

# Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koning

## Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

## Ons kenmerk

2017-0000019269

## Uw brief (kenmerk)

Datum 14 februari 2017

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

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

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

### 1. Geschiktheidstoets

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

Zoals de Afdeling ook opmerkt is bij de wettelijke verankering van de geschiktheidseis in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) aangesloten bij de geschiktheidseis zoals deze al voor de financiële sector in onder andere de Wet op het financieel toezicht (Wft) is neergelegd en is er voor gekozen om de open geschiktheidsnorm voor de financiële sector niet door middel van regelgeving in te vullen. Juist gelet op de ervaring die al is opgedaan met de geschiktheidseis in de

financiële sector, die eveneens een open norm kent, ligt het niet voor de hand om bij accountantsorganisaties voor een afwijkend niveau van normstelling te kiezen in de wet en bij algemene maatregel van bestuur. Vooralsnog zijn er geen signalen dat de open norm in onder andere de Wft en de invulling daarvan door de toezichthouders in de Beleidsregel geschiktheid 2012 Wft, bij de financiële sector tot problemen leiden met betrekking tot kenbaarheid en voorzienbaarheid. Wat betreft de invulling van de procedure van toetsing geldt dat er ook in de Wft tot dusverre voor gekozen is om deze aan de toezichthouders te laten. Invulling daarvan in deze specifieke situatie ligt daarom niet voor de hand.

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

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

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

## 2. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht

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

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32648, nr. 14 en de als bijlage bij dit kamerstuk gevoegde brief van AFM en DNB aan de Minister van Financiën d.d. 8 december 2016.

De Afdeling adviseert de hoofdlijnen van het stelsel van intern toezicht in het voorstel op te nemen en daar in de toelichting nader op in te gaan. Naar aanleiding van het advies zijn de wettelijke vereisten aan de inrichting van het stelsel van intern onafhankelijk toezicht in artikel 22a van de Wta op een aantal punten uitgebreid. Zo is in het derde lid toegevoegd dat het orgaan dat belast is met het interne toezicht uit ten minste drie natuurlijke personen dient te bestaan en dat het orgaan onverwijld maatregelen dient te nemen tot aanvulling van het ledental, wanneer het aantal leden daalt onder de drie. Daarnaast is toegevoegd dat de persoon, bedoeld in artikel 22a, vijfde lid, niet kan worden benoemd tot voorzitter van het orgaan belast met het interne toezicht. De voorzitter dient in alle opzichten onafhankelijk te zijn ten opzichte van de accountantsorganisatie en indien de accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, onafhankelijk ten opzichte van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland.

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

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

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

De Afdeling is van oordeel dat het doorsnijden van de relatie van eigenaren (maten, partners, stemgerechtigden) tot de onderneming in dit opzicht slechts aan de orde kan zijn indien daartoe doorslaggevende gronden bestaan, welke gronden ontbreken in de toelichting. Ook gaat de toelichting niet in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het adviesrecht dat de ondernemingsraad heeft over de benoeming van de bestuurders. De Afdeling adviseert het voorstel dragend te motiveren. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien, adviseert zij het voorstel tot benoeming door stemgerechtigden na een bindende voordracht door de toezichthouder over te nemen.

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

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

### 3. Verstrekken van informatie aan andere instanties

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

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn nadere voorwaarden gesteld aan de betreffende informatieverstrekking. Deze nadere voorwaarden dienen echter niet te gelden voor de bevoegdheid van de AFM in het huidige artikel 63c om informatie te kunnen verstrekken aan Nederlandse instanties die zijn belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden of aan deskundigen die door hen zijn ingeschakeld, als accountantsorganisaties artikel 5, eerste lid, of artikel 6, derde lid, van de Wta overtreden. Gelet hierop is er voor gekozen een nieuw artikel 63cc in te voegen met de onderhavige uitbreiding van bevoegdheden van de AFM om informatie te delen met andere toezichthoudende instanties. Het advies van de Afdeling om gegevensverstrekking te beperken tot situaties waar de integriteit van de financiële sector in het geding is overgenomen.

Hiertoe is in het eerste lid van het voorgestelde artikel 63cc Wta bepaald dat informatieverstrekking alleen is toegestaan als dat dienstig is voor het versterken van de integriteit van de financiële markten of de accountantsorganisaties. Overigens vloeit deze beperking grotendeels ook voort uit het voorgestelde derde lid, dat bepaalt dat de uitwisseling moet 'passen in het kader van het toezicht op de financiële markten of het toezicht op basis van deze wet'.

Informatieuitwisseling met de genoemde instanties, die voldoet aan deze voorwaarde zal over het algemeen dienstig zijn voor het versterken van de integriteit van de financiële markten. Daar komt bij dat de uitwisseling in het algemeen zal plaatsvinden binnen het permanente samenwerkingsverband "Financieel Expertise Centrum" (FEC), dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector, waaronder in dat kader ook de accountantssector wordt verstaan. De Afdeling merkt daarnaast op dat informatie over controlecliënten uit controledossiers slechts kan dienen voor het toezicht op de naleving van de Wta door accountantsorganisaties. Gelet hierop is een nieuw tweede lid ingevoegd, waarin is bepaald dat de gegevens die de AFM verstrekt niet herleidbaar mogen zijn tot andere personen dan accountantsorganisaties of externe accountants. De AFM mag derhalve op basis van artikel 63cc Wta geen informatie aan andere instanties verstrekken over specifieke controlecliënten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te passen in de zin dat de verwijzing naar artikel 16 Wta in artikel 12c, eerste lid, onderdeel b van de Wta wordt beperkt tot het eerste en tweede lid van artikel 16 Wta. Indien deze beperking niet zou worden aangebracht dan zou de AFM ook beleidsbepalers van organisaties uit derde landen moeten toetsen op geschiktheid. Dit is niet wat met het wetsvoorstel wordt beoogd.

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

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

De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem