

Vergaderjaar 2017–2018

34 677

Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten op het terrein van accountantsorganisaties en het accountantsberoep in verband met het versterken van de governance van accountantsorganisaties (Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties)

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 maart 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 20 november 2017 over het ontwerpbesluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties (Kamerstuk 34 677, nr. 18).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 december 2017 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 19 maart 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De griffier van de commissie,
Weeber

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit. Dit besluit is het sluitstuk van een intensief traject waarmee wetgever en beroepsbeoefenaren het vertrouwen in de beroepsgroep structureel willen herstellen. De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regeling uitputtend is beschreven en geen onnodige regelgevende bevoegdheid neerlegt bij de toezichthouder. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie zijn zich er van bewust dat zowel het rapport «In het publiek belang» als het nieuwe artikel 22a Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) de mogelijkheid laat een niet-onafhankelijke commissaris te benoemen, bijvoorbeeld een bestuurder van de internationale organisatie waarvan de Nederlandse organisatie deel uitmaakt. Lezen zij artikel 34c van het ontwerpbesluit goed als zij concluderen dat die mogelijkheid is verwoord in lid 3? Waarom sluit de verwoording van lid 3 dan het vereiste van lid 2 onder c niet uit?

De leden van de VVD-fractie begrijpen de redactie van artikel 34f nu zo, dat zowel recht wordt gedaan aan de wettelijke taak van de raad van commissarissen ex boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW), als aan het publieke belang dat met de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties wordt beoogd. Daarmee wordt echter niet ondervangen dat het publiek belang strijdig kan zijn met het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden onderneming. Kan de Minister hier een toelichting op geven?

In antwoord op een vraag over artikel 34g van de VEB (voorheen de Vereniging van Effectenbezitters), zo lezen de leden van de VVD-fractie, wordt gesteld dat van het interne toezichtsorgaan verwacht mag worden dat het zelf vraagt naar relevante informatie. Deze leden begrijpen dat beroep op de eigen verantwoordelijkheid, maar vragen zich tegelijkertijd af hoe wordt voorkomen dat relevante stukken van gecontroleerde gremia achtergehouden worden zolang het toezichtsorgaan er niet actief om vraagt.

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte wanneer de nader gestelde regels volgend uit dit besluit en de wet geëvalueerd worden op effectiviteit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Zij hebben hierover nog een enkele vraag.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van hetgeen staat in Artikel 34c van het ontwerpbesluit, waarin de voorwaarden (lid 2a, 2b en 2c) staan waaraan de leden van het orgaan belast met intern toezicht moet voldoen. Deze leden vragen hoe deze voorwaarden zijn te rijmen met artikel 22a, 5^e lid de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, waarin staat er ten hoogste één persoon in het toezichthouder orgaan mag plaatsnemen, die gelieerd is aan een onderdeel van het netwerk dat niet in Nederland gevestigd is. Zij vragen naar de gevallen waarin deze persoon niet voldoet aan de genoemde voorwaarden in het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld omdat hij als onderdeel van de interna-

tionale netwerkorganisatie van het bedrijf als lid van het bestuur wel indirect stemrecht heeft.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. De leden zijn van mening dat de accountant een belangrijke publieke taak heeft. Het is daarom van belang dat de wettelijke controles door accountantsorganisaties van hoge kwaliteit zijn. Om dit te garanderen, moet de interne controle bij deze organisaties op orde zijn – tot op het hoogste niveau. De leden lezen dat het stelsel van intern toezicht zo moet worden ingericht, dat het toezicht ook betrekking heeft op het hoogste netwerkonderdeel met een zetel in Nederland. Zij vragen of dit betekent dat een raad van commissarissen van een dochteronderneming ook toezicht moet houden op het bestuur van haar moederbedrijf? Kan de Minister aangeven hoe vaak dit in praktijk voorkomt, en of dit in zijn ogen tot problemen leidt? De leden lezen dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) een toets uitvoert op kundigheid van een persoon voordat hij of zij belast wordt met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken. De leden vragen of na deze eerste toets later nogmaals een toetsmoment volgt om te bekijken of deze persoon nog steeds geschikt en voldoende kundig is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties en hebben nog enkele vragen.

De formulering van artikel 34f is aangepast naar aanleiding van de consultatiereacties. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het publieke belang niet ondergeschikt is aan het belang van de accountantsorganisatie. De leden van de GroenLinks-fractie zijn het er mee eens dat het publieke belang niet ondergeschikt zou moeten zijn aan het belang van de accountantsorganisatie.

Zij vragen de Minister waarom er niet is opgenomen dat het publiek belang altijd op de eerste plaats zou moeten staan. Zou de Minister dit alsnog willen opnemen, en zo niet, in welke gevallen zou het publiek belang niet op de eerste plaats moeten staan?

In het plenaire debat van 6 september 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 99, item 3) riep de Minister van Financiën de sector op om alternatieven in ogenschouw te nemen, bijvoorbeeld voor het verdienmodel van de accountancysector, met daarbij de voor- en nadelen. Daarnaast zei de Minister: «Parallel daaraan zal mijn ministerie daarvoor voorbereidend werk doen». Naar aanleiding van deze toezegging hebben de leden van de GroenLinks-fractie de volgende vragen:

Wat is de voortgang hiervan? Wanneer komt de sector met alternatieven, bijvoorbeeld voor het verdienmodel?

Wanneer komt de Minister met zijn eigen analyse naar aanleiding van het voorbereidende werk? Wat is de relatie tussen de zoektocht van de sector en de zoektocht van het ministerie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie danken de Minister voor het ontwerpbesluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Zij hebben nog enkele vragen over dit besluit.

Allereerst willen de leden van de SP-fractie weten wanneer de Minister de maatregelen van kracht wil laten zijn en hoe hij het toezicht op het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht wil vormgeven. Hoe wordt van organisaties verwacht dit vorm te geven, in die zin dat de leden van de SP-fractie zich afvragen of toezichtfuncties ook «het orgaan» kunnen worden. Het is de leden van de SP-fractie niet duidelijk of het orgaan een nieuw in te stellen onderdeel van de organisatie moet zijn, of dat het ook bestaande onderdelen kunnen zijn die zich aanpassen aan de eisen die volgen uit het besluit en de wet. Hoe is het voor toezicht mogelijk om goed vast te stellen of organisaties zich voldoende verhouden tot het hebben van «een orgaan» als zij een bestaande interne controle organisatie het orgaan laten zijn. De Minister beschrijft dat het publieke belang nadrukkelijk in acht moet worden genomen door het orgaan belast met het interne toezicht en daarom willen ze een goed overzicht van de (zoveel mogelijke) eenduidigheid in de sector en de wijze van toezicht op dit orgaan. Zij kunnen zich voorstellen dat het toezicht bemoeilijkt wordt als er verschillende vormen mogelijk zijn waarop het orgaan wordt opgericht, omgevormd en vormgegeven. Zij horen graag hoe de Minister hier tegenaan kijkt.

De leden van de SP-fractie denken dat een stelsel van intern onafhankelijk toezicht in de vorm van «een orgaan» tegemoet kan komen aan het oplossen van problemen die de sector zelf en de politiek hebben geconstateerd in de afgelopen jaren. De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij zijn eigen analyse voor oplossingen van de «wicked problems» al gereed heeft en of de sector ook al verder is met plannen. Graag zouden de leden een fundamentele visie zien, in plaats van aanpassingen in het toezicht. Toezicht is immers het sluitstuk en wanneer de randvoorwaarden bepaald gedrag uitlokken – omdat er bijvoorbeeld omzet behaald moet worden, of dat een organisatie zowel het publiek belang dient als het belang van een organisatie dat een ander belang heeft enzovoorts – niet zijn veranderd. Uiteindelijk heeft de accountancy een belangrijke publieke waarde en de leden van de SP-fractie vragen zich sterk af of dit geen cosmetische aanpassingen zijn, die behoorlijk wat vragen van toezicht en organisaties zelf, terwijl het structurele probleem niet bij de kern wordt benoemd of aangepakt. De leden krijgen graag een reactie van de Minister hierop.

II Reactie van de Minister

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de nader gestelde regels volgend uit dit besluit en de wet geëvalueerd worden op effectiviteit. Er is geen evaluatiebepaling opgenomen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties¹ en het voorliggende besluit. Bij een wetsevaluatie wordt in het algemeen onderzocht of de wetgeving doeltreffend en doelmatig is. De doelstelling van het wetsvoorstel en het besluit is een bijdrage te leveren aan de verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles door het versterken van de governance van accountantsorganisaties en het toekennen van extra bevoegdheden aan de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Of de kwaliteit van wettelijke

¹ Kamerstuk 34 677, A.

controles stijgt zal blijken uit toekomstige onderzoeken van de AFM. Het effect dat het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties en het onderliggende besluit in dit kader spelen, zal lastig te isoleren zijn van andere ontwikkelingen in de sector, zoals de implementatie van de maatregelen uit het NBA-rapport «In het Publiek belang»² en de effecten van de implementatie van (Europese) regels, zoals de roulatieplicht en de scheiding van controle- en advieswerkzaamheden.

De leden van de SP-fractie vragen naar de inwerkingtreding van de wet en het besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties.

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 juli 2018.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen naar de analyse van het huidige en alternatieve verdienmodellen van de accountancysector. In het plenaire debat van 6 september 2017 riep de Minister van Financiën de sector op om alternatieven in ogenschouw te nemen, bijvoorbeeld voor het verdienmodel van de accountancysector, met daarbij de voor- en nadelen. Daarnaast zei de Minister: «Parallel daaraan zal mijn ministerie daarvoor voorbereidend werk doen». De leden van de fracties van de SP en GroenLinks vragen naar de voortgang van beide trajecten en de leden van de GroenLinks fractie vragen naar de relatie tussen de zoektocht van de sector en de zoektocht van het ministerie. De grote en middelgrote accountantsorganisaties, de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA), en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) hebben in 2017 een Stuurgroep Publiek belang ingesteld om een verdere impuls te geven aan de duurzame kwaliteitsverbetering van de accountantscontrole. De Stuurgroep Publiek Belang heeft in het kader van haar veranderagenda op 22 december 2017 een Green Paper Structuurmodellen Accountancy gepubliceerd.³ Dit consultatiedocument beschrijft en evalueert drie gangbare structuurmodellen binnen de Nederlandse accountancysector en hun effect op de kwaliteit van de accountantscontrole. Ten eerste het businessmodel van de multidisciplinaire organisatie, waarbinnen accountantsorganisaties opereren. Ten tweede het partnermodel, waarin partners gelijktijdig de rollen vervullen van beroepsbeoefenaar, eigenaar en ondernemer. Ten derde het verdienmodel van accountantsorganisaties, waarbij de accountantsorganisatie wordt betaald door de controlecliënt. Van deze structuurmodellen worden de sterktes en risico's beschreven en de bestaande waarborgen om deze risico's te mitigeren. Ook worden mogelijke alternatieve structuurmodellen beschreven, met sterktes en risico's. Hieronder vallen het audit-only model en controle van overheidswege.

Het green paper is bedoeld als startpunt voor een brede discussie over de manier waarop de sector is georganiseerd.⁴ In het voorjaar van 2018 zal, mede op basis van de consultatiereacties, een white paper gepubliceerd worden met conclusies en concrete aanbevelingen.

Daarnaast wordt het tweede verslag van de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) in het voorjaar van 2018 verwacht. Hierin zal naar verwachting ook verder in worden gegaan op door de MCA benoemde

² In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014, te raadplegen via <https://toekomst.nba.nl>.

³ Het consultatiedocument is te raadplegen via: <https://www.nba.nl/nieuws-en-agenda/nieuwsarchief/2017/december/stuurgroep-publiek-belang-publiceert-consultatiedocument-structuurmodellen-accountancy>.

⁴ De Stuurgroep heeft alle *stakeholders* en belangstellenden uitgenodigd te reageren op het consultatiedocument. De consultatietermijn loopt tot 31 maart 2018.

wicked problems in de sector, waaronder de MCA onder meer het verdienmodel van accountantsorganisaties verstaat.

Na de publicatie van het white paper van de Stuurgroep Publiek belang en het tweede verslag van de Monitoring Commissie Accountancy zal ik in een brief de voor- en nadelen van de huidige modellen en alternatieven – waaronder het audit only-model – uiteenzetten en voor publieke instellingen controle van overheidswege. Ook zal in de brief aandacht worden besteed aan juridische aspecten en de internationale context waarin accountantsorganisaties opereren.

Inhoud besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties

De leden van de fracties van de VVD en CDA hebben vragen gesteld over de onafhankelijkheidseisen in het tweede en derde lid van artikel 34c in relatie tot de mogelijkheid om een niet-onafhankelijk lid te benoemen in het orgaan belast met het interne toezicht. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de verwoording van lid 3 het vereiste van lid 2 onder c niet uitsluit? De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de voorwaarden zijn te rijmen met artikel 22a, vijfde lid, van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, waarin staat er ten hoogste één persoon in het toezichthouder orgaan mag plaatsnemen, die gelieerd is aan een onderdeel van het netwerk dat niet in Nederland gevestigd is. Zij vragen naar de gevallen waarin deze persoon niet voldoet aan de genoemde voorwaarden in het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld omdat hij als onderdeel van de internationale netwerkorganisatie van het bedrijf als lid van het bestuur wel indirect stemrecht heeft.

In artikel 22a, vijfde lid, Wta wordt geregeld dat maximaal één lid van het orgaan belast met het interne toezicht gelieerd mag zijn aan een onderdeel van het netwerk dat niet in Nederland gevestigd is. Deze persoon kan niet tot voorzitter van het orgaan worden benoemd. Dit lid maakt het mogelijk voor oob-accountantsorganisaties die deel uitmaken van een internationaal netwerk om één commissaris te benoemen uit het netwerk, om zo de band daarmee te behouden. Zoals in artikel 22a, vierde lid, Wta en de memorie van toelichting is aangegeven dienen alle leden van het orgaan belast met het interne toezicht echter aan het vierde lid van artikel 22a Wta te voldoen. Hierin is geregeld dat alle leden onafhankelijk dienen te kunnen opereren van de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie en van de personen die stemrechten in die organisatie houden (en, indien het stelsel van onafhankelijk intern toezicht overeenkomstig het tweede lid is ingericht, onafhankelijk te kunnen operen van de personen die het dagelijks beleid bepalen van het onderdeel van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel of stemrechten in dat onderdeel houden).⁵ In het geval dat de persoon uit het buitenlandse netwerk tevens stemrechten houdt in de accountantsorganisatie of het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel, in persoon of indirect omdat hij bestuurder is van de vennootschap die de stemrechten houdt, voldoet hij niet aan het vierde lid. Hij kan immers niet als onafhankelijk worden beschouwd van de personen die stemrechten houden in de accountantsorganisatie of het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel, als hij zelf stemrechten uit kan oefenen. Hij zou dan toezicht moeten houden op beleid waar hij zelf invloed op heeft kunnen hebben door het uitoefenen van stemrecht.

Gelet op de onafhankelijkheidseisen in dit vierde lid is in artikel 34c van het besluit dan ook geregeld dat ook de betreffende persoon uit het buitenlandse netwerk gedurende de periode dat hij lid is van het orgaan geen stemrechten of financiële belangen in de accountantsorganisatie of het

⁵ Kamerstuk 34 677, nr. 3, p. 20.

hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel, bedoeld in artikel 22a, tweede lid van de wet mag houden.

De persoon uit het buitenlandse netwerk kan bijvoorbeeld wel werkzaam zijn bij een ander toezichthoudend orgaan binnen het netwerk. Ook is er voor gekozen de overige onafhankelijkheidseisen uit het tweede lid van artikel 34c niet van toepassing te verklaren. De betreffende persoon mag in de drie jaren voor de benoeming als lid van het orgaan belast met het interne toezicht wel werkzaam zijn geweest bij de accountantsorganisatie of het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel of hierin financiële belangen of stemrechten hebben gehad.

De leden van de fracties van VVD en GroenLinks hebben vragen gesteld over artikel 34f waarin is geregeld dat de leden van het orgaan belast met het interne toezicht zich bij de vervulling van hun taken dienen te richten naar het belang van de accountantsorganisatie en de met haar verbonden onderneming en het publieke belang om de kwaliteit van wettelijke controles te borgen.

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting van de Minister op de situatie dat het publiek belang strijdig kan zijn met het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden onderneming. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Minister waarom er niet is opgenomen dat het publiek belang altijd op de eerste plaats zou moeten staan. Zij vragen of de Minister dit alsnog wil opnemen en zo niet, in welke gevallen het publiek belang niet op de eerste plaats zou moeten staan.

De meerderheid van de accountantsorganisaties heeft de rechtsvorm van een naamloze of besloten vennootschap. In het geval van een NV of BV is het orgaan belast met het interne toezicht de raad van commissarissen in de zin van het BW. De taakomschrijving van het orgaan in de Wta en de raad van commissarissen in het BW kunnen dan ook niet met elkaar in tegenspraak zijn. De regels in de Wta ten aanzien van het orgaan belast met het interne toezicht gelden dan in aanvulling op de regels voor de raad van commissarissen in het BW. Gelet hierop is voor de belangenafweging in artikel 34f aangesloten bij de artikelen 2:140 en 2:250 BW. Leden van het orgaan belast met het interne toezicht dienen zich derhalve te richten naar het belang van de accountantsorganisatie en de aan haar verbonden onderneming.

Voor zover accountantsorganisaties wettelijke controles verrichten dienen zij ook een publiek belang. Gelet op deze bijzondere positie is in aanvulling op de taakomschrijving voor raden van commissarissen in het BW voor organen belast met het interne toezicht bij accountantsorganisaties in de belangenafweging een expliciete plaats gegeven aan het publiek belang om de kwaliteit van wettelijke controles te borgen. Dit publieke belang dient nadrukkelijk in acht te worden genomen door het orgaan belast met het interne toezicht. Het zou in strijd komen met de regeling in het BW en de algemene corporate governanceleer in Nederland als zou worden bepaald dat de leden van het orgaan belast met het interne toezicht zich alleen dienen te richten naar het publiek belang, of het publiek belang in alle gevallen dienen te laten prevaleren. Het is aan het orgaan belast met het interne toezicht om alle in het concrete geval te onderkennen betrokken belangen af te wegen. Daarbij past niet een algemene norm dat een orgaan één van de betrokken belangen dient te laten prevaleren. Een belangenafweging in het concrete geval zal vereist zijn. Het vennootschappelijk belang wordt in de regel vooral bepaald door het bevorderen van het bestendige succes van de onderneming.⁶ Het orgaan zal doorgaans gericht zijn op de continuïteit van de accountantsorganisatie. Daarmee zal dit belang vaak parallel lopen met het publiek belang van de kwaliteit van wettelijke controles,

⁶ Zie HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:804 (*Inversiones c.s./Cancun Holding I c.s.*).

aangezien het in het (langere) termijn belang is van de accountantsorganisatie om de kwaliteit van wettelijke controles te borgen. Wanneer de kwaliteit van de wettelijk controle onvoldoende is, zal dit onder meer blijken uit onderzoeken van de AFM. Die resultaten en mogelijke andere berichtgeving over incidenten in de sector schaden het vertrouwen in accountants. Gelet op het feit dat accountants een vertrouwensfunctie vervullen in het maatschappelijk verkeer raakt dit hun bestaansrecht.

De leden van de VVD-fractie geven ten aanzien van artikel 34g aan dat ze het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht om zelf te vragen naar relevante informatie begrijpen, maar vragen zich tegelijkertijd af hoe wordt voorkomen dat relevante stukken van gecontroleerde gremia achtergehouden worden zolang het toezichtorgaan er niet actief om vraagt.

Artikel 34g bevat een verplichting voor dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie en indien van toepassing van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel om het orgaan belast met het interne toezicht te informeren. Deze dagelijks beleidsbepalers dienen alle noodzakelijke gegevens te verschaffen aan het orgaan voor de uitoefening van diens taken en bevoegdheden. Aan deze informatieplicht dienen de dagelijks beleidsbepalers ook ongevraagd te voldoen. Onder noodzakelijke gegevens vallen in ieder geval alle gegevens die betrekking hebben op de onderwerpen waarop toezicht moet worden gehouden. Indien relevante informatie wordt achtergehouden voor het orgaan, handelen dagelijks beleidsbepalers in strijd met de op hun rustende wettelijke plicht. Daarnaast heeft het orgaan een eigen verantwoordelijkheid om na te gaan of de informatieplicht wordt nagekomen en om eisen te stellen aan de kwaliteit van de informatie. Die verantwoordelijkheid houdt ook in dat van leden van het orgaan belast met het interne toezicht verwacht mag worden dat zij zelf vragen naar de voor hen relevante informatie in verband met de uitoefening van hun taken en daarover zo nodig ook vragen stellen. De eigen verantwoordelijkheid van de leden van het orgaan belast met het interne toezicht doet niet af aan het feit dat de informatieplicht rust op de dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie.

De leden van de D66-fractie vragen naar de situatie dat het stelsel van intern toezicht zo moet worden ingericht, dat het toezicht ook betrekking heeft op het hoogste netwerkonderdeel met een zetel in Nederland. Zij vragen of dit betekent dat een raad van commissarissen van een dochteronderneming ook toezicht moet houden op het bestuur van haar moederbedrijf. Ook vragen ze of de Minister aan kan geven hoe vaak dit in praktijk voorkomt en of dit in zijn ogen tot problemen leidt.

De overgrote meerderheid van de huidige accountantsorganisaties met een oob-vergunning maakt deel uit van een netwerk. Het is mogelijk dat het beleid mede in een ander onderdeel van het netwerk wordt bepaald. Veelal zal dat op een hoger niveau in de groepsstructuur zijn. In dat geval dient het orgaan belast met het interne toezicht ook toe te kunnen zien op de strategie die hoger in de groep wordt bepaald. Daarom wordt in het tweede lid van artikel 22a Wta geregeld dat indien een oob-accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, het in het eerste lid bedoelde stelsel van onafhankelijk intern toezicht zodanig wordt ingericht dat het ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. Als een oob-accountantsorganisatie bijvoorbeeld deel uitmaakt van een groepsstructuur, waarbij boven de vergunninghoudende accountantsorganisatie een holding hangt met zetel in Nederland die tevens (ten dele) het beleid bepaalt van de accountantsorganisatie, zal het stelsel moeten

worden ingesteld op het niveau van de holding en mede betrekking hebben op de accountantsorganisatie.

Dit komt overeen met hoe een aantal oob-accountantsorganisaties het orgaan belast met het interne toezicht heeft ingericht. Een aantal kantoren hebben een holding met statutaire zetel in Nederland die invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. In deze gevallen is het orgaan ingericht op holding niveau en houdt toezicht op de accountantsorganisatie en op de holding voor zover die invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie. Andersom heeft dan ook te gelden, dat indien een oob-accountantsorganisatie geen holding heeft, of geen holding met statutaire zetel in Nederland, het orgaan belast met het interne toezicht op het niveau van de oob-accountantsorganisatie zal moeten worden ingericht.

Uiteindelijk hangt het van de feitelijke inrichting van de groepsstructuur waartoe de oob-accountantsorganisatie behoort af op welk niveau het stelsel van intern onafhankelijk toezicht moet worden ingericht. De AFM ziet erop toe dat het stelsel volgens de wettelijke vereisten is ingericht.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het toezicht op het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht wordt vormgegeven. Zij vragen zich af of het orgaan een nieuw in te stellen onderdeel van de organisatie moet zijn, of dat het ook bestaande onderdelen kunnen zijn, bijvoorbeeld een bestaande interne controleorganisatie, die zich aanpassen aan de eisen die volgen uit het besluit en de wet. Zij kunnen zich voorstellen dat het toezicht bemoeilijkt wordt als er verschillende vormen mogelijk zijn waarop het orgaan wordt opgericht, omgevormd en vormgegeven.

In het wetsvoorstel, dat in september 2017 door uw Kamer is aangenomen, is er met de formulering dat er een stelsel van onafhankelijk intern toezicht dient te zijn, dat ten minste bestaat uit een orgaan dat belast is met het interne toezicht, voor gekozen om ruimte te laten aan oob-accountantsorganisaties om binnen hun structuur een stelsel van onafhankelijk toezicht vorm te geven. Daarbij is niet voorgeschreven of het orgaan nieuw opgericht moet worden of dat een bestaand orgaan kan worden omgevormd. Het orgaan zal aan alle eisen moeten voldoen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen en het onderhavige besluit. De regels in het besluit hebben betrekking op de taken en bevoegdheden van het orgaan belast met het interne toezicht, de inrichting van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht, de in dat verband aan de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan te stellen eisen en de onderwerpen waarover het orgaan belast met het interne toezicht dient te worden geïnformeerd.

Op deze wijze zal de uniformiteit of eenduidigheid van de vormgeving van toezichthoudende organen binnen oob-accountantsorganisaties worden vergroot en hebben deze organen vergelijkbare rechten en plichten.

Daarnaast kan een accountantsorganisatie aanvullende taken en bevoegdheden aan het orgaan toekennen, ter verdere versterking van de governance binnen de accountantsorganisatie. Op grond van de eisen in het wetsvoorstel en het besluit zullen de leden van buiten de accountantsorganisatie afkomstig moeten zijn (waarbij één lid afkomstig mag zijn uit het buitenlandse netwerk). Het orgaan kan dus niet een bestaande interne controle organisatie zijn, voor zover die organisatie bemenst is met werknemers van de accountantsorganisatie of mensen die anderszins niet voldoen aan de onafhankelijkheidseisen.

De AFM ziet erop toe dat accountantsorganisaties een stelsel van intern onafhankelijk toezicht hebben ingericht overeenkomstig de eisen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen en het onderliggende besluit. In het kader van het toezicht van de AFM op het stelsel van intern onafhankelijk toezicht is van belang dat de leden van het orgaan belast met het interne toezicht geschikt dienen te zijn in verband met dit toezicht, hetgeen wordt getoetst door de AFM.

In de praktijk hebben de oob-accountantsorganisaties organen belast met het interne toezicht ingevoerd op holdingniveau in Nederland. Volgens de NBA Monitor Publiek belang voldoen nagenoeg alle bij de oob-accountantsorganisaties ingestelde organen belast met het interne toezicht aan de betreffende maatregelen uit het NBA-rapport «In het Publiek belang».

De leden van de SP-fractie denken dat een stelsel van intern onafhankelijk toezicht in de vorm van «een orgaan» tegemoet kan komen aan het oplossen van problemen, maar vragen zich af of hiermee wel het structurele probleem in de sector wordt aangepakt.

Onafhankelijk intern toezicht op de accountantsorganisatie biedt waarborgen voor een lange termijn beleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en voldoende aandacht heeft voor de publieke functie van de wettelijke controle. Ook zorgt het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht voor betere *checks and balances* tussen de verschillende organen waardoor de governance binnen de accountantsorganisatie wordt verbeterd. Het orgaan kan binnen de accountantsorganisatie tegenwicht bieden tegen prikkels die de controlekwaliteit negatief kunnen beïnvloeden, zoals korte termijn belangen om winstgevendheid hoog te houden. Gelet hierop kan het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controle.

Er is echter meer nodig voor het verbeteren van deze kwaliteit. Een pakket van maatregelen, bestaande uit implementatie van Europese regels, aanvullende wettelijke maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel, en de implementatie en borging van de maatregelen in het NBA-rapport «In het Publiek belang» van de sector moeten leiden tot een duurzame verhoging van de controlekwaliteit. Of het pakket dit effect bereikt moet blijken uit toekomstige rapportages van de AFM.

De leden van de D66-fractie lezen dat de AFM de geschiktheid van een lid toetst, voordat het lid wordt belast met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken. De leden vragen of na deze eerste toets later nogmaals een toetsmoment volgt om te bekijken of deze persoon nog steeds geschikt en voldoende kundig is.

Geschiktheid van de dagelijks beleidsbepalers en personen belast met het interne toezicht behelst een doorlopende verplichting voor de accountantsorganisatie en vormt daarmee ook onderdeel van het doorlopend toezicht door de AFM. Indien de AFM in haar toezicht signalen ontvangt dat er gereede twijfel bestaat over de geschiktheid van een dergelijke persoon, kan over worden gegaan tot hertoetsing. Daarnaast kan het wisselen van functie binnen het collectief aanleiding zijn om opnieuw de geschiktheid van een persoon belast met het interne toezicht te toetsen. Indien uit de hertoetsing blijkt dat de getoetste persoon niet langer geschikt is, kan de AFM de betrokken instelling een aanwijzing tot heenzending van de betreffende persoon geven.