

Vergaderjaar 2016–2017

**34 677**

## **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)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 14 juni 2017

#### **Algemeen**

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

#### **Inleiding**

##### *Algemeen*

*De leden van de VVD-fractie wijzen op signalen dat kleine gemeenten moeite hebben met het vinden van een accountant en vragen welke ontwikkelingen de regering nog meer ziet in de accountantssector, wat de oorzaken en gevolgen hiervan zijn en of de regering bereid is de ontwikkelingen in de sector te monitoren en daarover te rapporteren aan de Kamer. Een belangrijke ontwikkeling waar de sector voor staat is een duurzame gedrags- en cultuurverandering die moet leiden tot een verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles. Deze ontwikkeling wordt in de eerste plaats gemonitord door de Autoriteit Financiële Markten (AFM).*

Op 25 september 2014 publiceerde de werkgroep Toekomst Accountantsberoep het rapport «In het publiek belang» (het NBA-rapport), met daarin een breed pakket aan maatregelen om de kwaliteit van de wettelijke controles te verbeteren. Dit betrof een belangrijke stap die de sector heeft

genomen.<sup>1</sup> Naast de maatregelen van de sector, beogen regels zoals de verplichting tot scheiding van controle- en advies werkzaamheden en nieuwe Europese regels (waaronder een roulatieplicht)<sup>2</sup> en een aantal aanvullende maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel een duurzame cultuuromslag bij accountants te ondersteunen, zodat de kwaliteit van de controle onbetwistbaar voorop wordt gesteld bij de uitoefening van controlewerkzaamheden.

Vervolgens is natuurlijk de implementatie van de maatregelen door de accountancysector cruciaal. De AFM ziet toe op deze implementatie en zal ten aanzien van elke accountantsorganisatie toetsen of de maatregelen die nu door de accountancysector worden voorgesteld snel geïmplementeerd worden en het beoogde effect hebben.<sup>3</sup> De AFM legt hierbij de focus op gedrag en cultuur, governance en beheersing bij alle accountantsorganisaties met een vergunning om wettelijke controles te verrichten bij organisaties van openbaar belang (oob-accountantsorganisaties). Medio 2017 zal de AFM rapporteren over de implementatie en de borging van de verandermaatregelen bij de oob-accountantsorganisaties en de kwaliteit van de wettelijke controles van de Big 4-accountantsorganisaties. De AFM start bovendien in de loop van de tweede helft van 2017 een meting van de kwaliteit van wettelijke controles bij de overige oob-accountantsorganisaties.

Daarnaast wordt de monitoring van de sector uitgevoerd door de Monitoring Commissie Accountancy (MCA), die voor een periode van vier jaren is ingesteld door Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De MCA heeft op 1 november jl. haar eerste verslag gepubliceerd ten aanzien van de implementatie van het NBA-rapport.<sup>4</sup> Het betrof een kritisch verslag met als belangrijkste conclusie dat de sector nog de nodige stappen dient te zetten om een duurzame gedrags- en cultuurverandering te bereiken. Het is zaak dat de sector de aanbevelingen van de MCA ter harte neemt en hiermee voortvarend aan de slag gaat. Een volgend rapport van de MCA zal naar verwachting eind 2017 verschijnen.

Een andere belangrijke ontwikkeling binnen de accountancysector is de toenemende aandacht voor de toepassing van geautomatiseerde data-analyse (big data) en andere IT-ontwikkelingen. Ook hierdoor is het accountantsberoep aan verandering onderhevig.

Over de door de VVD-fractie aangehaalde signalen dat kleine gemeenten moeite hebben met het vinden van een accountant heb ik recentelijk vragen van de leden Merkies en Smaling beantwoord.<sup>5</sup>

Er is op dit moment door de gunstige economische ontwikkeling een toegenomen vraag naar accountancydiensten. Dit speelt zowel nationaal als internationaal. De vraag is groter dan de op dit moment beschikbare capaciteit, mede omdat accountantsorganisaties (mede met oog op de toegenomen publieke aandacht voor auditkwaliteit) hun controlewerkzaamheden hebben geïntensiveerd. Accountantsorganisaties maken afwegingen tussen de beschikbare schaarse capaciteit, de sectorkenmerken en de verdienmogelijkheden in verschillende markten. Wijzi-

<sup>1</sup> Dit rapport is tot stand gekomen naar aanleiding van de motie 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» (Kamerstukken II 2013/14, 32 681, nr. 9).

<sup>2</sup> Implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen (Stb. 2016, 398).

<sup>3</sup> Ten aanzien van de accountantsorganisaties die niet over een OOB-vergunning beschikken, zal de AFM dit toezicht uitoefenen in samenwerking met de NBA en de SRA.

<sup>4</sup> Verslag «Veranderen in het publiek belang, Monitoring Commissie Accountancy, 20 oktober 2016, te raadplegen via [www.monitoringaccountancy.nl](http://www.monitoringaccountancy.nl)

<sup>5</sup> Vergaderjaar 2016–2017, Aanhangsel van de handelingen, nr. 1370.

gingen in de markt lijken tot nog toe door de markt te worden opgevangen.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering kijkt naar de wenselijkheid tot meer transparantie over het functioneren van de accountant bij een faillissement en/of fraude, bijvoorbeeld om meer inzicht te hebben in de juistheid van de accountantscontrole.*

Uit het NBA-rapport komt naar voren dat er bij het publiek meer wordt verwacht van de rol van de accountant bij het ontdekken van fraude en het voorspellen van discontinuïteit. Dit is een terechte punt van zorg en wordt ook onderkend door de MCA die fraude als één van de «wicked problems» ziet. Diverse fraudezaken in het begin van deze eeuw, zoals die bij Ahold, Parmalat en Enron zijn aanleiding geweest tot de Wet toezicht accountantsorganisatie en het publiek toezicht op accountantsorganisaties. De hoofdverantwoordelijkheid voor het tegengaan van fraude ligt uiteraard bij een onderneming zelf, maar het is onmiskenbaar dat de accountants bij het herkennen en benoemen van fraude een belangrijke rol vervullen. Een accountantsorganisatie dient de juiste procedures en controlemechanismen te hebben om dit te bevorderen, maar uiteindelijk zijn het de accountants zelf die op de juiste wijze in actie moeten komen. Een accountant is verplicht om fraudes en ongebruikelijke transacties bij de bevoegde autoriteiten te melden. Bij de uitvoering van controlewerkzaamheden dient de accountant oog te hebben voor fraude. De accountant dient zich ervan bewust te zijn dat dit de kern van zijn beroep raakt en dat hij een belangrijke rol heeft ten aanzien van het signaleren van fraude.

Zowel de AFM als de NBA hebben actie ondernomen ten aanzien van het onderwerp fraude. De AFM heeft de accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten om aandacht gevraagd voor het risico betrokken te raken bij corruptiepraktijken bij de uitoefening van (controle-)werkzaamheden<sup>6</sup>. Dit thema heeft de verscherpte aandacht van de AFM. In januari 2017 heeft de door de NBA ingestelde onafhankelijke werkgroep »Focus op fraude« het rapport »grip op integriteit« uitgebracht waarin een aantal aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het beleid van de NBA op het terrein van fraude. Dit rapport richt zich niet alleen op de externe accountant, maar op alle accountants die in de financiële keten. De werkgroep dringt er ten aanzien van de controlerend accountant op aan dat de NBA de publieke functie centraal stelt (en dus niet zijn relatie met de controlecliënt). Daarbij hoort volgens de werkgroep dat de controlerende accountant zich een gedegen oordeel vormt over het integriteitsmanagement en de fraudebestrijding bij de controlecliënt. Ook kan de NBA bijvoorbeeld een rol spelen bij het bevorderen van kennisoverdracht en het stimuleren van accountants om gebruik te maken van voorzieningen als de helpdeskfunctie en vertrouwenspersonen van de NBA. Ik verwacht dat de NBA deze handschoen oppakt en aan de slag gaat met deze aanbevelingen (uiteindelijk is het van essentieel belang voor de kwaliteit van wettelijke controles en het vertrouwen in het beroep dat accountants hun rol pakken ten aanzien van fraudebestrijding).

Ook in de aanloop naar een faillissement van een onderneming kan de accountant een belangrijke rol vervullen voor belanghebbenden. Bij brief van 21 februari 2014 is uw Kamer geïnformeerd over de wenselijkheid dat de accountant in de accountantsverklaring melding maakt van materiële onzekerheden met betrekking tot gebeurtenissen of omstandigheden die significante twijfel kunnen doen rijzen over het vermogen van de controle-entiteit om haar continuïteit te handhaven.<sup>7</sup> Tegen deze achter-

<sup>6</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2016/mrt/corruptierisico-accountantsorganisaties>

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 632, nr. 18

grond heeft de NBA in 2014 in haar controlestandaarden de uitgebreide controleverklaring verplicht gesteld voor alle organisaties van openbaar belang in Nederland. Hiermee werd vooruitgelopen op nieuwe internationale standaarden die voor het eerst over boekjaar 2016 van toepassing zijn. Op grond hiervan moet de accountant, indien sprake is van een onzekerheid van materieel belang omtrent het vermogen van de controlecliënt om haar bedrijfsactiviteiten voort te zetten, hierover een aparte paragraaf opnemen in zijn verklaring. Daarnaast moet de accountant in de controleverklaring de kernpunten van zijn controle beschrijven. Hiermee maakt de accountant inzichtelijk welke zaken hem tijdens de controle het meest hebben beziggehouden.

De voornoemde maatregelen en initiatieven kunnen alleen effectief zijn als zij worden nagevolgd. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de betreffende accountantsorganisatie zelf, maar ook het toezicht van de AFM op wettelijke controles en de toetsingen en onderzoeken van de NBA en SRA dragen hieraan bij. Een goede naleving moet ook transparant zijn voor het maatschappelijk verkeer. De AFM maakt om die reden de uitkomsten van haar onderzoeken naar de kwaliteit van wettelijke controles openbaar. Voorts kan een ieder (bij faillissement veelal de curator) ten aanzien van individuele accountants die in strijd met de wet- en regelgeving en beroepsregels hebben gehandeld een klacht indienen bij de Accountantskamer, die beoordeelt of hiervan sprake is en maatregelen kan opleggen. Zittingen, uitspraken en opgelegde maatregelen zijn openbaar, zodat ook hier het publiek kennis kan nemen van de juiste toepassing van de regels bij de uitvoering van accountantscontroles of andere werkzaamheden van accountants. In laatste instantie kan uiteraard een ieder, bijvoorbeeld aan de hand van een door een accountant goedgekeurde jaarrekening checken of bepaalde accountantswerkzaamheden gedegen en in overeenstemming met regels zijn uitgevoerd. Transparantie ten aanzien van de kwaliteit van uitgevoerde accountantscontroles wordt dus op meerdere vlakken geborgd.

*De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is om onderhavige wetgeving te evalueren en zo ja, wat dan voor de regering het criterium is om de wetgeving als voldoende te beschouwen.* Er is geen evaluatiebepaling opgenomen in het wetsvoorstel. Bij een wetsevaluatie wordt in het algemeen onderzocht of de wetgeving doeltreffend en doelmatig is. De doelstelling van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties is een bijdrage te leveren aan de verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles door het versterken van de governance van accountantsorganisaties en het toekennen van extra bevoegdheden aan de AFM. Of de kwaliteit van wettelijke controles stijgt zal blijken uit toekomstige onderzoeken van de AFM. Hierbij past wel de opmerking dat het effect dat het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties in dit kader zal hebben gespeeld lastig te isoleren zal zijn van andere ontwikkelingen in de sector, zoals de implementatie van de maatregelen uit het NBA-rapport, nadere stappen vanwege de rapportages van de MCA en effecten van de implementatie van Europese regels.

*De leden van de SP-fractie vragen welke zaken de regering ziet als grote verdiensten van het zelfregulerend vermogen van deze sector. Ook vragen zij of de regering kan aangeven of er een kentering in de sector is waargenomen sinds 2014 en meer in het bijzonder of de sector de vaak genoemde cultuuromslag al voldoende gemaakt heeft.* Als verdienste van de sector kan zeker het NBA-rapport worden gezien. Het NBA-rapport bevat een breed pakket aan maatregelen. Vervolgens is de implementatie natuurlijk cruciaal. Het verandertraject dat de sector heeft ingezet is veelomvattend, kost tijd en vergt blijvende aandacht. In

oktober 2015 heeft de AFM voor het eerst gerapporteerd over de opzet van de verbetermaatregelen door de oob-accountantsorganisaties.<sup>8</sup>

Ook de benoeming van de MCA kan als verdienste van de sector worden gezien. Op 1 november 2016 heeft de MCA haar eerste verslag uitgebracht. De MCA is kritisch over de oorzakenanalyses van accountantsorganisaties zelf, de oorzaken in het NBA-rapport en het veranderproces bij de kantoren. Hoewel de maatregelen uit het NBA-rapport nog steeds kunnen worden gezien als goed vertrekpunt dient de sector de komende periode vooral ook zelf aan de slag te gaan met de aanbevelingen van de MCA. Zo heb ik begrepen dat de oob-accountantsorganisaties hun oorzakenanalyses verdiepen en hierbij aandacht hebben voor de door de MCA geïdentificeerde dilemma's. Ook worden de verschillende oorzakenanalyses van de oob-vergunninghouders naast elkaar gelegd om het leereffect te vergroten.

Hierin werken oob-accountantsorganisaties nauw samen met de NBA. In dit kader hebben de grote en middelgrote kantoren, SRA en NBA recentelijk ook een gezamenlijke stuurgroep Publiek Belang ingesteld om een verdere impuls te geven aan de duurzame kwaliteitsverbetering van de accountantscontrole. De stuurgroep werkt momenteel aan een plan met een meerjarig karakter en verwacht dit plan in juni 2017 te publiceren.

Onderdeel van het verandertraject is een gedrags- en cultuurverandering, waarbij accountants meer aandacht dienen te hebben voor het publieke belang van wettelijke controles. Een dergelijke cultuuromslag kost tijd. Ook op dit vlak dient de sector nog de nodige stappen te zetten. Eén van de focuspunten van de AFM in haar toezichtsactiviteiten ten aanzien van accountantsorganisaties is gedrag en cultuur. In het AFM-rapport van oktober 2015 werd over dit onderwerp aangegeven dat oob-accountantsorganisaties nog een uitwerkings- of verdiepingsslag te maken hadden als het gaat om gedrag en cultuur. Zij moeten zich bijvoorbeeld een concreter beeld vormen van de kwaliteitsgerichte cultuur die zij nastreven. Voor het bereiken van die cultuur is het volgens de AFM ook van belang voldoende inzicht te verkrijgen in de al bestaande cultuur, onder meer door cultuurmetingen.

Naar aanleiding hiervan heeft de NBA een cultuurmeter ontwikkeld, waar inmiddels meer dan honderd accountantsorganisaties aan deelnemen. De resultaten van de brede nulmeting kunnen een bijdrage leveren aan het gesprek over een kwaliteitsgerichte organisatiecultuur en zullen gebruikt worden voor verdere planvorming. Ook de MCA zal in het volgende verslag aandacht besteden aan de eerste uitkomsten van een onderzoek gericht op het meten van cultuur- en gedragsverandering binnen accountantsorganisaties.

De kentering die de komende jaren waargenomen moet worden is dat de kwaliteit van wettelijke controles daadwerkelijk verbetert en de AFM bij onderzoeken naar deze kwaliteit in de toekomst minder fouten aantreft. Medio 2017 wordt het volgende onderzoek van de AFM naar de implementatie van de verbetermaatregelen door de oob-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-kantoren verwacht (op basis van controles uit boekjaren 2014 en 2015).

*De leden van de SP-fractie vragen wat nodig is om tot een accountancysector te komen die volledig dienstbaar is aan de samenleving en die vrij is*

<sup>8</sup> Dashboard 2015 Verandering en verbetermaatregelen oob-accountantsorganisaties, 15 oktober 2015, te raadplegen via: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/dashboard>

*van fraude en hoe kan worden voorkomen dat er een gevoel ontstaat dat er «steverige» maatregelen zijn genomen, terwijl er feitelijk niets aan de kern van het probleem is gedaan. Voorts vraagt zij of in het verdienmodel niet de kern van het probleem van de accountancysector zit en of een onderzoek kan worden ingesteld naar het verdienmodel van de accountancy en alternatieve verdienmodellen. De SP-fractie wil weten op welke wijze de sector zich tegen deze kwetsbaarheid beschermt en of de regering deze bescherming afdoende acht. Als er geen onderzoek naar het verdienmodel wordt ingesteld, vraagt de SP-fractie of kan worden toegelicht waarom de regering bij voorbaat uitsluit dat een alternatief verdienmodel tot verbeteringen in de sector kan leiden. Ook vraagt de SP-fractie in hoeverre al duidelijk is wat de effecten van de wetgeving m.b.t. accountants van de afgelopen jaren zijn. Tot slot vraagt de SP-fractie welke kansen en risico's er zijn als het toezicht op publieke en semipublieke organisaties in handen wordt gelegd van publieke toezicht-houders in plaats van private organisaties.*

Het huidige verdienmodel van externe accountants bestaat al sinds de opkomst van het beroep. Het is gebaseerd op de aanname dat de accountant weliswaar betaald wordt door de controlecliënt, maar dat hij zich ook bewust is dat zijn beroep bestaat, omdat het maatschappelijk verkeer op zijn onafhankelijk oordeel vertrouwt. Hierdoor zou onder alle omstandigheden zijn rol voor het maatschappelijk verkeer moeten prevaleren. Sinds het begin van dit millennium is het duidelijk geworden dat het aan dit bewustzijn schort, waardoor de kwaliteit van wettelijke controles onvoldoende is. Alle maatregelen die sindsdien zijn genomen, zijn er op gericht geweest de kwaliteit van wettelijke controles te verbeteren. Hierbij is het noodzakelijk gebleken om gedragingen die eigenlijk al uit de beroepseer en een goede organisatie van het eigen beroep door accountants zelf zouden moeten voortvloeien met wet- en regelgeving en toezichtsmechanismen af te dwingen. Het toezicht van de AFM op accountantsorganisaties die wettelijk controles verrichten is hierbij het meest ingrijpende dat de accountantssector is opgelegd, maar ook de scheiding van controle en advies en de verplichte kantoorroulatie zijn maatregelen die door de sector aanvankelijk als een vergaande inbreuk werden ervaren op de manier waarop zij gewend waren te opereren. Het is een goed teken dat de accountantssector, hoewel er aanvankelijk verzet was tegen deze maatregelen, thans de positieve kant ervan inziet. Dit is een belangrijke reden om vertrouwen geven aan de door de NBA en de beroepsgroep zelf voorgestelde maatregelen. De toekomst zal uitwijzen of dit vertrouwen gerechtvaardigd is.

In het eerste verslag heeft de MCA aangegeven dat een aantal structurele oorzaken van de problemen in de sector tot op heden onvoldoende zijn geadresseerd. De Commissie noemt deze oorzaken «*wicked problems*»: problemen, vraagstukken, onderwerpen of thema's die zeer moeilijk of niet bespreekbaar dan wel oplosbaar zijn. Een van deze dilemma's betreft het verdienmodel van accountantsorganisaties. Ook binnen de commerciële setting waarin accountantsorganisaties opereren moet het mogelijk zijn om kwaliteit van controles te waarborgen, zolang perverse prikkels in het systeem voldoende worden geadresseerd. Het is nu eerst aan de sector om verbeteringen door te voeren en hierbij expliciet aandacht te besteden aan het verdienmodel.

Als van overheidswege besloten zou worden tot een volledig ander model, bijvoorbeeld door van overheidswege de controle van jaarrekeningen te organiseren, zou dat de wijze waarop de beroepsgroep altijd heeft gefunctioneerd ingrijpend veranderen. Er moeten dan veel middelen en energie gestoken worden in een veranderingsproces waarvan de voor- en nadelen niet op voorhand evident zijn, kwaliteitsverbetering geen garantie is en weer nieuwe dilemma's kunnen ontstaan. Ook kan moeilijk

worden overzien wat internationaal de gevolgen zijn als uitsluitend Nederland hier een andere koers zou gaan volgen en wat binnen het EU-recht mogelijk is. Om deze redenen is een volledig ander (verdien-)model van overheidswege thans niet nastrevenswaardig.

Tegenover het feit dat een groeiend deel van beroepsroep de urgentie van verandering is gaan inzien, staat dat dit zich vooralsnog onvoldoende heeft vertaald in resultaten. Hierbij geldt wel dat een aantal maatregelen, zoals de verplichte kantoorroulatie, nog maar kort van toepassing zijn en hun invloed op de controlepraktijk nog moet blijken. De sector dient aan te tonen dat het veranderproces waar de sector middenin zit tot succes leidt.

Mocht in de komende jaren dit proces niet leiden tot verbetering in cultuur, governance en kwaliteit, of te langzaam gaan, zal het uiteindelijk onvermijdelijk zijn dat er discussies zullen worden gevoerd waarin maatregelen die vooralsnog nauwelijks zijn overwogen, wel naar voren komen. Dit zal dan ook op internationaal niveau dienen plaats te vinden omdat de problemen in de accountantssector niet uitsluitend Nederlands zijn. Echter de regering geeft er de voorkeur aan dat de sector eerst zelf binnen de bestaande verhoudingen op kortere termijn tot verbetering te komt.

## **1. Aanleiding wetsvoorstel**

*In de memorie van toelichting is aangegeven dat indien de maatregelen uit het NBA-rapport onvoldoende voortvarend en effectief geïmplementeerd worden nadere wettelijke maatregelen kunnen worden overwogen. De leden van de VVD-fractie vragen om welke wettelijke maatregelen het dan gaat en wanneer dit aan de orde zou kunnen zijn.*

De sector zit op dit moment in een ingrijpend verandertraject. Daarbij blijkt uit het eerste verslag van de MCA dat de implementatie van de maatregelen uit het NBA-rapport sec niet voldoende zal zijn om een duurzame gedrags en cultuurverandering te bereiken en de kwaliteit van wettelijke controles blijvend te verhogen. Op dit moment moet de oplossing niet worden gezocht in meer wet- en regelgeving. De sector moet eerst zelf aan de slag met de aanbevelingen van de MCA en zal zelf de lat nog hoger moeten leggen. De effecten van de Europese wetgeving, de maatregelen van de sector zelf en de onderhavige aanvullende wettelijke maatregelen moeten de komende jaren zichtbaar worden, onder meer in de rapportages van de AFM. Indien de kwaliteit van wettelijke controles dan onvoldoende is verbeterd, zal opnieuw de afweging moeten worden gemaakt of meer fundamentele hervorming van de accountancy sector nodig is. Hierbij zal dan in ieder geval ook aandacht moeten zijn voor het feit dat de accountancy sector Europees wordt gereguleerd en voor de internationale context waarin veel accountantsorganisaties opereren.

*De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre bij de voorgenomen uitbreiding van het aantal organisaties van openbaar belang rekening (oob) wordt gehouden met de motie van het lid Aukje de Vries c.s. (33 977, nr. 13) dat ertoe strekt kleine woningcorporaties niet aan te merken als oob.*

Met de motie is de regering verzocht kleine woningcorporaties niet aan te merken als OOB en daarbij als grens 1.500 verhuureenheden aan te houden. De genoemde grens is opgenomen in een ontwerp van het Besluit tot aanwijzing van organisaties van openbaar dat van 4 april tot en met 1 mei 2017 is geconsulteerd.<sup>9</sup> Nadat de consultatiereacties zijn verwerkt wordt een ontwerp van het besluit voorgehangen bij uw Kamer.

<sup>9</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/besluitorganisatiesvanopenbaarbelang>.

*De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom in het wetsvoorstel geen regeling is opgenomen voor een door accountants af te leggen eed. Een van de maatregelen in het NBA-rapport betreft de introductie van een door accountants af te leggen eed. Deze maatregel is door de sector zelf geïmplementeerd. Hiertoe heeft de NBA een Verordening op de beroepseed uitgevaardigd. De eed diende voor 1 mei 2017 door alle in Nederland actieve accountants te worden afgelegd, waar nagenoeg de gehele sector aan heeft voldaan.<sup>10</sup> De regering ziet dan ook geen aanleiding om de eed alsnog wettelijk te verankeren.*

*De fractie van de PvdA heeft gevraagd naar de status van het NBA-rapport «In het publiek belang» en de eerste ervaringen met de verplichte kantoorroulatie.*

De NBA houdt bij hoe het staat met de voortgang van de implementatie van haar rapport «In het publiek belang». Volgens de NBA Monitor «Publiek belang» ligt op dit moment bijna 75 procent van de implementatie van maatregelen op schema.<sup>11</sup> Het gaat hierbij om de implementatie van de maatregelen, de AFM zal medio 2017 over de werking van de maatregelen rapporteren. Naar aanleiding van het eerste verslag van de MCA hebben de NBA en de kantoren onlangs aangegeven het verbeterprogramma te gaan evalueren en een nieuwe impuls te willen geven aan duurzame kwaliteitsverbetering. Hiervoor hebben de grote en middelgrote kantoren, de SRA en de NBA onlangs een gezamenlijke stuurgroep «Publiek Belang» ingesteld. Deze stuurgroep verwacht in juni 2017 een verder uitgewerkt plan met een meerjarig karakter te publiceren. De AFM zal medio 2017 rapporteren over – onder meer – de implementatie en borging van de verandermaatregelen bij de oob-accountantsorganisaties. Mede als gevolg van de verplichte kantoorroulatie is het merendeel van de beursgenoteerde bedrijven de afgelopen jaren van accountant gewisseld.

Uit een analyse van de jaarverslagenover 2016 van de 50 beursfondsen in de AEX- en de AMX-index blijkt dat vorig jaar 19 beursfondsen van accountant wisselden.<sup>12</sup> Daarmee heeft het overgrote merendeel van de AEX- en AMX-bedrijven nu een nieuwe accountant gevonden.

## **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*

*De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd of de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets in de verschillende sectoren zal worden geëvalueerd en, zo ja, wanneer.*

Op dit moment kennen twee sectoren een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets: in de financiële sector toetsen de AFM en DNB dagelijkse (mede)beleidsbepalers en commissarissen van financiële instellingen op geschiktheid en betrouwbaarheid, en in de woningcorporatiesector toetst de Autoriteit woningcorporaties bestuurders en commissarissen van woningcorporaties op geschiktheid en betrouwbaarheid. Doel van deze toetsingen is om de benoeming van competente en integere leiders te waarborgen. In beide gevallen is het toetsingsinstrument een van de wettelijke instrumenten die de toezichthouders tot hun beschikking

<sup>10</sup> Volgens cijfers van de NBA heeft 98% van haar leden de eed inmiddels afgelegd (gegevens zoals bekend op 25 april 2017). Met de overige leden neemt de NBA contact op. Het niet naleven van een Verordening kan leiden tot een klacht bij de Accountantskamer.

<sup>11</sup> Zie <https://toekomst.nba.nl>.

<sup>12</sup> Deze analyse is uitgevoerd door onderzoeksbureau Break through solutions: <http://bt-solutions.nl/onderzoek-accountantskosten-2016>



hebben. Toetsing staat daarmee niet op zichzelf maar vormt een onderdeel van het integrale toezicht (instrumentarium). In 2016 is voor beide sectoren het instrument extern geëvalueerd, door de commissie Ottow (financiële sector) en door ABDTOPConsult (woningcorporatiesector). De wijze waarop de toezichthouders aan hun bevoegdheid invulling geven, is nadrukkelijk onderdeel van deze evaluaties geweest. De commissie Ottow concludeert in haar rapport dat de AFM en DNB de opzet en werkwijze van het toetsingsproces zodanig hebben ingericht dat er in zijn algemeenheid een adequate invulling wordt gegeven aan de wettelijke verplichting daartoe. Wel zijn er op onderdelen van dat proces aanpassingen en verbeteringen mogelijk en nodig om daaraan nog beter te voldoen. Daartoe worden concrete aanbevelingen aan de AFM en DNB gedaan. Ook het rapport van ABDTOPConsult bevat aanbevelingen, gericht aan de Autoriteit woningcorporaties, die daarmee aan de slag is gegaan. Beide evaluatierapporten dragen bij aan de verdere optimalisering van de inzet van het toetsingsinstrument. Daarnaast kan worden gewezen op het peer review rapport van de European Banking Authority (EBA) uit 2015, waarin naar voren komt naar de Nederlandse toetsingspraktijk in de financiële sector als goed voorbeeld wordt gezien. Dit is ook terug te zien in de recente consultatie van het Single Supervisory Mechanism (SSM) over de methodologie van *fit and proper assessments*. Het daarin voorgestelde Europese toetsingsproces komt in belangrijke mate overeen met de huidige Nederlandse aanpak. De evaluatie van de toetsing in de woningcorporatiesector krijgt bovendien nog een vervolg. De toenmalig Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft op 30 maart 2016 in een algemeen overleg toegezegd om uw Kamer eind 2017 te informeren over de ervaringen met de toetsing door de Autoriteit woningcorporaties. Naar verwachting zal uw Kamer deze informatie nog voor de zomer bereiken via de u toe te zenden Staat van de volkshuisvesting. Ook zal het toetsingsinstrument onderdeel zijn van de brede evaluatie van de herziene Woningwet die voor 2018 is voorzien en waarover aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal worden gerapporteerd. Gelet op het voorgaande ziet de regering geen reden tot verdere evaluatie.

*De leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie vragen waarom de geschiktheidscriteria niet zijn uitgewerkt in de wet. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe dit door de sector wordt ervaren.*

Voor de wettelijke verankering van de geschiktheidseis in de Wta is aangesloten bij de geschiktheidseis zoals deze al voor de financiële sector in onder andere de Wet op het financieel toezicht (Wft) is vormgegeven. Daarbij wordt de geschiktheidstoets als een open norm geformuleerd die de AFM zal uitwerken in een beleidsregel. Door een open norm te hanteren is het mogelijk om maatstaven te formuleren die zijn toegesneden op concrete gevallen. De Commissie Ottow heeft in opdracht van de toezichthouders een evaluatie uitgevoerd naar het proces van bestuurderstoetsingen door DNB en de AFM. In het rapport van de Commissie Ottow worden verschillende aanbevelingen gedaan, maar staat de wettelijke verankering als zodanig niet ter discussie.<sup>13</sup> Juist gelet op de ervaring die al is opgedaan met de geschiktheidseis in de financiële sector, ligt het niet voor de hand om bij accountantsorganisaties voor een andere systematiek te kiezen en heeft het de voorkeur om dit in beginsel zo veel mogelijk op dezelfde manier vorm te geven. Voor de sector is vooral van belang dat de geschiktheidscriteria in een zo vroeg mogelijk stadium kenbaar worden gemaakt. In dit verband is relevant dat de AFM op 18 april 2017 is gestart met de openbare consultatie van een ontwerp van de beleidsregel, waarin deze geschiktheidscriteria zijn opgenomen.<sup>14</sup>

*De leden van de VVD-fractie vragen of het invullen van de geschiktheidseis als open norm door de AFM, zoals de Raad van State heeft*

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32 648, nr. 14.

<sup>14</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2017/apr/consultatie-beleidsregel-wta>

*gesteld, onder omstandigheden kan leiden tot de concentratie van uiteenlopende taken (normsteller en handhaver). Ook vragen deze leden waarom hier in de brief over de rechtsbescherming geen of weinig aandacht aan is besteed.*

In het advies van de Raad van State staat dat een sterke concentratie van uiteenlopende taken onder omstandigheden aan de orde kan zijn indien op maat toegesneden eisen gesteld kunnen worden die afhankelijk zijn van het concrete geval. Met de beleidsregel probeert de AFM echter vooraf duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop geschiktheid in voorkomende gevallen wordt getoetst. Hiermee wordt derhalve juist voorkomen dat per geval andere eisen kunnen worden gesteld. Met de Beleidsregel geschiktheid Wta wordt beoogd te verduidelijken wat verstaan wordt onder de norm geschiktheid en welke aspecten de AFM bij de toetsing in aanmerking neemt. Een beleidsregel is bovendien alleen bindend voor het bestuursorgaan. Daarnaast kan, in geval van een afwijzend besluit, de uitleg die het bestuursorgaan geeft aan de norm geschiktheid aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dit is ook in de brief inzake de rechtsbescherming van accountants(organisaties) uiteengezet, waarbij is benadrukt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel) in acht dienen te worden genomen indien de AFM een open norm handhaaft. De bestuursrechter toetst indringend of aan deze beginselen is voldaan.

*De leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen wanneer een concept van de beleidsregel bekend is. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie op welke wijze de sector wordt betrokken bij de invulling van de beleidsregel. De leden van de D66-fractie vragen of de Tweede Kamer daarover nog wordt geïnformeerd en of de beroepsorganisatie via een reglement de beleidsregel kan verduidelijken. De leden van de SP-fractie vragen of de wijze waarop de toezichthouder gaat toetsen openbaar wordt.*

Op 18 april 2017 is de consultatie van een ontwerp van de beleidsregel met de geschiktheidscriteria gestart. De consultatie is openbaar en «een ieder» is in de gelegenheid om kennis te nemen van de voorgenomen geschiktheidscriteria en daarop een reactie te geven.<sup>15</sup> De consultatie duurt tot en met 13 juni 2017. Naar aanleiding van de reacties op deze formele consultatie wordt de beleidsregel waar nodig aangepast en opnieuw op de website van de AFM gepubliceerd. Daarbij wordt aangegeven wat er met de reacties uit de consultatie is gedaan. De AFM zal de definitieve beleidsregel zo spoedig mogelijk op haar website publiceren nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen. De definitieve beleidsregel zal daarnaast ook worden gepubliceerd in de Staatscourant. De NBA kan zelf geen formele regels stellen over de toepassing van een bevoegdheid van de AFM. Uiteraard kan de NBA wel in overleg met de AFM een rol vervullen in de voorlichting van accountantsorganisaties over de wijze waarop de geschiktheid wordt getoetst.

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat «onder meer» de leden van het bestuur en de leden die worden belast met het intern toezicht binnen de oob-accountantsorganisatie worden aangemerkt als «dagelijkse beleidsbepalers» en wie nog meer tot deze groep moeten worden gerekend.*

In het wetsvoorstel worden drie groepen van beleidsbepalers (collectieven) onder de geschiktheidstoets gebracht (artikel 16, derde tot en met het vijfde lid (nieuw)). Naast de dagelijks beleidsbepalers van de oob-accountantsorganisatie en de personen belast met het interne

<sup>15</sup> Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2017/apr/consultatie-beleidsregel-wta>.

toezicht zijn dit de dagelijks beleidsbepalers van het binnen het netwerk hoogste hiërarchisch netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. Deze laatste groep is onder de geschiktheidstoets gebracht omdat deze beleidsbepalers vaak grote invloed (kunnen) hebben op de accountantsorganisatie. Deze groep bestaat uit ongeveer 20 à 25 personen.

*De leden van de VVD-fractie merken op dat als gevolg van de geschiktheidstoets in de financiële sector veel personen met ruime ervaring worden benoemd waardoor de instroom van «nieuw bloed» achterblijft. Dit kan volgens de leden een belemmering vormen voor de gewenste cultuurverandering en zij vragen zich af hoe is geborgd dat voldoende «nieuw bloed» wordt toegelaten.*

Zoals de AFM ook aangeeft in de toelichting bij haar beleidsregel moedigt de AFM diversiteit in de collectieven aan. Verschillen in kennis, ervaring, leeftijd en achtergrond zorgen voor een brede blik en verschillende perspectieven. Dit levert een positieve bijdrage aan de governance van de accountantsorganisatie als geheel. Naast specifieke vakinhoudelijke kennis van accountancy zijn bovendien ook andere expertises en vaardigheden belangrijk om de noodzakelijke gedrags- en cultuurverandering te bewerkstelligen.

De AFM houdt in haar toetsingsproces dan ook nadrukkelijk rekening met het belang van diversiteit, waarbij ook personen die geen uitgesproken achtergrond in de accountancysector hebben – mede afhankelijk van de samenstelling van het collectief – de toetsing succesvol kunnen doorlopen.

*De leden van de PVV-fractie en de SP-fractie willen weten hoe de AFM de geschiktheidstoets concreet vorm zal geven. De leden van de PVV-fractie vragen zich daarbij af op welke wijze de individuele en de collectieve geschiktheid van de personen, die het dagelijks beleid van de instelling of organisatie bepalen, getoetst zal worden. Zij vragen daarbij of er algemene maatstaven zullen zijn, die voor alle organisaties of instellingen gelden, of dat het steeds gaat om op maat toegesneden maatstaven.*

In de Beleidsregel geschiktheid Wta beschrijft de AFM het toetsingskader dat zij zal toepassen bij de geschiktheidstoetsingen. Vanuit juridisch oogpunt wordt alleen het individu getoetst, maar daarnaast wordt wel altijd gekeken naar het collectief en de functie die het individu inneemt binnen het collectief. De toetsing van de geschiktheid geschiedt altijd met inachtneming van de samenstelling en het functioneren van het collectief. Voor elk collectief geldt dat er voldoende kennis en competenties aanwezig moeten zijn en dat de beleidsbepalers elkaar moeten aanvullen. Indien een beleidsbepaler terugtreedt betekent dit bijvoorbeeld dat een nieuwe beleidsbepaler wel over de juiste aanvullende geschiktheid moet beschikken, kijkend naar de nieuwe samenstelling van het collectief. In de beleidsregel worden de algemene maatstaven voor de geschiktheidstoets beschreven, waarbij eveneens duidelijk is dat een toetsing altijd plaatsvindt met inachtneming van de functie van de beleidsbepaler en daarnaast, de omvang, de complexiteit en het risicoprofiel van de accountantsorganisatie.

*De leden van de PVV-fractie vragen of een eenmaal getoetste persoon na het afleggen van een geschiktheidstoets in het vervolg opnieuw zal worden getoetst en, zo ja, hoe vaak dit zal plaatsvinden. De leden van de SP-fractie vragen of de regering ook van mening is dat de geschiktheid van een persoon mettertijd kan veranderen en of de AFM op geschiktheid zal blijven toetsen.*

De geschiktheidstoets is gebonden aan de functie die de getoetste persoon inneemt binnen het collectief. Indien deze persoon bijvoorbeeld een andere functie krijgt aangeboden (of een ingrijpende wijziging van het takenpakket) binnen eenzelfde collectief, dan wel eenzelfde of andere

functie krijgt aangeboden binnen een ander collectief, dan dient vooraf een nieuwe geschiktheidstoets plaats te vinden. Personen die deel uitmaken van twee collectieven zullen voor beide functies moeten worden getoetst. Op basis van het nieuwe artikel 16, zesde lid, Wta is de accountantsorganisatie verplicht om relevante voorgenomen wijzigingen ten aanzien van deze personen te melden aan de AFM, zodat opnieuw een toetsing kan plaatsvinden, alvorens deze persoon wordt benoemd in een nieuwe functie. Daarnaast geldt dat geschiktheid van de dagelijks beleidsbepalers een doorlopende verplichting behelst en daarmee ook onderdeel vormt van het doorlopend toezicht door de AFM. Indien de AFM in haar toezicht signalen ontvangt dat er gereede twijfel bestaat over de geschiktheid van een dagelijks beleidsbepaler, kan ook over worden gegaan tot hertoetsing van de betreffende dagelijks beleidsbepaler.

*De leden van de PVV-fractie vragen om een nadere motivering van de overgangsregeling op basis waarvan zittende dagelijks beleidsbepalers tot zes maanden en zittende personen belast met het interne toezicht tot een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geacht worden geschikt te zijn. De leden van de SP-fractie vragen of deze termijn nodig is om de toezichthouder de tijd te geven om na te gaan of zitten dagelijks beleidsbepalers geschikt zijn.*

Voor de overgangsregeling is gekozen om de accountantsorganisaties en de AFM de mogelijkheid te geven om de zittende beleidsbepalers te (laten) toetsen. De termijn voor de dagelijks beleidsbepalers (van de accountantsorganisaties en het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel) zijn korter dan die voor de leden van het orgaan belast met het interne toezicht, aangezien de eerste groep als eerste getoetst zal worden omdat zij de meeste invloed heeft op de aansturing van de accountantsorganisatie.

*De leden van de SP-fractie vragen waarom de geschiktheidseis niet geldt voor accountantsorganisaties zonder oob-vergunning.*

Vanwege het maatschappelijk belang van de wettelijke controle van organisaties van openbaar belang wordt het gerechtvaardigd geacht om een geschiktheidseis met bijkomende kosten voor te schrijven voor oob-accountantsorganisaties. De hogere kosten die gepaard gaan met de geschiktheidstoets, worden thans niet gerechtvaardigd geacht voor niet oob-accountantsorganisaties. Het staat deze accountantsorganisaties echter vrij bij de werving en selectie van hun nieuwe beleidsbepalers rekening te houden met de geschiktheidseisen ter versterking van hun interne governance.

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het geschiktheidsartikel zich verhoudt tot dagelijks beleidsbepalers die in het buitenland werken maar vanuit daar wel degelijk het dagelijkse beleid van het Nederlandse onderdeel uitvoeren.*

De geschiktheidseis is van toepassing op dagelijks beleidsbepalers van de vergunninghoudende accountantsorganisatie (die is gevestigd in Nederland) en op personen die het dagelijks beleid bepalen van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. Alhoewel deze dagelijks beleidsbepalers doorgaans in Nederland werkzaam zullen zijn, is voor de vraag welke dagelijks beleidsbepalers geschikt dienen te zijn ingevolge de Wta niet doorslaggevend waar deze personen zich geografisch bevinden, maar of ze de beleid- en besluitvorming gericht op het dagelijks daadwerkelijk uitoefenen van het bedrijf van de hiervoor genoemde organisaties bepalen.

## 2.2 Stelsel van onafhankelijk intern toezicht

*De leden van de fracties van de VVD, D66 en PvdA vragen hoe de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld ten aanzien van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht eruit zullen gaan zien. De leden van de VVD-fractie vragen of die regels nog worden voorgelegd aan de Kamer en de leden van de D66-fractie vragen hoe de criteria duidelijk worden gemaakt richting de sector.*

Van 11 april tot en met 9 mei 2017 heeft een openbare consultatie plaatsgevonden van het besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. In dit besluit worden onder meer de regels ten aanzien van het stelsel van intern onafhankelijk toezicht uitgewerkt. Deze regels hebben betrekking op aanvullende bevoegdheden en taken van het orgaan belast met het interne toezicht, de inrichting van het stelsel, de in dat verband aan de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan te stellen eisen en de onderwerpen waarover het orgaan dient te worden geïnformeerd. Ten aanzien van de aanvullende taken en bevoegdheden is in het besluit opgenomen dat het orgaan belast met het interne toezicht de hoogte en de samenstelling van de beloning vaststelt van dagelijks beleidsbepalers en een voorstel doet voor het beloningsbeleid voor deze personen. Ook worden verschillende besluiten van de accountantsorganisatie die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van controles onderworpen aan de goedkeuring van het orgaan belast met het interne toezicht. Daarnaast bevat het besluit bijvoorbeeld regels ten aanzien van de benoemings-termijn van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht, regels omtrent het omgaan met tegenstrijdige belangen, regels omtrent de informatie die het orgaan ten minste dient te ontvangen en een evaluatie- en rapportageverplichting van het orgaan. Deze algemene maatregel van bestuur zal zo spoedig mogelijk worden voorgehangen bij de Kamer.

*De leden van de VVD-fractie vragen wie bevoegd is tot de benoeming en de ontslagverlening van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht.*

Het wetsvoorstel bevat hieromtrent geen regeling. Wie bevoegd is tot benoeming en ontslag van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht zal worden bepaald overeenkomstig het toepasselijke recht gelet op de rechtsvorm van de betreffende accountantsorganisatie. Accountantsorganisaties hebben in praktijk verschillende rechtsvormen. Een aanzienlijk gedeelte van de accountantsorganisaties heeft de rechtsvorm van een naamloze of besloten vennootschap. In het geval van een NV of BV is het orgaan belast met het interne toezicht de raad van commissarissen in de zin van het BW. De regels in de Wta ten aanzien van het orgaan belast met het interne toezicht gelden dan in aanvulling op de regels voor de raad van commissarissen in het BW. In het BW is geregeld dat

de leden van de raad van commissarissen, het orgaan belast met het interne toezicht, benoemd worden door de algemene vergadering.<sup>16</sup> Indien het structuur regime van toepassing is geschiedt de benoeming door de algemene vergadering op voordracht van de raad van commissarissen.<sup>17</sup> Een lid van het orgaan kan worden geschorst en ontslagen door degene, die bevoegd is tot benoeming.<sup>18</sup> In geval van een maatschap dient de maatschapsovereenkomst te voorzien in een orgaan belast met het interne toezicht, waarvan de leden door de vennoten wordt benoemd en ontslagen. In geval van een buitenlandse personenvennootschap of rechtspersoon geschiedt de benoeming en ontslag van de leden van het

<sup>16</sup> Artikel 2:142 BW voor de NV en artikel 2:252 BW voor de BV.

<sup>17</sup> 2:158 BW voor NV onder structuurregime en 2:268 BW voor BV onder structuurregime.

<sup>18</sup> Artikel 2:144 BW voor de NV en 2:254 BW voor BV.

orgaan belast met het interne toezicht conform de regels van het buitenlandse recht.

In het kader van de benoeming van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht is van belang dat voor deze leden een geschiktheidseis zal gelden. In het besluit aanvullende maatregelen wordt geregeld dat niet tot benoeming mag worden overgegaan dan nadat de AFM de geschiktheid van de betreffende persoon heeft vastgesteld.

*De leden van de D66-fractie vragen een toelichting hoe het interne toezicht nu is vormgegeven bij verschillende accountantsorganisaties. De leden van de PvdA-fractie vragen of alle accountantsorganisaties op dit moment reeds voldoen aan de vereisten van dit wetsvoorstel en zo niet op welk gebied problemen worden geconstateerd.*

Alle oob-accountantsorganisaties hebben organen belast met het interne toezicht ingevoerd op holding-niveau in Nederland. Volgens de NBA Monitor «Publiek belang» voldoen nagenoeg alle bij de oob-accountantsorganisaties ingestelde organen belast met het interne toezicht aan de maatregelen 2.2 tot en met 2.6 van het NBA-rapport. Een groot gedeelte van de in het NBA-rapport genoemde maatregelen ten aanzien van de raad van commissarissen wordt wettelijk verankerd in dit wetsvoorstel en het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties.

*De leden van de D66-fractie vragen hoe toezicht wordt gehouden en gehandhaafd op deze open norm.*

De algemene normen ten aanzien van het stelsel van intern onafhankelijk toezicht in het wetsvoorstel worden verder uitgewerkt in het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. De AFM ziet erop toe dat accountantsorganisaties een stelsel van intern onafhankelijk toezicht hebben ingericht overeenkomstig de eisen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen en nadere regels in het besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Daarbij staat het reguliere handhavingsinstrumentarium in de Wta tot beschikking van de AFM. In het kader van het toezicht van de AFM op het stelsel van intern onafhankelijk toezicht is tevens van belang dat de leden van het orgaan belast met het interne toezicht geschikt dienen te zijn in verband met dit toezicht, hetgeen wordt getoetst door de AFM.

*De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vragen om meer duidelijkheid over de invulling van het onafhankelijk intern toezicht bij accountantsorganisaties die opereren in netwerkorganisaties, waar onder andere Eumedion op heeft gewezen. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband om een concreet voorbeeld.*

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 orgaan belast met het interne toezicht ook toe te kunnen zien op de strategie die hoger in de groep wordt bepaald. Daarom wordt in het tweede lid van artikel 22a Wta geregeld dat indien een oob-accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, het in het eerste lid bedoelde stelsel van onafhankelijk intern toezicht zodanig wordt ingericht dat het ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. Oob-accountantsorganisaties hebben diverse groepsstructuren. Zo maken veel oob-accountantsorganisaties deel uit van een groepsstructuur, waarbij boven de vergunninghoudende accountantsorganisatie een topholding hangt met zetel in Nederland die tevens (ten dele) het beleid bepaalt van de accountantsorganisatie. In dat geval is het onvoldoende

dat het stelsel van intern onafhankelijk toezicht alleen betrekking heeft op de accountantsorganisatie. Het stelsel moet dan ook toe kunnen zien op het betreffende hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel dat invloed uitoefent op de accountantsorganisatie. In de praktijk kan boven de betreffende topholding bijvoorbeeld nog een coöperatie hangen, die kan worden beschouwd als hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland. Het stelsel zal echter veelal niet op dat niveau ingericht dienen te worden, omdat op het niveau van de coöperatie veelal geen invloed wordt uitgeoefend op het beleid van de accountantsorganisatie. Deze invloed wordt vaak wel uitgeoefend door de topholding, waardoor die juridische entiteit moet worden beschouwd als het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie in de zin van artikel 22a, tweede lid, Wta. Uiteindelijk hangt het van de feitelijke inrichting van de groepsstructuur waartoe de oob-accountantsorganisatie behoort af op welk niveau het stelsel van intern onafhankelijk toezicht moet worden ingericht. De AFM ziet erop toe dat het stelsel volgens de wettelijke vereisten is ingericht.

*De leden van de SP-fractie vragen de regering uit te leggen waarop de verwachting in de memorie van toelichting is gebaseerd dat de kwaliteit van de wettelijke controle zal verbeteren door het wettelijk verplichten van een stelsel van intern onafhankelijk toezicht.*

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 voldoende aandacht heeft voor de publieke functie van de wettelijke controle. Ook zorgt het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht voor betere *checks and balances* tussen de verschillende organen waardoor de governance binnen de accountantsorganisatie wordt verbeterd.<sup>19</sup> Het orgaan kan binnen de accountantsorganisatie tegenwicht bieden tegen prikkels die de controlekwaliteit negatief kunnen beïnvloeden, zoals korte termijn belangen om winstgevendheid hoog te houden. Gelet hierop kan het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controle. Er is echter veel meer nodig voor het verbeteren van deze kwaliteit. Een pakket van maatregelen, bestaande uit implementatie van Europese regels, aanvullende wettelijke maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel, de implementatie en borging van de maatregelen in het NBA-rapport en de vervolgstappen die de sector dient te zetten naar aanleiding van het eerste verslag van de MCA, moeten leiden tot een duurzame verhoging van de controlekwaliteit.

*De leden van de SP-fractie vragen naar de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht. Zij vragen of en zo ja waarom accountantsorganisaties zelf invulling moeten geven aan het voorschrift dat degenen die belast zijn met het interne toezicht onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid bepalen. Ook vragen zij een nadere toelichting waaraan een persoon moet voldoen om als onafhankelijk te worden beoordeeld en in hoeverre de toezichthouder toe ziet op de onafhankelijkheid. De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van de onafhankelijkheid in hoeverre het wenselijk is als het orgaan bestaat uit leden gelieerd aan niet in Nederland gevestigde netwerkonderdelen van de accountantsorganisatie.*

Zoals veel andere normen is de betreffende onafhankelijkheidsnorm in artikel 22a, vierde lid, Wta geformuleerd als een open norm. De leden van

<sup>19</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. Te raadplegen via <https://toekomst.nba.nl>.

het orgaan belast met het interne toezicht dienen onafhankelijk te zijn ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen of stemrechten in de accountantsorganisatie houden. Indien van toepassing, dienen de leden ook onafhankelijk te zijn ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid bepalen van betreffende hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel. Het is in de eerste plaats aan de accountantsorganisatie zelf om invulling te geven aan deze norm. Wel is in de memorie van toelichting aangegeven dat dit onafhankelijkheidsvereiste bijvoorbeeld zal betekenen dat een accountant werkzaam bij de accountantsorganisatie of daaraan anderszins verbonden niet tevens lid kan zijn van het orgaan dat belast is met het interne toezicht.

Ook zijn in het ontwerpbesluit aanvullende maatregelen nadere eisen opgenomen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht. Hierin wordt geregeld dat de leden in periode van drie jaren voorafgaand aan de benoeming niet werkzaam mogen zijn geweest bij de accountantsorganisatie of stemrechten of andere financiële belangen houden of hebben gehouden in de accountantsorganisatie.

Ook is gevraagd of het wenselijk is als het orgaan bestaat uit leden die gelieerd zijn aan niet in Nederland gevestigde netwerkonderdelen. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat maximaal één lid van het orgaan belast met het interne toezicht gelieerd mag zijn aan een onderdeel van het netwerk dat niet in Nederland gevestigd is. Deze persoon kan niet tot voorzitter van het orgaan worden benoemd.

Het merendeel van de oob-accountantsorganisaties maakt onderdeel uit van een internationaal netwerk en de uitzondering maakt het mogelijk om de band met het internationale netwerk te behouden, zonder dat dit het doel van een onafhankelijke, kritische raad van commissarissen doorkruist. Het wordt niet wenselijk geacht om meer leden toe te staan die gelieerd zijn aan buitenlandse netwerkonderdelen van de accountantsorganisatie, omdat dan niet echt meer gesproken worden van een toezichthoudend orgaan met externe leden van buiten de betreffende accountantsorganisatie.

De AFM houdt toezicht op de naleving door accountantsorganisaties van de in de Wta en het Bta opgenomen normen.

*Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel zo gewijzigd dat de dagelijks beleidsbepalers worden benoemd uit een bindende voordracht van het orgaan belast met het interne toezicht. Het recht tot benoeming blijft dan bij het orgaan dat thans bevoegd is. De leden van de VVD-fractie vragen of deze aanpassing tegemoet komt aan de bezwaren in de consultatiereacties. Ook vragen deze leden waarom alleen in de in de memorie van toelichting is bepaald dat het benoemingsrecht bij het orgaan blijft dat thans bevoegd is en of de regering bereid is dat alsnog in de wetstekst zelf op te nemen. In dit verband vragen de leden van de D66-fractie of de regering kan reageren op de kritiek dat het ontslaan juist zou moeten liggen bij de stemgerechtigden na een bindende voordracht van het toezichthoudend orgaan en hoe de bevoegdheid van het orgaan zich verhoudt tot het adviesrecht van de ondernemingsraad.*

Een aantal partijen (de NOB, de NBA, PwC en EY) had bij de consultatie bezwaar tegen de benoeming en het ontslag van het bestuur van het netwerkonderdeel waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald door het orgaan belast met het interne toezicht. De NOB heeft er voor gepleit om het orgaan alleen een bevoegdheid te geven ten aanzien van de benoeming van dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie. Omdat op holdingniveau vaak invloed wordt uitgeoefend op het beleid van een oob-accountantsorganisatie, acht de regering het echter wenselijk dat het orgaan ook bevoegdheden toekomt ten aanzien van dagelijks beleidsbepalers van



het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. De NBA heeft er in haar consultatiereactie voor gepleit om de bevoegdheid van het orgaan te wijzigen in een recht tot het doen van een bindende voordracht en de benoeming, schorsing en het ontslag van de dagelijks beleidsbepalers van de topholding te laten bij het orgaan dat de stemrechten houdt. EY heeft bepleit om het advies van de NBA om de benoeming, schorsing en ontslag van de bestuurders van de Nederlandse topholding te laten bij het orgaan dat de stemrechten heeft, over te nemen. Ook PwC heeft verzocht de regeling op dit punt in lijn te brengen met het NBA-rapport, waarin een bindende voordracht van de bestuurders van de topholding wordt aanbevolen. De betreffende aanpassing in het wetsvoorstel komt dus tegemoet aan de bezwaren van de NBA, PwC en EY.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is alsnog in de wetstekst op te nemen dat het benoemingsrecht bij het orgaan blijft dat thans bevoegd is. Welk orgaan bevoegd is tot benoeming van bestuursleden volgt reeds uit het toepasselijke vennootschapsrecht. Het is daarom niet nodig dit op te nemen in de wetstekst. Welke wettelijke regeling precies van toepassing is en dus welk orgaan bevoegd is hangt immers af van de rechtsvorm van de accountantsorganisatie. Het is niet de bedoeling om middels de Wta verder in deze bevoegdheidsverdeling te treden, anders dan de bevoegdheden die bij of krachtens de Wta worden toegekend aan het orgaan belast met het interne toezicht. In het geval dat de accountantsorganisatie en het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel de rechtsvorm hebben van een BV zal bijvoorbeeld in beginsel de algemene vergadering bevoegd zijn tot benoeming van bestuurders<sup>20</sup>, tenzij het volledige structuurregime van toepassing is. In dat laatste geval zal de raad van commissarissen de bestuurders benoemen.<sup>21</sup>

Voor wat betreft de verhouding tussen de bevoegdheid van het orgaan en het adviesrecht van de ondernemingsraad geldt het volgende. Op grond van artikel 30 van de Wet op de ondernemingsraden wordt een ondernemingsraad door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag van een bestuurder van de onderneming.

Dit 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. Het advies zal tijdig door de bestuurder aan de ondernemingsraad moeten worden gevraagd, zodat de ondernemingsraad een redelijke termijn heeft om zijn advies uit te brengen en het advies van de ondernemingsraad tezamen met de voordracht aan het benoemende orgaan kan worden voorgelegd. Op deze wijze kan het benoemende orgaan het advies mee wegen bij de besluitvorming.

### *2.3 Delen van toezichtsbevindingen*

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom de bevindingen en conclusies pas zes weken nadat de accountantsorganisatie de bevindingen heeft ontvangen met het audit comité worden gedeeld, in plaats van zo snel mogelijk.*

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven geeft de termijn van zes weken de accountantsorganisatie de mogelijkheid om de voornaamste bevindingen en conclusies van de AFM te bestuderen en haar reactie te formuleren. De accountantsorganisatie kan de controlecliënt vervolgens naast de bevindingen en conclusies van de AFM ook haar eigen bevindingen presenteren. Wanneer zou worden bepaald dat de

<sup>20</sup> De benoeming geschiedt op basis van artikel 2:242 BW.

<sup>21</sup> Dit is geregeld in artikel 2:272 BW.

informatie zo snel mogelijk verstrekt dient te worden, is de vraag hoe deze norm moet worden uitgelegd. Dit kan binnen twee weken zijn, maar ook binnen acht weken en creëert daarmee onzekerheid en komt de handhaafbaarheid niet ten goede. Een termijn van zes weken wordt lang genoeg geacht om de bevindingen te bestuderen en een reactie te formuleren.

*De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering van de mogelijkheid vindt dat bij ernstige gevallen de bevindingen ook met de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) gedeeld moeten worden en wat daarvan de voor- en nadelen zijn.*

In het Nederlandse vennootschapsrecht is geregeld dat het bestuur en de raad van commissarissen de AvA alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet. In het onderhavige geval kan de AvA van de controlecliënt dus zelf informatie opvragen over het functioneren van de externe accountant bij het bestuur en de (auditcommissie van de) raad van commissarissen. In dit verband is ook van belang dat de externe accountant veelal aanwezig zal zijn bij de vergadering waarin over hij over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening kan worden bevraagd door de aandeelhouders.<sup>22</sup> Gelet hierop wordt het niet nodig geacht dat de informatie ook apart aan de AvA wordt verstrekt. Bovendien is de vraag of een verplichting voor de accountantsorganisatie om informatie te verstrekken aan de AvA praktisch werkbaar is. Bij de accountantsorganisatie zal en kan niet altijd bekend zijn wie de aandeelhouders van de betreffende controlecliënt zijn. Dat geldt te meer indien de controlecliënt de rechtsvorm heeft van een NV, waarbij aandeelhouders anoniem zijn en aandelen kunnen wisselen van houder.

*De leden van de CDA-fractie vragen of het auditcomité bijvoorbeeld ook ongevraagd om extra informatie mag vragen, naast de voornaamste bevindingen van de AFM.*

Voor zover wordt gevraagd of de auditcommissie zelfstandig andere informatie op mag vragen bij de AFM geldt dat de AFM geen andere informatie mag verstrekken dan de voornaamste bevindingen, vanwege de toezichtsvertrouwelijkheid van deze informatie. Alleen voor zover een specifieke uitzondering in de Wta wordt gemaakt op de geheimhoudingsplicht mag de AFM informatie verstrekken aan derden.

Het doel van de verstrekking van de informatie aan de auditcommissie van de oob is dat de oob voldoende informatie heeft om met de accountantsorganisatie in gesprek te gaan over de kwaliteit van de wettelijke controle. Dit sluit aan bij de taak die in het Besluit instelling auditcommissie is opgedragen aan de auditcommissie om de wettelijke controle van de jaarrekening te monitoren. De auditcommissie dient in het bijzonder aandacht te besteden aan de uitvoering van de controle en daarbij de bevindingen van de AFM-toetsing in acht te nemen. De bevindingen van de AFM ontvangt de auditcommissie op grond van het wetsvoorstel van de accountantsorganisatie die door de AFM is getoetst. Indien het bestuur van de oob over aanvullende informatie beschikt die de auditcommissie nodig heeft voor de uitoefening van haar taak om de wettelijke controle van de jaarrekening te monitoren, dient het bestuur deze te verstrekken (vgl. artikel 2:141 BW). Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de auditcommissie ook zelf aan het bestuur vragen naar de voor de commissie relevante informatie in het kader van haar taakuitoefening.

---

<sup>22</sup> Dit volgt uit artikel 2:117, vijfde lid, BW, waarin staat dat de accountant aan wie de opdracht tot het onderzoek van de jaarrekening is verleend, bevoegd is de algemene vergadering die besluit over de vaststelling van de jaarrekening bij te wonen en daarin het woord te voeren, en uit principe 4.1.9 uit de Corporate Governance code voor beursvennootschappen die op veel oob-controlecliënten van toepassing zal zijn.

## 2.4 Afdwingen van herstelmaatregelen

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre wordt gekeken naar de proportionaliteit als het gaat om de verplichting voor de externe accountant om geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot het verrichten van een wettelijke controle te herstellen, en in welke gevallen, ofwel bij welke tekortkomingen, herstelmaatregelen sowieso mogelijk en noodzakelijk zijn en bij welke niet.*

Een verplichting om ervoor te zorgen dat tekortkomingen met betrekking tot een wettelijke controle worden hersteld is van belang omdat hiermee de gebruikers van jaarrekeningen niet gerechtvaardigd hebben kunnen vertrouwen op die verklaring en de jaarrekeningen over voorgaande boekjaren nog steeds informatie kunnen bevatten die in het heden nog relevantie heeft. Als later blijkt dat de goedkeurende controleverklaring onvoldoende onderbouwd is, kan het maatschappelijk verkeer er nog steeds mee geholpen zijn dat dit wordt rechtgezet. In het wetsvoorstel is niet bepaald dat deze verplichting alleen hoeft te worden nageleefd als dit proportioneel is, zoals dit doorgaans ook bij andere wettelijke gebods- of verbodsbepalingen niet wordt bepaald. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk bij de vraag of overtredingen aanleiding geeft tot het opleggen van een sanctie, doorgaans een belangenafweging door de toezichthouder wordt uitgevoerd. Een externe accountant is bij de uitvoering van een wettelijke controle gebonden aan vele voorschriften die door de NBA in verordeningen en nadere regelingen zijn vastgelegd en uitvoerig voorschrijven hoe een accountant te werk dient te gaan. Indien er een tekortkoming in de wettelijke controle is, dan kan niet zonder meer worden vertrouwd op de afgegeven verklaring. Het uiteindelijke belang dat met de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot wettelijke controles is gediend, is immers dat er een goede controle wordt uitgevoerd, waarop het maatschappelijk verkeer gerechtvaardigd kan vertrouwen. De AFM kan bij het bepalen van eventuele sancties voor het niet herstellen van fouten het tijdsverloop en de relevantie van de informatie betrekken in haar belangenafweging.

*De leden van de VVD-fractie vragen op wie de verplichting rust tot het treffen van herstelmaatregelen indien de AvA van de controlecliënt van de mogelijkheid gebruik maakt om bij ernstige tekortkomingen de opdracht in te trekken en een nieuwe accountant te benoemen.*

Een externe accountant is verantwoordelijk voor de controleverklaring die hij heeft ondertekend en de werkzaamheden die hij daarvoor gedaan heeft. Deze verantwoordelijkheid eindigt niet na het afgeven van de controleverklaring. Ook als nadien blijkt dat herstelmaatregelen nodig zijn, ligt die verplichting nog bij die externe accountant of de accountantsorganisatie, ook als de betreffende onderneming voor de navolgende boekjaren een andere accountant of een andere accountantsorganisatie heeft aangesteld.

*De leden van de PVV-fractie vragen hoe de AFM zal beoordelen dat er voldoende maatregelen zijn getroffen en welk beleid de AFM zal hanteren met betrekking tot het opleggen van de dwangsom en hoe hoog deze zal zijn.*

Op grond van het voorgestelde artikel 14a van de Wta, dient de accountantsorganisatie er zorg voor te dragen dat tekortkomingen met betrekking tot een wettelijke controle worden hersteld. Het zal van de aard en de omvang van de tekortkoming afhangen welke herstelmaatregelen passend en proportioneel zijn. Indien niet of onvoldoende herstelmaatregelen worden getroffen kan de AFM handhavend optreden, onder meer door het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Als de AFM constateert dat niet of onvoldoende herstelmaatregelen zijn getroffen, zal de AFM aan de hand van het algemene gezamen-

lijke handhavingsbeleid van de AFM en DNB bepalen of een dwangsom en/of een bestuurlijke boete zal worden opgelegd, en zo ja, hoe hoog deze zal (of zullen) zijn.

a. Benoeming accountant niet langer primair door bestuur

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de informatie voor de voordracht van de accountantsorganisatie ook informatie moet bevatten over de «tekenend partner en of de regering dit wenselijk zou vinden. De wet laat de rechtspersoon hierin vrij. De opdracht tot onderzoek van de jaarrekening kan ingevolge artikel 2:393, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) zowel worden toegekend aan een individuele accountant als aan een accountantsorganisatie. Een wettelijke verplichting om informatie over de tekenend partner bij de voordracht te verstrekken, zou de verwarrende indruk kunnen wekken dat de benoeming van een accountantsorganisatie neerkomt op de benoeming van een individuele accountant.*

Wanneer een accountantsorganisatie wordt aangewezen, hoeft dat bovendien geenszins in de weg te staan aan een zorgvuldige selectie van de tekenend accountant. De aandeelhouders kunnen tijdens de algemene vergadering vragen stellen over de beoogde externe accountant die de controleverklaring zal tekenen en diens expertise.

*De leden van de CDA-fractie vragen in welke situatie een raad van commissarissen in gebreke kan blijven bij het benoemen van een accountant en waarom het bestuur van de onderneming dan alsnog een accountant mag benoemen. Ook vragen zij of het in gebreke blijven door de raad van commissarissen niet wordt aangepakt.*

Onder de huidige wetgeving is opgenomen dat als de AvA geen accountant heeft benoemd en de raad van commissarissen (ontbreekt of) in gebreke blijft een accountant te benoemen, dat dan het bestuur daartoe bevoegd is. Ingevolge het wetsvoorstel dient de raad van commissarissen de accountant te benoemen indien de algemene vergadering niet tot benoeming is overgegaan of als er geen AvA bestaat (zoals bij een stichting). De raad van commissarissen kan na de voorgestelde wetswijziging niet meer in gebreke blijven. Zij zal degene zijn die de accountant moet benoemen, want het bestuur heeft die bevoegdheid volgens de wijziging van artikel 2:393 BW alleen nog maar als de rechtspersoon geen raad van commissarissen heeft en er ook geen AvA is of die in gebreke is gebleven (bijv. omdat ze niet tot overeenstemming kan komen).

*De leden van de SP-fractie vragen in welk deel van de gevallen, waarin een entiteit niet beschikt over een AvA of een Raad van Commissarissen en derhalve het bestuur bevoegd blijft tot het verlenen van de opdracht aan de accountant, het gaat om een stichting.*

In de eerste plaats zijn stichtingen die een onderneming in stand houden als bedoeld in artikel 2:360, derde lid, BW verplicht een jaarrekening op te stellen en die door een accountant te laten controleren. Daarnaast worden stichtingen vooral opgericht wanneer de organisatie geen winst beoogt. Zo zijn zorginstellingen, onderwijsinstellingen, woningcorporaties en pensioenfondsen doorgaans ingericht als stichting. Ook hun jaarrekening moet op basis van sectorale wetgeving door een accountant worden gecontroleerd. Een stichting kent geen leden of aandeelhouders die opdracht tot onderzoek van de jaarrekening zou kunnen verlenen. Daarom wordt de bevoegdheid tot de benoeming van de accountant in die gevallen toegekend aan de raad van commissarissen en als die er ook niet is, dan pas is het bestuur bevoegd.

*De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier ervoor wordt gezorgd dat de algemene vergadering of de Raad van Commissarissen*

*ook daadwerkelijk een onafhankelijke keuze kan maken, bijvoorbeeld in de situatie dat het bestuur maar één reële mogelijkheid voorstelt, waardoor de keuze de facto zeer beperkt is.*

Bij oob's draagt de auditcommissie de verantwoordelijkheid voor de procedure voor de selectie van de accountant en voor het voordragen van de te benoemen accountant (artikel 2, tweede lid, onderdeel f, van het Besluit instelling auditcommissie). De procedure volgt uit de EU-Verordening<sup>23</sup>. In de EU-verordening zijn criteria neergelegd waaraan de selectieprocedure moet voldoen. Zo dient de oob aanbestedingsstukken op te stellen die transparante en niet-discriminerende selectiecriteria bevatten waarmee de door de accountants ingediende voorstellen zullen worden beoordeeld. Ook dient de auditcommissie op basis van artikel 16 van de EU-verordening een aanbeveling te doen voor de benoeming van de accountant waarbij de commissie ten minste twee accountants voordraagt en motiveert welke de voorkeur van de commissie heeft. Die aanbeveling wordt opgenomen in de agenda voor de algemene vergadering die de accountant zal benoemen. Op die wijze kan een zorgvuldige benoeming van de accountant plaatsvinden.

Voor andere ondernemingen die een accountant (moeten) benoemen gelden de algemene voorschriften over de algemene vergadering en artikel 2:393 BW. Hierin is geregeld dat de aanwijzing van een accountant door generlei voordracht mag worden beperkt. Ook hier kan de benoeming geschieden op voordracht van de raad van commissarissen. Verder kunnen aandeelhouders tijdens de algemene vergadering vragen stellen over het agendapunt dat ziet op de benoeming van de accountant indien zij nadere informatie nodig hebben om tot een evenwichtige afweging te komen.

#### b. Uitbreiding uitwisseling van informatie met andere instanties

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om informatie alleen te verstrekken indien dit «noodzakelijk» is, in plaats van zoals nu geformuleerd «dienstig» en welke andere variant mogelijk zou zijn.*

Bepalingen ten aanzien van het delen van informatie tussen toezicht-houders komen niet alleen voor in de Wta, maar bijvoorbeeld ook in de Wft.<sup>24</sup> In de betreffende Wft-afdeling wordt vaker gebruik gemaakt van de terminologie dat informatieverstrekking dienstig moet zijn voor de uitoefening van taken van toezichthoudende instanties, welke bepalingen deels implementatie vormen van Europese richtlijnen. Een uitzondering zijn de Wft-bepalingen op basis waarvan de toezichthouder informatie mag verstrekken aan de Algemene Rekenkamer of een parlementaire onderzoekscommissie, waarbij de informatie noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de taak van de Algemene Rekenkamer, respectievelijk de onderzoekscommissie. Dit betreft implementatie van een artikel uit de richtlijn kapitaalvereisten<sup>25</sup>. Een andere variant wordt niet gebruikt. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven wekt de term «noodzakelijk» in dit verband te zeer de suggestie dat informatie alleen kan worden verstrekt indien deze onmisbaar is in het kader van een (in te

<sup>23</sup> 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)

<sup>24</sup> Afdeling 1.5.1 Wft.

<sup>25</sup> Richtlijn 2013/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L176). In artikel 59, tweede lid, van deze richtlijn is een uitzondering op het voorgeschreven beroepsgeheim opgenomen die voorschrijft dat informatie alleen wordt verstrekt indien dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van de commissie.

stellen/lopend) onderzoek. Deze beoordeling kan door de AFM redelijkerwijs niet worden gemaakt. Wel kan de AFM beoordelen of de informatie dienstig kan zijn en kan bijdragen aan het versterken van de integriteit van de financiële markten of accountantsorganisaties. Bovendien zijn in het tweede lid adequate waarborgen opgenomen ten aanzien van de uitwisseling van informatie.

*De leden van de fracties van de VVD, D66 en de PvdA stellen vragen over de informatie-uitwisseling door de AFM op grond van het voorgestelde artikel 63cc. De leden van de VVD-fractie vragen welke informatie straks gedeeld mag worden en met wie. Ook vragen zij naar voorbeelden waaruit blijkt dat voorheen de wettelijke mogelijkheden voor de AFM om informatie te verstrekken over het toezicht op grond van de Wta onvoldoende waren. De leden van de fracties van D66 en de PvdA vragen onder welke omstandigheden de informatie-uitwisseling kan plaatsvinden en wanneer sprake is van «dienstig voor het versterken van de integriteit van de financiële markten of accountantsorganisaties».*

De AFM heeft in beginsel een geheimhoudingsplicht op basis waarvan zij alle vertrouwelijke informatie waarover zij beschikt in het kader van toezicht op accountantsorganisaties geheim dient te houden, behoudens voor zover in de Wta een expliciete uitzondering is gemaakt op deze geheimhoudingsplicht. Op basis van de huidige Wta kan de AFM alleen vertrouwelijke informatie verkregen onder de Wta delen met het Openbaar Ministerie en de FIOD in geval van het verrichten van een wettelijke controle zonder vergunning of het niet voldoen aan vergunningvoorschriften of -bepalingen. In het geval een accountantsorganisatie betrokken is bij fraude of belastingontwijking kan de AFM deze informatie niet delen. Evenmin kan de AFM informatie delen met andere toezichthoudende instanties die zich bezig houden met de integriteit van de financiële sector. Dit is een gemis omdat het delen van deze informatie de synergie tussen onderzoeken van de verschillende instanties kan bevorderen en de integriteit van accountantsorganisaties versterken. In artikel 63cc wordt daarom een nieuwe uitzondering op deze geheimhoudingsplicht voorgesteld. In het artikel is limitatief geregeld aan wie de AFM op basis van dit artikel informatie mag verstrekken. Het betreft 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. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de informatie-uitwisseling in het algemeen zal plaatsvinden binnen het permanente samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC) vanwege de werkwijze van het FEC. Het gezamenlijke doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector door onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van kennis, inzicht en vaardigheden. De werkwijze van het FEC is neergelegd in het FEC-informatieprotocol en houdt kortgezegd in dat FEC-partners via de FEC-eenheid informatieverzoeken kunnen doen aan de andere FEC-partners. Deze partners, waaronder de AFM, verstrekken binnen de bestaande wettelijke kaders, eventuele relevante informatie vervolgens via de FEC-eenheid aan de FEC-partner die het verzoek heeft gedaan. Het artikel sluit echter niet uit dat de AFM ook één op één informatie kan verstrekken aan de in artikel 63cc vermelde instanties. In het betreffende artikel is geregeld dat de AFM informatie kan verstrekken, het is derhalve geen verplichting. In de praktijk zal de AFM vooral informatie verstrekken op verzoek van de FEC-partners, maar de AFM kan ook uit eigen beweging overgaan tot het verstrekken van inlichtingen aan de betrokken FEC-partners. Gelet op de doelstelling van het FEC om de integriteit van de financiële sector te versterken en de aard van de taken van de verschillende partners, zullen informatieverzoeken

vanuit FEC-verband aan de AFM gedaan worden vanuit het oogpunt dat zij kunnen bijdragen aan het versterken van de integriteit van de financiële markten of accountantsorganisaties. Dit is ook een voorwaarde om te kunnen verstrekken op grond van artikel 63cc. Het is echter niet noodzakelijk dat deze integriteit direct in het geding is. De informatie-uitwisseling dient bij te dragen aan een goede samenwerking tussen de verschillende FEC-partners die taken hebben die rechtstreeks of indirect verband houden met integere financiële markten en integere accountantsorganisaties. Die samenwerking draagt weer bij aan het versterken van de integriteit. Bij onder meer signalen van fraude, corruptie, witwassen of andere strafbare feiten waarbij accountantsorganisaties betrokken zijn kan informatieverstrekking van de AFM aan de orde zijn.

De informatie die de AFM verstrekt mag niet herleidbaar zijn tot andere personen dan accountantsorganisaties of externe accountants. De informatie over controlecliënten waarover de AFM beschikt, heeft zij ter uitoefening van de taak om toezicht te houden op de kwaliteit van wettelijke controles door accountantsorganisaties. Hiervoor is een beperkte inbreuk op het beroepsgeheim van de accountant nodig en gerechtvaardigd. Deze inbreuk dient echter niet verder te gaan dan nodig is voor het uitoefenen van de taken van de AFM in het kader van de controle van accountantsorganisaties. Informatie over specifieke controlecliënten kan dan ook niet gedeeld worden in het kader van artikel 63cc. Mocht dat AFM in het kader van haar toezicht echter misstanden constateren bij controlecliënten, dan kan zij de accountantsorganisatie er wel op wijzen dat zij verplicht is daarvan melding te maken en in sommige gevallen aangifte te doen op grond van artikel 26, tweede lid, Wta. Een voorbeeld van een situatie waarin de AFM informatie kan verstrekken op grond van artikel 63cc is wanneer de Belastingdienst onderzoek doet naar belastingontduiking door een accountantsorganisatie. Zij kan op basis van artikel 63cc aan de AFM vragen om informatie die nuttig is voor dat onderzoek. De AFM kan bijvoorbeeld in het kader van signalenmanagement en incidentenonderzoeken een casus onderzoeken waarbij het OM of de FIOD gelijktijdig vanuit hun invalshoek ook onderzoek doen naar dezelfde betrokkenen bij mogelijke fraude door een accountantsorganisatie of fraude door een partij in de financiële sector waarvan wordt vermoed dat er een accountantsorganisatie bij betrokken is. Het OM kan dan (al dan niet via de structuur van het FEC) informatie opvragen ten aanzien van de betreffende accountantsorganisatie en betrokken externe accountants bij de AFM.

*De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met de vermelding dat de AFM een dergelijk verzoek in bepaalde gevallen slechts in kan willigen na overleg met de Minister van Justitie.*

De uitzondering op de geheimhoudingsplicht van de AFM is aan verschillende voorwaarden gebonden. Deze zijn opgenomen in de voorgestelde leden twee tot en met vijf van artikel 63cc. Voor de voorgestelde leden drie tot en met vijf is aansluiting gezocht bij artikel 1:93, tweede tot en met vierde lid, Wft. Een van deze voorwaarden ziet op de situatie dat de AFM de betreffende informatie heeft verkregen van een andere toezichthoudende instantie. In dat geval mag de AFM deze informatie alleen verstrekken in FEC-verband met instemming van de betreffende toezichthoudende instantie. In de betreffende voorwaarden in de Wft, waaraan deze voorwaarde in de Wta is ontleend, is in bepaalde gevallen overleg met de Minister van Justitie vereist. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom dit overleg met de Minister van Justitie in de Wta-context niet vereist is en op dit punt dus wordt afgeweken van de voorwaarde in de Wft. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de betreffende Wft-voorwaarde ziet op verzoeken van buitenlandse toezichthouders,<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Kamerstukken II 1992/93, 23 170, nr. 3, p. 9.

terwijl artikel 63cc Wta ziet op de verstrekking van informatie van de AFM aan andere Nederlandse toezichthouders of instanties.

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom het voorstel van VNO-NCW dat controlecliënten op de hoogte worden gesteld bij informatie-uitwisseling door de AFM niet wordt gevolgd.*

Naar aanleiding van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State zijn nadere voorwaarden gesteld aan de betreffende informatieverstrekking. In het betreffende artikel 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 is gerechtigd controledossiers van accountantsorganisaties op te vragen met als doel toezicht te houden op de kwaliteit van wettelijke controles. Voor deze taak dient zij te beschikken over gegevens van controlecliënten. Hiervoor is een beperkte inbreuk op het beroepsgeheim van de accountant nodig en gerechtvaardigd. Deze inbreuk dient echter niet verder te gaan dan nodig is voor het uitoefenen van de taken van de AFM in het kader van de controle van accountantsorganisaties. De informatie over specifieke controlecliënten kan dan ook niet gedeeld worden in het kader van artikel 63cc. Gelet hierop wordt het niet nodig geacht om controlecliënten op de hoogte te stellen van de informatieverstrekking door de AFM.

#### c. Verlenging verjaringstermijn tuchtrecht

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering kijkt naar een mogelijkheid tot stuiting, zoals in het civiele recht bijvoorbeeld bestaat door middel van het sturen van een brief (zie art. 3:316 BW).*

In het civiele recht zijn mogelijkheden opgenomen om de verjaringstermijn van een rechtsvordering te stuiten. Het is mogelijk de verjaringstermijn van een rechtsvordering tot nakoming van een verbintenis te stuiten door het sturen van een brief waarin het recht tot nakoming ondubbelzinnig wordt voorbehouden<sup>27</sup>. Indien een vordering tegen een accountant of accountantsorganisatie wordt ingesteld op basis van het civiele recht, bijvoorbeeld een vordering tot schadevergoeding, kan de verjaringstermijn op grond van het BW worden gestuit.

Een tuchtklacht tegen een accountant kan echter niet worden gestuit op grond van de Wet tuchtspraak accountants. Het recht om een klacht in te dienen vervalt na verloop van de in de wet genoemde termijn. Het stellen van een vervaltermijn is vanuit een oogpunt van rechtszekerheid nuttig en nodig omdat de beroepsbeoefenaar niet tot in lengte van jaren moet kunnen worden achtervolgd met onderzoeken over zijn handelen. Bijvoorbeeld ook voor tuchtklachten tegen advocaten, gerechtsdeurwaarders, notarissen en artsen geldt een vervaltermijn en bestaat dus geen stuitingsmogelijkheid.

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

*De VVD-fractie vraagt of kan worden aangegeven hoe de kostenstijgingen in de hand gehouden kunnen worden en in hoeverre ontwikkeling van de kosten wordt gemonitord. De leden van de PVV-fractie willen weten hoe voorkomen kan worden dat de hoge nalevingskosten tot gevolg zullen hebben dat deze kosten zullen worden doorberekend aan de klant.*

<sup>27</sup> Artikel 3:317 BW. Een rechtsvordering tot nakoming van een verbintenis is bijvoorbeeld een vordering tot schadevergoeding.



De meeste nalevingskosten en administratieve lasten worden veroorzaakt door de verplichte instelling van een orgaan dat belast is met het intern toezicht bij accountantsorganisaties die controles verrichten bij oob's. Als accountantsorganisaties te maken krijgen met een stijging van nalevingskosten of administratieve lasten kunnen die kosten worden gecompenseerd door elders binnen de organisatie uitgaven te verminderen, genoeg te nemen met een lagere winstmarge of kosten inderdaad door te berekenen aan de controlecliënt. In de praktijk zal een accountantsorganisatie naar elk van die drie mogelijkheden kijken, waarbij het dus mogelijk is dat een deel van die kosten ook bij de controlecliënt terecht komt. Hierbij is het van belang dat in het NBA-rapport is aangegeven dat het realistisch wordt geacht dat accountantsorganisaties de maatregelen zoveel mogelijk absorberen binnen de eigen kostenstructuur, hetgeen naar verwachting een drukkend effect zal hebben op de inkomens. Een accountantsorganisatie die toch verder gaat in het doorberekenen van kosten naar de controlecliënt loopt daarbij het risico zich uit de markt te prijzen, zodat het ook in zijn eigen belang is dit in de hand te houden.

Voorts is het van belang dat de verplichting om een toezichtsorgaan in te stellen weliswaar op papier leidt tot extra administratieve lasten en nalevingskosten, omdat hiertoe vooralsnog geen wettelijke verplichting bestond, maar in de praktijk aanzienlijk minder aanvullende kosten voor accountantsorganisaties die controles bij oob's verrichten met zich mee zal brengen. In mijn brief van 25 september 2014<sup>28</sup> is uw Kamer bericht dat de deze accountantsorganisaties ook thans al modellen voor intern toezicht hebben. Deze verschillen onderling echter wat betreft inrichting en bevoegdheden, maar dit laat onverlet dat ook hiervoor thans al structurele kosten worden gemaakt en dat de accountantsorganisatie zijn huidige toezichtmodel enkel hoeft om te vormen naar het stelsel van intern onafhankelijk toezicht zoals dit wordt geregeld in de Wta. Er is geen aanleiding om ten aanzien van dit specifieke onderwerp de ontwikkeling van de nalevingskosten te monitoren.

### 3. Toezichtkosten

*De VVD-fractie vraagt in hoeverre de extra kosten voor het structurele toezicht opgevangen kunnen worden binnen de bestaande begroting van de AFM en de extra kosten kunnen worden opgevangen door het herprioriteren binnen de AFM, zodat dit niet leidt tot hogere toezichtkosten. Voorts vraagt zij hoeveel de begroting van de AFM moet worden verhoogd?*

De AFM dient haar activiteiten binnen een vastgesteld kostenkader te realiseren. In een voorkomend geval zal de toezichthouder via een herprioritering van activiteiten een mogelijke overschrijding van het kader voorkomen.

Halverwege vorig jaar is het kostenkader voor de jaren 2017 t/m 2020 vastgesteld. Uw Kamer is hierover bij brief van 8 juli 2016 geïnformeerd.<sup>29</sup> Aangegeven is onder meer dat het uitvoeren van de geschiktheidstoetsing van dagelijks beleidsbepalers van accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren bij oob's een dermate forse nieuwe taak is dat hiervoor extra middelen zijn benodigd. Deze middelen maken deel uit van de in het kostenkader opgenomen «flexibele schil». De werking van de flexibele schil is nader toegelicht bij de beantwoording van de daaromtrent gestelde Kamervragen.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Kamerstuk 33 977, nr. 2.

<sup>29</sup> Kamerstuk 33 957, nr. 24.

<sup>30</sup> Kamerstuk 33 957, nr. 26.

Sinds 1 januari 2017 geldt voor de AFM en DNB een nieuw kostenkader. Als onderdeel van het kostenkader heeft de AFM een efficiency taakstelling opgelegd gekregen van 1,75% in 2017 die in totaal oploopt tot 7,0% in 2020 (=€ 6,5 mln). Hierdoor zal er ook ruimte binnen de bestaande begroting moeten worden gevonden om bestaande taken telkens efficiënter uit te voeren. Tot 1 januari 2017 kon het kostenkader voor elke nieuwe taak van AFM worden opgehoogd. Daarvoor was het van belang dat bij ieder wetsvoorstel inzicht werd gegeven in de totale kosten van de nieuwe taak, zodat duidelijk is welke gevolgen instemming met een nieuwe taak kan hebben voor de toezichtkosten. Het kostenkader 2017–2020 kent een flexibele schil voor nieuwe taken. Deze bedraagt voor de AFM 4,0 mln voor 2017 en loopt vervolgens jaarlijks met 1,0 mln op (2018: € 2 mln). De taken die uit onderhavig wetsvoorstel volgen, kunnen binnen de flexibele schil worden opgevangen.

*De D66-fractie vraagt toe te lichten hoe meetbaar gemaakt wordt wat de effecten en doelmatigheid is van het toezicht van de AFM. Kan hierop een verdere toelichting op geven?*

In 2014 is de Wta op basis waarvan de AFM het toezicht uitvoert geëvalueerd. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht van de AFM waren onderdeel van deze evaluatie. Over de uitkomsten hiervan is uw Kamer geïnformeerd.<sup>31</sup> Zoals hierboven al aangegeven heeft de AFM toenemende aandacht voor het meten van de nalevingseffecten van haar handelen. Dit wordt onder andere zichtbaar in gepubliceerde (generieke) rapporten over de controlekwaliteit en het jaarverslag van de AFM. De AFM wil met de juiste prikkels en flankerende maatregelen onder toezicht staande instellingen in de wenselijke richting bewegen. Het doorvoeren van fundamentele wijzigingen kost tijd. Medio 2017 zal de AFM rapporteren over de implementatie, de borging van de verandermaatregelen bij de OOB- accountantsorganisaties en de kwaliteit van de controles van de Big 4-accountantsorganisaties, waarmee inzicht wordt gegeven in de nalevingseffecten voor de afgelopen periode.

*De CDA-fractie vraagt hoe wordt geborgd dat lasten specifiek alleen aan oob's worden doorberekend, in plaats van aan kleinere organisaties die in beginsel niet worden beïnvloed door onderhavig wetsvoorstel.*

De heffing die accountantsorganisaties voor het toezicht aan de AFM moeten betalen, wordt bepaald aan de hand van de omzet die zij behalen uit gewone wettelijke controles en controles bij oob's. Hierbij wordt de omzet uit oob-controles relatief hoger aangeslagen voor de heffing, omdat de toezichtskosten voor deze controles ook hoger zijn. De exacte maatstaven, bandbreedtes en tarieven die hiervoor worden gehanteerd worden, jaarlijks vastgelegd in een Regeling bekostiging financieel toezicht die jaarlijks opnieuw door de Minister van Financiën wordt vastgesteld. De regeling voor 2018 moet nog worden vastgesteld en er is nog niet bezien of extra kosten die voor het oob-toezicht moeten worden gemaakt ook zullen leiden tot andere tarieven. De lasten voor de geschiktheidstoets zullen in ieder geval op basis van heffingen worden doorberekend aan de oob-accountantsorganisatie, ten behoeve waarvan de betreffende persoon getoetst wordt.

#### **4. Bespreking reacties consultatieversie**

*De leden van de VVD-fractie vragen welke punten zijn aangekaart in de consultatiereacties die zullen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.*

In het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties worden ten eerste nadere regels opgenomen ten aanzien van het stelsel van intern

<sup>31</sup> Zie Kamerstukken 33 977

onafhankelijk toezicht. Deze regels hebben betrekking op aanvullende bevoegdheden en taken van het orgaan, de inrichting van het stelsel, de in dat verband aan de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan te stellen eisen en de onderwerpen waarover het orgaan dient te worden geïnformeerd. De AFM en Eumedion gaan in hun consultatiereactie in op de taken en bevoegdheden waarover het orgaan belast met het interne toezicht ten minste zou moeten beschikken. Hiermee is rekening gehouden in het ontwerp Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Eumedion pleit er daarnaast voor om in de nadere regels over intern toezicht zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande bepalingen over de werkwijze en samenstelling van de raad van commissarissen uit het Burgerlijk Wetboek, de Nederlandse corporate governance code en het NBA-rapport «In het publiek belang». Ook de NBA heeft ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het orgaan bepleit dat wordt aangesloten bij de taken en bevoegdheden zoals voorgesteld in het NBA-rapport. Voor sommige eisen aan het orgaan belast met het interne toezicht in het besluit is aansluiting gezocht bij Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Andere eisen zijn geïnspireerd op de Nederlandse corporate governance code voor beursvennootschappen. Ook is rekening gehouden met de maatregelen in het NBA-rapport ten aanzien van de governance. Op 9 mei jl. sloot de consultatietermijn voor het besluit aanvullende maatregelen. Op dit moment worden de consultatiereacties verwerkt.

*De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen of de wetstechnische opmerking van Eumedion klopt dat in artikel 53 en 54 Wta verwezen moet worden naar het zevende en achtste lid van artikel 48a Wta.*

Dit klopt. Er wordt momenteel gewerkt aan een nota van wijziging op het wetsvoorstel, waarin onder meer deze foutieve verwijzing zal worden hersteld.

## **5. Artikelsgewijze toelichting**

*De VVD-fractie vraagt wat is de reden dat de voorhangprocedure van de AMvB in artikel 1, tweede lid wordt geschrapt in de Wta en hoe de Kamer hierover dan wel wordt geïnformeerd.*

De huidige Wta kent, in vergelijking met andere wetten, voor veel voorschriften ten aanzien van onderwerpen die doorgaans op het niveau van een algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld, een verplichte voorhangprocedure. Hierdoor neemt de totstandkoming van AMvB's op grond van de Wta doorgaans langere tijd in beslag dan die op grond van andere wetten, tenzij er uitsluitend sprake is van implementatie van bindende EU-rechtshandelingen, waarbij de voorhangprocedure niet van toepassing is. Het is meer dan tien jaar geleden een wens van uw Kamer zelf geweest ten aanzien van deze onderwerpen de mogelijkheid van parlementaire controle op de op grond van de Wta vast te stellen regels te verstevigen. In praktijk leidt dit echter bij het aanwijzen van controles als wettelijke controles in de zin van de Wta tot zodanige knelpunten, dat thans wordt voorgesteld deze keuze ten aanzien van dit onderwerp te herzien. Deze aanwijzing geschiedt op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wta en vindt plaats door naar een artikel in andere wet te verwijzen op grond waarvan een controle door een accountant van de financiële verantwoording van een onderneming of instelling verplicht is gesteld. Deze verwijzingen staan opgesomd in de bijlage bij de Wta die grond van artikel 1, tweede lid, van de Wta bij AMvB kan worden aangepast.

Aanpassing van de bijlage bij de Wta is regelmatig nodig (sinds de inwerkingtreding van de Wta in 2006 heeft aanpassing vijftien maal plaatsgevonden). Soms kloppen de verwijzingen niet meer, omdat de wetten waarnaar in de bijlage wordt verwezen, zijn gewijzigd of

vervangen en abusievelijk is nagelaten hierbij ook de bijlage bij de Wta aan te passen. Soms is het op inhoudelijke gronden nodig dat wordt geregeld dat de controle van de financiële verantwoording van een onderneming of instelling wordt aangemerkt als wettelijke controle of juist niet meer als zodanig wordt aangemerkt, omdat het belang van de betreffende controle anders wordt gewogen. Als verwijzingen niet meer kloppen is de betreffende controle strikt genomen geen wettelijke controle meer. Totdat de bijlage in de Wta is hersteld, bestaat er geen wettelijke verplichting de controle uit te laten voeren door een accountantsorganisatie met een AFM-vergunning en is het voor de AFM voor die periode juridisch nagenoeg onmogelijk succesvol een sanctie op te leggen als een overtreding van de Wta wordt geconstateerd met betrekking tot de betreffende controle. Bij het opleggen van sancties weegt het legaliteitsbeginsel immers zeer zwaar. Het is daarom zaak verwijzingsfouten in de bijlage zo snel mogelijk te herstellen.

Het is voorts van belang dat door de voorgestelde wijziging alleen voor de aanwijzing van controles als wettelijke controle geen voorhangprocedure meer nodig zou zijn. Voor de aanwijzing van aanvullende categorieën van organisaties van openbaar belang, blijft de voorhangprocedure wel van toepassing, omdat dit op grond van een andere grondslag in de Wta geschiedt.

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom de verwijzing in het zesde lid in onderdeel h van dit wetsvoorstel alsnog wordt aangepast.*

Het is niet wenselijk en komt de gebruikersvriendelijkheid van de Wta niet te goede als een onjuiste verwijzing in stand wordt gelaten.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel premiepensioeninstellingen (PPI's) er op dit moment gebruik maken van de onderhavige vrijstelling en welke extra administratieve lasten voor PPI's het voorstel om de vrijstelling te schrappen tot gevolg heeft. Ook vragen zij naar de kosten voor de deelnemers van kleine PPI's als deze vrijstellingen komen te vervallen.*

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft er naar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten. Voor de berekening van de gevolgen voor het PPI's is aangesloten bij het Handboek Meting Regeldruk.

Er zijn vijf ppi's die gebruik maken van de vrijstellingen van het kleine regime dat ingevolge het wetsvoorstel in artikel 3:70a van de Wft wordt afgeschaft. Dit betekent dat deze instellingen een verkorte jaarrekening zonder bestuursverslag en accountantsverklaring opstellen ten behoeve van de Kamer van Koophandel. Van die vijf ppi's is er één die het bestuursverslag opmaakt en één die de accountantsverklaring heeft toegevoegd.

Als gevolg van dit artikel zullen alleen de administratieve lasten toenemen omdat het gaat om informatieverplichtingen ten behoeve van de Kamer van Koophandel. Er zijn geen nalevingskosten gemoeid met dit artikel omdat de benodigde informatie met accountantsverklaring reeds beschikbaar wordt gesteld aan DNB, maar dan in een andere volgorde.

Dit leidt tot de volgende berekening.

Het uurloon van een interne accountant die benodigd is om het jaarrekening zonder de vrijstellingen in de artikelen 395a, 396 en 397 van Boek 2

BW op te stellen, is gesteld op 60 euro. Het uurloon van de manager om het bestuursverslag op te stellen is gesteld op 63 euro en het uurloon van de externe accountant voor de externe accountantsverklaring op 125 euro.

Voor vijf ppi's wordt uitgegaan van 32 uur extra werkzaamheden van de interne accountant voor het uitbreiden van de jaarrekening. Voor 4 ppi's wordt uitgegaan van 8 uur extra werkzaamheden voor het opstellen van het bestuursverslag en 40 uur extra werkzaamheden voor de accountantsverklaring. Het betreft hier structurele administratieve lasten.

Uitbreiden jaarrekening

32 (aantal uren) x 60 (uurloon) x 5 (aantal instellingen) = 9.600 euro.

Opstellen bestuursverslag:

8 (aantal uren) x 63 (uurloon) x 4 (aantal instellingen) = 2.016 euro.

Accountantsverklaring jaarrekening en bestuursverslag

40 (aantal uren) x 125 (uurloon) x 4 (aantal instellingen) = 20.000 euro.

Totale structurele administratieve lasten 31.616 euro.

## **6. Brief rechtsbescherming**

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de sector is betrokken bij de voorbereiding van de brief over rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties, wat hier uit is gekomen en of er aanleiding bestaat nogmaals in overleg te treden.*

Overleg is gevoerd met de NBA en de Samenwerkende Register Accountants en Accountants Administratieconsulenten (SRA). Met de NBA is gesproken over de inrichting van de bezwaarprocedure bij de AFM en de behoefte aan meer voorlichting en kennisuitwisseling over de interpretatie van beroepsnormen. Met de SRA is voornamelijk gesproken over het tuchtrecht en de wijze waarop de bestuursrechter besluiten van de AFM toetst. Deze en andere thema's zijn geadresseerd in de brief over rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties. Gelet op de conclusies in de brief, is er op dit moment geen aanleiding nogmaals in overleg te treden met partijen.

*De leden van de VVD-fractie vragen naar de planning van de Wet transparant toezicht financiële markten. Zij vragen ook wat het betekent dat de Wet transparant toezicht financiële markten ertoe zal leiden dat meer gedragingen en besluiten van de AFM in het accountantstoezicht aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Zij vragen of het openbaar maken van kantoor specifieke informatie op dit moment een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is en hoe eventuele wijzigingen zijn opgenomen in de Wet transparant toezicht financiële markten.*

Op 31 maart 2017 heeft de Raad van State over het voorstel voor de Wet transparant toezicht financiële markten geadviseerd. Het advies van de Raad van State was op een aantal punten kritisch en momenteel wordt in overleg met de AFM en DNB beoordeeld wat daarvan de consequenties zijn. Het voornemen is om met de Wet transparant toezicht financiële markten expliciet in de Wta vast te leggen dat de AFM een besluit tot openbaarmaking neemt, voordat zij overgaat tot het openbaar maken van kantoor specifieke rapportages. Op dit moment volgt dit niet expliciet uit de Wta. Het wetsvoorstel zal daarvoor naar verwachting naast wijzigingen van de Wft ook wijzigingen van de Wta bevatten.

*De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de wijze waarop open normen worden getoetst indien sprake is van beleids- en/of beoordelingsvrijheid.*

Zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter toetsen marginaal indien sprake is van beleids- of beoordelingsvrijheid aan de zijde van het bestuursorgaan (in casu de toezichthouder). Van beleidsvrijheid is sprake wanneer de wet niet aangeeft wanneer een handhavingsbevoegdheid door de toezichthouder moet worden toegepast. Indien sprake is van beleidsvrijheid heeft de toezichthouder ruimte om op grond van een belangenafweging te beslissen of van een bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Dit is niet afhankelijk van de vraag of sprake is van een open norm. Van beoordelingsvrijheid is sprake wanneer de wet een term of norm hanteert die in de praktijk nader moet worden ingevuld. Hiervoor kan worden gekozen om aan de toezichthouder een bepaalde vrijheid te laten om zelfstandig te beoordelen of aan de wettelijke vereisten is voldaan. De rechter dient het door de toezichthouder gevelde oordeel over het al dan niet voldaan zijn aan deze vereisten te respecteren, voor zover dit oordeel niet evident onjuist is. De rechter beperkt zich dan in zijn uitspraken tot de vraag of het bestuursorgaan «in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen». Of dit het geval is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

*De leden van de VVD-fractie vragen naar de rol van de Financial Reporting Council (FRC) bij het formuleren van «standaarden», of het hier gaat om de invulling van open normen en hoe dit in andere landen is geregeld.*

Met de rol inzake het «formuleren van standaarden» wordt bedoeld op de rol die de FRC heeft in de totstandkoming van controle en overige standaarden, alsmede van gedrags- en beroepsregels. Deze rol, die in het Verenigd Koninkrijk is belegd bij de toezichthouder, de FRC, is in Nederland belegd bij de beroepsorganisatie (de NBA). De standaarden in Frankrijk worden vastgesteld door een commissie bestaande uit een gelijk aantal leden van de toezichthouder en beroepsbeoefenaren en worden uiteindelijk goedgekeurd door de Minister van Justitie. In Duitsland worden de controle- en overige standaarden alsmede de gedrags- en beroepsregels door de beroepsorganisatie vastgesteld, waarbij ze niet mogen indruisen tegen bestaande wettelijke verplichtingen. Voor zover er in deze standaarden of regels, aspecten zitten die betrekking hebben op de kwaliteitsbeheersing, moet de toezichthouder daarover advies moet uitbrengen, alvorens deze bepalingen kunnen worden goedgekeurd door het Ministerie van Economische zaken.

*De leden van de VVD-fractie vragen of toezichthouders in andere landen ook gebruik maken van open normen.*

Ook in andere landen geldt dat een groot gedeelte van de accountantsregelgeving bestaat uit open normen. Ook daar interpreteren de toezichthouders de open normen en beoordelen zij of accountantsorganisaties, onder meer rekening houdend met de specifieke organisatorische verschillen en veranderende marktomstandigheden, aan de open normen hebben voldaan. De situatie in Nederland en in andere landen is daarmee vergelijkbaar.

*De leden van de D66-fractie vragen of het vaststellen van leidraden of beleidsregels voor de AFM instrumenten zijn die open normen kunnen verduidelijken en of overleg wordt gevoerd met de sector of zij behoefte hebben aan een dergelijke uitleg.*

Van deze instrumenten maakt de AFM reeds gebruik. Zo heeft de AFM al een beleidsregel voor geschiktheidstoetsingen op grond van onder andere de Wft en stelt zij eenzelfde beleidsregel op voor geschiktheidstoetsingen op grond van de Wta. Daarnaast publiceert de AFM leidraden en handreikingen over verschillende onderwerpen ten aanzien waarvan zij

bevoegdheden heeft, bijvoorbeeld de leidraad over het melden van incidenten. Indien vanuit de sector signalen worden ontvangen dat ten aanzien van een bepaald onderwerp behoefte is aan nadere duiding, dan kan de AFM overwegen om een leidraad of beleidsregel op te stellen.

*De leden van de D66-fractie vragen hoe de sector wordt voorgelicht over algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel). De leden van de VVD-fractie vragen hoe willekeur bij de toepassing van open normen kan worden voorkomen. De leden van de fractie van D66 vragen hoe de markt meegenomen zal worden in de belangenafweging van de AFM om te besluiten tot het indienen van een tuchtklacht of het opleggen van een (formele) handhavingsmaatregel en welke rol hierbij is weggelegd voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de verkenning gereed zal zijn over de vraag hoe de markt beter geïnformeerd kan worden over deze belangenafweging.*

Genoemde beginselen zijn algemene rechtsbeginselen die een bestuursorgaan altijd zal moeten toepassen bij de besluitvorming. Een accountantsorganisatie die van mening is dat een besluit van de AFM ten onrechte is genomen, kan hierbij zelf, eventueel bijgestaan door een jurist, een standpunt innemen over eventueel geschonden beginselen. Uiteindelijk is het aan de rechter om te toetsen of dergelijke rechtsbeginselen in acht zijn genomen. Willekeur is in alle gevallen verboden. Aan het opleggen van (formele) handhavingsmaatregelen en/of het indienen van een tuchtklacht gaat een zorgvuldige belangenafweging vooraf. Ook hierbij moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast. De AFM hanteert een belangenafweging om te besluiten tot het indienen van een tuchtklacht en/of het opleggen van (formele) handhavingsmaatregelen. De AFM wil eerst meer ervaring krijgen met de toepassing van deze belangenafweging. Naar verwachting zal de AFM de sector in de loop van 2018 meer inzicht kunnen verschaffen in de belangenafweging.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de AFM en de NBA invulling zullen geven aan hun voornemen om ter verduidelijking van open normen met elkaar het gesprek aan te gaan en de uitkomst van deze dialoog te delen met de sector.*

De NBA en de AFM vervullen graag een rol bij het verduidelijken van normen door hierover in gesprek te gaan en de uitkomsten hiervan te delen met de sector. Een instrument dat de NBA hiervoor inzet is het platform «Leren van toezicht», waarin bevindingen uit het toezicht kunnen worden omgezet naar praktische lessen voor verbetering. Voor 2017 staan twee platformbijeenkomsten geagendeerd. Deelnemers zijn onder meer de NBA, de AFM, de Accountantskamer en verschillende accountantsorganisaties. In 2016 waren er twee pilot bijeenkomsten. Verbreding en verdieping zijn noodzakelijk om te voorkomen dat kennis en ervaring onvoldoende worden gedeeld en dat de ontwikkeling naar een kwaliteitsgerichte cultuur stagneert. Daarnaast zal de NBA in 2017 samen met enkele kantoren een nadere analyse doen naar interpretatieverschillen van standaarden in controledossiers die onderdeel uitmaakten van AFM onderzoek.

*De leden van de D66-fractie vragen om een reactie op de recente uitspraken van de rechtbank Rotterdam over gevolgde bezwaarprocedures bij de AFM.<sup>32</sup> Ook vragen zij hoe de bezwaarprocedure in elkaar zit en wat de rolverdeling is binnen de AFM.*

<sup>32</sup> Rechtbank Rotterdam, 26 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1060; Rechtbank Rotterdam, 15 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5395.

In de bezwaarprocedure bij de AFM wordt een heroverweging belegd bij een medewerker die niet bij (de voorbereiding van) het primaire besluit betrokken is geweest. De bezwaarbehandelaar beoordeelt zelfstandig het bezwaarschrift en organiseert – indien de bezwaarde ook mondeling wil worden gehoord – een hoorzitting. Deze hoorzitting wordt voorgezeten door een externe, onafhankelijke voorzitter die de gang van zaken tijdens het horen bepaalt. Bij de hoorzitting kan ook de medewerker die het rapport heeft opgesteld aanwezig zijn om zo nodig vragen van feitelijke aard te beantwoorden. Na de hoorzitting beoordeelt de bezwaarbehandelaar de bezwaargronden en adviseert hij het bestuur van de AFM over de beslissing op bezwaar, die door dit bestuur wordt genomen. De bestuursrechter heeft zich in uitspraken van 15 juli 2016 en 26 januari 2017 uitgelaten over de invulling van de voor toezichthouders geldende functiescheiding, zoals neergelegd in het mandaatsverbod van artikel 10:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Opgemerkt zij dat de uitspraak van de rechtbank van toepassing is op het proces van het opleggen van een bestuurlijke boete en de daarop volgende bezwaarprocedure. In dat kader is niet ieder contact tussen een toezichthouder en een bezwaarbehandelaar verboden. Het gaat erom dat dit contact niet tot gevolg heeft dat de bij het onderzoek betrokken medewerkers mede richting geven aan de besluitvorming of dat de besluitvorming niet langer onbevangen en onafhankelijk van die toezichthouders plaatsvindt, aldus de rechtbank. In de genoemde zaken heeft de rechtbank geen grond gezien voor het oordeel dat de besluitvorming van de AFM niet voldoet aan deze eisen. Wel verlangt de rechter van de AFM transparantie als medewerkers van de AFM die betrokken zijn bij de besluitvorming informatie vragen aan en verkrijgen van een toezichthouder. Dergelijke contacten moeten dus worden vastgelegd. Nu dit niet is gebeurd en nu de rechtbank is gebleken dat deze werkwijze voor de AFM gebruikelijk is, heeft de rechtbank de boetes gematigd met 50% vanwege een in dit opzicht onzorgvuldige besluitvorming. De AFM is tegen de uitspraken van de rechtbank in hoger beroep gegaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). Zo lang deze hoger beroepen lopen, acht ik het ongepast mij over de zaken verder uit te laten.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de toezichthouders concreet invulling zullen gaan geven aan de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Ottow, hoe het proces van beroep en bezwaar bij de bestuurderstoetsingen onafhankelijker kan worden gemaakt en in het bijzonder hoe de verbeterpunten in de bezwaarprocedure worden opgepakt. De leden van de D66-fractie en de VVD-fractie hebben ook gevraagd om een nadere reactie op de aanbevelingen van de Commissie Ottow om de bezwaarprocedure te verbeteren, de positie van de onafhankelijke voorzitter en verzocht nader toe te lichten of de instelling van een onafhankelijke bezwaarcommissie niet tot bezwaarprocedures van een hogere kwaliteit zal leiden.*

De toezichthouders hebben in een gezamenlijke reactie op het rapport van de commissie Ottow aangegeven hoe zij de verschillende aanbevelingen gaan implementeren. Een aantal maatregelen ter versterking van het toetsingsproces is inmiddels doorgevoerd. De informatie op de websites van de AFM en DNB is verbeterd om zo meer inzicht te geven in het toetsingsproces en de verschillende stappen die daarin worden onderscheiden. Ook wordt meer uitleg gegeven over de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders en zijn concrete voorbeeldvragen en casussen toegevoegd. Een inhoudelijk element dat op de websites extra aandacht krijgt, is de weging van diversiteit in het collectief. De toezichthouders hebben zich verder ingespannen om het toetsingsproces efficiënter te laten verlopen. Bij de AFM is bijvoorbeeld de informatiever-



schaffing over het online aanmeldingsproces verbeterd en DNB is onlangs van start gegaan met het digitaal loket.

De toezichthouders hebben daarnaast stappen gezet om een vertrouwenspersoon in te stellen. Deze krijgt een rol in een conflict over de benaderingswijze en de communicatie tijdens het toetsingsproces. Ook gaat DNB voorzien in een onafhankelijke voorzitter van de hoorcommissie in het geval van een bezwaar tegen toetsingsbesluiten. Hoorcommissies in de bezwaarprocedure bij de AFM kennen al een onafhankelijke voorzitter. Daarnaast gaan de toezichthouders externe expertise in het toetsingsproces betrekken door externe deskundigen aan te stellen. Deze externe deskundigen kunnen vanuit hun bestuurlijke ervaringen en inhoudelijke expertise een bijdrage leveren aan de oordeelsvorming rondom de toetsing. De AFM en DNB hebben onderzoek gedaan naar het toetsingsproces in het Verenigd Koninkrijk en mede op basis daarvan de details nader uitgewerkt voor de specifieke rol, werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de externe deskundigen. Op basis hiervan worden geschikte externe deskundigen gezocht, zodat later dit jaar een pilot van start kan gaan.

De AFM voorziet momenteel in een onafhankelijke voorzitter van de hoorcommissie in het geval van een bezwaar. De commissie Ottow vindt dit een positief element in de bezwaarprocedure. De onafhankelijke voorzitter bewaakt het proces en zorgt ervoor dat de betrokkene de gelegenheid krijgt om het bezwaar toe te lichten. Ook waarborgt de onafhankelijke voorzitter dat op zorgvuldige wijze alle relevante feiten verzameld worden om tot de kern van het bezwaar te komen. Na de hoorzitting beoordeelt de voorzitter het conceptverslag van de hoorzitting. In algemeen zin kan niet gesteld worden dat de instelling van een onafhankelijke bezwaarcommissie, die advies uitbrengt ten behoeve de te nemen beslissing op bezwaar, leidt tot kwalitatief betere bezwaarprocedures. Wel kan de instelling van een dergelijke commissie leiden tot meer debat, omdat het bestuursorgaan, dat in de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, moet vermelden waarom is afgeweken van het advies.

*De VVD-fractie heeft vragen gesteld over de inrichting van de bezwaarprocedure in het Verenigd Koninkrijk en of rechters in Frankrijk vertegenwoordigd zijn bij de toezichthouder.*

In de brief over de rechtsbescherming van accountants(organisaties) staat dat zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk toetsing van besluitvorming plaatsvindt door een orgaan bestaande uit volledig onafhankelijke leden. Het verschil tussen de situatie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk ziet inderdaad op de daaraan voorafgaande fases. De beslissing op bezwaar wordt in het Verenigd Koninkrijk ook overgelaten aan een orgaan bestaande uit volledig onafhankelijke leden. In Frankrijk is de rechterlijke macht vertegenwoordigd in het College van de Haut Conseil du Commissariat aux Comptes (H3C), een zelfstandig bestuursorgaan, verantwoordelijk voor het toezicht op de door het accountantsberoep uitgevoerde wettelijke controles en die besluiten neemt over het opleggen van sancties tegen accountantsorganisaties, en beroepsinstantie is bij sancties tegen individuele accountants. Zoals in de brief over de rechtsbescherming van accountants(organisaties) staat, verschilt de wijze waarop de bezwaar- en beroepsprocedures in de ons omringende landen is ingericht. De verschillen zijn echter gradueel en niet fundamenteel en hangen ook samen met uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het systeem. In Nederland speelt in dat verband het kader van de Algemene wet bestuursrecht een belangrijke rol.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat de sector er voor kiest het niet te laten aankomen op formele maatregelen, dan wel dat geen beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter.*

Bekend is dat accountantsorganisaties het niet in alle gevallen laten aankomen op formele maatregelen en, indien wel een handhavingsmaatregel wordt opgelegd, niet in alle gevallen beroep instellen bij de bestuursrechter. Dit kan onder meer verband houden met het geheel of gedeeltelijk onderschrijven van de bevindingen van de toezichthouder, met het belang van een goede verhouding met de toezichthouder en/of het willen voorkomen van reputatieschade. Het ligt voor de hand dat accountantsorganisaties die het niet eens zijn met de toezichthouder daar in beginsel tegen moeten opkomen. In de praktijk gebeurt dat ook. Dit neemt niet weg dat een risicoafweging ten aanzien van het wel of niet aanhangig maken van een procedure kan leiden tot de keuze om geen rechtsmiddelen aan te wenden. Dit kan niet worden voorkomen en een dergelijke keuze dient ook te worden gerespecteerd.

De regering hoopt hiermee de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende te hebben beantwoord.

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