemen leiden met betrekking tot kenbaarheid en voorzienbaarheid. Wat betreft de invulling van de procedure van toetsing geldt dat er ook in de Wft tot dusverre voor gekozen is om deze aan de toezichthouders te laten. Invulling daarvan in deze specifieke situatie ligt daarom niet voor de hand.

Ook bij de geschiktheidsnorm in de Wta wordt het aan de AFM overgelaten om de open norm te operationaliseren. Het werken met open normen maakt het mogelijk om maatstaven te formuleren, afhankelijk van het concrete geval. Met een geschiktheidstoets beoordeelt de toezichthouder zowel de individuele als de collectieve geschiktheid van de personen die het beleid van de instelling of organisatie bepalen. Deze geschiktheid bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. In de toelichting is reeds opgenomen dat de geschiktheid van een beleidsbepaler in ieder geval blijkt uit de opleiding, werkervaring en competenties van de beleidsbepaler en de doorlopende toepassing hiervan. Onderwerpen ten aanzien waarvan men ten minste geschikt dient te zijn betreffen bestuur,



organisatie, communicatie, beheerste en integere bedrijfsuitoefening, het stelsel van kwaliteitsbeheersing, producten, diensten en markten waarop de accountantsorganisatie actief is en een evenwichtige en consistente besluitvorming.

De AFM heeft aangegeven voor toetsing van de geschiktheid van dagelijks beleidsbepalers en personen die belast zijn met het interne toezicht een Beleidsregel geschiktheid Wta op te stellen. Daarmee is voor de sector naar het oordeel van het kabinet voldoende kenbaar en voorzienbaar hoe de open norm wordt ingekleurd. Voornoemde onderwerpen zullen ook worden meegenomen in voornoemde beleidsregel.

Zoals de Afdeling ook opmerkt, heeft de Commissie Ottow, in opdracht van de toezichthouders, een evaluatie uitgevoerd naar het proces van bestuurderstoetsingen door DNB en de AFM. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat ervaringen in de financiële sector met de geschiktheidstoetsing en de bevindingen van de Commissie Ottow van nut kunnen zijn voor de geschiktheidstoetsing in de accountantssector. De toezichthouders hebben aangegeven de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Ottow ter harte te nemen.<sup>1</sup> Zij kondigen een aantal maatregelen aan, in aanvulling op reeds in gang gezette verbeteringen. Deze maatregelen zien onder andere op het vergroten van de transparantie en duidelijkheid van het toetsingsproces en op het verbeteren van de zorgvuldigheid van de besluitvorming, deels met het oogmerk om de positie van de kandidaat te versterken.

## **2. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht**

### *a. Bevoegdheden en inrichting van het interne toezicht*

De Afdeling adviseert de hoofdlijnen van het stelsel van intern toezicht in het voorstel op te nemen en daar in de toelichting nader op in te gaan.

Naar aanleiding van het advies zijn de wettelijke vereisten aan de inrichting van het stelsel van intern onafhankelijk toezicht in artikel 22a van de Wta op een aantal punten uitgebreid. Zo is in het derde lid toegevoegd dat het orgaan dat belast is met het interne toezicht uit ten minste drie natuurlijke personen dient te bestaan en dat het orgaan onverwijld maatregelen dient te nemen tot aanvulling van het ledental, wanneer het aantal leden daalt onder de drie.

Daarnaast is toegevoegd dat de persoon, bedoeld in artikel 22a, vijfde lid, niet kan worden benoemd tot voorzitter van het orgaan belast met het interne toezicht. De voorzitter dient in alle opzichten onafhankelijk te zijn ten opzichte van de accountantsorganisatie en indien de accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, onafhankelijk ten opzichte van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland.

Ten aanzien van de bevoegdheden van het orgaan belast met het interne toezicht is in het eerste lid van artikel 22a bepaald dat toezicht wordt gehouden op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling worden bovendien een aantal hoofdtaken van het orgaan belast met het interne toezicht op wetsniveau geregeld. De toezichthoudende taak van het orgaan belast met het interne toezicht strekt zich tevens uit tot het houden van toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Naast de toezichthoudende taak heeft het orgaan een raadgevende taak ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid bepalen van de accountantsorganisatie en, indien het stelsel van onafhankelijk intern toezicht overeenkomstig artikel 22a, tweede lid, is ingericht, de personen die het dagelijks beleid bepalen van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland. Daarnaast wordt een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende taken en bevoegdheden toe te kunnen kennen aan het orgaan belast met het interne toezicht. Het voornemen is om op besluitniveau in ieder geval uit te werken voor welke besluiten van de accountantsorganisatie instemming vereist is van het orgaan belast met het interne toezicht.

### *b. Benoemen, schorsen en ontslaan van dagelijkse beleidsbepalers*

Het wetsvoorstel bepaalt dat het orgaan dat is belast met het interne toezicht bevoegd is om de dagelijkse beleidsbepalers van een accountantsorganisatie of de personen die het dagelijks beleid bepalen van het onderdeel van het netwerk waarop het stelsel van onafhankelijk intern toezicht eveneens betrekking heeft, te benoemen, schorsen en ontslaan.

De Afdeling is van oordeel dat het doorsnijden van de relatie van eigenaren (maten, partners, stemgerechtigden) tot de onderneming in dit opzicht slechts aan de orde kan zijn indien daartoe doorslaggevende gronden bestaan, welke gronden ontbreken in de toelichting. Ook gaat de toelich-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32 648, nr. 14 en de als bijlage bij dit kamerstuk gevoegde brief van AFM en DNB aan de Minister van Financiën d.d. 8 december 2016.



ting niet in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het adviesrecht dat de ondernemingsraad heeft over de benoeming van de bestuurders. De Afdeling adviseert het voorstel dragend te motiveren. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien, adviseert zij het voorstel tot benoeming door stemgerechtigden na een bindende voordracht door de toezichthouder over te nemen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. In het zesde lid van artikel 22a van de Wet toezicht accountantsorganisaties wordt het advies van de Afdeling opgevolgd en geregeld dat het orgaan belast met het interne toezicht een bindende voordracht doet aan de algemene vergadering voor de benoeming van dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie. Door middel van de bindende voordracht heeft het orgaan belast met het interne toezicht aanzienlijke invloed op de benoeming van dagelijks beleidsbepalers, zonder de eenheid binnen het internationale netwerk te doorkruisen. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de benoeming blijft berusten bij de algemene vergadering. Om de invloed van het orgaan belast met het interne toezicht verder te borgen is geregeld dat het voordrachtsrecht van het orgaan herleeft, indien de algemene vergadering de voordracht afwijst. In aanvulling op de krachtens vennootschapsrecht aangewezen organen die bevoegd zijn tot schorsing en ontslag, is tevens het orgaan belast met het interne toezicht bevoegd tot schorsing en ontslag van de betreffende dagelijks beleidsbepalers. Hierdoor heeft het orgaan belast met het interne toezicht meer armslag om op te treden bij onvoldoende functioneren van één of meer dagelijks beleidsbepalers.

In de memorie van toelichting is de verhouding van het wetsvoorstel tot het adviesrecht dat de ondernemingsraad heeft over de benoeming of het ontslag van de dagelijks beleidsbepalers verduidelijkt. Het onderhavige wetsvoorstel laat het adviesrecht ingevolge artikel 30 van die wet ten aanzien van elk door de ondernemer voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag van een bestuurder van de onderneming, onverlet.

### **3. Verstrekken van informatie aan andere instanties**

Het wetsvoorstel voorziet in de uitbreiding van de verstrekking van vertrouwelijke informatie door de AFM aan andere toezichtorganisaties. De Afdeling is van oordeel dat informatie uit controledossiers waarover de AFM beschikt in het kader van toezicht op de naleving van de Wta door accountantsorganisaties niet dient te worden verstrekt aan andere toezichthoudende instanties op grond van het voorgestelde artikel 63c. Daarmee zou de vertrouwensband tussen accountants en door haar gecontroleerde entiteiten kunnen worden ondermijnd. De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 63c te beperken tot de in de toelichting bedoelde gegevensverstrekking in situaties waar de integriteit van de financiële sector in het geding is.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn nadere voorwaarden gesteld aan de betreffende informatieverstrekking. Deze nadere voorwaarden dienen echter niet te gelden voor de bevoegdheid van de AFM in het huidige artikel 63c om informatie te kunnen verstrekken aan Nederlandse instanties die zijn belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden of aan deskundigen die door hen zijn ingeschakeld, als accountantsorganisaties artikel 5, eerste lid, of artikel 6, derde lid, van de Wta overtreden. Gelet hierop is er voor gekozen een nieuw artikel 63cc in te voegen met de onderhavige uitbreiding van bevoegdheden van de AFM om informatie te delen met andere toezichthoudende instanties. Het advies van de Afdeling om gegevensverstrekking te beperken tot situaties waar de integriteit van de financiële sector in het geding is overgenomen. Hiertoe is in het eerste lid van het voorgestelde artikel 63cc Wta bepaald dat informatieverstrekking alleen is toegestaan als dat dienstig is voor het versterken van de integriteit van de financiële markten of de accountantsorganisaties. Overigens vloeit deze beperking grotendeels ook voort uit het voorgestelde derde lid, dat bepaalt dat de uitwisseling moet 'passen in het kader van het toezicht op de financiële markten of het toezicht op basis van deze wet'. Informatieuitwisseling met de genoemde instanties, die voldoet aan deze voorwaarde zal over het algemeen dienstig zijn voor het versterken van de integriteit van de financiële markten. Daar komt bij dat de uitwisseling in het algemeen zal plaatsvinden binnen het permanente samenwerkingsverband 'Financieel Expertise Centrum' (FEC), dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector, waaronder in dat kader ook de accountantssector wordt verstaan. De Afdeling merkt daarnaast op dat informatie over controlecliënten uit controledossiers slechts kan dienen voor het toezicht op de naleving van de Wta door accountantsorganisaties. Gelet hierop is een nieuw tweede lid ingevoegd, waarin is bepaald dat de gegevens die de AFM verstrekt niet herleidbaar mogen zijn tot andere personen dan accountantsorganisaties of externe accountants. De AFM mag derhalve op basis van artikel 63cc Wta geen informatie aan andere instanties verstrekken over specifieke controlecliënten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te passen in de zin dat de verwijzing naar artikel 16 Wta in artikel 12c, eerste lid, onderdeel b van de Wta wordt beperkt tot het eerste en tweede lid van artikel 16 Wta. Indien deze beperking niet zou worden aangebracht dan zou de AFM



---

ook beleidsbepalers van organisaties uit derde landen moeten toetsen op geschiktheid. Dit is niet wat met het wetsvoorstel wordt beoogd.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal wijzigingen van (wets)technische aard door te voeren.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem.*



## Advies Raad van State

No. W06.16.0174/III

's-Gravenhage, 28 september 2016

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2016, no.2016001232, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep in verband met het versterken van de governance van accountantsorganisaties (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties), met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt een aantal wetten waaronder de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle. De maatregelen zien met name op de governance van accountantsorganisaties en de bevoegdheden van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en beogen de kwaliteit van de accountantscontroles te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar heeft opmerkingen over de geschiktheidstoets voor dagelijkse beleidsbepalers en toezichthouders bij een accountantsorganisatie, over het voorgestelde aanvullend stelsel van intern toezicht, alsmede over de verstrekking van vertrouwelijke informatie aan andere instanties. De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

### 1. Geschiktheidstoets

Het wetsvoorstel voorziet in de introductie van een geschiktheidstoets voor dagelijkse beleidsbepalers en toezichthouders bij een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang (hierna: OOB) te verrichten.<sup>1</sup> De toelichting stelt dat, net als bij de regels in de financiële sector, gekozen is voor een open norm. Deze wordt niet door nadere regelgeving ingevuld; het wordt overgelaten aan de AFM om hier nadere maatstaven aan te verbinden. Dat maakt het mogelijk, aldus de toelichting, om op maat toegesneden eisen te stellen, afhankelijk van het concrete geval.<sup>2</sup>

Mede met het oog op de rechtszekerheid is het van belang dat over de toepassing van de geschiktheidstoets duidelijkheid bestaat. Daartoe is het noodzakelijk dat de criteria waaraan de geschiktheid van de betrokkene wordt getoetst van tevoren kenbaar zijn. Dit is niet alleen van belang voor de toetsing door de AFM, maar stelt ook accountantsorganisaties in staat daarmee reeds bij de eigen toetsing van de geschiktheid van dergelijke beleidsbepalers en commissarissen rekening te houden. Het stellen van op maat gesneden eisen, afhankelijk van het concrete geval, zoals de toelichting vermeldt, betekent dat per geval andere eisen kunnen worden gesteld. Daarmee is niet kenbaar en voorzienbaar voor de betrokken organisaties aan welke eisen de geschiktheid wordt getoetst. Voorts zal tevoren duidelijk moeten zijn hoe de procedure van geschiktheidstoetsing verloopt.

Waar op maat toegesneden eisen gesteld moeten kunnen worden die afhankelijk kunnen zijn van het concrete geval kan het nuttig zijn dat de AFM door het uitbrengen van richtsnoeren zelf de noodzakelijke duidelijkheid probeert te bieden. De AFM is echter zelf bevoegd om de invulling van de open norm te handhaven; onder omstandigheden kan dat tot een sterke concentratie van uiteenlopende taken leiden. Hoewel de richtsnoeren geen algemeen verbindende voorschriften zijn en de opstelling van richtsnoeren niet gebaseerd is op een expliciete wettelijke bevoegdheid komt het bij er de toetsing door de AFM feitelijk op neer dat althans een deel van de normstelling komt te liggen bij het orgaan dat vervolgens geacht wordt om dezelfde normen te handhaven. Aldus komen normstelling en handhaving in belangrijke mate in één hand te liggen.

De Afdeling merkt op dat er in de financiële sector inmiddels de nodige ervaring is opgedaan met het toetsingsproces en de rechtsbescherming op basis van een soortgelijke open norm.<sup>3</sup> Het ligt in de rede dat uit die ervaringen algemene, van de concrete gevallen te abstraheren normen kunnen worden afgeleid.

<sup>1</sup> Zie het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 16, derde lid, Wta.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>3</sup> Op verzoek van de Minister van Financiën worden deze ervaringen geëvalueerd door de door de AFM en de Nederlandsche Bank ingestelde Commissie-Ottow (Kamerstukken II 2015/16, 32 648, nrs. 9 en 13). Het eindrapport van deze commissie zal naar verwachting eind november 2016 verschijnen (Kamerstukken II 2015/16, 32 648, nr. 13). De ervaringen binnen de financiële sector en de bevindingen van de Commissie Ottow kunnen van nut zijn voor de accountantsorganisaties.



Tegen deze achtergrond ligt het naar het oordeel van de Afdeling niet langer voor de hand om de procedure van de toetsing en de eisen die aan de dagelijkse beleidsbepalers en commissarissen worden gesteld volledig in door de AFM vast te stellen richtsnoeren te regelen. De hoofdlijnen van deze regels dienen bij wet en waar nodig nader bij amvb te worden geregeld, waarbij de AFM slechts richtsnoeren dient te stellen van organisatorische of technische aard. Dit is in overeenstemming met het algemene uitgangspunt dat algemene regels slechts in zeer uitzonderlijke situaties door zelfstandige bestuursorganen mogen worden gesteld.<sup>4</sup>

De Afdeling adviseert het voorstel met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

## 2. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw stelsel van onafhankelijk intern toezicht voor accountantsorganisaties die een vergunning hebben voor het verrichten van wettelijke controles bij OOB's.<sup>5</sup> In ieder geval wordt verplicht gesteld dat er binnen een accountantsorganisatie een orgaan is dat belast is met onafhankelijk intern toezicht op die organisatie. Toegelicht wordt dat een dergelijk wettelijk stelsel meer waarborgen biedt voor een lange termijn beleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid. Blijkens de toelichting wordt dit stelsel mede ingegeven om voldoende checks and balances te creëren in een accountantsorganisatie waar de stemgerechtigden of aandeelhouders zelf als beroepsbeoefenaar werkzaam zijn.<sup>6</sup>

### a. Bevoegdheden en inrichting van het interne toezicht

Het wetsvoorstel regelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) de bevoegdheden van het orgaan belast met het interne toezicht en de inrichting van het stelsel worden geregeld. Om die reden wordt niet ingegaan op consultatiereacties op het wetsvoorstel die die onderwerpen betreffen, zo vermeldt de toelichting.<sup>7</sup>

Gezien het grote maatschappelijke belang van voldoende checks and balances en de mogelijk ingrijpende veranderingen voor de accountantsorganisaties is het noodzakelijk dat de hoofdlijnen van het stelsel van intern toezicht worden geregeld in de wet. Vervolgens kan dat stelsel bij amvb worden uitgewerkt en, voor zover technische uitwerking nodig is, bij ministeriële regeling.<sup>8</sup>

De Afdeling adviseert de hoofdlijnen van het stelsel van intern toezicht in het voorstel op te nemen en daar in de toelichting nader op in te gaan, en de subdelegatie te beperken tot technische uitwerking.

### b. Benoemen, schorsen en ontslaan van dagelijkse beleidsbepalers

Het wetsvoorstel bepaalt dat het orgaan dat is belast met het interne toezicht bevoegd is om de dagelijkse beleidsbepalers van een accountantsorganisatie te benoemen, schorsen en ontslaan.<sup>9</sup>

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, PricewaterhouseCoopers Nederland B.V., PricewaterhouseCoopers Accountants B.V. en Ernst & Young Accountants LLP hebben in het kader van de internetconsultatie tegen dit onderdeel van het voorstel bezwaar gemaakt.<sup>10</sup> Zij menen dat het benoemen, schorsen en ontslaan zou moeten geschieden door de stemgerechtigden, na een bindende voordracht door het toezichthoudend orgaan, waarvan slechts in een beperkt aantal gevallen kan worden afgeweken.<sup>11</sup> De toelichting stelt in reactie op dit bezwaar dat de voorgestelde benoemings- en ontslagprocedure de meeste waarborgen voor een onafhankelijke benoemingsprocedure bevatten.

Niet duidelijk wordt evenwel wat de concrete bezwaren zijn tegen de door accountantsorganisaties en hun vertegenwoordigers voorgestelde benoemingsprocedure, waarin ook de AFM geen bezwaar ziet.<sup>12</sup> Ook gaat de toelichting niet in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het adviesrecht dat de

<sup>4</sup> Vergelijk Aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>5</sup> Zie het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 22a Wta.

<sup>6</sup> Zie toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>7</sup> Zie Toelichting, paragraaf 6.

<sup>8</sup> Vergelijk ook Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>9</sup> Zie het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 22a, vierde lid, Wta.

<sup>10</sup> Zie ook Toelichting, paragraaf 6.

<sup>11</sup> Een en ander laat onverlet de bijzondere regels in het geval het structuurregime van toepassing is.

<sup>12</sup> Zie Reactie AFM op de consultatie van het wetsvoorstel van 10 augustus 2015, pg. 2 (waar eenzelfde suggestie wordt gedaan om ten minste te voldoen aan het doen van een bindende voordracht voor te benoemen bestuursleden van de Nederlandse topholding, waarvan de aandeelhouders slechts met gekwalificeerde meerderheid kunnen afwijken).



ondernemingsraad heeft over de benoeming van de bestuurders.<sup>13</sup>

Verduidelijking is in het bijzonder van belang nu het voorstel de directe relatie tussen eigenaar en de onderneming, die mede tot uitdrukking komt in de bevoegdheid tot benoeming van dagelijkse beleidsbepalers, beperkt, terwijl benoeming door de stemgerechtigden na bindende voordracht door de toezichthouder, die relatie in beginsel in stand laat. De Afdeling is van oordeel dat het doorsnijden van de relatie van eigenaren (maten, partners, stemgerechtigden) tot de onderneming in dit opzicht slechts aan de orde kan zijn indien daartoe doorslaggevende gronden bestaan. Deze gronden ontbreken thans in de toelichting.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het voorstel dragend te motiveren. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien, adviseert zij het voorstel tot benoeming door stemgerechtigden na een bindende voordracht door de toezichthouder over te nemen.

### 3. Verstrekken van informatie aan andere instanties

Het wetsvoorstel voorziet in de uitbreiding van de verstrekking van vertrouwelijke informatie door de AFM aan andere toezichtorganisaties. Zo wordt verstrekking van informatie mogelijk aan de Nederlandsche Bank, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht, de Financiële Inlichtingen Eenheid en het Openbaar Ministerie.<sup>14</sup> Ook wordt het soort informatie dat kan worden verstrekt uitgebreid; waar thans slechts informatie kan worden verstrekt indien accountantsorganisaties artikel 5, eerste lid, of artikel 6, derde lid van de Wta overtreden, wordt voorgesteld dat beschikbare informatie verstrekt kan worden in 'situaties waarbij de integriteit van de financiële sector in het geding is'.<sup>15</sup>

De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel voor de voorgestelde bepaling aansluiting heeft gezocht bij artikel 1:93 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De Afdeling merkt op dat artikel 1:93 van die wet inderdaad nagenoeg letterlijk overgenomen is in het voorgestelde artikel 63c van de Wta.<sup>16</sup>

De Wta ziet onder meer op toezicht op accountantsorganisaties ten einde het vertrouwen in de financiële markten te schragen.<sup>17</sup> In zoverre kan het in de rede liggen dat ook bij het verstrekken van informatie aansluiting wordt gezocht bij de Wft. De Afdeling merkt echter op dat het op de Wta gebaseerde toezicht niet alleen tot doel heeft het vertrouwen in financiële markten te versterken. Zo ziet die wet immers ook op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring.<sup>18</sup> De vrijwel letterlijke overname van artikel 1:93 Wft verhoudt zich slecht tot de bijzondere kenmerken van het toezicht op accountantsorganisaties. Zo spelen bij het toezicht op accountantsorganisaties controledossiers met betrekking tot uiteenlopende entiteiten een rol. Informatie uit dergelijke dossiers kan echter slechts dienen voor het toezicht op de naleving van de Wta door accountantsorganisaties. Het voorgestelde artikel 63c sluit niet uit dat ook die informatie door de AFM kan worden verstrekt aan de genoemde instanties. De Afdeling is van oordeel dat dergelijke informatie niet dient te worden verstrekt op grond van het voorgestelde artikel 63c. Daarmee zou de vertrouwensband tussen accountants en door haar gecontroleerde entiteiten kunnen worden ondermijnd.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 63c te beperken tot de in de toelichting bedoelde gegevensverstrekking in situaties waar de integriteit van de financiële sector in het geding is.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
J.G.C. Wiebenga.*

<sup>13</sup> Zie artikel 30, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden.

<sup>14</sup> Zie het in artikel I, onderdeel J, voorgestelde artikel 63c, eerste lid, van de Wta. In de huidige wet gaat het slechts om het Openbaar Ministerie en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst.

<sup>15</sup> Zie de artikelsgewijze toelichting op onderdeel J (artikel 63c, Wta).

<sup>16</sup> Onderdeel c van het vierde lid van artikel 1:93 Wft wordt niet overgenomen, zie ook de artikelsgewijze toelichting op het in artikel I, onderdeel J van het wetsvoorstel voorgestelde artikel 63c.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de considerans van de Wta.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld de considerans van de Wta.



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep in verband met het versterken van de governance van accountantsorganisaties (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties)**

Wij Willem Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de governance van accountantsorganisaties te versterken en de bevoegdheden van de Autoriteit Financiële Markten ten aanzien van het toezicht op accountantsorganisaties uit te breiden, alsmede enige andere wijzigingen en verbeteringen in de wetgeving op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep aan te brengen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De **Wet toezicht accountantsorganisaties** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4 vervalt: 1, tweede lid,.

B

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 14a**

De accountantsorganisatie draagt er zorg voor dat tekortkomingen met betrekking tot een wettelijke controle worden hersteld.

C

Artikel 16 komt te luiden:

#### **Artikel 16**

1. Het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie wordt in meerderheid bepaald door accountantsorganisaties, auditkantoren of door natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens artikel 25 te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of regels die daaraan gelijkwaardig zijn. Indien het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie door twee personen wordt bepaald, voldoet ten minste een van deze personen aan deze regels.
2. De natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen van een accountantsorganisatie met een vergunning die niet mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang zijn deskundig ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie.
3. De natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen van een accountantsorganisatie met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang zijn geschikt in verband met de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie.
4. Indien een accountantsorganisatie als bedoeld in het derde lid onderdeel uitmaakt van een netwerk, zijn de natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland eveneens geschikt in verband met de uitoefening van het bedrijf van de tot het netwerk behorende accountantsorganisatie.
5. De personen die belast zijn met het interne toezicht, bedoeld in artikel 22a, tweede lid, zijn





geschikt in verband met de uitoefening van dit toezicht.

6. De accountantsorganisatie meldt wijzigingen ten aanzien van personen als bedoeld in het derde, vierde en vijfde lid aan de Autoriteit Financiële Markten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de daarbij te volgen procedures en te verstrekken gegevens, alsmede regels ten aanzien van de voorwaarden waaronder de wijzigingen ten uitvoer mogen worden gelegd.

D

Onder vernummering van artikel 16a tot 16b, wordt na artikel 16 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16a**

Natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen van een accountantsorganisatie met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang, verrichten geen andere werkzaamheden dan die van dagelijks beleidsbepaler van de accountantsorganisatie, tenzij hiervoor voorafgaande goedkeuring is verleend door het orgaan, bedoeld in artikel 22a, tweede lid.

E

Na artikel 22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 22a**

1. Een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om wettelijke controles te verrichten bij een organisatie van openbaar belang beschikt over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie.
2. Het stelsel van onafhankelijk intern toezicht, bedoeld in het eerste lid, omvat ten minste een orgaan dat belast is met het interne toezicht.
3. Indien een accountantsorganisatie als bedoeld in het eerste lid onderdeel uitmaakt van een netwerk, wordt het in het eerste lid bedoelde stelsel van onafhankelijk intern toezicht zodanig ingericht dat het ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland.
4. De personen, die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bedoeld in het eerste lid bepalen, of de personen die belast zijn met het bestuur van het onderdeel van het netwerk waarop ingevolge het derde lid het stelsel van onafhankelijk intern toezicht eveneens betrekking heeft, worden, zo nodig in afwijking van de artikelen 132, 134, 242 en 244 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, benoemd, geschorst en ontslagen door het orgaan dat belast is met het interne toezicht.
5. De personen die deel uitmaken van het orgaan dat belast is met het interne toezicht zijn onafhankelijk ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen of stemrechten in de accountantsorganisatie houden, en, indien het stelsel van onafhankelijk intern toezicht ingevolge het derde lid is ingericht, de personen die het dagelijks beleid bepalen van het onderdeel van het netwerk waarop het stelsel van onafhankelijk intern toezicht ook betrekking heeft en stemrechten in dat onderdeel houden.
6. Indien een accountantsorganisatie als bedoeld in het eerste lid onderdeel uitmaakt van een netwerk, mag ten hoogste één persoon die deel uitmaakt van het orgaan dat belast is met het interne toezicht gelieerd zijn aan een onderdeel van het netwerk dat niet in Nederland gevestigd is.
7. De Autoriteit Financiële Markten kan op aanvraag ontheffing verlenen van het vierde lid indien de accountantsorganisatie aantoont dat zij daaraan niet kan voldoen en dat de doeleinden die het stelsel van onafhankelijk intern toezicht beogen te bereiken anderszins worden bereikt. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld. De ontheffing kan worden gewijzigd of ingetrokken.
8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking



tot het in het eerste en tweede lid bedoelde stelsel van onafhankelijk intern toezicht. Deze regels hebben in elk geval betrekking op:

- a. de bevoegdheden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht;
- b. de inrichting van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht;
- c. de onderwerpen waarover het orgaan dat belast is met het interne toezicht dient te worden geïnformeerd.

F

Na artikel 25a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 25b**

Een externe accountant herstelt de tekortkomingen met betrekking tot een wettelijke controle.

G

In artikel 48a worden, onder vernummering van het zesde lid tot achtste lid, twee leden ingevoegd, luidende:

6. Indien een controledossier als bedoeld in het derde lid ziet op een organisatie van openbaar belang, deelt de accountantsorganisatie de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordeling van het betreffende controledossier door de Autoriteit Financiële Markten mede aan het auditcomité van de betrokken controlecliënt. De accountantsorganisatie doet de mededeling binnen zes weken na de dag waarop de Autoriteit Financiële Markten haar het afschrift, bedoeld in het vierde lid, heeft verstrekt.
7. De accountantsorganisatie stuurt onverwijld een afschrift van de mededeling, bedoeld in het zesde lid, aan de Autoriteit Financiële Markten.

H

Artikel 53, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na '14,' wordt ingevoegd: 14a,.
2. Na '16a,' wordt ingevoegd: 16b,.
3. Na '22,' wordt ingevoegd: 22a, eerste tot en met vierde lid,.
4. 'en 24b' wordt vervangen door:, 25b en 48, zesde en zevende lid.

I

Artikel 54, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na '14,' wordt ingevoegd: 14a,.
2. Na '16a,' wordt ingevoegd: 16b,.
3. Na '22,' wordt ingevoegd: 22a, eerste tot en met vierde lid,.
4. 'en 24b' wordt vervangen door:, 25b en 48, zesde en zevende lid.

J

Artikel 63c komt te luiden:

**Artikel 63c**

1. De Autoriteit Financiële Markten kan, in afwijking van artikel 63a, eerste lid, vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verkregen bij de vervulling van de haar ingevolge deze wet opgedragen taak, verstrekken aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht, de Financiële Inlichtingen Eenheid en het Openbaar Ministerie, voor zover de gegevens of inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken.



2. De Autoriteit Financiële Markten verstrekt geen vertrouwelijke gegevens of inlichtingen op grond van het eerste lid indien:
  - a. het doel waarvoor de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zullen worden gebruikt onvoldoende bepaald is;
  - b. het beoogde gebruik van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet past in het kader van het toezicht op financiële markten of op personen die op die markten werkzaam zijn;
  - c. de verstrekking van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zich niet zou verdragen met de Nederlandse wet of de openbare orde;
  - d. de geheimhouding van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet in voldoende mate is gewaarborgd;
  - e. de verstrekking van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen redelijkerwijs in strijd is of zou kunnen komen met de belangen die deze wet beoogt te beschermen; of
  - f. onvoldoende is gewaarborgd dat de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.
3. Voor zover de gegevens of inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, zijn verkregen van een toezichthoudende instantie, verstrekt de Autoriteit Financiële Markten deze niet aan De Nederlandsche Bank N.V. of aan een andere toezichthoudende instantie, tenzij de toezichthoudende instantie waarvan de gegevens of inlichtingen zijn verkregen uitdrukkelijk heeft ingestemd met de verstrekking van de gegevens of inlichtingen en in voorkomend geval heeft ingestemd met het gebruik voor een ander doel dan waarvoor de gegevens of inlichtingen zijn verstrekt.
4. Indien een instantie als bedoeld in het eerste lid aan de Autoriteit Financiële Markten die de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen op grond van dat lid heeft verstrekt, verzoekt om die vertrouwelijke gegevens of inlichtingen te mogen gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verstrekt, willicht de Autoriteit Financiële Markten dat verzoek slechts in:
  - a. indien het beoogde gebruik niet in strijd is met het eerste, tweede of derde lid; en
  - b. voor zover die instantie op een andere wijze dan in deze wet voorzien met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke procedures voor dat andere doel de beschikking over die gegevens of inlichtingen zou kunnen verkrijgen.
5. Indien een instantie als bedoeld in het eerste lid, het voornemen heeft toepassing te geven aan de bevoegdheid tot het bij de Autoriteit Financiële Markten vorderen van de uitlevering van een voor inbeslagneming vatbaar voorwerp of aan de bevoegdheid tot het vorderen van de inzage of een afschrift van bescheiden als bedoeld in artikel 96a, 105 of 126a van het Wetboek van Strafvordering, of artikel 18 of 19 van de Wet op de economische delicten, en de vordering betreft vertrouwelijke gegevens of inlichtingen als bedoeld in artikel 63a, stelt die instantie voorafgaand aan de uitoefening van haar bevoegdheid de Autoriteit Financiële Markten in de gelegenheid haar zienswijze hierover kenbaar te maken.

K

In artikel 67, eerste lid, onderdeel a, wordt '16a' vervangen door: 16b.

## ARTIKEL II

**Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 129a, tweede lid, komt te luiden:

2. De uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming over het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders en over de verlening van de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant als bedoeld in artikel 27 van de Wet toezicht accountantsorganisaties indien de algemene vergadering niet tot opdrachtverlening is overgegaan.

B

Artikel 239a, tweede lid, komt te luiden:

2. De uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming over het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders en over de verlening van de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant als bedoeld in artikel



27 van de Wet toezicht accountantsorganisaties indien de algemene vergadering niet tot opdrachtverlening is overgegaan.

C

In artikel 393, tweede lid, worden de tweede tot en met vierde volzin vervangen door: Gaat deze daartoe niet over, of ontbreekt deze, dan is de raad van commissarissen bevoegd. Ontbreekt een raad van commissarissen, dan is het bestuur bevoegd. De aanwijzing van een accountant wordt door generlei voordracht beperkt. De opdracht kan worden ingetrokken door de algemene vergadering en door degene die haar heeft verleend.

D

Artikel 427, eerste lid, komt te luiden:

1. In deze afdeling wordt onder verzekeringsmaatschappij verstaan: een financiële onderneming met zetel in Nederland die ingevolge de Wet op het financieel toezicht het bedrijf van verzekeraar mag uitoefenen of de werkzaamheden van een entiteit voor risico-acceptatie mag verrichten, en waarop artikel 2:26a, 2:27, 2:48, 2:49b of 2:54a van die wet van toepassing is.

### ARTIKEL III

De **Wet tuchtspraak accountants** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 22, eerste lid, vervalt: binnen drie jaar nadat klager heeft geconstateerd of redelijkerwijs heeft kunnen constateren dat het handelen of nalaten in strijd is met het bij of krachtens de Wet toezicht accountantsorganisaties of de Wet op het accountantsberoep bepaalde of met het belang van een goede uitoefening van het accountantsberoep,.

B

In artikel 23, vierde lid, wordt 'of de voorzitter van de beroepsorganisatie' vervangen door:, het openbaar ministerie, het Bureau Financieel Toezicht of de beroepsorganisatie.

C

In de artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid, 9, eerste en tweede lid, 22, tweede lid, 30, aanhef en onderdeel b, 38, zevende lid, 41, eerste lid, onderdeel b, 41, derde lid, 44, eerste lid, onderdeel b, 44, derde lid en 46, eerste en tweede lid, wordt 'de voorzitter van de beroepsorganisatie' vervangen door: de beroepsorganisatie.

### ARTIKEL IV

Na artikel 3:70 van de **Wet op het financieel toezicht** wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### Artikel 3:70a

Een premiepensioeninstelling met zetel in Nederland maakt binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de jaarrekening en het bestuursverslag overeenkomstig titel 9, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op, met dien verstande dat de in de artikelen 395a, 396 en 397 van genoemd wetboek geformuleerde uitzonderingen niet van toepassing zijn.

### ARTIKEL V

Bijlage I bij de **Wet bekostiging financieel toezicht** wordt als volgt gewijzigd:

1. In het onderdeel 'Toezichthouder: AFM' worden na de categorie 'Onderdeel Wta.05: toetsing persoon niet in combinatie met een aanvraag/wijziging vergunning' twee categorieën met de daarbij weergegeven codes, eenmalige toezichthandelingen en tarieven ingevoegd:



<b>Onderdeel Wta.A6: toetsing persoon in combinatie met een aanvraag/wijziging vergunning</b>	<b>In het onderstaande geval Wta.A6.01, waarbij sprake is van een aanvraag/wijziging van een vergunning of van een inschrijving, brengt de AFM aanvullend een bedrag in rekening voor de toetsing van een persoon</b> Wta.A6	Het op grond van artikel 16 van de Wet toezicht accountantsorganisaties vaststellen van de geschiktheid van een persoon ten behoeve van ten behoeve van de behandeling van een aanvraag tot verlening van een vergunning als bedoeld in de onderdelen Wta.A1.01, Wta.A1.02, Wta.A1.03	€ 7.000
<b>Onderdeel Wta.A7: toetsing persoon niet in combinatie met een aanvraag/wijziging vergunning</b>	<b>In het onderstaande geval Wta.A7.01, waarbij geen sprake is van een aanvraag/wijziging van een vergunning of van een inschrijving, brengt de AFM een bedrag in rekening voor de toetsing van een persoon</b> Wta.A7	Het op grond van artikel 16 van de Wet toezicht accountantsorganisaties vaststellen van de geschiktheid van een persoon	€ 7.000

## ARTIKEL VI

1. Natuurlijke personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie bepalen worden tot zes maanden na dat tijdstip, geacht geschikt te zijn in de zin van artikel 16, derde lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een beoordeling van die geschiktheid.
2. Natuurlijke personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet belast zijn met het bestuur van het netwerkonderdeel bedoeld in artikel 16, vierde lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, worden tot zes maanden na dat tijdstip, geacht geschikt te zijn in de zin van dat artikel, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een beoordeling van die geschiktheid.
3. Personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet binnen een accountantsorganisatie belast zijn met het interne toezicht worden tot een jaar na dat tijdstip, geacht geschikt te zijn in de zin van artikel 16, vijfde lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een beoordeling van die geschiktheid.

## ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

## ARTIKEL VIII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Financiën,*

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## ALGEMEEN DEEL

### 1. Aanleiding wetsvoorstel

Op 1 oktober 2006 is de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta') in werking getreden tegen de achtergrond van een aantal affaires en daarop volgende internationale initiatieven om het accountantsberoep nader te reguleren. Met de komst van de Wta is een vergunningenstelsel ingevoerd en zijn doorlopende voorschriften geïntroduceerd voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten. Ook is op deze organisaties van de beroepsgroep onafhankelijk, publiek toezicht ingevoerd, dat wordt uitgeoefend door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Sinds de invoering van de Wta heeft de AFM in alle delen van de sector (in de praktijk vaak onderverdeeld in de zogenoemde Big-4-accountantsorganisaties, overige oob-accountantsorganisaties en niet-oob-accountantsorganisaties) een eerste onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de wettelijke controles die door accountantsorganisaties worden uitgevoerd.<sup>1</sup> Hieruit kwam naar voren dat de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles door de AFM te vaak moet worden aangemerkt als 'onvoldoende'. Ook heeft zich de afgelopen jaren een reeks aan incidenten voorgedaan, die het vertrouwen in de accountant verder hebben ondergraven. Hierdoor is een maatschappelijke discussie op gang gekomen over (de toekomst van) het accountantsberoep.

Mede gelet op voornoemde onderzoeksresultaten van de AFM en incidenten, heeft de Tweede Kamer in vervolg op het Algemeen Overleg van 14 mei 2014 een motie aangenomen van het lid Nijboer waarin de regering wordt verzocht om 'met de accountancysector in gesprek te gaan met als doel om deze tegelijk met de rapportage van de AFM in september met voorstellen te laten komen en de Tweede Kamer daarover te informeren'.<sup>2</sup>

In september 2014 heeft de AFM een kantoor specifieke rapportage gepubliceerd met de uitkomsten van de één-meting naar de kwaliteit van wettelijke controles die door de Big 4-accountantsorganisaties worden verricht.<sup>3</sup> Daaruit blijkt dat de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles ten opzichte van de nulmeting gemiddeld slechts licht is toegenomen en dat het aantal wettelijke controles dat door de AFM als 'onvoldoende' is aangemerkt, nog steeds te hoog is.

Naar aanleiding van de motie Nijboer is in september 2014 ook het rapport van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants ter verbetering van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de accountantscontrole verschenen (hierna ook: het NBA-rapport 'In het publiek belang').<sup>4</sup> Dit rapport bevat een totaal pakket aan maatregelen die beogen de kwaliteit van de accountantscontrole te verbeteren.

Ten derde heeft, gelet op artikel 79 van de Wta, een evaluatie plaatsgevonden van de doeltreffendheid van de Wta en de effecten van de Wta in de praktijk.<sup>5</sup>

Uit de wetsevaluatie rijst het beeld dat de invoering van de Wta en van publiek, onafhankelijk toezicht door de AFM over het algemeen als positief wordt ervaren. Uit de evaluatie is niet gebleken dat voorschriften opgenomen in de Wta, of bij of krachtens de Wta gesteld, niet doeltreffend zijn en daarom zouden kunnen worden geschrapt. Wel bevat de evaluatie een aanbeveling om nader te onderzoeken of het soort organisaties dat wordt aangemerkt als organisatie van openbaar belang (oob's) dient te worden uitgebreid, bijvoorbeeld met bepaalde instellingen die met publiek geld worden gefinancierd. Op grond van artikel 2 van de Wta kunnen aanvullende categorieën van ondernemingen of instellingen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als organisatie van openbaar belang. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2015 heeft de Minister van Financiën aangekondigd dat gebruik zal worden gemaakt van deze mogelijkheid en is het voornemen geuit om het merendeel van de woningcorporaties, netbeheerders, grote pensioenfondsen en grote instellingen voor het wetenschapsbeleid aan te merken als oob in de zin van de Wta<sup>6</sup>. De komende

<sup>1</sup> Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking d.d. 1 september 2010 (aangaande Big-4 kantoren), rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar kwaliteit accountantscontrole en stelsel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking bij negen OOB-vergunninghouders d.d. 21 maart 2013, Themaonderzoek niet-OOB accountantsorganisaties, Deel 1: NBA-kantoren, d.d. 11 juli 2013 en Themaonderzoek niet-OOB accountantsorganisaties, Deel 2: SRA-kantoren, d.d. 26 november 2013.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 681, nr. 9.

<sup>3</sup> Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties, AFM, 25 september 2014.

<sup>4</sup> In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014.

<sup>5</sup> Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta'), Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2014.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 6.



periode zal deze aanpassing (in de Wta) in een separaat wetgevingstraject worden uitgewerkt.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 september 2014 heeft de Minister van Financiën aangekondigd dat hij voornemens is om, mede gelet op de ernst van de bevindingen van de AFM, aanvullende wettelijke maatregelen te nemen.<sup>7</sup> Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan dit voornemen. De maatregelen zien met name op de governance van accountantsorganisaties en de bevoegdheden van de AFM en beogen de kwaliteit van de accountantscontroles te verbeteren.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft gevolgen voor accountantsorganisaties, externe accountants en controlecliënten. Op dit moment treft de sector zelf de nodige maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle. Ten aanzien van een aantal onderwerpen acht het kabinet het noodzakelijk aanvullende wettelijke maatregelen te treffen. Gelet op het grote maatschappelijke belang van goed uitgevoerde wettelijke controles bij oob's, wordt het wettelijk vastleggen van een verplicht stelsel van onafhankelijk intern toezicht met duidelijk omschreven bevoegdheden noodzakelijk geacht bij accountantsorganisaties die deze controle verrichten. De governance van deze accountantsorganisaties wordt verder versterkt door de introductie van een geschiktheidseis voor dagelijks beleidsbepalers, personen die fungeren als bestuurder van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland en de personen die belast zijn met het interne toezicht. De AFM is bevoegd deze geschiktheid te toetsen. Ook wordt in het wetsvoorstel opgenomen dat het bestuur van een controlecliënt niet langer primair bevoegd is om de opdracht voor de wettelijke controle te verlenen aan de accountant, maar enkel de algemene vergadering van aandeelhouders, of de raad van commissarissen. Enkel wanneer een algemene vergadering, of raad van commissarissen ontbreekt, is het bestuur bevoegd. Het wetsvoorstel bevat hiertoe een wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Voorgesteld wordt daarnaast accountantsorganisaties te verplichten om de resultaten van een toetsing van een controledossier op grond van artikel 48a, derde lid, te delen met het auditcomité, indien de betreffende controlecliënt een oob is. Bovendien wordt het als lacune in de bestaande wetgeving beschouwd dat het niet verplicht is voor accountantsorganisaties en externe accountants om herstelmaatregelen te treffen, indien tekortkomingen worden gesignaleerd bij het verrichten van wettelijke controles. Het lag reeds voor de hand dat dergelijke maatregelen worden getroffen, maar de verplichting voor accountantsorganisaties en externe accountants wordt nu expliciet in de wet verankerd. Daarnaast wordt voorgesteld om de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen de AFM en andere instanties uit te breiden ter versterking van de integriteit van de financiële sector. Ten slotte wordt een aantal wijzigingen in de Wet tuchtspraak accountants (Wtra) voorgesteld, waaronder een verlenging van de verjaringstermijn in tuchtzaken.

De sector heeft aangekondigd in de komende periode de maatregelen uit het NBA-rapport 'In het publiek belang' te implementeren. De maatregelen in dit rapport richten zich onder meer op kwaliteitsverbetering, cultuurverandering, verbetering van de transparantie over de inzichten van de accountant en het versterken van de governance in het publiek belang. De voorgestelde maatregelen zien onder meer op een intensievere betrokkenheid van de partners bij controledossiers, meer aandacht voor kwaliteitsreviews en een aanpassing van het beloningsbeleid waarbij kwaliteitscriteria de belangrijkste factor zijn voor variabele beloningen. De maatregelen hebben ook betrekking op het invoeren van een eed voor accountants en het versterken van de focus op de professioneel-kritische instelling. Voorts wordt in dit kader gewerkt aan een uitgebreidere controleverklaring en de mogelijkheid voor de accountant om een uitspraak te doen over het bestuursverslag. Er zal ook meer aandacht komen voor de bestrijding van fraude. De AFM monitort de implementatie van deze maatregelen nauwgezet en zal hierover rapporteren. Ook de NBA heeft een monitoringcommissie ingesteld. Indien de maatregelen onvoldoende voortvarend en effectief geïmplementeerd worden, kunnen nadere wettelijke maatregelen worden overwogen.

Vanwege de wijzigingen die dit wetsvoorstel bevat ten aanzien van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is het wetsvoorstel mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie opgesteld.

## 2. Inhoud wetsvoorstel

### *2.1. Geschiktheidstoets dagelijks beleidsbepalers en toezichthouders bij een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om wettelijke controles bij oob's te verrichten*

Het is van belang dat een accountantsorganisatie wordt aangestuurd door personen die beschikken over de juiste kennis, vaardigheden en competenties voor een bestuurder of interne toezichthouder. Voor accountantsorganisaties gelden momenteel alleen regels over de betrouwbaarheid, deskundigheid en vakbekwaamheid van dagelijks beleidsbepalers. In dit wetsvoorstel wordt een geschikt-

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 2.



heidseis geïntroduceerd voor dagelijks beleidsbepalers, personen die fungeren als bestuurder van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland en personen belast met het interne toezicht van accountantsorganisaties met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles van oob's. Onder dagelijks beleidsbepalers worden, onder meer, begrepen de leden van het bestuur van de vergunninghoudende accountantsorganisatie. Deze personen moeten geschikt zijn ten aanzien van de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie met een vergunning om oob-controles te verrichten. Hiermee wordt gewaarborgd dat de bestuurders en het bestuur als geheel de juiste prioriteiten stellen, ter zake kundig zijn en elkaar aanvullen, zodat alle voor een bestuur noodzakelijke competenties en vaardigheden aanwezig zijn. Dit geldt op gelijke wijze voor het orgaan dat belast wordt met het intern toezicht binnen de oob-accountantsorganisatie, dat in dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld. Op dit moment gelden al wettelijke regels voor het toetsen van de geschiktheid van dagelijks beleidsbepalers van financiële ondernemingen, zoals banken en verzekeraars. Net als bij de regels in de financiële sector wordt er voor gekozen om de open geschiktheidsnorm niet door middel van regelgeving in te vullen. Het wordt overgelaten aan de toezichthouders hier nadere maatstaven aan te verbinden. Het werken met open normen maakt het mogelijk om op maat toegesneden eisen te stellen, afhankelijk van het concrete geval. Met een geschiktheidstoets beoordeelt de toezichthouder zowel de individuele als de collectieve geschiktheid van de personen die het dagelijks beleid van de instelling of organisatie bepalen. Deze geschiktheid bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. De deskundigheidseis ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing, die thans voor dagelijks beleidsbepalers van alle accountantsorganisaties geldt, zal onderdeel uit gaan maken van de geschiktheidseis voor deze dagelijks beleidsbepalers van oob-accountantsorganisaties. Voor dagelijks beleidsbepalers van accountantsorganisaties met een vergunning die niet mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang, zal de deskundigheidseis ook blijven bestaan, maar deze dagelijks beleidsbepalers zullen dus niet aan de bredere geschiktheidseis worden onderworpen. De geschiktheid van (kandidaat) dagelijks beleidsbepalers en personen belast met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de oob-accountantsorganisatie zal, voordat zij die functie mogen vervullen, worden getoetst door de AFM. Een eenmaal getoetste persoon dient blijvend te voldoen aan de vereiste geschiktheid. In artikel V wordt een overgangsregeling opgenomen ten aanzien van de geschiktheidstoetsing van zittende dagelijks beleidsbepalers, dagelijks beleidsbepalers van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland en personen belast met het interne toezicht. Op basis van deze regeling worden zittende dagelijks beleidsbepalers in beginsel tot zes maanden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geschikt geacht voor de uitoefening van hun functie. Zittende personen belast met het interne toezicht worden in beginsel tot een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geacht geschikt te zijn.

## *2.2. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht*

Dit wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor accountantsorganisaties die een vergunning hebben voor het verrichten van wettelijke controles bij oob's om over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te beschikken. Onderdeel daarvan is in ieder geval een orgaan dat belast is met het interne toezicht. Bij de accountantsorganisaties die een stelsel van onafhankelijk intern toezicht kennen, worden verschillen gesignaleerd in de manier waarop het toezicht wordt vormgegeven en uitgeoefend. Het maatschappelijk belang van goed uitgevoerde wettelijke controles bij oob's wordt echter dermate groot geacht dat een wettelijk verplicht stelsel van onafhankelijk intern toezicht, dat voldoet aan een aantal duidelijk omschreven vereisten, noodzakelijk is voor accountantsorganisaties die wettelijke controles bij oob's verrichten. De voorgestelde wettelijke regeling voorziet hierin. Onafhankelijk intern toezicht op de accountantsorganisatie biedt meer waarborgen voor een lange termijn beleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid. Hierdoor zal naar verwachting ook de kwaliteit van de wettelijke controle verbeteren.

Op grond van het wetsvoorstel dient elke oob-accountantsorganisatie te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht dat zich richt op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie. Het stelsel van intern toezicht dient te voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Het stelsel omvat ten minste een orgaan dat belast is met het interne toezicht. Indien de accountantsorganisatie onderdeel is van een netwerk, dient het stelsel van intern toezicht bovendien zodanig te worden ingericht dat het toezicht ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland. Ook dient het stelsel van intern toezicht te voldoen aan de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de bevoegdheden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht, de inrichting van het stelsel van intern toezicht en de onderwerpen waarover het orgaan dient te worden geïnformeerd. In het kader van het stelsel van intern toezicht moeten procedures en maatregelen worden getroffen die waarborgen dat het interne toezicht onafhankelijk en efficiënt kan worden uitgeoefend. Daarbij valt te denken aan regels over de informatievoorziening en rapportageverplichtingen aan het orgaan dat belast is met het interne toezicht, maar ook verschillende





vormen van *checks and balances* die het orgaan in staat stellen om in te grijpen bij belangenverstrengelingen binnen de accountantsorganisatie die een negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle.

De voorwaarden die worden gesteld aan het stelsel van onafhankelijk intern toezicht beogen onder meer te waarborgen, in overeenstemming met de brief van 25 september 2014 aan de Tweede Kamer<sup>8</sup> dat dit stelsel op een zo uniform mogelijke wijze wordt vormgegeven bij alle vergunninghoudende oob-accountantsorganisaties. De voorgestelde wettelijke regeling is niet toegesneden op één of meer specifieke rechtsvormen, zoals de naamloze vennootschap of de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Daardoor kunnen de accountantsorganisaties, met inachtneming van de wettelijke regeling, zelf kiezen hoe zij het stelsel van intern toezicht, waaronder het orgaan dat belast is met het interne toezicht, inpassen binnen de eigen organisatie en rechtsvorm.

### 2.3. Delen van toezichtsbevindingen

In dit wetsvoorstel wordt een verplichting opgenomen voor accountantsorganisaties om de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordeling van een verrichte wettelijke controle te delen met het auditcomité van de controlecliënt, indien de betreffende cliënt een oob is. Op grond van artikel 48a Wta beoordeelt de AFM ten minste eenmaal in de drie jaar of accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij oob's voldoen aan het bij of krachtens de Wta bepaalde. Van deze beoordeling stelt de AFM een verslag op met de voornaamste bevindingen en conclusies en verstrekt daarvan een afschrift aan de accountantsorganisatie.

Zoals de AFM ook heeft aangegeven in haar rapport van 25 september 2014 is het voor de kwaliteit van de wettelijke controle van belang dat accountantsorganisaties en (auditcomités van) controlecliënten met elkaar in gesprek gaan over de uitkomsten van onderzoeken naar de kwaliteit van wettelijke controles, waaronder de onderzoeken van de AFM. Hiervoor is noodzakelijk dat het auditcomité van de controlecliënt voldoende informatie heeft om de kwaliteit van hun accountant adequaat te kunnen evalueren. De onderzoeksuitkomsten van de AFM kunnen in dit kader een belangrijke informatiebron zijn. Het is van belang dat ook de controlecliënt op de hoogte is van het feit dat de AFM bepaalde gebreken heeft geconstateerd bij de uitgevoerde wettelijke controle, zodat de controlecliënt indien nodig ook zelf gepaste maatregelen tegen de accountant kan nemen.

Op grond van artikel 63a Wta geldt het uitgangspunt dat vertrouwelijke gegevens in de zin van die wet tussen de AFM en de accountantsorganisatie blijven, behoudens de gevallen waarin verstrekking is toegestaan op grond van de Wta. Gezien het belang van de onderzoeksbevindingen van de AFM wordt in dit wetsvoorstel een verplichting geïntroduceerd voor accountantsorganisaties om de voornaamste onderzoeksuitkomsten te verstrekken aan het auditcomité van de controlecliënt, indien de controlecliënt een oob is. Gekozen is voor een beperking tot het delen van bevindingen indien de controlecliënt een oob is, omdat een uitzondering op de bestaande geheimhoudingsbepalingen een ingrijpende maatregel is. In het geval van oob-controlecliënten wordt gemeend dat de bijzondere maatschappelijke waarde die wordt gehecht aan (wettelijke controle van) de jaarrekening het rechtvaardigt dat het auditcomité van de oob inzicht krijgt in de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordeling van de Autoriteit Financiële Markten, zodat deze daardoor een betere dialoog kan voeren met de controlerende accountantsorganisatie.

De accountantsorganisatie dient de voornaamste bevindingen en conclusies aan de controlecliënt mede te delen aan de accountantsorganisatie binnen zes weken nadat de Autoriteit Financiële Markten een afschrift daarvan aan de accountantsorganisatie heeft verstrekt. Deze termijn geeft de accountantsorganisatie de mogelijkheid om de voornaamste bevindingen en conclusies van de Autoriteit Financiële Markten te bestuderen en haar eigen reactie daarop te formuleren. De accountantsorganisatie dient onverwijld een afschrift van de mededeling aan de Autoriteit Financiële Markten te sturen.

### 2.4. Afdwingen van herstelmaatregelen

In dit wetsvoorstel wordt in de artikelen 14a en 25b van de Wta een nieuwe verplichting voor accountantsorganisaties en externe accountants opgenomen om tekortkomingen met betrekking tot het verrichten van wettelijke controles te herstellen. Accountantsorganisaties dienen er zorg voor te dragen in geval van geconstateerde tekortkomingen gepaste maatregelen worden genomen om eventuele onregelmatigheden te herstellen en herhaling in de toekomst te voorkomen. Op externe accountants rust de verplichting om de tekortkomingen te herstellen. Het zal afhangen van de tekortkoming of, en welke, herstelmaatregelen getroffen dienen te worden.

De betreffende tekortkomingen kunnen zowel gedurende het verrichten van de wettelijke controle geconstateerd worden, als achteraf. De tekortkomingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op individuele wettelijke controles of het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Tekortkomingen kunnen

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 2.



worden geconstateerd door de AFM, maar bijvoorbeeld ook door een andere (externe) toezichthouder, door de accountantsorganisatie of de externe accountant zelf. Indien niet of onvoldoende herstelmaatregelen worden getroffen kan de AFM handhavend optreden, onder meer door het geven van een aanwijzing of last onder dwangsom. Overigens worden accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij oob's en externe accountants op grond van artikel 26, achtste lid, van Verordening (EU) 537/2014, verplicht aanbevelingen van toetsingen van de AFM op te volgen. In het betreffende artikellid van de verordening is bepaald dat bevindingen en conclusies van een toetsing op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan, waaronder bevindingen en conclusies die verband houden met een transparantieverlag, vóór de afronding van een verslag worden meegedeeld aan en besproken met de externe accountant of de accountantsorganisatie waarbij de toetsing is verricht. De externe accountant of de accountantsorganisatie volgt de aanbevelingen van toetsing binnen een redelijke, door de AFM vastgestelde termijn op. In geval van aanbevelingen over het interne stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie is deze termijn niet langer dan twaalf maanden.

## *2.5. Benoeming accountant niet langer primair door bestuur*

In overeenstemming met de toezegging in het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Financiën van 13 november 2014, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid beperkt dat het bestuur van de controlecliënt de accountant benoemt. De verlening van de opdracht aan de accountant is geregeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van dit artikel wordt de opdracht in principe verleend door de algemene vergadering. Gaat deze daartoe niet over, dan is de raad van commissarissen bevoegd. Eerst wanneer deze ontbreekt of in gebreke blijft, is het bestuur van de controlecliënt bevoegd om de accountant te benoemen. De mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, wordt nu geschrapt, waardoor alleen de algemene vergadering bevoegd is, of de raad van commissarissen. Uitsluitend wanneer een entiteit niet beschikt over een algemene vergadering of een raad van commissarissen, zoals bij stichtingen het geval kan zijn, is het bestuur bevoegd. Op deze wijze wordt beter gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de accountant plaatsvindt. Het beperken van de mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, sluit tevens aan bij de Nederlandse Corporate Governance Code, waarin is bepaald dat de externe accountant wordt benoemd door de algemene vergadering, op voordracht van de raad van commissarissen.

## *2.6. Uitbreiding uitwisseling van informatie met andere instanties*

Bij het toezicht op de financiële sector zijn meerdere instanties betrokken. Naast de financiële toezichthouders DNB en de AFM zijn dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht, de Financiële Inlichtingen Eenheid en het Openbaar Ministerie. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen is noodzakelijk. Deze samenwerking en informatie-uitwisseling vindt vooral plaats binnen het permanente samenwerkingsverband 'Financieel Expertise Centrum' (FEC), dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector. In de praktijk van deze samenwerking is gebleken dat de wettelijke mogelijkheden van informatieverstrekking door de AFM aan de genoemde partijen op dit moment nog niet optimaal is, hetgeen de samenwerking en de informatie-uitwisseling minder effectief maakt. Het voorgestelde artikel 63c breidt de mogelijkheden voor uitwisseling van informatie uit en maakt dit regime in grote mate consistent met de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling die de AFM reeds heeft op basis van de Wet op het financieel toezicht.

## *2.7. Verlenging verjaringstermijn tuchtrecht*

Het klachtrecht kent op dit moment een verjaringstermijn. Bij het vaststellen van deze termijn vindt een afweging plaats tussen het algemeen belang dat met tuchtrechtspraak is gemoeid en het belang van de betrokken accountant. Een klacht dient thans te worden ingediend binnen drie jaar nadat de klager heeft geconstateerd of redelijkerwijs heeft kunnen constateren dat het handelen of nalaten van de accountant in strijd is met het bij of krachtens de Wta of de Wet op het accountantsberoep (Wab) bepaalde, doch uiterlijk binnen zes jaar nadat de gedraging plaatsvond. In de rechtspraak van het tuchtrecht van accountants blijkt dat vooral het vaststellen van het aanvangstijdstip van de subjectieve verjaringstermijn van drie jaar lastig is, terwijl met grote regelmaat klagers op basis van deze subjectieve verjaringstermijn geheel of gedeeltelijk in hun klacht niet-ontvankelijk worden verklaard.

In het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie Financiën van de Tweede Kamer op 14 mei 2014 inzake accountancy en bij brief van 25 september 2014 is aangegeven dat in dit wetsvoorstel een verlenging van de verjaringstermijn zou worden opgenomen, waarbij zou worden aangegeven hoe de verjaringstermijn in het tuchtrecht en in algemene zin en in vergelijkbare zin in andere wetgeving geregeld is.



Er zijn verschillende beroepen waaraan een systeem van tuchtrecht verbonden is, waarin verschillende verjaringstermijnen voor tuchtklachten worden gehanteerd. Zo kennen de drie juridische beroepen van gerechtsdeurwaarder, notaris en advocaat allen een systeem van tuchtrecht. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet (Kamerstukken II, 2014/15, 34 047) wordt de verjaringstermijn voor tuchtklachten inzake de juridische beroepen gelijk getrokken naar drie jaar, waarbij niet-ontvankelijkheid achterwege blijft als de gevolgen van het tuchtrechtelijk laakbaar handelen of nalaten redelijkerwijs pas nadien bekend zijn geworden. In dat geval verloopt de termijn voor het instellen van een klacht één jaar na de datum waarop de gevolgen redelijkerwijs als bekend geworden zijn aan te merken. Voor artsen en ander medisch personeel die onder het tuchtrecht voor de gezondheidszorg vallen is de verjaringstermijn op grond van artikel 65, vijfde lid, van Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg tien jaar en vangt aan op de dag na die waarop het desbetreffende handelen of nalaten heeft plaatsgevonden. Voor tuchtklachten tegen octrooigemachtigden geldt ingevolge artikel 23o van de Rijksoctrooiwet 1995 een verjaringstermijn van vijf jaar.

Uit het bovenstaande blijkt dat er in de praktijk verschillende verjaringstermijnen worden gehanteerd. Bij het bepalen van de verjaringstermijn vindt een afweging plaats tussen het algemeen belang dat met tuchtrechtspraak is gemoeid en het belang van de betrokken accountant. In het kader van dit algemene belang dienen tuchtklachten niet te snel te verjaren. In dit verband wordt verwezen naar een constatering uit de evaluatie van de Wta.<sup>9</sup> Hieruit blijkt ten aanzien van het aantal tuchtklachten dat 78% van de in het onderzoek betrokken klachten (gedeeltelijk) ontvankelijk zou zijn, indien de bestaande driejaars-verjaringstermijn sinds de inwerkingtreding van de Wtra in 2009 al zou zijn verlengd tot een zesjaars-verjaringstermijn.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de absolute verjaringstermijn voor tuchtklachten ten aanzien van accountants te handhaven op zes jaar en de subjectieve termijn van drie jaar (die bekendheid van de klager vereiste met het verwijtbare karakter van de gedragingen van de accountant) te schrappen. Hiertoe wordt een wijziging opgenomen van artikel 22 van de Wtra.

In de tuchtrechtspraak voor accountants is reeds een uiterste verjaringstermijn opgenomen van zes jaar nadat het handelen of nalaten van de accountant zich heeft voorgedaan, dus men is reeds bekend met deze termijn. Ook is deze termijn verdedigbaar gelet op de voormelde in de praktijk verschillende gehanteerde verjaringstermijnen van drie, vijf en tien jaar. Ten slotte houdt een verjaringstermijn van zes jaar voldoende rekening met het rechtszekerheidsbeginsel voor accountants. Met inachtneming van dit beginsel dient aan de hand van de omstandigheden van het geval te worden beoordeeld of rechtens aanvaardbaar is te achten dat een tuchtklacht die betrekking heeft op zaken die ten tijde van het indienen van de klacht in een ver verleden lagen inhoudelijk wordt beoordeeld. De rechtspositie van de accountants blijft gewaarborgd door de absolute verjaringstermijn van zes jaar. Deze termijn kan objectief worden vastgesteld en dient te voorkomen dat accountants gedurende een lange periode in onzekerheid verkeren over mogelijke tuchtrechtelijke procedures en sancties.

### **3. Relatie met implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen**

Het onderhavige wetsvoorstel hangt nauw samen met de implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen. In deze implementatiewet worden de wijzigingen opgenomen in de Wet toezichtaccountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2014/56/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen (PbEU 2014, L 158) en ter implementatie van verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (PbEU 2014, L 158) (hierna respectievelijk de wijzigingsrichtlijn en de verordening). De wijzigingsrichtlijn en verordening hebben tot doel het vertrouwen van het maatschappelijk verkeer in de getrouwheid van de door controlecliënten gepubliceerde jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen te versterken door de kwaliteit van binnen de Europese Unie verrichte wettelijke controles verder te verbeteren.

De verordening heeft rechtstreekse werking en bevat specifieke vereisten ten aanzien van wettelijke controles van jaarrekeningen van organisaties van openbaar belang. Mede gelet op de zorgwekkende uitkomsten van recente onderzoeken van de AFM, waaronder het rapport van 25 september 2014, over de kwaliteit van de wettelijke controle wordt het nodig geacht naast de implementatie van nieuwe Europese regels een aantal aanvullende wettelijke maatregelen te treffen die tot doel hebben de

<sup>9</sup> Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta'), Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2014. Overigens is de meerderheid van de respondenten in de evaluatie tegen uitbreiding van de verjaringstermijn in het tuchtrecht.



kwaliteit van de wettelijke controle verder te verbeteren. Deze aanvullende maatregelen zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

#### **4. Effecten bedrijfsleven; administratieve lasten en nalevingskosten**

In deze paragraaf worden de administratieve lasten en de nalevingskosten voor het bedrijfsleven beschreven als gevolg van dit wetsvoorstel. Voor de berekening van de gevolgen voor het bedrijfsleven is aangesloten bij de handleiding Meten is weten II voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voor de berekening van de nalevingskosten is gebruik gemaakt van de handleiding Meten inhoudelijke nalevingskosten bestaande regelgeving.

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven, in dit geval met name accountantsorganisaties, om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij alleen om informatieverplichtingen aan de overheid. Informatieverplichtingen aan derden worden bij de toetsing van regedruk beschouwd als inhoudelijke nalevingskosten. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven, zoals bijvoorbeeld accountantsorganisaties en controlecliënten, moeten maken voor het naleven van inhoudelijke verplichtingen. Inhoudelijke verplichtingen zijn alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van publieke doelen. De invoering van aanvullende maatregelen zal leiden tot initiële lasten en structurele effecten voor het bedrijfsleven.

##### *Initiële effecten bedrijfsleven*

Op grond van artikel 22a Wta dienen de accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang een orgaan te hebben, dat belast is met het intern toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie, en voor zover van toepassing, de andere onderdelen van het netwerk. Voor de werving, selectie en benoeming van kandidaten voor dit orgaan zullen de betrokken organisaties kosten moeten maken. De hoogte van deze kosten zullen per organisatie verschillen. Verwacht wordt dat hier gemiddeld 200 uren aan zal moeten worden besteed. In Nederland zijn er momenteel 10 accountantsorganisaties die beschikken over een vergunning om wettelijke controles uit te voeren bij organisaties van openbaar belang. Indien elke accountantsorganisatie 200 uren aan de werving en selectie zal moeten besteden tegen een gemiddeld uurtarief van € 60,-, dan zullen de kosten van de werving en selectie circa € 12.000,- per accountantsorganisatie bedragen. De accountantsorganisaties zullen daarnaast eenmalig moeten investeren in de aanpassing van statuten en bestuursreglementen. Per accountantsorganisatie worden deze kosten gemiddeld geschat op € 10.000,-. De initiële kosten in verband met de invoering van een orgaan dat belast is met het interne toezicht worden daarmee geschat op  $(10 \times € 12.000,- + 10 \times € 10.000,-) = € 220.000,-$ .

De geschiktheid van de dagelijks beleidsbepalers en de personen belast met het interne toezicht op het beleid zal op grond van artikel 16 Wta worden getoetst. Het gaat in totaal om ongeveer 115 dagelijks beleidsbepalers en leden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht bij accountantsorganisaties. Aangezien alle 115 personen, voor het verstrijken van de overgangstermijnen (genoemd in artikel V), moeten worden getoetst, leidt dit allereerst tot initiële effecten voor het bedrijfsleven. Daarnaast zijn er structurele effecten omdat de geschiktheidstoets opnieuw moet worden uitgevoerd indien een dagelijks beleidsbepaler of een persoon belast met toezicht op het beleid wordt vervangen.

Voor de toetsing door de toezichthouders dienen de accountantsorganisaties informatie over de geschiktheid van de dagelijks beleidsbepaler of lid van het orgaan dat belast is met het interne toezicht te verstrekken. Daarvoor wordt onder andere een toelichting verstrekt op de competenties en informatie over hoe de dagelijks beleidsbepaler of lid van het orgaan dat belast is met het interne toezicht de geschiktheid van de bestaande leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan aanvult. Dit kan in verschillende vormen worden gevraagd, bijvoorbeeld door middel van verklaringen van referenten maar ook gegevens en inlichtingen van de accountantsorganisaties zijn mogelijk. Daarnaast zullen ook individuele interviews worden afgenomen met kandidaten. Het verstrekken van deze informatie, voorbereiding en afname van het interview en het verkrijgen van eventuele additionele informatie zal gemiddeld twaalf uren kosten. Daarbij zijn verschillende tarieven van toepassing aangezien de werkzaamheden deels kunnen worden verricht door een personeelsmedewerker en deels door bijvoorbeeld de dagelijks beleidsbepaler of lid van het orgaan zelf. Ervan uitgaande dat een personeelsmedewerker ongeveer vier uur besteedt tegen een uurtarief van € 60,- en de dagelijks beleidsbepaler of lid van het toezichthoudend orgaan acht uur besteedt aan de geschiktheidstoets tegen een uurtarief van € 91,-, stijgen de totale administratieve lasten voor alle accountantsorganisaties met  $(115 \times (4 \text{ uur} \times € 60,- + 8 \text{ uur} \times € 91,-)) = € 111.320,-$ .



## Structurele effecten bedrijfsleven

De invoering van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht zal ook tot jaarlijkse nalevingskosten leiden, bestaande uit de bezoldiging van de personen die belast worden met dat toezicht. Ervan uitgaande dat in Nederland 10 accountantsorganisaties ten minste 3 leden benoemen, gaat het om ten minste 30 leden. Het gemiddelde salaris van een commissaris bedraagt in Nederland € 15.000,-, al staat het de betrokken organisaties vrij om andere vergoedingen toe te kennen. De nalevingskosten voor de accountantsorganisaties zijn dan ( $30 \times € 15.000,- =$ ) € 450.000,- per jaar, wanneer van het landelijk gemiddelde uitgegaan wordt. Ook zal de organisatie waarschijnlijk kosten maken voor de werving, selectie en benoeming van kandidaten voor het orgaan, wanneer deze wisselen.

De introductie van de geschiktheidstoets, die hiervoor reeds is toegelicht, zal ook tot structurele administratieve lasten leiden aangezien de geschiktheidstoets telkens moet worden uitgevoerd, zodra een dagelijks beleidsbepaler of persoon belast met het interne toezicht wordt vervangen. Verwacht wordt dat per jaar gemiddeld een vierde zal worden getoetst. Wanneer wordt uitgegaan van eerder genoemde gemiddelde uurtarieven, stijgen de totale administratieve lasten voor alle accountantsorganisaties met ( $115/4 \times (4 \text{ uur} \times € 60,- + 8 \text{ uur} \times € 91,-) =$ ) € 27.830,- per jaar.

### 5. Toezichtkosten

De aanvullende wettelijke maatregelen brengen extra kosten met zich mee voor de AFM om adequaat toezicht op grond van de nieuwe eisen te kunnen houden. Uitgangspunt voor de inschatting van de toezichtkosten naar aanleiding van dit wetsvoorstel is de huidige situatie. Op dit moment besteedt de AFM in totaal aan het toezicht 50.000 uur aan ongeveer 370 accountantsorganisaties (waaronder ook accountantsorganisaties die organisaties van openbaar belang controleren).

#### *Initiële toezichtkosten*

In de periode van eind september 2014 (brief Minister van Financiën met aankondiging aanvullende wettelijke maatregelen) tot medio 2017 (beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) maakt de AFM initiële toezichtkosten. Deze bestaan uit voorbereidingskosten, zoals de betrokkenheid van de toezichthouder bij de voorbereiding van wet- en regelgeving, inrichting van nieuwe bedrijfsprocessen en het opleiden van personeel. Deze voorbereidingen bedragen 0,2 fte voor de AFM. De gemiddelde kosten per fte bij de AFM bedragen € 171.000. De initiële toezichtkosten bedragen dan ook ( $0,2 \text{ fte} \times 2,75 \text{ jaar} \times € 171.000 =$ ) ongeveer € 95.000.

#### *Structurele toezichtkosten*

De schatting van de toezichtkosten na de initiële periode is gebaseerd op het hele scala aan relevante bevoegdheden voor het toezicht door de AFM. De te verwachten toename van de toezichtkosten van de AFM als gevolg van dit wetsvoorstel zijn primair toe te schrijven aan de geïntroduceerde geschiktheidstoets. Deze toets is van toepassing op de dagelijks beleidsbepalers van accountantsorganisaties met een vergunning voor het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang, de leden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht en de dagelijks beleidsbepalers van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland.

Naar verwachting worden ongeveer 115 personen getoetst op geschiktheid. Deze groep personen bestaat uit ongeveer 45 bestaande dagelijks beleidsbepalers, ongeveer 50 leden van een orgaan dat belast is met het interne toezicht en ongeveer 20 leden van het bestuur van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland. Na de initiële toetsing zal per jaar naar verwachting gemiddeld een vierde van de ongeveer 115 personen wijzigen, zodat de opvolgende persoon op geschiktheid zal worden getoetst.

De AFM zal de ongeveer 115 personen tussen de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot aan het moment waarop zij worden geacht geschikt te zijn op grond van de overgangsbepaling aan een initiële toets op geschiktheid onderwerpen. Het betreft een intensieve geschiktheidstoets, bestaande uit onder andere uitgebreide antecedentenonderzoeken. Vanwege de diepgang van deze geschiktheidstoets, verwacht de AFM dat een geschiktheidstoets ongeveer 40 uur kost. Het gemiddelde uurtarief van de AFM voor het toezicht op de Wta is € 175. De AFM verwacht in 2017 ongeveer 65 geschiktheidstoetsen te verrichten. Daarmee zijn de toezichtkosten van de geschiktheidstoetsen in 2017 ( $65 \text{ toetsen} \times 40 \text{ uur} \times € 175 =$ ) ongeveer € 455.000. In 2018 zal de AFM de overige 50 initiële geschiktheidstoetsen verrichten, alsmede een gewijzigd vierde deel van de in 2017 verrichtte geschiktheidstoetsen. De toezichtkosten van de geschiktheidstoetsen in 2018 ( $50 \text{ toetsen} + 65/4 \text{ toetsen} = 66 \text{ toetsen} \times 40 \text{ uur} \times € 175 =$ ) ongeveer € 465.000. Omdat na de initiële geschiktheidstoetsen naar verwachting per jaar gemiddeld een vierde van de ongeveer 115 personen op geschiktheid wordt getoetst, zullen de structurele toezichtkosten als gevolg van de geschiktheidstoets vanaf 2019



afnemen naar (115/4 toetsen x 40 uur x € 175 =) ongeveer € 200.000 per jaar.

Per geschiktheidstoets dient een accountantsorganisatie een vastgesteld tarief te betalen. Het uitgangspunt van dergelijke eenmalige verrichtingen is dat zij kostendekkend dienen te zijn. De AFM verwacht ongeveer 40 uur aan een geschiktheidstoets onder de Wta te besteden. Het tarief van een geschiktheidstoets wordt daarom vastgesteld op (40 uur x € 175 =) € 7.000. Hiermee komt het grootste deel van de toezichtkosten verbonden aan de geschiktheidstoetsingen te liggen bij de accountantsorganisaties die de meeste toetsingen laten uitvoeren.

## 6. Bespreking reacties consultatieversie

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is op 7 juli 2015 voor vijf weken ter consultatie aangeboden op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). De volgende partijen hebben een schriftelijke reactie gegeven op het gepubliceerde voorontwerp: de NBA, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), KPMG, Eumedion, Deloitte Holding B.V. (Deloitte), de SRA, de AFM, Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. en PricewaterhouseCoopers Accountants B.V. (gezamenlijk: PWC), Ernst & Young Accountants LLP (EY), Coöperatie Confirm u.a., Grant Thornton, de Vereniging VEB NCVB (VEB), mevrouw mr. E. Timmer, Mazars en VNO-NCW.

Mazars en Grant Thornton pleiten voor een uitbreiding van de geschiktheidseis naar accountantsorganisaties zonder oob-vergunning. Vanwege het maatschappelijk belang van de wettelijke controle van organisaties van openbaar belang wordt het gerechtvaardigd geacht om een meeromvattende geschiktheidseis met bijkomende kosten voor te schrijven voor oob-accountantsorganisaties. Voor accountantsorganisaties zonder oob-vergunning worden deze hogere kosten niet gerechtvaardigd geacht. Uitbreiding van de geschiktheidseis is daarom thans niet aan de orde.

Een aantal partijen (de NOB, de NBA, PWC en EY) maakt bezwaar tegen de benoeming en het ontslag van het bestuur van het netwerkonderdeel waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald door het toezichthoudend orgaan. Zij menen dat dit zou moeten geschieden door de stemgerechtigden, na een bindende voordracht door het toezichthoudend orgaan. De voorgestelde benoeming en ontslag biedt evenwel de meeste waarborgen voor een onafhankelijke benoemingsprocedure en is in overeenstemming met de brief van 25 september 2014 aan de Tweede Kamer.<sup>10</sup>

Op verzoek van diverse partijen is in de artikelsgewijze toelichting een nadere toelichting verschaft op artikel 63c Wta en de waarborgen die gelden voor de wijze waarop de AFM omgaat met de bevoegdheid om informatie te delen die zij uit hoofde van haar toezicht verkrijgt. De suggestie van VNO-NCW, om te bepalen dat controlecliënten op de hoogte moeten worden gesteld bij informatie-uitwisseling door AFM, is niet overgenomen. Evenmin is het voorstel van Mazars, om afzonderlijke rechtsbescherming te bieden tegen de informatieverstrekking op grond van artikel 63c, gevolgd. Uitwisseling van informatie zal aan de orde komen in situaties waarbij de integriteit van de financiële sector in het geding is (bijvoorbeeld bij signalen van fraude, corruptie, witwassen of andere strafbare feiten). Het informeren van controlecliënten dat informatie is uitgewisseld doet afbreuk aan de nuttige toepassing van de bevoegdheid van de AFM om informatie te delen met toezichthoudende instanties. Het toepassen van de bevoegdheid om informatie te delen is geënt op artikel 1:93 van de Wet op het financieel toezicht. Tegen de toepassing van die bevoegdheid kan evenmin bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld. De NBA heeft voorgesteld om in artikel 63c lid 1 Wta te bepalen dat informatie alleen wordt verstrekt indien dit 'noodzakelijk' (in plaats van 'dienstig') is voor de uitoefening van de wettelijke taken van de in het eerste lid genoemd instanties. De term 'noodzakelijk' wekt in dit verband echter te zeer de suggestie dat informatie alleen kan worden verstrekt indien deze onmisbaar is in het kader van een (in te stellen/lopend) onderzoek. Deze beoordeling kan door de AFM redelijkerwijs niet worden gemaakt. Wel kan de AFM beoordelen of de informatie dienstig kan zijn, gelet op de wettelijke taak van een instantie. Bovendien zijn in het tweede lid adequate waarborgen opgenomen ten aanzien van de uitwisseling van informatie.

Confirm heeft gepleit voor de benoeming van de accountant door het bestuur en de algemene vergadering, dan wel raad van commissarissen, gezamenlijk. Dit zou echter een onafhankelijke benoeming van de accountant onvoldoende waarborgen.

PWC heeft opgeroepen om in het wetsvoorstel een regeling op te nemen die erin voorziet dat uitgebreidere informatieverstrekking door de gecontroleerde onderneming over strategie en continuïteitsrisico's (inclusief een continuïteitsanalyse) wordt opgenomen in het jaarverslag of de jaarrekening van de onderneming, zodat de accountant hierover kan rapporteren aan het maatschappelijk verkeer. De Werkgroep Toekomst Accountantsberoep van de NBA heeft in haar rapport van 25 september 2014

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 2.



eveneens voorgesteld om een onderneming te verplichten om in het bestuursverslag standaard een risicoparagraaf, een continuïteitsanalyse en corporate governance-informatie op te nemen. Vervolgens zou de accountant in een (afzonderlijke) beoordelingsverklaring, een oordeel moeten geven over deze analyse van (de directie van) de onderneming. De NBA heeft daarop aangekondigd dit advies van de Werkgroep nader te zullen onderzoeken. Het lijkt op dit moment zinvol om de bevindingen van de NBA af te wachten alvorens daarover conclusies te trekken. Bij de beoordeling van de bevindingen van de NBA zullen de suggesties van PWC worden meegenomen in de belangenafweging.

Eumedion heeft aandacht gevraagd voor de inschatting van het gemiddelde salaris van een commissaris in het kader van de berekening van de nalevingskosten. Naar het oordeel van Eumedion is de inschatting te laag. Bij de berekening van de nalevingskosten is uitgegaan van het gemiddelde salaris van een commissaris in Nederland. Accountantsorganisatie kunnen er voor kiezen om een hoger salaris toe te kennen, maar zijn hier geenszins toe verplicht.

Mazars, SRA en Grant Thornton pleiten voor de handhaving van de verjaringstermijn van drie jaar bij tuchtrechtzaken. Op dit moment bestaan de subjectieve verjaringstermijn van drie jaar en de objectieve verjaringstermijn van zes jaar naast elkaar: de klacht moet binnen drie jaar vanaf het moment van wetenschap worden ingediend, en in ieder geval binnen zes jaar vanaf dat moment. De zesjaarstermijn die nu wordt voorgesteld, is dus niet nieuw. In de rechtspraak van het tuchtrecht van accountants blijkt dat vooral het vaststellen van het aanvangstijdstip van de subjectieve verjaringstermijn van drie jaar lastig is, terwijl met grote regelmaat klagers op basis van deze subjectieve verjaringstermijn geheel of gedeeltelijk in hun klacht niet-ontvankelijk worden verklaard. Een objectieve verjaringstermijn waarbij geen vaststelling dient plaats te vinden over het moment van wetenschap verdient daarom de voorkeur. Verder vindt bij het bepalen van de verjaringstermijn een afweging plaats tussen het algemeen belang dat met tuchtrechtspraak is gemoeid en het belang van de betrokken accountant. Afgaande op de resultaten van de evaluatie van de Wta en het belang van de accountant wordt een objectieve verjaringstermijn van zes jaar hier gepast geacht.

Het voorontwerp is ook besproken met de Commissie vennootschapsrecht. Wat betreft het toezicht houdend orgaan heeft de Commissie in overweging gegeven zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor buitenlands rechtsvormen zou het interne toezicht apart moeten worden geregeld. Voorts heeft de Commissie geadviseerd dat het toezichthoudend orgaan gaat functioneren op het niveau van de accountantsorganisatie. In het kader van het voorstel voor de benoeming van de accountant heeft de Commissie aandacht gevraagd voor rechtsvormen zonder algemene vergadering en raad van commissarissen, alsmede voor de benoeming van de accountant bij een one-tier board. Met de overwegingen van de Commissie is rekening gehouden.

Een aantal consultatiereacties gaat in op onderwerpen die zullen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, die separaat geconsulteerd zal worden. Om die reden wordt hier niet ingegaan op die onderwerpen. In een aantal consultatiereacties werd aandacht gevraagd voor onderwerpen die niet worden bestreken door het wetsvoorstel. Deze opmerkingen zullen worden meegenomen bij de belangenafweging van de betreffende beleids- en wetgevingsgebieden.

## **Artikelsgewijze Toelichting**

### **Artikel I Wet toezicht accountantsorganisaties**

#### **A**

In artikel 4 wordt de voorhangprocedure geschrapt voor wat betreft een algemene maatregel van bestuur die wijzigingen bevat van de bijlage bij de Wta. In deze bijlage wordt bepaald welke controles worden beschouwd als wettelijke controles. Het bijhouden van deze lijst is veelal technisch van aard en onderhoudsgevoelig, onder meer vanwege wijzigingen in de onderliggende wetgeving waardoor de verwijzingen in de bijlage bij de Wta veelvuldig aanpassing behoeven. Gelet op dit technische karakter wordt voorgesteld de voorhangprocedure voor artikel 1, tweede lid, te schrappen.

#### **B**

Er wordt een nieuw artikel 14a opgenomen in de Wta op grond waarvan een accountantsorganisatie er voor dient te zorgen dat tekortkomingen met betrekking tot het verrichten van een wettelijke controle worden hersteld. Deze verplichting van de accountantsorganisatie komt in aanvulling op de verplichting van de externe accountant om herstelmaatregelen te treffen ingevolge het voorgestelde artikel 25b. Van geval tot geval dient te worden beoordeeld, wie de herstelmaatregelen treft. Het ligt voor de hand dat in veel gevallen de externe accountant die verantwoordelijk is of was voor het verrichten van de wettelijke controle, deze herstelmaatregelen treft. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn wanneer tekortkomingen zich voordoen ten aanzien van een individuele controle en tegelijkertijd



voortvloeien uit het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie, of indien de betrokken externe accountant niet langer werkzaam is bij de betreffende accountantsorganisaties. In een dergelijk geval heeft de accountantsorganisatie een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat herstelmaatregelen worden getroffen.

Of en welke herstelmaatregelen dienen te worden getroffen zal afhangen van de tekortkoming. Denkbaar is dat in sommige situaties herstelmaatregelen niet meer nodig of niet proportioneel zijn. De AFM heeft in het verleden bij onderzoeken naar de kwaliteit van wettelijke controles bijvoorbeeld tekortkomingen aangetroffen in controles, bestaande uit het verzamelen van niet voldoende en geen geschikte controle-informatie of het verrichten van onvoldoende controlewerkzaamheden. Op grond van de onderhavige bepaling dient het controledossier in een dergelijk geval te worden aangevuld, dan wel op andere wijze worden herzien. De externe accountant en de accountantsorganisatie dienen tevens te allen tijde opnieuw te bezien of de eventueel afgegeven controleverklaring wel terecht is afgegeven en indien nodig ook te dien aanzien herstelmaatregelen te treffen. Niet alleen wanneer de AFM tekortkomingen signaleert dienen deze hersteld te worden. De verplichting geldt in zijn algemeenheid voor alle geconstateerde tekortkomingen. Deze kunnen niet alleen door de AFM geconstateerd worden maar ook door andere partijen zoals door de externe accountant of accountantsorganisatie zelf, dan wel door andere toezichthouders.

## C

In het nieuwe artikel 16 worden de vakbekwaamheids- en de deskundigheid-, respectievelijk de geschiktheidseisen, opgenomen die voor dagelijks beleidsbepalers gelden. Deze eisen gelden in aanvulling op de betrouwbaarheidseisen ingevolge artikel 15.

Het eerste lid van artikel 16 bevat de vakbekwaamheidseisen voor dagelijks beleidsbepalers van een accountantsorganisatie. Deze eisen, die voorheen in het tweede lid waren opgenomen, zijn ongewijzigd gebleven en gelden voor alle accountantsorganisaties.

In het tweede lid wordt de bestaande deskundigheidseis gehandhaafd voor natuurlijke personen die het beleid bepalen van niet-oob accountantsorganisaties. Het dagelijks beleid van deze accountantsorganisaties wordt bepaald door personen die deskundig zijn ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Overigens geldt ook voor beleidsbepalers van oob-accountantsorganisaties dat zij deskundig dienen te zijn ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Deze deskundigheidseis maakt deel uit van de voorgestelde geschiktheidseis voor de betreffende personen.

In het derde lid wordt de geschiktheidseis opgenomen voor natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij oob's. De AFM zal toetsen of voldaan wordt aan de geschiktheidseis. Voor de vormgeving van de bepaling is aangesloten bij het bestaande artikel 4:9 van de Wet op het financieel toezicht, waarin reeds een geschiktheidseis is opgenomen voor dagelijks beleidsbepalers en, indien aanwezig, leden van het toezichthoudend orgaan van financiële ondernemingen. Het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang wordt bepaald door natuurlijke personen die geschikt zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Onder dagelijks beleid wordt verstaan de beleid- en besluitvorming gericht op het dagelijkse daadwerkelijke uitoefenen van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Bij de toets op geschiktheid zal de AFM niet alleen kijken naar de geschiktheid van de individuele persoon, maar ook naar de collectieve geschiktheid van het bestuur. De individuele kennis en vaardigheden van de getoetste persoon worden dan ook altijd bezien in samenhang met de kennis en vaardigheden van de andere 'zittende' leden van het betrokken beleidbepalende orgaan. De geschiktheid bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. De geschiktheid van een beleidsbepaler blijkt in ieder geval uit de opleiding, werkervaring en competenties van de beleidsbepaler en de doorlopende toepassing hiervan. Onderwerpen ten aanzien waarvan men in ieder geval geschikt dient te zijn betreffen bestuur, organisatie, communicatie, beheerste en integere bedrijfsvoering, het stelsel van kwaliteitsbeheersing, producten, diensten en markten waarop de accountantsorganisatie actief is en een evenwichtige en consistente besluitvorming.

Op grond van het vierde lid geldt ook een geschiktheidseis voor de personen die het dagelijks beleid bepalen van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland. Tot het netwerk waartoe de accountantsorganisatie behoort, behoren vaak andere niet-vergunninghoudende netwerkonderdelen, waar andere werkzaamheden plaatsvinden, zoals fiscaal advies of consultancy. Tot de dagelijks beleidsbepalers van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel, behoren daarom doorgaans ook personen die geen externe accountant zijn en voor wie geen vakbekwaamheidseisen gelden. De deskundigheidseis zoals deze thans in de wet is opgenomen en welke onderdeel zal worden van de geschiktheidseis voor dagelijks beleidsbepalers van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij oob's, is daarom geen onderdeel van de geschiktheidseis van de individuele dagelijkse beleidsbepaler. Wel dient er binnen het collectief voldoende deskundigheid aanwezig te zijn.

Daarnaast dienen ingevolge het nieuwe vijfde lid de personen die belast zijn met het interne toezicht, als bedoeld in artikel 22a, tweede lid, op het beleid en de algemene gang van zaken van de accoun-





tantsorganisatie geschikt te zijn voor de uitoefening van dit toezicht. Ook bij deze toets op geschiktheid zal de AFM niet alleen kijken naar de geschiktheid van de individuele persoon, maar ook naar de collectieve geschiktheid van de leden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht. In het zesde lid wordt geregeld dat de accountantsorganisatie wijzigingen ten aanzien van personen als bedoeld in het derde, vierde en vijfde lid dient te melden aan de Autoriteit Financiële Markten. Indien de accountantsorganisatie voornemens is een nieuwe dagelijks beleidsbepaler of lid van het toezichthoudend orgaan te benoemen, dient dit gemeld te worden aan de AFM. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de daarbij te volgen procedures en te verstrekken gegevens. Het zesde lid voorziet ook in de mogelijkheid te regelen dat bepaalde wijzigingen slechts onder voorwaarden ten uitvoer mogen worden gelegd. Bijvoorbeeld dat geen uitvoering wordt gegeven aan het voornemen tot benoeming van een nieuw bestuurslid, voordat de AFM heeft ingestemd met de wijziging.

## D

Artikel 16a (nieuw) beoogt te voorkomen dat natuurlijke personen die het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie met oob-vergunning bepalen naast hun werkzaamheden als beleidsbepalers, een zodanige praktijk hebben dat zij daardoor onvoldoende tijd kunnen besteden aan hun taken als beleidsbepalers. Om die reden dienen deze personen ingevolge het eerste lid goedkeuring te vragen voor het verrichten van andere werkzaamheden naast hun werkzaamheden als dagelijks beleidsbepaler. Het orgaan dat belast is met het interne toezicht zal alleen dan toestemming hiervoor kunnen geven, als het er van overtuigd is dat de taken als beleidsbepaler hierdoor niet in het gedrang komen. Het orgaan dat belast is met het interne toezicht zal daarbij onder meer in acht moeten nemen of deze persoon, voor zover van toepassing, aan de vakbekwaamheidseisen, bedoeld in artikel 25, kan blijven voldoen.

## E

Op grond van artikel 22a, eerste lid, dient een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om wettelijke controles te verrichten bij oob's een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te hebben. Onafhankelijk intern toezicht op de accountantsorganisatie beoogt meer waarborgen te bieden voor een lange termijn beleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid. De onafhankelijkheid van het stelsel dient voldoende gewaarborgd te zijn en het orgaan moet voldoende bevoegdheden hebben om haar taken te kunnen vervullen. Op grond van het tweede lid dient dit stelsel ten minste te bestaan uit een orgaan dat belast is met het interne toezicht. Op dit moment bestaat grote verwevenheid tussen de verschillende organen binnen accountantsorganisaties. Beroepsbeoefenaars zijn in sommige gevallen tevens belast met het interne toezicht, zijn dagelijks beleidsbepaler of houden stemrechten in de accountantsorganisatie. Door het invoeren van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht en het instellen van een orgaan dat belast is met het interne toezicht zal sprake zijn van kritisch toezicht en betere *checks and balances* tussen de verschillende organen waardoor de governance binnen de accountantsorganisatie wordt verbeterd.<sup>11</sup> Daarnaast biedt een dergelijk orgaan dat in overgrote meerderheid bestaat uit leden die onafhankelijk zijn, betere waarborgen dat de dagelijks beleidsbepalers voldoende oog houden voor de belangen van de accountantsorganisatie en haar stakeholders op de lange termijn en voor de publieke functie van de accountantsverklaring. Dit moet er tevens toe leiden dat de kwaliteit van de accountantsverklaring verbetert.

Het orgaan dat belast is met het interne toezicht houdt toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie. Deze taakomschrijving wordt eveneens in andere wetgeving gehanteerd voor een toezichthoudend orgaan.<sup>12</sup> Zoals uit de taakomschrijving blijkt, zijn de taken van het orgaan ruim en zullen onder meer bestaan uit het uitoefenen van toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing, de opvolging van incidentmeldingen en de kwaliteit van de wettelijke controles. Daarnaast kan het orgaan de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie gevraagd en ongevraagd advies geven. Het toezicht wordt op een zodanige wijze uitgeoefend dat daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid en objectiviteit van de externe accountants en de andere beroepsbeoefenaars. Met de formulering dat er een stelsel van onafhankelijk intern toezicht dient te zijn, dat ten minste bestaat uit een orgaan dat belast is met het interne toezicht, wordt ruimte gelaten aan de verschillende (buitenlandse) rechtsvormen om binnen hun structuur een stelsel van onafhankelijk toezicht vorm te geven. Voor zover sprake is van een monistisch bestuursmodel (one-tier

<sup>11</sup> Zie in gelijke zin het rapport In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014, p. 39.

<sup>12</sup> Vergelijk onder meer de artikelen 3:8, eerste lid, en 4:9, eerste lid, van de Wft en de artikelen 2:140, tweede lid, en 2:250, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.



board) worden de niet-uitvoerende bestuurders geacht gezamenlijk de taken te vervullen van het orgaan dat belast is met het interne toezicht.

De overgrote meerderheid van de huidige accountantsorganisaties met een oob-vergunning maakt deel uit van een netwerk. Daardoor is het mogelijk dat het beleid mede in een ander onderdeel van het netwerk wordt bepaald. Veelal zal dat op een hoger niveau in de groepsstructuur zijn. In dat geval dient het stelsel van intern toezicht zodanig te worden ingericht dat het ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland. Dit is geregeld in het derde lid.

In zijn brief van 25 september 2014 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Financiën aangegeven dat het orgaan dat belast is met het interne toezicht dient te beschikken over de bevoegdheid tot de benoeming en het ontslag van de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie.<sup>13</sup> Dit, en de bevoegdheid tot het schorsen van de dagelijks beleidsbepalers, is geregeld in het vierde lid. Voor zover de accountantsorganisatie of het netwerkonderdeel een naamloze of besloten vennootschap is, is dit een afwijking van de artikelen 132, 134, 242 en 244 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De (uiteindelijk) stemgerechtigden in een accountantsorganisatie zijn veelal dezelfde natuurlijke personen als de beroepsbeoefenaars die werkzaam zijn binnen die accountantsorganisatie. In die zin zijn de stemgerechtigden of aandeelhouders in een accountantsorganisatie anders dan reguliere aandeelhouders in een besloten of naamloze vennootschap waar de aandeelhouders op grotere afstand staan van de vennootschap, althans niet in meerderheid zelf ook werkzaam zijn binnen de vennootschap. Het is van belang dat de benoeming van de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie of de personen die belast zijn met het bestuur van het onderdeel van het netwerk waarop ingevolge het derde lid het stelsel van onafhankelijk intern toezicht eveneens betrekking heeft, zo onafhankelijk mogelijk plaatsvindt, dus onafhankelijk van de betreffende beroepsbeoefenaars. Om die reden dient de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag niet aan de algemene vergadering van aandeelhouders toe te komen, maar aan het orgaan dat belast is met het interne toezicht.

Het vijfde lid regelt dat de personen die deel uitmaken van het orgaan dat belast is met het interne toezicht onafhankelijk dienen te zijn ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen of stemrechten in de accountantsorganisatie houden, en, indien het stelsel van onafhankelijk intern toezicht ingevolge het derde lid is ingericht, de personen die het dagelijks beleid bepalen van het onderdeel van het netwerk waarop het stelsel van onafhankelijk intern toezicht ook betrekking heeft en stemrechten in dat onderdeel houden. Dit zal bijvoorbeeld betekenen dat een accountant werkzaam bij de accountantsorganisatie niet tevens lid kan zijn van het orgaan dat belast is met het interne toezicht. De accountantsorganisatie zal zelf invulling moeten geven aan het voorschrift. Zo kunnen in het profiel voor de leden van het toezichthoudend orgaan eisen worden opgenomen die de onafhankelijkheid waarborgen.

Het vijfde lid staat er strikt genomen niet aan in de weg dat leden van het toezichthoudend orgaan gelieerd zijn aan buitenlandse onderdelen van het netwerk waartoe de accountantsorganisatie behoort. Het is echter onwenselijk als een toezichthoudend orgaan bestaat uit leden gelieerd aan niet in Nederland gevestigde netwerkonderdelen van de accountantsorganisatie. Dan kan immers niet meer gesproken worden van een toezichthoudend orgaan met externe leden van buiten de betreffende accountantsorganisatie. Gelet hierop is in het zesde lid bepaald dat, indien een accountantsorganisatie als bedoeld in het eerste lid onderdeel uitmaakt van een netwerk, ten hoogste één persoon die deel uitmaakt van het orgaan dat belast is met het interne toezicht gelieerd mag zijn aan een onderdeel van het netwerk dat niet in Nederland gevestigd is. De uitzondering in het zesde lid maakt het mogelijk voor accountantsorganisaties om één commissaris te benoemen die afkomstig is uit het buitenlandse netwerk waartoe de accountantsorganisatie behoort. Het betreffende lid van het toezichthoudend orgaan mag niet onder de verantwoordelijkheid vallen van het Nederlandse bestuur van de accountantsorganisatie. Ingevolge het vijfde lid dienen immers alle leden onafhankelijk te kunnen opereren van het bestuur van de in Nederland gevestigde accountantsorganisatie en van de personen die stemrechten in die organisatie houden (en, indien het stelsel van onafhankelijk intern toezicht ingevolge het derde lid is ingericht, onafhankelijk te kunnen operen van de personen die het dagelijks beleid bepalen van het onderdeel van het netwerk waarop het stelsel van onafhankelijk intern toezicht ook betrekking heeft en stemrechten in dat onderdeel houden).

Het is niet uitgesloten dat de bevoegdheid in het vierde lid tot benoeming, schorsing en ontslag van de dagelijks beleidsbepalers afwijkt van de verdeling van bevoegdheden bij sommige rechtsvormen, bijvoorbeeld bij rechtsvormen naar buitenlands recht. In dat geval is het op grond van het zevende lid mogelijk om aan de AFM een ontheffing te vragen van het bepaalde in het vierde lid. De accountantsorganisatie dient in dat geval aan te tonen dat de doeleinden van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht op andere wijze worden gewaarborgd. Op grond van het achtste lid worden regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot het eerste en tweede lid. Die regels zien op de in het achtste lid genoemde onderwerpen. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat het stelsel van onafhankelijk intern toezicht voldoet aan een aantal randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor effectief en onafhankelijk toezicht en wordt een zekere mate van uniformiteit van het stelsel van intern

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 977, nr. 2



toezicht bewerkstelligd, zonder dat een rechtsvorm wordt voorgeschreven aan de accountantsorganisatie. Op grond van onderdeel a zullen de bevoegdheden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht nader worden geregeld binnen de grenzen van het Burgerlijk Wetboek. Te denken valt aan de goedkeuring van bepaalde besluiten.

Op grond van onderdeel b zullen regels worden gesteld over de inrichting van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht. Het stelsel dient zodanig te worden ingericht dat het orgaan effectief en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. Tot slot zullen op grond van onderdeel c regels worden gesteld over de onderwerpen waarover het orgaan dat belast is met het interne toezicht ten minste dient te worden geïnformeerd. Te denken valt onder meer aan de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie, incidentmeldingen en het (voornemen) van de AFM om een handhavingmaatregel te treffen.

## F

In het nieuwe artikel 25b wordt een verplichting opgenomen voor de externe accountant om geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot het verrichten van een wettelijke controle te herstellen. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 14a, waarin een vergelijkbare verplichting is opgenomen voor accountantsorganisaties.

## G

Aan artikel 48a van de Wta wordt in een nieuw zesde lid een verplichting voor de accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren bij oob's toegevoegd met het doel om de transparantie over de kwaliteit van individuele accountantsorganisaties verder te bevorderen. De accountantsorganisatie dient de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordelingen zoals deze ingevolge het vierde lid zijn vastgelegd ten aanzien van een controlecliënt, te delen met het auditcomité van deze controlecliënt waarop de betreffende bevindingen en conclusies betrekking hebben, indien deze controlecliënt een oob is. Hierdoor wordt belangrijke informatie gedeeld ten aanzien van de kwaliteit van de verrichte controle met het auditcomité, welke informatie behulpzaam kan zijn bij het beoordelen van de kwaliteit van hun accountant overeenkomstig het Besluit van 26 juli 2008 over de auditcommissie<sup>14</sup>.

De accountantsorganisatie dient de voornaamste bevindingen en conclusies van een verrichte wettelijke controle aan het auditcomité van de controlecliënt mede te delen binnen zes weken nadat de Autoriteit Financiële Markten een afschrift daarvan aan de accountantsorganisatie heeft verstrekt. De bevindingen en conclusies dienen integraal te worden medegedeeld aan het auditcomité van de controlecliënt. Het is de accountantsorganisatie niet toegestaan bepaalde delen van de voornaamste bevindingen en conclusies niet te delen met de controlecliënt of de bevindingen en conclusies in andere bewoordingen te delen.

De termijn van zes weken geeft de accountantsorganisatie de mogelijkheid om de voornaamste bevindingen en conclusies van de Autoriteit Financiële Markten te bestuderen en haar reactie te formuleren. De accountantsorganisatie kan de controlecliënt vervolgens naast de bevindingen en conclusies van de Autoriteit Financiële Markten ook haar eigen bevindingen presenteren.

De accountantsorganisatie dient onverwijld een afschrift van de mededeling aan de Autoriteit Financiële Markten te sturen, zodat de Autoriteit Financiële Markten inzicht heeft in de wijze waarop de mededeling heeft plaatsgevonden en toe kan zien op de naleving van voornoemde bepalingen.

## H en I

De artikelen 53 en 54 Wta worden gewijzigd, zodat de AFM ook voor overtreding van de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde verplichtingen in de artikelen 14a, 16a, 22a, eerste tot en met vierde lid, 25b en 48, zesde en zevende lid een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op kan leggen. Voorts houden de wijzigingen verband met de vernumming van artikel 16a tot 16b.

## J

Het op de Wta gebaseerde toezicht van de AFM heeft ten doel het vertrouwen in en de integriteit van de financiële markten te versterken. Het huidige artikel 63c regelt dat de AFM informatie kan verstrekken aan het Openbaar Ministerie en de FIOD, maar alleen als accountantsorganisaties artikel 5, eerste lid, of artikel 6, derde lid, van de Wta overtreden. In navolging van artikel 1:93 van de Wft wordt voorgesteld om in het eerste lid deze voorwaarde voor het verstrekken van informatie door de AFM

<sup>14</sup> Besluit van 26 juli 2008 tot uitvoering van artikel 41 van Richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen nr. 78/660/EEG en nr. 83/349/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen en houdende intrekking van Richtlijn nr. 84/253/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen (Stb. 2008, 323).



aan het Openbaar Ministerie en de FIOD te laten vervallen. Voorts wordt in het eerste lid voorgesteld de AFM ook toe te staan om informatie te delen met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht en de Financiële Inlichtingen Eenheid. Verstrekking door de AFM aan genoemde instanties is aan voorwaarden gebonden. Deze zijn opgenomen in de voorgestelde leden twee tot en met vijf. Zo is in artikel 63c, tweede lid, onderdeel c, Wta bepaald dat geen vertrouwelijke gegevens worden verstrekt, indien de verstrekking van deze gegevens of inlichtingen zich niet zou verdragen met de Nederlandse wet of de openbare orde. Mede hierdoor is gewaarborgd dat deze bevoegdheid alleen kan worden uitgeoefend met volledige inachtneming van het nationale recht. De voorwaarde in het voorgestelde vijfde lid is reeds aanwezig in het huidige artikel 63c, tweede lid. Dit artikellid is dus slechts verplaatst en behoeft geen verdere toelichting. De voorgestelde leden twee tot en met vier zijn nieuw; voor deze leden is aansluiting gezocht bij artikel 1:93, tweede tot en met vierde lid, van de Wft.

Ten aanzien van het voorgestelde vierde lid van artikel 63c Wta geldt dat, in afwijking van artikel 1:93 Wft, niet is bepaald dat wanneer een van de in het eerste lid genoemde toezichthouders of instanties de van de AFM ontvangen informatie wil gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij deze heeft ontvangen, de AFM een dergelijk verzoek in bepaalde gevallen slechts in kan willigen na overleg met de Minister van Justitie. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat artikel 1:93, vierde lid, onderdeel c van de Wft ziet op verzoeken van buitenlandse toezichthouders,<sup>15</sup> terwijl artikel 63c Wta ziet op de verstrekking van informatie van de AFM aan andere Nederlandse toezichthouders of instanties. Bovendien hebben enkele van deze instanties, te weten de AIVD, de FIOD, de Nationale Politie en het OM, reeds als wettelijke taak het doen van strafrechtelijk onderzoek en kan de AFM op basis van het eerste lid van artikel 63c Wta informatie verstrekken aan deze instanties voor zover de gegevens en inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken.

Het door de AFM delen van informatie, die zij uit hoofde van haar toezicht verkrijgt, is niet vanzelfsprekend. De AFM is immers gehouden aan de geheimhoudingsplicht van artikel 63a Wta, op basis waarvan de AFM de gegevens die zij in het kader van het eerste lid van dit artikel heeft verkregen enkel kan verstrekken indien dat voor de uitvoering van haar taak of op basis van de Wta nodig is. Dat betekent dat de AFM zulke gegevens enkel kan verstrekken in uitzonderingssituaties. Artikel 63c Wta is zo'n uitzonderingssituatie, waaruit volgt dat de AFM alleen die gegevens kan verstrekken die dienstig zijn voor de uitoefening van wettelijke taken van de in het eerste lid genoemde overheidsorganen. Daarbij moet gedacht worden aan situaties waarbij de integriteit van de financiële sector in het geding is (bijvoorbeeld signalen van fraude, corruptie, witwassen of andere strafbare feiten). In het tweede lid is bovendien nader uitgewerkt onder welke voorwaarden de AFM vertrouwelijke gegevens kan verstrekken. Daaruit volgt onder meer dat de AFM vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet zal verstrekken indien onvoldoende is gewaarborgd dat deze gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt of indien de geheimhouding van de vertrouwelijke gegevens of inlichtingen niet in voldoende mate is gewaarborgd.

K

De wijziging van artikel 67 houdt verband met de vernummering van artikel 16a tot 16b.

## Artikel II Boek 2 Burgerlijk Wetboek

### A, B en C

Op grond van artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt de accountant benoemd door de algemene vergadering. Gaat deze niet tot benoeming over, dan is de raad van commissarissen bevoegd. Wanneer een raad van commissarissen ontbreekt of in gebreke blijft, wordt de accountant benoemd door het bestuur.

In onderdeel C wordt voorgesteld artikel 393 zo aan te passen dat de benoeming van de accountant alleen kan geschieden door de algemene vergadering of de raad van commissarissen. Hierdoor wordt beter gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de externe accountant plaatsvindt. Uitsluitend indien een algemene vergadering en een raad van commissarissen ontbreken, is het bestuur bevoegd. Dit kan het geval zijn bij de entiteiten genoemd in artikel 360 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Een voorbeeld hiervan is de jaarrekeningplichtige stichting als bedoeld in artikel 360, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. De externe accountant dient onafhankelijk te zijn bij de uitvoering van de wettelijke controle en ontvangt daarbij geen instructies van het bestuur. Dit geldt dus ook bij het verlenen van de opdracht. De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering. Omdat de vaststelling niet kan geschieden zonder accountantsverklaring over de

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1992/93, 23 170, nr. 3, p. 9.



jaarrekening, zullen de algemene vergadering of de raad van commissarissen niet snel in gebreke blijven een accountant te benoemen.

In de onderdelen A en B wordt de benoeming van de accountant geregeld wanneer een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap heeft gekozen voor een monistisch bestuursmodel conform artikel 2:129a, respectievelijk artikel 2:239a BW. Omdat er geen raad van commissarissen is bij een monistisch bestuursmodel dient de benoeming van de accountant te geschieden door het bestuur van de vennootschap wanneer de algemene vergadering in gebreke blijft. In dat geval zijn de uitvoerende bestuurders van de beraadslaging en besluitvorming over de benoeming van de accountant uitgesloten.

## D

Afdeling 15 van titel 9 Boek 2 BW bevat voorschriften voor de jaarrekening van verzekeringsmaatschappijen. In artikel 2:427 BW wordt voor de definitie van een verzekeringsmaatschappij verwezen naar een financiële onderneming in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft) waarop artikel 3:72 van die wet van toepassing is. Artikel 3:72 Wft bepaalt dat verzekeraars met zetel in Nederland bij de Nederlandsche Bank staten moeten indienen. Dat artikel geldt alleen indien de betrokken verzekeraars onder het toezicht van de Nederlandsche Bank vallen. Bij de implementatie van de Europese richtlijn solvabiliteit II is gekozen om bepaalde schade- en natura-uitvaartverzekeraars buiten het toezicht van de Nederlandsche Bank te plaatsen. Het gaat om verzekeraars met zetel in Nederland die alleen verzekeringen afsluiten met een maximale dekking van 12.500 euro en die onder andere een jaarlijks premie-inkomen van niet meer dan 2 miljoen euro en een balanstotaal van niet meer dan 10 miljoen euro hebben. Zij vallen niet langer onder artikel 3:72 Wft. Dit heeft onbedoeld tot gevolg dat zij – door de verwijzing naar artikel 3:72 Wft in artikel 2:427 BW – ook niet meer onder de definitie van verzekeringsmaatschappij in afdeling 15 vallen en niet meer verplicht zijn een jaarrekening op te stellen en te publiceren conform die afdeling. Juist voor verzekeraars die vrijgesteld zijn van prudentieel toezicht door de Nederlandsche Bank is het van belang dat polishouders inzage kunnen nemen van de jaarrekening. Op deze wijze kan de polishouder zich een beeld vormen van de financiële situatie van die verzekeraar. De voorgestelde wijziging herstelt deze omissie door in artikel 2:427 BW te verwijzen naar artikel 2:49b Wft, dat deze van prudentieel toezicht vrijgestelde verzekeraars betreft. De overige artikelen betreft verwijzingen naar verzekeraars die wel staten moeten indienen bij De Nederlandsche Bank en ook nu onder artikel 2:427 BW vallen. Het gaat om herverzekeraars met zetel in Nederland (artikel 2:26a Wft), levens- en schadeverzekeraars met zetel in Nederland (artikel 2:27 Wft), verzekeraars met beperkte risico-omvang met zetel in Nederland (artikel 2:48 Wft) en entiteiten voor risico-acceptatie (artikel 2:54a). De wijziging zorgt ervoor dat dezelfde verzekeraars onder afdeling 15 van titel 9 Boek 2 vallen als voor de implementatie van de richtlijn solvabiliteit II.

## Artikel III Wet tuchtrechtspraak accountants

### A

Op grond van het bestaande artikel 22, eerste lid, van de Wtra kan een ieder die vermoedt dat een accountant zich heeft gedragen in strijd met de toepasselijke wet- en regelgeving een klacht indienen bij de accountantskamer. Het recht om een klacht in te dienen bij de accountantskamer was onderworpen aan twee temporele beperkingen. De eerste beperking hield in dat de klacht moet worden ingediend binnen een bepaalde periode na constatering door de klager van het verwijtbare handelen of nalaten. Dit betreft een subjectieve toets, die in de onderhavige wijziging wordt geschrapt. De tweede beperking in de laatste volzin van het eerste lid houdt in dat een klacht niet in behandeling wordt genomen indien een bepaalde periode is verstreken tussen het moment van het verwijtbare handelen of nalaten en het moment van indienen van de klacht. Deze periode blijft zes jaar. Deze laatste termijn kan objectief worden vastgesteld en dient te voorkomen dat accountants gedurende een lange periode in onzekerheid verkeren over mogelijke tuchtrechtelijke procedures en sancties.

### B

Ingevolge het eerste lid van artikel 23 dienen klagers griffierecht te betalen. Het heffen van een griffierecht draagt ertoe bij dat personen die overwegen een klacht in te dienen gestimuleerd worden een goede afweging te maken. Van de verplichting griffierecht te betalen zijn de AFM en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) in het vierde lid uitgezonderd. Hier worden het Openbaar Ministerie en het Bureau Financieel Toezicht aan toegevoegd, nu ook deze organisaties het dienen van het algemeen belang tot taak hebben en steeds een zorgvuldige afweging zullen maken of een klacht zal worden ingediend.

### C

Met de invoering van de Wab zijn alle vertegenwoordigingsbevoegdheden van de NBA toebedeeld



aan het bestuur van de NBA in plaats van aan de voorzitter van het bestuur. In de onderhavige wijzigingsopdracht wordt in de betreffende artikelen in de Wtra de bevoegdheden conform de Wab alsnog toebedeeld aan het bestuur van de beroepsorganisatie.

#### **Artikel IV Wet op het financieel toezicht**

De plicht voor een premiepensioeninstelling (PPI) om een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW op te maken is thans gebaseerd op artikel 360 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Volgens artikel 3:71 van de Wft dient een PPI de jaarrekening, het bestuursverslag en de overige gegevens, bedoeld in de artikel 2:361, eerste lid, van het BW aan DNB te verstrekken. Daarnaast stelt een PPI verslagstaten op ten behoeve van het prudentiële toezicht van DNB. Deze verslagstaten vallen op grond van artikel 3:72, zevende lid, van de Wft onder de wettelijke controle van de accountant.

Op dit moment kan een PPI, wanneer bijvoorbeeld haar balanstotaal onder bepaalde grenzen blijft, gebruik maken van vrijstellingen in titel 9 van Boek 2 BW en de jaarrekening opmaken als 'kleine rechtspersoon'. Op dat moment is ook de wettelijke controle van de jaarrekening niet vereist. Dat is niet gewenst omdat deelnemers aan de betreffende pensioenregelingen inzicht moeten kunnen krijgen in de financiële situatie van hun pensioenuitvoerder op basis van een volledige, door een accountant gecontroleerde, jaarrekening. Het voorgestelde artikel regelt dat de plicht voor PPI's om een jaarrekening op te maken conform titel 9 van Boek 2 BW wordt opgenomen in de Wft. De verplichting is nu niet meer gekoppeld aan het zijn van een van de rechtsvormen genoemd in artikel 2:360 BW, maar aan het zijn van een PPI. De verplichting geldt nu dus voor alle PPI's, ongeacht hun omvang. Ook is geregeld dat er geen gebruik kan worden gemaakt van de vrijstellingen in het jaarrekeningenrecht, zoals het opstellen van een verkorte jaarrekening en de vrijstelling van de verplichting tot het opmaken van een bestuursverslag en de accountantscontrole (het niet van toepassing zijn van de artikelen 2:395a, 396 en 397 BW). De bepaling is ontleend aan artikel 146 van de Pensioenwet, dat ziet op de jaarrekening van pensioenfondsen.

#### **Artikel V Wet bekostiging financieel toezicht**

In dit wetsvoorstel wordt een geschiktheidstoets geïntroduceerd voor beleidsbepalers en personen die toezicht houden op het beleid en de algemene gang van zaken van accountantsorganisaties die beschikken over een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij oob's. In de bijlage I bij deze wet worden de eenmalige toezichtshandelingen en corresponderende tarieven toegevoegd die behoren bij de geschiktheidstoetsing.

#### **Artikel VI Overgangsrecht**

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet geldt een geschiktheidseis voor de dagelijks beleidsbepalers, de bestuursleden van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland en de leden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht van oob-accountantsorganisaties.

Ten aanzien van de zittende dagelijks beleidsbepalers wordt in het eerste lid bepaald dat zij tot zes maanden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel geacht worden geschikt te zijn, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een beoordeling van die geschiktheid. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een (tussentijdse) herbenoeming, of feiten en omstandigheden gelegen in het functioneren van de betreffende persoon of het hele bestuur, respectievelijk het toezichthoudend orgaan. Om tijdig geschikt te kunnen worden bevonden, dient de AFM in de praktijk direct na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te starten met de geschiktheids-onderzoeken.

Wel kan ook voor het verlopen van de overgangsperiode een onderzoek naar de geschiktheid worden ingesteld. Daarvoor is van belang dat feiten of omstandigheden daar aanleiding toe geven. Deze feiten en omstandigheden kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het functioneren van de betreffende persoon of het hele bestuur, respectievelijk het toezichthoudend orgaan.

Een zelfde overgangsregeling geldt ingevolge het tweede lid voor personen die belast zijn met bestuur van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland, waarvoor op grond van artikel 16, vierde lid, Wta, een geschiktheidseis gaat gelden.

Ook voor personen die belast zijn met het interne toezicht geldt ingevolge het derde lid een overgangsregeling. Voor op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds in functie zijnde leden van het toezichthoudende orgaan geldt dat zij geacht worden geschikt te zijn tot een jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zolang niet een wijziging in de relevante feiten en omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een beoordeling van die geschiktheid. De AFM verwacht voor het verlopen van deze overgangsperiode ook de geschiktheid van deze leden te hebben onderzocht.



---

## **Artikel VII Inwerkingtreding**

Dit artikel betreft de inwerkingtreding. De inwerkingtredingbepaling maakt het mogelijk om bij koninklijk besluit voor de verschillende onderdelen van deze wet een verschillend tijdstip van inwerkingtreding te bepalen.

*De Minister van Financiën,*