

Ministerie van Financiën
t.a.v. de heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Datum 10 augustus 2015
Ons kenmerk MeBk-15072611
Pagina 1 van 6
Betreft Reactie AFM op consultatie 'Wet
aanvullende maatregelen
accountantsorganisaties'

Geachte heer Dijsselbloem,

Op 7 juli 2015 heeft u het voorontwerp van het wetsvoorstel Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties via internetconsultatie openbaar gemaakt. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op dit consultatiedocument. Deze reactie is opgebouwd uit enkele algemene opmerkingen, gevolgd door opmerkingen ten aanzien van een aantal hoofdpunten. De reactie eindigt met een overzicht van detailpunten.

1 Algemeen

De AFM is verheugd met de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, zowel met de aanvullende eisen die worden gesteld aan accountantsorganisaties, als met de uitbreiding van de bevoegdheden van de AFM. Wij waarderen het dat deze voorstellen aansluiten bij de adviezen aan de wetgever die de AFM heeft verwoord in haar rapport 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties' van 25 september 2014. Het gaat daarbij om de introductie van een geschiktheidstoets voor (mede)beleidsbepalers en leden van het toezichthoudend orgaan, de introductie van een stelsel van intern toezicht met inbegrip van een toezichthoudend orgaan, de verplichting tot het nemen van herstelmaatregelen en de mogelijkheid voor de AFM om de voornaamste bevindingen en conclusies uit haar onderzoeken te delen met auditcomités (of soortgelijke organen) van controlecliënten. Daarnaast juicht de AFM het toe dat in voorliggend consultatiedocument haar mogelijkheden om vertrouwelijke informatie te verstrekken aan andere instanties worden uitgebreid.

2 Hoofdpunten

2.1 Toezichthoudend orgaan

Om het interne toezicht op en de professioneel-kritische houding van het bestuur te versterken, vindt de AFM het wenselijk dat OOB-accountantsorganisaties verplicht worden een toezichthoudend orgaan in te stellen. Verschillende OOB-accountantsorganisaties hebben inmiddels een raad van commissarissen ingesteld of zullen dit

Datum 10 augustus 2015
Ons kenmerk MeBk-15072611
Pagina 2 van 6

nog gaan doen. Het voorstel dat het stelsel van onafhankelijk intern toezicht, indien een accountantsorganisatie deel uitmaakt van een netwerk, zodanig moet zijn ingericht dat het ook betrekking heeft op het onderdeel van het netwerk waarin het beleid overwegend wordt bepaald, zal in de praktijk aansluiten bij het eerdere advies van AFM aan de wetgever dat een toezichthoudend orgaan op het hoogste niveau wordt ingesteld.

Het voorgestelde zesde lid van artikel 22a Wta regelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels worden gesteld met betrekking tot het stelsel van onafhankelijk intern toezicht. In de concept-Memorie van Toelichting (MvT) wordt kort ingegaan op de algemene onderwerpen die nader geregeld moeten worden bij bedoelde amvb, maar er wordt nauwelijks richting gegeven aan de toekomstige uitwerking daarvan. Zo wordt bijvoorbeeld in de artikelsgewijze toelichting ten aanzien van de bevoegdheden van het toezichthoudend orgaan slechts gesteld dat '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'.

De AFM adviseert in de MvT meer richting te geven, waarbij als uitgangspunten kunnen dienen het NBA-rapport 'In het publiek belang', alsmede de verwachtingen die de AFM ten aanzien van het interne toezicht heeft uitgesproken richting de OOB-accountantsorganisaties in het kader van de monitoring van de voortgang van de ingezette cultuurverandering en kwaliteitsverbeteringen bij de OOB-accountantsorganisaties. De AFM is van mening dat een onafhankelijk toezichthoudend orgaan ten minste over de volgende bevoegdheden zou moeten beschikken en dat deze op het niveau van het Bta moeten worden geregeld:

- Het doen van een bindende voordracht voor te benoemen bestuursleden van de Nederlandse topholding, waarvan de aandeelhouders slechts met gekwalificeerde meerderheid kunnen afwijken.
- De goedkeuring van benoeming en ontslag van partners binnen de controlepraktijk.
- De goedkeuring van het kwaliteitsbeleid en de borging daarvan.
- De goedkeuring van het beloningsbeleid voor bestuurders, partners en medewerkers en bepaling van de beloning voor de bestuurders van de Nederlandse topholding.
- De goedkeuring van de benoeming en beoordeling van de compliance officer.
- Het kunnen verlangen van alle informatie die het toezichthoudend orgaan behoeft van het bestuur en de externe accountant om zijn taak goed te kunnen uitoefenen. Indien het toezichthoudend orgaan dit geboden acht, het kunnen inwinnen van informatie van functionarissen en externe adviseurs van de vennootschap. De vennootschap stelt hiertoe de benodigde middelen ter beschikking.
- Het kunnen verlangen dat bepaalde functionarissen en externe adviseurs van de vennootschap bij vergaderingen van het toezichthoudend orgaan aanwezig zijn.

Daarnaast verwachten wij dat de accountantsorganisatie een profielschets opstelt voor de individuele leden van het toezichthoudend orgaan alsook voor het toezichthoudend orgaan als collectief. Hierin zal moeten worden beschreven wat de organisatie verwacht ten aanzien van de tijdsbesteding, het gezag, de kennis en de ervaring van (de leden van) het toezichthoudend orgaan.

Datum	10 augustus 2015
Ons kenmerk	MeBk-15072611
Pagina	3 van 6

Tot slot benadrukt de AFM dat zij veel waarde hecht aan de onafhankelijkheid van het stelsel van intern toezicht en acht het van belang dat wordt geregeld dat de onafhankelijkheidsregels voor het toezichthoudende orgaan ten opzichte van de accountantsorganisatie aansluiten bij de van toepassing zijnde regels van de Nederlandse Corporate Governance Code en ten opzichte van controlecliënten bij de uitgangspunten van de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO).

De AFM verzoekt dan ook om de MvT ten aanzien van artikel 22a, zesde lid, Wta in ieder geval op voormelde wijze uit te breiden en van meer duiding te voorzien.

2.2 *Delen van toezichtbevindingen*

De AFM is verheugd dat zij de bevoegdheid krijgt de voornaamste bevindingen en conclusies uit haar onderzoeken te delen met auditcomités (of organen met soortgelijke taken) van controlecliënten.

De AFM heeft echter een probleem met de introductie van de zienswijzeprocedure zoals voorgesteld in artikel 48a, zesde lid, Wta. Deze houdt in dat de accountantsorganisatie en de externe accountant een zienswijze naar voren mogen brengen over het voornemen van de AFM om de toezichtbevindingen te delen met auditcomités (of organen met soortgelijke taken) van controlecliënten. Uit de concept-MvT blijkt dat de ratio achter de voorgestelde procedure is om accountantsorganisaties en externe accountants in de gelegenheid te stellen hun zienswijze over de feiten van het onderzoek naar voren te brengen. De AFM onderschrijft dat dit belangrijk is, wat ook blijkt uit het feit dat de AFM haar onderzoeksuitkomsten altijd afstemt met de betreffende accountantsorganisatie en externe accountant. Zij krijgen daarmee de gelegenheid om op de bevindingen en conclusies van de AFM te reageren. Via deze weg hebben accountantsorganisaties en externe accountants dus al de mogelijkheid om hun zienswijze over de voornaamste bevindingen en conclusies naar voren te brengen vóórdat deze informatie door de AFM wordt gedeeld met auditcomités (of organen met soortgelijke taken) van hun controlecliënten. Daarnaast zal de AFM de accountantsorganisatie en de externe accountant vanzelfsprekend inlichten wanneer zij overgaat tot het verstrekken van de voornaamste bevindingen en conclusies aan het auditcomité van de controlecliënt. De AFM ziet dan ook niet de toegevoegde waarde van het voorgestelde zesde lid.

Ten overvloede merken wij nog op dat een zienswijzeprocedure zich niet verhoudt tot het karakter van de verstrekking van toezichtbevindingen. Blijkens de concept-MvT is de mededeling een feitelijke handeling, en geen besluit (een handeling gericht op enig rechtsgevolg). Door een zienswijzeprocedure kan echter alsnog een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden uitgelokt, waardoor de mededeling alsnog in een bestuursrechtelijke procedure wordt getrokken. De AFM stelt voor om dit lid te schrappen; de staande praktijk biedt voldoende mogelijkheden voor accountantsorganisaties en externe accountants om te reageren op de voornaamste bevindingen en conclusies van de AFM.

2.3 *Bestuurders van andere netwerkonderdelen en het beleid van de accountantsorganisatie*

Het vierde lid van artikel 16 Wta bepaalt dat de bestuurders van andere netwerkonderdelen geschikt moeten zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie indien die onderdelen *in overwegende*

Datum	10 augustus 2015
Ons kenmerk	MeBk-15072611
Pagina	4 van 6

mate het beleid van de accountantsorganisatie bepalen. De AFM benadrukt dat dit betekent dat deze bestuurders (zijnde dagelijks beleidsbepalers) moeten voldoen aan het bepaalde in artikel 16, eerste lid, Wta inzake hun vakbekwaamheid. De AFM beveelt aan om dit toe te lichten in de MvT. Ook verdient het aanbeveling om in de MvT bij artikel 16, vierde lid, op te nemen dat deze bepaling ook kan zien op buitenlandse netwerkonderdelen en personen die belast zijn met het bestuur van deze netwerkonderdelen.

2.4 *Handhaving*

De AFM kan zich vinden in de voorgestelde artikelen 14a en 25b Wta die accountantsorganisaties en externe accountants ertoe verplichten geconstateerde tekortkomingen bij wettelijke controles te herstellen. In de concept-MvT wordt gesteld dat de AFM handhavend kan optreden door middel van het geven van een aanwijzing of opleggen van een last onder dwangsom indien deze herstelmaatregelen niet worden genomen. Op basis van artikel 52 Wta kan de AFM inderdaad een aanwijzing geven indien deze bepalingen niet worden nageleefd. Wij constateren dat artikel 53 Wta vooralsnog niet is aangepast in dit wetsvoorstel, waarmee de mogelijkheid ontbreekt voor de AFM om een last onder dwangsom op te leggen voor overtreding van artikel 14a Wta.

Hetzelfde probleem geldt voor de artikelen 16a en 22a Wta. Naar het oordeel van de AFM zou in ieder geval niet-naleving van artikel 16a, alsmede van artikel 22a, eerste tot en met vierde lid, tot eventuele handhaving moeten kunnen leiden. In deze gevallen liggen zowel de last onder dwangsom als de bestuurlijke boete voor de hand. De AFM is dan ook van mening dat voormelde artikelen moeten worden toegevoegd aan de artikelen 53 en 54 Wta.

3 **Detailpunten**

3.1 *Artikel 22a Wta*

In het vijfde lid van artikel 22a wordt voorgesteld dat de AFM op aanvraag ontheffing kan verlenen van het vierde lid indien de accountantsorganisatie aantoont dat zij daaraan niet kan voldoen en dat de doeleinden die het stelsel van onafhankelijk intern toezicht beogen te bereiken anderszins worden bereikt. De AFM adviseert om in de MvT nader toe te lichten wat deze doeleinden precies zijn, zodat daar in het eventuele ontheffingsproces geen onduidelijkheid of verschil van inzicht over kan bestaan.

Ook wil de AFM hier graag een opmerking over de gehanteerde terminologie plaatsen. In het wetsvoorstel is er om verschillende redenen voor gekozen om de term 'orgaan belast met het interne toezicht' te gebruiken. In de concept-MvT wordt echter continu gesproken over een toezichthoudend orgaan. Ook artikel 27 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta) spreekt van toezichthoudend orgaan van een accountantsorganisatie. De AFM gaat er bij het gebruik van 'orgaan belast met het interne toezicht' van uit dat hiermee het toezichthoudende orgaan van de accountantsorganisatie wordt bedoeld. Wij adviseren om een consistente benaming te hanteren.

Datum 10 augustus 2015
Ons kenmerk MeBk-15072611
Pagina 5 van 6

3.3 *Artikel 63c Wta*

Het is een goede zaak dat de AFM op basis van de Wta in de gelegenheid wordt gesteld om vertrouwelijke informatie te delen met andere toezichthouders en instanties en dat hiervoor is aangesloten bij het regime van informatie-uitwisseling zoals in de Wet op het financieel toezicht (Wft) is neergelegd. Accountants spelen een belangrijke rol in het ordentelijk functioneren van de financiële sector doordat zij de verklaring afgeven bij de jaarrekening van bedrijven waaraan gebruikers hun oordeel op baseren. Het is daarom cruciaal dat de AFM gegevens en inlichtingen kan delen met andere toezichthouders en instanties om zo de integriteit van de financiële sector te versterken.

Het vierde lid bepaalt dat wanneer een van de in het eerste lid genoemde toezichthouders of instanties de van de AFM ontvangen informatie wil gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij deze heeft ontvangen, zij de AFM om toestemming moet vragen. De AFM willigt een dergelijk verzoek slechts in indien het beoogde gebruik van die gegevens niet in strijd is met het eerste tot en met derde lid van het voorgestelde artikel 63c Wta (onderdeel a), voor zover die instantie niet op een andere rechtmatige wijze kan verkrijgen (onderdeel b) en indien het verzoek betrekking heeft op een onderzoek naar strafbare feiten, na overleg met de Minister van Justitie (onderdeel c). Zoals uit de artikelsgewijze toelichting in de concept-MvT blijkt, is voor het vierde lid aansluiting gezocht bij artikel 1:93, vierde lid, Wft. Blijkens de MvT bij dat artikel, ziet artikel 1:93, vierde lid, onderdeel c van de Wft op verzoeken van buitenlandse toezichthouders¹, terwijl artikel 63c Wta ziet op de verstrekking van informatie van de AFM aan andere Nederlandse (en dus geen buitenlandse) toezichthouders of instanties. Bovendien hebben enkele van deze instanties, te weten de AIVD, de FIOD, de Nationale Politie en het OM, reeds als wettelijke taak het doen van strafrechtelijk onderzoek en kan de AFM op basis van het eerste lid van artikel 63c Wta informatie verstrekken aan deze instanties voor zover de gegevens en inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken. De AFM twijfelt daarom over de noodzakelijkheid van artikel 63, vierde lid, onderdeel c, Wta en is van mening dat dit onderdeel geschrapt kan worden. Wij horen graag of het ministerie dezelfde mening is toegedaan.

Wellicht ten overvloede merken wij nog op dat indien een van de voornoemde autoriteiten belast met het doen van strafrechtelijk onderzoek een verzoek indient bij de AFM om de verstrekte informatie voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor de AFM deze informatie verstrekt heeft, de AFM te allen tijde moet nagaan of het beoogde gebruik van die gegevens niet in strijd is met het eerste tot en met derde lid van het voorgesteld artikel 63c Wta en of die instantie de gegevens niet op een andere rechtmatige wijze kan verkrijgen. Alleen indien aan deze onderdelen uit artikel 63c, vierde lid, Wta wordt voldaan, willigt de AFM dit verzoek in.

3.4 *Artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek*

De AFM wijst op de wijzigingen die het recent geconsulteerde wetsvoorstel Implementatiewet richtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek aanbrenge. In dat licht is het wellicht nodig om in het onderhavige wijzigingsvoorstel “accountant” te vervangen door “externe accountant”. Overigens geldt deze opmerking ook voor de overige leden van artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

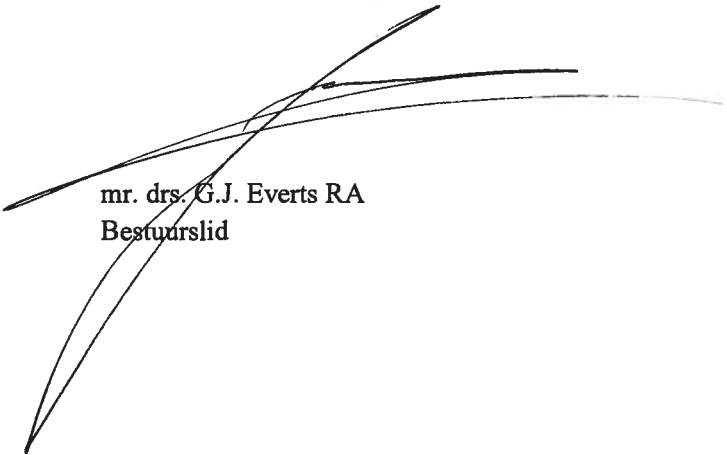
¹ Kamerstukken 1992/93, 23 170, nr. 3, p. 9.

Datum 10 augustus 2015
Ons kenmerk MeBk-15072611
Pagina 6 van 6

Tot slot

Wij zijn te allen tijde bereid verder met u van gedachten te wisselen over dit wetgevingsvoorstel, alsmede over de invulling en interpretatie van enkele voorgestelde normen.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten



mr. drs. G.J. Everts RA
Bestuurslid