

# **Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties)**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Aanleiding wetsvoorstel**

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

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

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

---

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 32681, nr. 9.

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

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

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

Uit de wetsevaluatie rijst het beeld dat de invoering van de Wta en van publiek, onafhankelijk toezicht door de AFM over het algemeen als positief wordt ervaren. Uit de evaluatie is niet gebleken dat voorschriften opgenomen in de Wta, of bij of krachtens de Wta gesteld, niet doeltreffend zijn en daarom zouden kunnen worden geschrapt. Wel bevat de evaluatie een aanbeveling om nader te onderzoeken of de definitie van organisaties van openbaar belang (OOB's) dient te worden uitgebreid, bijvoorbeeld met bepaalde instellingen die met publiek geld worden gefinancierd. Ten tijde van dit wetsvoorstel loopt dit onderzoek nog. Indien de resultaten van het onderzoek hiertoe aanleiding geven, kunnen ingevolge artikel 2 van de Wta aanvullende categorieën van ondernemingen of instellingen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als organisatie van openbaar belang.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 september 2014 heeft de Minister van Financiën aangekondigd dat hij voornemens is om, mede gelet op de ernst van de bevindingen van de AFM, aanvullende wettelijke maatregelen te nemen.<sup>6</sup> Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan dit voornemen. De maatregelen zien met name op de governance van accountantsorganisaties en de bevoegdheden van de AFM en beogen de kwaliteit van de accountantscontroles te verbeteren.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft gevolgen voor accountantsorganisaties, externe accountants en controlecliënten. Op dit moment worden door de sector zelf de nodige maatregelen getroffen ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle. Ten aanzien van een aantal onderwerpen wordt het noodzakelijk geacht aanvullende wettelijke maatregelen te treffen. Gelet op het grote maatschappelijk belang van accountantsorganisaties met een vergunning om wettelijke controles te verrichten bij OOB's en het belang van een uniforme inrichting van de governance, wordt het wettelijk vastleggen van een verplicht stelsel van onafhankelijk intern toezicht met duidelijk omschreven bevoegdheden, noodzakelijk geacht. De governance van deze accountantsorganisaties wordt verder versterkt door de introductie van een geschiktheidseis voor dagelijks beleidsbepalers, personen die fungeren als bestuurder van het netwerkonderdeel van de groep waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald en de personen die belast zijn met het interne toezicht. De AFM is bevoegd deze geschiktheid te toetsen. Ook wordt in het wetsvoorstel opgenomen dat het bestuur van een controlecliënt niet langer bevoegd is om de opdracht voor de wettelijke controle te verlenen aan de accountant, maar enkel de algemene vergadering van aandeelhouders, of de raad van commissarissen. Aanvullende bevoegdheden voor de toezichthouder dienen wettelijk vastgelegd te worden. Voorgesteld wordt de AFM een aanvullende bevoegdheid te geven om de

---

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

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

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33977, nr. 2

resultaten van een toetsing van een controledossier op grond van artikel 48a, derde lid, te delen met het auditcomité of een orgaan met gelijksoortige taken van de betreffende controlecliënt, of bij het ontbreken van een dergelijk orgaan met de algemene vergadering van aandeelhouders. Bovendien wordt het als lacune in de bestaande wetgeving beschouwd dat het niet verplicht is herstelmaatregelen te treffen, indien tekortkomingen worden gesignaleerd bij het verrichten van wettelijke controles. Het lag reeds voor de hand dat dergelijke maatregelen worden getroffen, maar de verplichting voor accountantsorganisaties en externe accountants wordt nu expliciet in de wet verankerd. Daarnaast wordt voorgesteld om de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen de AFM en andere instanties uit te breiden. Ten slotte wordt een aantal wijzigingen in de Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra) voorgesteld, waaronder een verlenging van de verjaringstermijn in tuchtzaken.

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

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

## **2. Inhoud wetsvoorstel**

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

Het is van belang dat een accountantsorganisatie wordt aangestuurd door personen die beschikken over de juiste kennis, vaardigheden en competenties voor een bestuurder of interne toezichthouder. Voor accountantsorganisaties gelden momenteel alleen regels over de betrouwbaarheid, deskundigheid en vakbekwaamheid van beleidsbepalers. In dit wetsvoorstel wordt een geschiktheidseis geïntroduceerd voor beleidsbepalers, personen die fungeren als bestuurder van het netwerkonderdeel van de accountantsorganisatie waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald en personen belast met het interne toezicht van accountantsorganisaties met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles van OOB's. Onder beleidsbepalers worden, onder meer, begrepen de leden van het bestuur van de vergunninghoudende accountantsorganisatie. Deze personen moeten geschikt zijn ten aanzien van de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie met een vergunning om OOB-controles te verrichten.

Hiermee wordt gewaarborgd dat de bestuurders en het bestuur als geheel de juiste prioriteiten stellen, ter zake kundig zijn en elkaar aanvullen zodat alle voor een bestuur noodzakelijke competenties en vaardigheden aanwezig zijn. Een onderdeel van deze geschiktheidseis betreft deskundigheid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Dit geldt op gelijke wijze voor het orgaan dat belast wordt met het intern toezicht binnen de OOB-accountantsorganisatie, dat in dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld. Op dit moment gelden al wettelijke regels voor het toetsen van de geschiktheid van beleidsbepalers van financiële ondernemingen, zoals banken en verzekeraars. Net als bij de regels in de financiële sector wordt er voor gekozen om de open geschiktheidsnorm niet door middel van regelgeving in te vullen. Het wordt overgelaten aan de toezichthouders hier nadere maatstaven aan te verbinden. Het werken met open normen maakt het mogelijk om op maat toegesneden eisen te stellen, afhankelijk van het concrete geval. Met een geschiktheidstoets beoordeelt de toezichthouder zowel de individuele als de collectieve geschiktheid van de personen die het beleid van de instelling of organisatie bepalen. Deze geschiktheid bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. De geschiktheid van (kandidaat) beleidsbepalers en personen belast met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de OOB-accountantsorganisatie zal, voordat zij die functie mogen vervullen, worden getoetst door de AFM. Een eenmaal getoetste persoon dient blijvend te voldoen aan de vereiste geschiktheid. In artikel V wordt een overgangsregeling opgenomen ten aanzien van de geschiktheidstoetsing van zittende beleidsbepalers, bestuurders van het netwerkonderdeel waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald en personen belast met het interne toezicht. Op basis van deze regeling worden zittende dagelijks beleidsbepalers en de bestuurders in beginsel tot 1 januari 2017 geschikt geacht voor de uitoefening van hun functie. Zittende personen belast met het interne toezicht worden in beginsel tot 1 juli 2017 geacht geschikt te zijn.

## *2.2. Stelsel van intern toezicht*

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

Op grond van het wetsvoorstel dient elke OOB-accountantsorganisatie te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht dat zich richt op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie. Het stelsel van intern toezicht dient te voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Het stelsel omvat ten minste een orgaan dat belast is met het interne toezicht. Daarnaast zullen in het kader van het stelsel van intern toezicht procedures en maatregelen moeten worden getroffen die waarborgen dat het interne toezicht

onafhankelijk en efficiënt kan worden uitgeoefend. Daarbij valt te denken aan regels over de informatievoorziening en rapportageverplichtingen aan het toezichthoudend orgaan, maar ook verschillende vormen van *checks en balances* die het toezichthoudend orgaan in staat stellen om in te grijpen bij belangenverstrengelingen binnen de accountantsorganisatie die een negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle. Indien de accountantsorganisatie onderdeel is van een netwerk, dient het stelsel van intern toezicht bovendien zodanig te worden ingericht dat het toezicht ook betrekking heeft op het netwerkonderdeel waar het beleid van de accountantsorganisatie in overwegende mate wordt bepaald. Ook dient het stelsel van intern toezicht te voldoen aan de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de inrichting van het stelsel van intern toezicht, de benoeming, de schorsing en het ontslag van de personen die belast zijn met het intern toezicht, de bevoegdheden van het betreffende orgaan en de onderwerpen waarover het orgaan dient te worden geïnformeerd.

De voorwaarden die worden gesteld aan het stelsel van intern toezicht beogen onder meer te waarborgen, in overeenstemming met de brief van 25 september 2014 aan de Tweede Kamer<sup>[1]</sup>, dat dit stelsel op een uniforme wijze wordt vormgegeven bij alle vergunninghoudende OOB-accountantsorganisaties. De voorgestelde wettelijke regeling is niet toegesneden op één of meer specifieke rechtsvormen, zoals de naamloze vennootschap of de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Daardoor kunnen de accountantsorganisaties, met inachtneming van de wettelijke regeling, zelf kiezen hoe zij het stelsel van intern toezicht, waaronder het toezichthoudende orgaan, inpassen binnen de eigen organisatie en rechtsvorm.

### 2.3. *Delen van toezichtsbevindingen*

In dit wetsvoorstel wordt een bevoegdheid opgenomen voor de AFM om de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordelingen van verrichte wettelijke controles te delen met het auditcomité of een orgaan met gelijksoortige taken van de controlecliënt, of bij ontbreken daarvan met de algemene vergadering van aandeelhouders, van de controlecliënt. Op grond van artikel 48a Wta beoordeelt de AFM ten minste eenmaal in de drie jaar of accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's voldoen aan het bij of krachtens de Wta bepaalde. Dezelfde beoordeling vindt éénmaal in de zes jaar plaats bij de andere vergunninghoudende accountantsorganisaties. Van deze beoordeling stelt de AFM een verslag op met de voornaamste bevindingen en conclusies en verstrekt daarvan een afschrift aan de accountantsorganisatie.

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

---

<sup>[1]</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 33977, nr. 2.

Op grond van artikel 63a Wta geldt het uitgangspunt dat vertrouwelijke gegevens in de zin van die wet binnen de muren van de AFM blijven, behoudens de gevallen waarin verstrekking is toegestaan op grond van de Wta. Gezien het belang van de onderzoeksbevindingen van de AFM wordt in dit wetsvoorstel een uitzondering gemaakt op de bestaande geheimhoudingsbepalingen en de bevoegdheid gecreëerd voor de AFM om zelf rechtstreeks de voornaamste onderzoeksuitkomsten te verstrekken aan het auditcomité of een orgaan met gelijksoortige taken van de controlecliënt. Wel dienen de betreffende accountantsorganisatie en externe accountant voorafgaand aan het verstrekken van de informatie in de gelegenheid te worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen over het voornemen van de AFM om de voornaamste onderzoeksuitkomsten te verstrekken aan de controlecliënt. Gelet op het feit dat het reeds staande praktijk is dat de AFM de feiten in (kantoor specifieke) rapportages voorafgaand aan de uiteindelijke publicatie afstemt met de betrokken accountantsorganisaties zal in de praktijk voldaan worden aan dit vereiste. Opgemerkt zij nog dat de onderhavige informatieverstrekking geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht inhoudt. Het gaat om een feitelijke handeling en niet om een handeling gericht op enig rechtsgevolg.

#### *2.4. Afdwingen van herstelmaatregelen*

Er wordt een nieuwe verplichting voor accountantsorganisaties en externe accountants in dit wetsvoorstel opgenomen om tekortkomingen bij het verrichten van wettelijke controles te herstellen in de artikelen 14a en 25b van de Wta. Accountantsorganisaties en externe accountants dienen in geval van geconstateerde tekortkomingen gepaste maatregelen te nemen om eventuele overtredingen naar het verleden toe te herstellen en herhaling in de toekomst te voorkomen. De betreffende tekortkomingen kunnen zowel gedurende het verrichten van de wettelijke controle geconstateerd worden, als achteraf. De tekortkomingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op individuele wettelijke controles of het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Tekortkomingen kunnen worden geconstateerd door de AFM, maar bijvoorbeeld ook door een andere (externe) toezichthouder, door de accountantsorganisatie of de externe accountant zelf. Indien niet of onvoldoende herstelmaatregelen worden getroffen kan de AFM handhavend optreden, onder meer door het geven van een aanwijzing of last onder dwangsom. Overigens worden accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's en externe accountants op grond van artikel 26, achtste lid, van Verordening (EU) 537/2014, verplicht aanbevelingen van toetsingen van de AFM op te volgen. In het betreffende artikellid van de verordening is bepaald dat bevindingen en conclusies van een toetsing op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan, waaronder bevindingen en conclusies die verband houden met een transparantieverslag, vóór de afronding van een verslag worden meegedeeld aan en besproken met de accountant of de accountantsorganisatie waarbij de toetsing is verricht. De geïnspecteerde accountant of de geïnspecteerde accountantsorganisatie volgt de aanbevelingen van toetsing binnen een redelijke, door de AFM vastgestelde termijn op. In geval van aanbevelingen over het interne kwaliteitsbeheerssysteem van de accountantsorganisatie is deze termijn niet langer dan twaalf maanden.

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

In overeenstemming met de toezegging in het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Financiën van 13 november 2014, wordt in dit

wetsvoorstel de mogelijkheid geschrapt dat het bestuur van de controlecliënt de accountant benoemt. De verlening van de opdracht aan de accountant is geregeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van dit artikel wordt de opdracht in principe verleend door de algemene vergadering. Gaat deze daartoe niet over, dan is de raad van commissarissen bevoegd. Eerst wanneer deze ontbreekt of in gebreke blijft, is het bestuur van de controlecliënt bevoegd om de accountant te benoemen. De mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, wordt nu geschrapt, waardoor alleen de algemene vergadering bevoegd is of de raad van commissarissen. Op deze wijze wordt beter gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de accountant plaatsvindt. Het schrappen van de mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, sluit tevens aan bij Principe V.2 van de Corporate Governance Code, dat inhoudt dat de externe accountant wordt benoemd door de algemene vergadering, op voordracht van de raad van commissarissen.

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

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

#### *2.7. Verlenging verjaringstermijn tuchtrecht*

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

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

Er zijn verschillende beroepen waaraan een systeem van tuchtrecht verbonden is, waarin verschillende verjaringstermijnen voor tuchtklachten worden

gehanteerd. Zo kennen de drie juridische beroepen van gerechtsdeurwaarder, notaris en advocaat allen een systeem van tuchtrecht. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet (Kamerstukken II, 2014/15, 34047) wordt de verjaringstermijn voor tuchtklachten inzake de juridische beroepen gelijk getrokken naar drie jaar, waarbij niet-ontvankelijkheid achterwege blijft als de gevolgen van het tuchtrechtelijk laakbaar handelen of nalaten redelijkerwijs pas nadien bekend zijn geworden. In dat geval verloopt de termijn voor het instellen van een klacht één jaar na de datum waarop de gevolgen redelijkerwijs als bekend geworden zijn aan te merken. Voor artsen en ander medisch personeel die onder het tuchtrecht voor de gezondheidszorg vallen is de verjaringstermijn op grond van artikel 65, vijfde lid, van Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg tien jaar en vangt aan op de dag na die waarop het desbetreffende handelen of nalaten heeft plaatsgevonden. Voor tuchtklachten tegen octrooigemachtigden geldt ingevolge artikel 23o van de Rijksoctrooiwet 1995 een verjaringstermijn van vijf jaar.

Uit het bovenstaande blijkt dat er in de praktijk verschillende verjaringstermijnen worden gehanteerd. Bij het bepalen van de verjaringstermijn vindt een afweging plaats tussen het algemeen belang dat met tuchtrechtspraak is gemoeid en het belang van de betrokken accountant. In het kader van dit algemene belang dienen tuchtklachten niet te snel te verjaren. In dit verband wordt verwezen naar een constatering uit de evaluatie van de Wta.<sup>7</sup> Hieruit blijkt ten aanzien van het aantal tuchtklachten dat 78% van de in het onderzoek betrokken klachten (gedeeltelijk) ontvankelijk zou zijn, indien de bestaande driejaars-verjaringstermijn sinds de inwerkingtreding van de Wtra in 2009 al zou zijn verlengd tot een zesjaars-verjaringstermijn.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de absolute verjaringstermijn voor tuchtklachten ten aanzien van accountants te handhaven op zes jaar en de subjectieve termijn van drie jaar (die bekendheid van de klager vereiste met het verwijtbare karakter van de gedragingen van de accountant) te schrappen. Hiertoe wordt een wijziging opgenomen van artikel 22 van de Wtra. In de tuchtrechtspraak voor accountants is reeds een uiterste verjaringstermijn opgenomen van zes jaar nadat het handelen of nalaten van de accountant zich heeft voorgedaan, dus men is reeds bekend met deze termijn. Ook is deze termijn verdedigbaar gelet op de voormelde in praktijk verschillende gehanteerde verjaringstermijnen van drie, vijf en tien jaar. Ten slotte houdt een verjaringstermijn van zes jaar voldoende rekening met het rechtszekerheidsbeginsel voor accountants. Met inachtneming van dit beginsel dient aan de hand van de omstandigheden van het geval te worden beoordeeld of rechtens aanvaardbaar is te achten dat een tuchtklacht die betrekking heeft op zaken die ten tijde van het indienen van de klacht in een ver verleden lagen inhoudelijk wordt beoordeeld. De rechtspositie van de accountants blijft gewaarborgd door de absolute verjaringstermijn van zes jaar. Deze termijn kan objectief worden vastgesteld en dient te voorkomen dat accountants gedurende een lange periode in onzekerheid verkeren over mogelijke tuchtrechtelijke procedures en sancties.

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

---

<sup>7</sup> Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta'), Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2014. Overigens is de meerderheid van de respondenten in de evaluatie tegen uitbreiding van de verjaringstermijn in het tuchtrecht.



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

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

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

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

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

##### *Initiële effecten bedrijfsleven*

Op grond van artikel 22a Wta dienen de accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang een toezichthoudend orgaan te hebben, dat belast is met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie, en voor zover van toepassing, de andere onderdelen van het netwerk. Voor de werving, selectie en

benoeming van kandidaten voor het toezichthoudend orgaan zullen de betrokken organisaties kosten moeten maken. De hoogte van deze kosten zullen per organisatie verschillen. Verwacht wordt dat hier gemiddeld 200 uren aan zal moeten worden besteed. In Nederland zijn er momenteel 10 accountantsorganisaties die beschikken over een vergunning om wettelijke controles uit te voeren bij organisaties van openbaar belang. Indien elke accountantsorganisatie 200 uren aan de werving en selectie zal moeten besteden tegen een gemiddeld uurtarief van € 100,-, dan zullen de kosten van de werving en selectie circa € 20.000,- per accountantsorganisatie bedragen. De accountantsorganisaties zullen daarnaast eenmalig moeten investeren in de aanpassing van statuten en bestuursreglementen. Per accountantsorganisatie worden deze kosten gemiddeld geschat op € 10.000,-. De initiële kosten in verband met de invoering van een toezichthoudend orgaan worden daarmee geschat op (10 x € 20.000,- + 10 x € 10.000,-) € 300.000,-.

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

Voor de toetsing door de toezichthouders dienen de accountantsorganisaties informatie over de geschiktheid van de beleidsbepaler of medebeleidsbepaler te verstrekken. Daarvoor wordt onder andere een toelichting verstrekt op de competenties en informatie over hoe de beleidsbepaler of lid van het toezichthoudend orgaan de geschiktheid van de bestaande leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan aanvult. Dit kan in verschillende vormen worden gevraagd, bijvoorbeeld door middel van verklaringen van referenten maar ook gegevens en inlichtingen van de accountantsorganisaties zijn mogelijk. Daarnaast zullen ook individuele interviews worden afgenomen met kandidaten. Het verstrekken van deze informatie, voorbereiding en afname van het interview en het verkrijgen van eventuele additionele informatie zal gemiddeld twaalf uren kosten. Daarbij zijn verschillende tarieven van toepassing aangezien de werkzaamheden deels kunnen worden verricht door een personeelsmedewerker en deels door bijvoorbeeld de beleidsbepaler of lid van het toezichthoudend orgaan zelf. Wanneer wordt uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van € 100, stijgen de totale administratieve lasten voor alle accountantsorganisaties met (115 x 12 uur x € 100,- =) ongeveer €138.000,-

#### *Structurele effecten bedrijfsleven*

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

De introductie van de geschiktheidstoets, die hiervoor reeds is toegelicht, zal ook tot structurele administratieve lasten leiden aangezien de geschiktheidstoets

telkens moet worden uitgevoerd, zodra een beleidsbepaler of persoon belast met het interne toezicht wordt vervangen. Verwacht wordt dat per jaar gemiddeld een vierde zal worden getoetst. Wanneer, zoals hiervoor, wordt uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van € 100,-, stijgen de totale administratieve lasten voor alle accountantsorganisaties met  $(115/4 \times 12 \text{ uur} \times € 100,- =)$  €34.550,- per jaar.

## **5. Toezichtkosten**

De aanvullende wettelijke maatregelen brengen extra kosten met zich mee voor de AFM om adequaat toezicht op grond van de nieuwe eisen te kunnen houden. Uitgangspunt voor de inschatting van de toezichtkosten naar aanleiding van dit wetsvoorstel is de huidige situatie. Op dit moment besteedt de AFM in totaal aan het toezicht 50.000 uur aan 413 accountantsorganisaties (waaronder ook accountantsorganisaties die organisaties van openbaar belang controleren).

### *Initiële toezichtkosten*

In de periode van eind september 2014 (brief Minister van Financiën met aankondiging aanvullende wettelijke maatregelen) tot medio 2016 (beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) maakt de AFM initiële toezichtkosten. Deze bestaan uit voorbereidingskosten, zoals de betrokkenheid van de toezichthouder bij de voorbereiding van wet- en regelgeving, inrichting van nieuwe bedrijfsprocessen en het opleiden van personeel. Deze voorbereidingen bedragen 0,3 fte voor de AFM. De gemiddelde kosten per fte bij de AFM bedragen € 171.000. De initiële toezichtkosten bedragen dan ook  $(0,3 \text{ fte} \times 1,75 \text{ jaar} \times € 171.000 =)$  ongeveer € 90.000.

### *Structurele toezichtkosten*

De schatting van de toezichtkosten na de initiële periode is gebaseerd op het hele scala aan relevante bevoegdheden voor het toezicht door de AFM. De te verwachten toename van de toezichtkosten van de AFM als gevolg van dit wetsvoorstel zijn primair toe te schrijven aan de geïntroduceerde geschiktheidstoets. Deze toets is van toepassing op de dagelijks beleidsbepalers, de leden van het toezichthoudend orgaan en de leden van het bestuur van het Nederlandse hoofd van accountantsorganisaties met een vergunning voor het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang.

Naar verwachting worden ongeveer 115 personen getoetst op geschiktheid. Deze groep personen bestaat uit ongeveer 45 bestaande dagelijks beleidsbepalers, ongeveer 50 leden van een toezichthoudend orgaan en ongeveer 20 leden van het bestuur van het Nederlandse hoofd van accountantsorganisaties. Overeenkomstig de overgangsbepaling bij het wetsvoorstel, worden de dagelijks beleidsbepalers en de leden van het bestuur van het netwerkonderdeel waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald, geacht geschikt te zijn vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot en met 31 december 2016. De leden van het toezichthoudend orgaan worden vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel geacht geschikt te zijn tot en met 30 juni 2017. Na de initiële toetsing zal per jaar naar verwachting gemiddeld een vierde van de ongeveer 115 personen wijzigen, zodat de opvolgende persoon op geschiktheid zal worden getoetst.

De AFM zal de ongeveer 115 personen tussen de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 17 juni 2016 tot aan het moment waarop zij worden geacht geschikt te zijn op grond van overgangsbepaling aan een initiële toets op geschiktheid onderwerpen. Het betreft een intensieve geschiktheidstoets, bestaande uit onder andere uitgebreide antecedentenonderzoeken. Vanwege de diepgang van deze geschiktheidstoets, verwacht de AFM dat een

geschiktheidstoets ongeveer 40 uur kost. Het gemiddelde uurtarief van de AFM voor het toezicht op de Wta is € 175. De AFM verwacht in 2016 ongeveer 80 geschiktheidstoetsen te verrichten. Daarmee zijn de toezichtkosten van de geschiktheidstoetsen in 2016 ( $80 \text{ toetsen} \times 40 \text{ uur} \times € 175 =$ ) ongeveer € 560.000. In 2017 zal de AFM de overige 35 initiële geschiktheidstoetsen verrichten, alsmede een gewijzigd vierde deel van de in 2016 verrichtte geschiktheidstoetsen. De toezichtkosten van de geschiktheidstoetsen in 2017 ( $35 \text{ toetsen} + 80/4 \text{ toetsen} = 55 \text{ toetsen} \times 40 \text{ uur} \times € 175 =$ ) ongeveer € 390.000. Omdat na de initiële geschiktheidstoetsen naar verwachting per jaar gemiddeld een vierde van de ongeveer 115 personen op geschiktheid wordt getoetst, zullen de structurele toezichtkosten als gevolg van de geschiktheidstoets vanaf 2018 afnemen naar ( $115/4 \text{ toetsen} \times 40 \text{ uur} \times € 175 =$ ) ongeveer € 200.000 per jaar.

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

## **6. Bespreking reacties consultatieversie**

**PM**

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I Wet toezicht accountantsorganisaties**

A

Er wordt een nieuw artikel 14a opgenomen in de Wta op grond waarvan een accountantsorganisatie er voor dient te zorgen dat tekortkomingen bij het verrichten van een wettelijke controle worden hersteld. Deze verplichting van de accountantsorganisatie komt in aanvulling op de verplichting van de externe accountant om herstelmaatregelen te treffen ingevolge het voorgestelde artikel 25b. Van geval tot geval dient te worden beoordeeld, wie de herstelmaatregelen treft. Het ligt voor de hand dat in veel gevallen de externe accountant die verantwoordelijk is of was voor het verrichten van de wettelijke controle, deze herstelmaatregelen treft. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn wanneer tekortkomingen zich voordoen ten aanzien van een individuele controle, maar tegelijkertijd voortvloeien uit het systeem van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie, of indien de betrokken externe accountant niet langer werkzaam is bij de betreffende accountantsorganisaties. In een dergelijk geval heeft de accountantsorganisatie een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat herstelmaatregelen worden getroffen.

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

B

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

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

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

In het derde lid wordt de geschiktheidseis opgenomen voor dagelijks beleidsbepalers van accountantsorganisaties die wettelijke controles

verrichten bij OOB's. De AFM zal toetsen of voldaan wordt aan de geschiktheidseis. Voor de vormgeving van de bepaling is aangesloten bij het bestaande artikel 4:9 van de Wet op het financieel toezicht, waarin reeds een geschiktheidseis is opgenomen voor beleidsbepalers en leden van het eventuele toezichthoudend orgaan van financiële instellingen. In het derde lid van artikel 16 wordt bepaald dat het dagelijks beleid van een accountantsorganisatie met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang wordt bepaald door personen die geschikt zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Onder dagelijks beleid wordt in dit verband verstaan de beleid- en besluitvorming gericht op het dagelijkse daadwerkelijke uitoefenen van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Bij de toets op geschiktheid zal de AFM niet alleen kijken naar de geschiktheid van de individuele persoon, maar ook naar de collectieve geschiktheid van het bestuur. De individuele kennis en vaardigheden van de getoetste persoon worden dan ook altijd gezien in samenhang met de kennis en vaardigheden van de andere "zittende" leden van het betrokken beleidsbepalende orgaan. De geschiktheid bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. De geschiktheid van een beleidsbepaler blijkt in ieder geval uit de opleiding, werkervaring en competenties van de beleidsbepaler en de doorlopende toepassing hiervan. Onderwerpen ten aanzien waarvan men in ieder geval geschikt dient te zijn betreffen bestuur, organisatie, communicatie, beheerste en integere bedrijfsuitoefening, het stelsel van kwaliteitsbeheersing, producten, diensten en markten waarop de accountantsorganisatie actief is en een evenwichtige en consistente besluitvorming. Op grond van het vierde lid geldt de geschiktheidseis ook voor de personen die de positie van bestuurder bekleden in een netwerkonderdeel van de accountantsorganisatie waar het beleid van de accountantsorganisatie overwegend wordt bepaald.

Daarnaast dienen ingevolge het nieuwe vijfde lid de personen die belast zijn met het interne toezicht, als bedoeld in artikel 22a, tweede lid, op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie geschikt te zijn voor de uitoefening van dit toezicht. Ook bij deze toets op geschiktheid zal de AFM niet alleen kijken naar de geschiktheid van de individuele persoon, maar ook naar de collectieve geschiktheid van het orgaan dat belast is met het interne toezicht.

## C

Artikel 16a (nieuw) beoogt te voorkomen dat de dagelijks beleidsbepalers van een accountantsorganisatie, naast hun werkzaamheden als beleidsbepalers, een zodanige praktijk hebben dat zij daardoor onvoldoende tijd kunnen besteden aan hun taken als beleidsbepalers. Om die reden dienen deze personen goedkeuring te vragen voor het verrichten van andere werkzaamheden naast hun werkzaamheden als dagelijks beleidsbepaler. Het orgaan dat belast is met het interne toezicht zal alleen dan toestemming hiervoor kunnen geven, als het er van overtuigd is dat de taken als beleidsbepaler hierdoor niet in het gedrang komen.

## D

Op grond van artikel 22a, eerste lid, dient een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om wettelijke controles te verrichten bij OOB's een stelsel van onafhankelijk intern toezicht te hebben. Op grond van het tweede lid dient dit stelsel ten minste te bestaan uit een orgaan dat belast is met het interne

toezicht. Op dit moment bestaat grote verwevenheid tussen de verschillende organen binnen accountantsorganisaties. Beroepsbeoefenaars zijn in sommige gevallen tevens belast met het interne toezicht, zijn dagelijks beleidsbepaler of houden stemrechten in de accountantsorganisatie. Door het invoeren van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht en het instellen van een toezichthoudend orgaan zal sprake zijn van kritisch toezicht en betere checks en balances tussen de verschillende organen waardoor de governance binnen de accountantsorganisatie wordt verbeterd.<sup>8</sup> Daarnaast biedt een toezichthoudend orgaan dat in overgrote meerderheid bestaat uit leden die onafhankelijk zijn, betere waarborgen dat de dagelijks beleidsbepalers voldoende oog houden voor de belangen van de accountantsorganisatie en haar stakeholders op de lange termijn en voor de publieke functie van de accountantsverklaring. Dit moet er tevens toe leiden dat de kwaliteit van de accountantsverklaring verbetert.

Het orgaan dat belast is met het interne toezicht houdt toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie. Deze taakomschrijving wordt eveneens in andere wetgeving gehanteerd voor een toezichthoudend orgaan.<sup>9</sup> Zoals uit de taakomschrijving blijkt, zijn de taken van het orgaan ruim en bestaan onder meer uit het toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing, de opvolging van incidentmeldingen en de kwaliteit van de wettelijke controles. Daarnaast kan het orgaan de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie gevraagd en ongevraagd advies geven. Het toezicht wordt op een zodanige wijze uitgeoefend dat daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid en objectiviteit van de externe accountants en de andere beroepsbeoefenaars.

De overgrote meerderheid van de huidige accountantsorganisaties met een OOB-vergunning maakt onderdeel uit van een netwerk. Daardoor is het mogelijk dat het beleid overwegend in een ander onderdeel van het netwerk wordt bepaald. Veelal zal dat op een hoger niveau in de groepsstructuur zijn. In dat geval dient het stelsel van intern toezicht zodanig te worden ingericht dat het ook op dat onderdeel betrekking heeft. Dit is geregeld in het derde lid. In de brief van 25 september 2014 aan de Tweede Kamer is aangegeven dat het toezichthoudend orgaan dient te beschikken over de bevoegdheid tot de benoeming en het ontslag van de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie.<sup>10</sup> Dit is geregeld in het vierde lid. Voor zover de accountantsorganisatie of het netwerkonderdeel een naamloze of besloten vennootschap is, is dit een afwijking van de artikelen 132, 134, 242 en, voor wat betreft schorsing, 244 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het is niet uitgesloten dat deze bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van de dagelijks beleidsbepalers afwijkt van de verdeling van bevoegdheden bij sommige rechtsvormen, bijvoorbeeld bij rechtsvormen naar buitenlands recht. In dat geval is het op grond van het vijfde lid mogelijk om aan de AFM een ontheffing te vragen van het bepaalde in het vierde lid. De accountantsorganisatie dient in dat geval aan te tonen dat de doeleinden van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht op andere wijze is gewaarborgd. Zo moet de onafhankelijkheid van het stelsel voldoende gewaarborgd zijn en moet het orgaan voldoende bevoegdheden hebben om haar taken te kunnen vervullen.

---

<sup>8</sup> Zie in gelijke zin het rapport In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014, p. 39.

<sup>9</sup> Vergelijk onder meer artikelen 1:49, eerste en tweede lid, 1:112, derde lid en 3:8, eerste lid, van de Wft en artikelen 2:140, tweede lid, en 2:250, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, 2014–2015, 33 977, nr. 2

Op grond van het zesde lid worden regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot het eerste en tweede lid. Die regels zien op de in het zesde lid genoemde onderwerpen. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat het stelsel van intern toezicht voldoet aan een aantal randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor effectief en onafhankelijk toezicht en wordt uniformiteit van het stelsel van intern toezicht bewerkstelligd, zonder dat een rechtsvorm wordt voorgeschreven aan de accountantsorganisatie. Op grond van onderdeel a worden regels gesteld over de benoeming, de schorsing en het ontslag van de personen die belast zijn met het intern toezicht. Dit dient op zodanige wijze te worden vormgegeven dat de onafhankelijkheid van het betreffende orgaan is gewaarborgd ten opzichte van de dagelijks beleidsbepalers en degenen die de stemrechten houden in de accountantsorganisatie. Dit principe zal nader worden uitgewerkt in de betreffende regels. Op grond van onderdeel b zullen de bevoegdheden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht nader worden geregeld. Te denken valt aan onder meer het vaststellen van de hoogte en de samenstelling van de beloning van de dagelijks beleidsbepalers en de goedkeuring van bepaalde besluiten.

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

E

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

F

Aan artikel 48a, vijfde lid, van de Wta wordt een bevoegdheid voor de AFM toegevoegd met het doel om de transparantie over de kwaliteit van individuele accountantsorganisaties verder te bevorderen. Hiervoor wordt een nieuwe uitzondering opgenomen op de geheimhoudingsverplichting ingevolge artikel 63a, eerste lid. In afwijking van deze geheimhoudingsbepaling krijgt de AFM de bevoegdheid de voornaamste bevindingen en conclusies van de beoordelingen zoals deze ingevolge het vierde lid zijn vastgelegd te delen met het auditcomité of een orgaan met gelijksoortige taken van de controlecliënt waarop de betreffende bevindingen en conclusies betrekking hebben. De AFM kan zo belangrijke informatie ten aanzien van de kwaliteit van de verrichte controle delen met het auditcomité of een orgaan met gelijksoortige taken van de controlecliënt, welke informatie deze organen behulpzaam kan zijn bij het beoordelen van de kwaliteit van hun accountant. Indien de betreffende controlecliënt niet beschikt over een auditcomité of ander toezichthoudend orgaan, dan kan de betreffende informatie gedeeld worden met de algemene vergadering van aandeelhouders.

Deze bevoegdheid staat los van de bestaande bevoegdheid in het vijfde lid op grond waarvan het mogelijk is voor de AFM om informatie over de kwaliteit van individuele accountantsorganisaties openbaar te maken. Openbare informatie in de zin van het vijfde lid dient aan andere randvoorwaarden te voldoen dan de informatie die op grond van de onderhavige toevoeging in het vijfde lid mag



worden verstrekt aan het auditcomité of een orgaan met soortgelijke taken van de controlecliënt. Zo mag openbare informatie niet herleidbaar zijn tot controlecliënten. De informatie bedoeld in de onderhavige toevoeging in het vijfde lid is dat wel, onder de randvoorwaarde dat de informatie aan een specifieke controlecliënt beperkt blijft tot de voornaamste bevindingen en conclusies ten aanzien van de bij die controlecliënt verrichte wettelijke controle. Daaronder kan ook informatie met betrekking tot de betreffende externe accountant en de accountantsorganisatie begrepen worden, met dien verstande dat dergelijke informatie niet herleidbaar mag zijn tot andere controlecliënten. Opgemerkt zij nog dat de accountantsorganisatie en externe accountant voorafgaand aan het verstrekken van de informatie bedoeld in het vijfde lid, tweede zin, in de gelegenheid dienen te worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen over het voornemen van de AFM om de informatie te verstrekken. De informatieverstrekking vormt geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft een feitelijke handeling.

G

Het op de Wta gebaseerde toezicht van de AFM heeft ten doel het vertrouwen in en de integriteit van de financiële markten te versterken. Het huidige artikel 63c regelt dat de AFM informatie kan verstrekken aan het Openbaar Ministerie en de FIOD, maar alleen als accountantsorganisaties artikel 5, eerste lid, of artikel 6, derde lid, van de Wta overtreden. In navolging van artikel 1:93 van de Wft wordt voorgesteld om in het eerste lid deze voorwaarde voor het verstrekken van informatie door de AFM aan het Openbaar Ministerie en de FIOD te laten vervallen. Voorts wordt in het eerste lid voorgesteld de AFM ook toe te staan om informatie te delen met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht en de Financiële Inlichtingen Eenheid. Verstrekking door de AFM aan genoemde instanties is aan voorwaarden gebonden. Deze zijn opgenomen in de voorgestelde leden twee tot en met vijf. De voorwaarde in het voorgestelde vijfde lid is reeds aanwezig in het huidige artikel 63c, tweede lid. Dit artikellid is dus slechts verplaatst en behoeft geen verdere toelichting. De voorgestelde leden twee tot en met vier zijn nieuw; voor deze leden is aansluiting gezocht bij artikel 1:93, tweede tot en met vierde lid, van de Wft.

## **ARTIKEL II Boek 2 Burgerlijk Wetboek**

Op grond van het Burgerlijk Wetboek wordt de accountant benoemd door de algemene vergadering. Gaat deze niet tot benoeming over, dan is de raad van commissarissen bevoegd. Wanneer een raad van commissarissen ontbreekt of in gebreke blijft, wordt de accountant benoemd door het bestuur. In het gewijzigde artikel 393 is telkens de verwijzing naar "het bestuur" geschrapt. Dat betekent dat de benoeming van de accountant alleen kan geschieden door de algemene vergadering of de raad van commissarissen. Hierdoor wordt beter gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de externe accountant plaatsvindt. De externe accountant dient onafhankelijk te zijn bij de uitvoering van de wettelijke controle en ontvangt daarbij geen instructies van het bestuur. Dit geldt dus ook bij het verlenen van de opdracht. De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering. Omdat de vaststelling niet kan geschieden zonder accountantsverklaring over de jaarrekening, zullen de algemene vergadering of de raad van commissarissen niet snel in gebreke blijven een accountant te benoemen.

## **ARTIKEL III Wet tuchtspraak accountants**

A

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

B

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

C

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

#### **ARTIKEL IV Wet bekostiging financieel toezicht**

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

#### **ARTIKEL V Overgangsrecht**

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet geldt een geschiktheidseis voor de dagelijks beleidsbepalers, de bestuursleden van het netwerkonderdeel waar de besluitvorming overwegend plaatsvindt en de leden van het orgaan dat belast is met het interne toezicht van OOB-accountantsorganisaties.

Ten aanzien van de zittende dagelijks beleidsbepalers wordt in het eerste lid bepaald dat zij tot en met 31 december 2016 geacht worden geschikt te zijn, behoudens tussentijdse herbenoeming. Om tijdig geschikt te kunnen worden bevonden, dient de AFM in de praktijk voor 1 januari 2017 te starten met de geschiktheidsonderzoeken. De AFM verwacht voor 1 januari 2017 de geschiktheid van alle dagelijks beleidsbepalers van OOB-accountantsorganisaties te hebben onderzocht, als zij vanaf 1 januari 2016 start met de onderzoeken.

Wel kan ook voor 1 januari 2017 een onderzoek naar de geschiktheid worden ingesteld. Daarvoor is van belang dat feiten of omstandigheden daar aanleiding toe geven. Deze feiten en omstandigheden kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het functioneren van de betreffende persoon of het hele bestuur, respectievelijk het toezichthoudend orgaan.

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

Ook voor personen die belast zijn met het interne toezicht geldt ingevolge het derde lid een overgangsregeling. Voor op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds in functie zijnde leden van het toezichthoudende orgaan geldt dat zij geacht worden geschikt te zijn tot en met 30 juni 2017. De AFM verwacht voor 1 juli 2017 ook de geschiktheid van deze leden te hebben onderzocht.

## **ARTIKEL VI Inwerkingtreding**

Gelet op de inhoudelijke samenhang van dit wetsvoorstel met het voorstel van de implementatiewet richtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen, ligt het vooralsnog voor de hand beide wetsvoorstellen gelijktijdig in werking te laten treden. De wijzigingen ingevolge de richtlijn dienen uiterlijk op 17 juni 2016 in werking te treden. Ook de verordening treedt rechtstreeks in werking op 17 juni 2016. Het voornemen bestaat om artikel 22a aangaande de verplichting voor accountantsorganisaties met een OOB-vergunning om een stelsel van intern toezicht te hebben, in werking te laten treden per 1 januari 2017, zodat de betreffende accountantsorganisaties voldoende tijd hebben het stelsel in te richten conform de Wta.

De Minister van Financiën,