

Vergaderjaar 2016–2017

34 677

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 31 maart 2017

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

Inleiding

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Naar aanleiding van het genoemde punt brengen de leden van de PVV-fractie het volgende naar voren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij maken gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat tot doel heeft om de accountantsorganisaties te versterken via onafhankelijk intern toezicht en een geschiktheidseis voor dagelijks beleidsbepalers, het schrappen van de bevoegdheid voor het bestuur van een controlecliënt om de opdracht voor de wettelijke controle te verlenen aan de accountant en de uitbreiding van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder AFM en andere instanties.

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer verheugd met het wetsvoorstel Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Het wetsvoorstel is een volgende stap in de lange weg naar het verbeteren van de kwaliteit van de accountantscontrole. Het wetsvoorstel is uitgebreid geconsulteerd, en wordt ondersteund door de sector en andere belanghebbenden. De leden van de PvdA-fractie steunen dit wetsvoorstel dan ook van harte. Zij hebben daarbij enkele opmerkingen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie merken op dat veel maatregelen worden genomen voor en door de accountancysector. En er is de laatste nogal wat commotie over het feit dat er bijvoorbeeld kleine gemeenten geen accountant meer kunnen krijgen. Welke ontwikkelingen ziet de regering nog meer op dit moment? En wat zijn daarvan de oorzaken, maar ook de gevolgen? Is de regering bereid om de ontwikkelingen in de accountancysector en de gevolgen daarvan te monitoren en aan de Kamer daarover te rapporteren, zodat daarop eventueel tijdig ingespeeld kan worden?

Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan aanbeveling acht uit de evaluatie Wet op de Registeraccountants (WRA) over het door de AFM meten van de nalevingseffecten en maatschappelijke effecten?

Hoe kijkt de regering voorts naar de wenselijkheid tot meer transparantie over het functioneren van de accountant bij een faillissement en/of fraude, bijvoorbeeld om meer inzicht te hebben in de juistheid van de accountantscontrole? De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke mogelijkheden zij daartoe ziet.

De leden van de CDA-fractie steunen in algemene zin onderhavig wetsvoorstel, met name vanwege de noodzaak dat het stelsel van controle, toezicht op de controle en de governance van accountantsorganisaties verbetering behoeft. Is de regering voornemens om onderhavige wetgeving te evalueren en zo ja, wat is dan voor de regering het criterium om de wetgeving als voldoende te beschouwen?

De leden van de SP-fractie constateren dat de accountancysector een belangrijke maatschappelijke taak heeft, maar dit tot op heden onvoldoende scherp en onafhankelijk invulde. Een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening van financiële instellingen, maar ook semipublieke instellingen, waar veel publiek geld in omgaat, is zeer belangrijk, maar het kunnen uitbrengen van advies in onafhankelijkheid van de opdrachtgever ook. De leden van de SP hebben toch zeer de indruk dat met de voorgestelde maatregelen gedaan wordt of er soms een probleem is met persoonlijke integriteit waarop meer toezicht nodig is, terwijl er grote weeffouten in het systeem van accountantscontrole zit. Kan de regering aangeven of zij vindt dat de sector de vaak genoemde cultuuromslag al voldoende gemaakt heeft? Welke zaken ziet zij als grote verdiensten van zelfregulerend vermogen van deze sector? Is er na de «een-meting» in 2014, die aanleiding gaf tot wetgeving vanwege uitblijven van verbeteringen via zelfregulering, een kentering in de sector waargenomen? Zo ja, waar bestaat die uit?

De leden van de SP-fractie spreken uit dat zij in beginsel positief staan tegenover de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel. Het verplichten van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht, een geschiktheidseis voor dagelijks beleidsbepalers, het schrappen van de bevoegdheid voor het bestuur van een controlecliënt om de opdracht voor de wettelijke controle te verlenen aan de accountant en de uitbreiding van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen de AFM en andere instanties worden door deze leden gezien als stappen in de juiste richting. Zij zijn er echter niet zeker van dat deze maatregelen voldoende zijn om te voorkomen dat incidenten die het vertrouwen in de accountant hebben aangetast, nu tot het verleden behoren. Zou de regering nog verder in kunnen gaan op wat nodig is om tot een accountancysector te komen die volledig dienstbaar is aan de samenleving en die vrij is van fraude? De leden vragen zich af hoe er voorkomen wordt dat er via deze wetgeving een gevoel ontstaat dat er «stevige» maatregelen zijn genomen, terwijl er feitelijk niets aan de kern van het probleem is gedaan.

De leden van de SP-fractie zijn er bezorgd over dat er onbedoeld via dit wetsvoorstel wordt vergeten in te grijpen op de kern van het probleem, namelijk dat er een financiële afhankelijkheid bestaat zolang de accountant wordt betaald door degene die hij controleert. Daarnaast heeft dezelfde accountantsorganisatie vaak nog andere opdrachten lopen binnen een organisatie. Daar waar zowel advies wordt gegeven als de controle van de boeken wordt gedaan, is er natuurlijk een minder wenselijke situatie aan het ontstaan om zeer kritisch te zijn. Bij het verliezen van de opdrachtgever, wordt er namelijk een forse vergoeding misgelopen. «Men bijt niet in de hand die hem voedt», zo luidt het spreekwoord. Kan de regering reflecteren op de vraag of juist dit spreekwoord niet zeer goed de kern van het probleem van de accountancysector laat zien? Is de regering bereid een onderzoek in te stellen naar het verdienmodel van de accountancy? Op welke wijze beschermt de sector zich tegen deze kwetsbaarheid? Achten de regering deze bescherming afdoende? Ziet de regering mogelijkheid om onderzoek te doen naar alternatieve verdienmodellen? Zo nee, kan worden toegelicht waarom de regering bij voorbaat uitsluit dat een alternatief verdienmodel tot verbeteringen in de sector kan leiden?

De leden van de SP-fractie merken op dat er de laatste jaren meermaals wetgeving is geïntroduceerd op het terrein van de accountancy. Deze leden vragen de regering in hoeverre al duidelijk is wat de effecten hiervan zijn. Wil de regering daar eens op reflecteren?

Tot slot zouden de leden van de SP-fractie willen vragen of de regering van mening is dat het wenselijk is dat accountants de rol van goedkeuring van rechtmatigheid en doelmatigheid van besteding hebben in sectoren die betaald worden uit belastingen en/of premiegelden? Wat zou het bijvoorbeeld betekenen als er voor de zorgsector zou gaan gelden dat de NZa toezicht houdt op de rechtmatigheid van bestedingen? En voor gemeenten bijvoorbeeld lokale rekenkamers? De leden van de SP-fractie zouden graag willen vragen welke kansen en risico's de regering ziet als het toezicht op publieke en semipublieke organisaties in handen wordt gelegd van publieke toezichthouders in plaats van private organisaties.

1. Aanleiding wetsvoorstel

De sector is bezig met de implementatie van de maatregelen uit het Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA)-rapport «In het publiek belang», zo constateren de leden van de VVD-fractie. De regering geeft aan dat indien de maatregelen onvoldoende voortvarend en effectief geïmplementeerd worden nadere wettelijke maatregelen kunnen worden overwogen. Om welke wettelijke maatregelen gaat het dan? En wanneer zou dit aan de orde kunnen zijn?

De leden van de CDA-fractie zien uit naar de wetgeving die het aantal organisaties van openbaar belang (oob) zal uitbreiden. Deze leden vragen daarbij of en hoe er dan rekening wordt gehouden met de uitvoering van de motie Aukje de Vries c.s. (33 977, nr. 13), dat kleine woningcorporaties uitsluit van het aanmerken als oob.

Ook nemen de leden van de CDA-fractie met belangstelling kennis van het gegeven dat er ook in de accountantssector het afleggen van een eed wordt overwogen. Deze leden vragen wel waarom daar in onderhavig wetsvoorstel geen wettelijke basis voor wordt gelegd, zoals dat ook bij financiële instellingen het geval is.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de kwaliteit van de accountantscontrole helaas te vaak onder de maat is. Naar aanleiding van de motie-Nijboer zijn zowel de regering als de sector aan de slag gegaan om de situatie te verbeteren. De leden van de PvdA-fractie constateren dat dit door beide partijen met grote voortvarendheid is opgepakt. Wat is de status van de implementatie van het rapport «In het publiek belang»? Een andere belangrijke maatregel is de verplichte kantoorroulatie, wanneer kunnen met betrekking hiertoe de eerste ervaringen worden gedeeld?

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1. Geschiktheidstoets dagelijks beleidsbepalers en toezichthouders bij een accountantsorganisatie die een vergunning heeft om wettelijke controles bij oob's te verrichten

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wanneer een evaluatie plaatsvindt van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets in de verschillende sectoren (maar met name de financiële sector) op effectiviteit en gevolgen, maar ook de gevolgen voor de verantwoordelijkheid van de toezichthouder in relatie tot dit punt? Als deze niet gepland is, wanneer is de regering dan bereid om deze evaluatie uit te voeren? Zeker ook gelet op het feit dat de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets in steeds meer sectoren zijn intrede doet en inmiddels bijna lijkt op de oplossing voor veel problemen.

Onder de dagelijks beleidsbepalers worden onder meer begrepen de leden van het bestuur van de vergunninghoudende accountantsorganisatie en de leden die worden belast met het intern toezicht binnen de

oob-accountsorganisatie. Waarom staat hier «onder meer»? Wie worden verder nog onder dagelijks beleidsbepalers verstaan? Waarom wordt of is dit niet beperkt tot het bestuur en leden belast met het intern toezicht? Hoe groot is de groep buiten deze beide groepen die valt onder dagelijks beleidsbepalers?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de financiële sector de praktijk is dat door de toets wel heel veel personen met ruime ervaring in de financiële sector worden benoemd. En dat daardoor de instroom van nieuw bloed, dat ook nodig is voor de cultuurverandering, nog wel eens achterblijft. Hoe wordt dat bij de accountants voorkomen?

Wat is er op tegen om, zoals de Raad van State voorstelt, de criteria waaraan de geschiktheid van de betrokkene wordt getoetst van tevoren kenbaar te maken in de wet? In hoeverre wordt dit door de sector als een belemmering ervaren, zo vragen deze leden?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de sector heeft aangegeven dat eraan wordt gehecht dat ruim voor de inwerkingtreding van de geschiktheidstoets de criteria en de procedure bekend is. Wanneer is de concept-beleidsregel geschiktheid Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) beschikbaar? En wordt deze nog ter consultatie voorgelegd aan de sector?

Wat vindt de regering van de constatering van de Raad van State dat onder omstandigheden het invullen van de open normen kan leiden tot een concentratie van uiteenlopende taken, ofwel dat een deel van de normstelling komt te liggen bij het orgaan dat vervolgens geacht wordt om dezelfde normen te handhaven (i.c. de AFM)? Waarom wordt hier in de brief over de rechtsbescherming geen of weinig aandacht aan besteed?

De toezichthouders hebben aangegeven de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Ottow ter harte te nemen waar het gaat om de bestuurderstoetsingen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit concreet wordt ingevuld. Wat gaan de toezichthouders nu precies veranderen? Hoe kan het proces van beroep en bezwaar bij de bestuurderstoetsingen onafhankelijker worden gemaakt? De commissie Ottow heeft een aantal verbeterpunten in de bezwaarprocedure genoemd. Hoe worden deze verbeterpunten opgepakt?

De leden van de PVV-fractie merken allereerst op dat ervoor gekozen is om de open geschiktheidsnorm niet door middel van regelgeving in te vullen. Het wordt overgelaten aan de toezichthouders hier nadere maatstaven aan te verbinden.

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe de AFM de geschiktheidstoets concreet vorm zal geven. Op welke wijze wordt zowel de individuele als de collectieve geschiktheid van de personen die dagelijks beleid van de instelling of organisatie bepalen getoetst? Zijn er algemene maatstaven die voor alle organisaties of instellingen gelden of gaat het steeds om op maat toegesneden maatstaven?

Voorts merken de leden van de PVV-fractie op dat een eenmaal getoetste persoon blijvend dient te voldoen aan de vereiste geschiktheid. De leden van de PVV-fractie vragen het kabinet hier nader op in te gaan. Betekent dit dat een eenmaal getoetste persoon na het afleggen van een geschiktheidstoets in het vervolg opnieuw zal worden getoetst en zo ja, hoe vaak zal dit plaatsvinden?

Verder stellen de leden van de PVV-fractie vast dat er in artikel V een overgangsregeling wordt opgenomen op basis waarvan zittende dagelijks beleidsbepalers tot zes maanden en zittende personen belast met het interne toezicht tot een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geacht worden geschikt te zijn. De leden van de PVV-fractie vragen te motiveren waarom er voor deze termijnen gekozen is.

De leden van de D66-fractie zien, net als de regering, het belang dat personen die als dagelijkse beleidsbepaler of toezichthouder binnen een accountantsorganisatie handelen, beschikken over de juiste kennis, vaardigheden en competenties. Een geschiktheidstoets kan hiervoor een goed, aanvullend instrument zijn. Het is dan echter wel van belang dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de inhoud van de geschiktheidstoets. De leden constateren dat er gekozen wordt voor een open norm. Kan de regering toelichten waarom hier voor gekozen wordt? Waarom wordt er niet voor gekozen om, conform het advies van de Raad van State, de hoofdlijnen in regels en amvb te verankeren, waarna de AFM de regels verder kan inkleuren middels beleidsregels? De regering trekt in meerdere gevallen een vergelijking tussen de Wta en de Wet op het financieel toezicht (Wft), maar hier kiest de regering om af te wijken door de hoofdlijnen niet wettelijk te verankeren. Kan de regering verder toelichten waarom hier voor gekozen is?

De leden van de D66-fractie vragen voorts of de regering verder kan toelichten hoe het verdere proces er uit ziet? Welke tijdslijn wordt gehanteerd? Hoe wordt de sector betrokken bij het opstellen van de beleidsregels? Hoe wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd? En kan de beroepsorganisatie zelf nog verdere guidance geven aan de beleidsregel via bijvoorbeeld een eigen beroepsreglement?

De leden van de SP-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken hoe een dagelijks beleidsbepaler door de toezichthouder wordt getoetst op geschiktheid. Kan de regering dit toelichten? Is reeds bekend hoe de toezichthouder de geschiktheid van dagelijks beleidsbepalers gaat toetsen? Is de wijze waarop de toezichthouder gaat toetsen op geschiktheid openbaar? Zo nee, waarom niet?

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat: «een eenmaal getoetste persoon blijvend dient te voldoen aan de vereiste geschiktheid». Zij vragen de regering of hierop door de toezichthouder wordt toegezien. Deelt de regering de mening dat de geschiktheid van een persoon kan veranderen mettertijd? Zo ja, deelt de regering dan ook de mening dat met enige regelmaat moet worden toegezien op de geschiktheid van personen?

Wordt de overgangsregeling opgenomen om de toezichthouder de tijd te geven de geschiktheid van zittende dagelijks beleidsbepalers na te gaan, vragen de leden van de SP-fractie? Of is er een andere reden voor het opnemen van een overgangsregeling?

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de beleidsregel Wta door de AFM openbaar gemaakt zal worden.

2.2. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht

De leden van de VVD-fractie lezen dat het stelsel van intern toezicht dient te voldoen aan de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. Hoe gaan die regels eruit zien c.q. om welke regels gaat het hier? Worden deze ook eerst nog voorgelegd aan de Kamer?

Voorts vragen deze leden wie bevoegd is tot de benoeming en de ontslagverlening van de leden van het toezichthoudend orgaan.

De leden van de D66-fractie constateren dat er enerzijds nog wat onduidelijkheid bestaat over de vorm van de regelgeving rondom het stelsel van onafhankelijk toezicht en anderzijds het stelsel in de praktijk ook al wordt toegepast. Kan de regering toelichten hoe het intern toezicht nu is vormgegeven bij verschillende organisaties? En aan welke criteria moet het intern toezicht binnen organisaties voldoen? Hoe wordt dit duidelijk gemaakt richting de sector? En hoe wordt er toezicht gehouden en gehandhaafd op basis van deze open norm?

In de memorie van toelichting spreekt de regering de verwachting uit dat de kwaliteit van de wettelijke controle zal verbeteren door het wettelijk verplichten van een stelsel van onafhankelijk toezicht. Kan de regering uitleggen waarop deze verwachting is gebaseerd, vragen de leden van de SP-fractie?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er nog onduidelijkheid bestaat over de invulling van het onafhankelijk intern toezicht bij accountantsorganisaties die opereren in netwerkororganisaties. Onder andere Eumedion wijst hier op. Kan de regering hier verder duidelijkheid over geven en daarbij ingaan op de opmerkingen van Eumedion? Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre dit vereiste vooruitlopend op wetgeving al is doorgevoerd in de sector. Voldoen op dit moment alle accountantsorganisaties reeds aan de vereisten van dit wetsvoorstel? Zo niet, op welk gebied worden problemen geconstateerd?

2.3. Delen van toezichtsbevindingen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om informatie alleen te verstrekken indien dit «noodzakelijk» is in plaats van zoals nu geformuleerd «dienstig»? Welke andere variant zou nog mogelijk zijn, aangezien «dienstig» wel erg veel ruimte laat?

Tevens vragen deze leden waarom de bevindingen en conclusies pas zes weken nadat de accountantsorganisatie de bevindingen heeft ontvangen met het audit comité te worden gedeeld. Waarom is dit niet zo snel mogelijk? Wat vindt de regering van de mogelijkheid dat bij ernstige gevallen de bevindingen ook met de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) gedeeld moeten worden? Wat zijn daarvan de voor- en nadelen?

De leden van de CDA-fractie vragen of het auditcomité nog meer recht op informatie heeft dan alleen de voornaamste bevindingen van de AFM. Mag het auditcomité bijvoorbeeld ook ongevraagd om extra informatie vragen?

2.4. Afdwingen van herstelmaatregelen

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

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

De leden van de PVV-fractie merken op dat indien er bij vastgestelde tekortkomingen niet of onvoldoende maatregelen worden getroffen, de AFM kan beslissen handhavend op kan treden, onder meer door het geven van een aanwijzing of last onder dwangsom.

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe de AFM zal beoordelen dat er voldoende maatregelen zijn getroffen. Ook vragen de leden van de PVV-fractie welk beleid de AFM zal hanteren m.b.t. het opleggen van de dwangsom en hoe hoog deze zal zijn.

De leden van de D66-fractie constateren dat herstelmaatregelen in sommige situaties niet meer nodig of proportioneel zijn. Op basis van welke criteria wordt vastgesteld dat herstelmaatregelen niet meer noodzakelijk zijn?

2.5. Benoeming accountant niet langer primair door bestuur

De leden van de VVD-fractie vinden het in het kader van de onafhankelijkheid van de accountant goed dat nu, onder meer op verzoek van deze leden, de opdrachtverlening voor de accountant beperkt wordt tot de AvA dan wel de raad van commissarissen. Deze leden vragen in hoeverre de informatie voor de voordracht van de accountantsorganisatie ook informatie moet bevatten over de «tekenend partner». Zou de regering dit wel wenselijk vinden?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een raad van commissarissen in gebrek kan blijven bij het benoemen van een accountant. In welke situatie kan zich dit voordoen, vragen deze leden? En waarom mag het bestuur van de onderneming dan alsnog een accountant benoemen en wordt het in gebreke blijven door de raad van commissarissen niet aangepakt?

De leden van de D66-fractie lezen dat de interne toezichthouder de bevoegdheid heeft tot het benoemen, schorsen en ontslaan. De accountantsorganisaties en de Raad van State hebben hier kritiek op. Kan de regering reageren op de kritiek dat het ontslaan juist zou moeten liggen bij de stemgerechtigden na een bindende voordracht van het toezichthoudend orgaan? En hoe verhoudt zich deze bevoegdheid van het toezichthoudend orgaan tot het adviesrecht van de ondernemingsraad (OR)? Moet de OR eerst geraadpleegd worden voordat het orgaan een besluit kan nemen? De Raad van State is van mening dat het doorsnijden van de relatie van eigenaren tot de onderneming alleen aan de orde kan zijn indien daartoe doorslaggevende gronden zijn. Kan de regering toelichten of er doorslaggevende gronden zijn en welke dit zijn?

De leden van de SP-fractie lezen dat de accountant niet langer wordt benoemd door het bestuur van de controlecliënt, maar dat de AvA de opdracht verleent. Wanneer een entiteit niet beschikt over een AvA of een Raad van Commissarissen, blijft het bestuur echter bevoegd tot het verlenen van de opdracht aan de accountant. Kan de regering aangeven in welk deel van de gevallen het gaat om een stichting?

De leden van de PvdA-fractie vinden het belangrijk dat de accountant wordt aangesteld door een onafhankelijke partij, en daarmee niet door het bestuur. Het schrappen van de mogelijkheid van aanstelling door het bestuur is dan ook een goede maatregel. Op welke manier wordt ervoor gezorgd dat de algemene vergadering of de Raad van Commissarissen

ook daadwerkelijk een onafhankelijke keuze kan maken? Men kan zich voorstellen dat het bestuur maar één reële mogelijkheid voorstelt, waardoor de keuze de facto zeer beperkt is.

2.6. Uitbreiding uitwisseling van informatie met andere instanties

De leden van de VVD-fractie vragen welk soort informatie eerst niet en straks wel gedeeld kan worden door de toezichthouder met andere instanties.

Voorts vragen deze leden in hoeverre het aantal genoemde instanties limitatief is. Zij lezen dat in het algemeen de informatie-uitwisseling zal plaatsvinden binnen het permanente samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC). Wat wordt bedoeld met «in het algemeen»? Om welke instantie kan het eventueel nog meer gaan?

In de praktijk is gebleken dat de wettelijke mogelijkheden van informatie-verstrekking over het toezicht op grond van de Wta door de AFM onvoldoende zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een paar voorbeelden kan noemen waaruit dit blijkt?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering met de uitbreiding van de uitwisseling van informatie met andere instanties voor de Wta aan wilt sluiten bij de Wft. De leden vinden het positief dat hieraan nadere voorwaarden zijn gesteld om de bijzondere kenmerken van de accountantsorganisaties en specifiek de vertrouwensband tussen deze organisaties en de door hen gecontroleerde entiteiten, niet te kort te doen. De leden vragen de regering toe te lichten of de criteria duidelijk zijn wanneer de uitwisseling van informatie moet worden uitgebreid? Is dit op het moment dat het dienstig is voor het versterken van de integriteit van de financiële markten of de accountantsorganisaties of alleen als de integriteit anders in het geding zou komen? En kan de regering toelichten hoe het vastgesteld wordt dat de integriteit in het geding zou zijn of dat bepaalde informatie-uitwisseling ten goede zou komen van de integriteit?

Op grond van het voorgestelde artikel 63cc kan de AFM gegevens uitwisselen met andere instanties, zoals opsporingsinstanties. In hoeverre betreft het een verplichting, vragen de leden van PvdA-fractie? Moet sprake zijn van een verzoek, of kan de AFM dit ook spontaan doen? Onder welke omstandigheden kan informatie-uitwisseling plaatsvinden? Kan iets meer duidelijkheid worden gegeven aan «dienstig voor het versterken van de integriteit van de financiële markten of accountantsorganisaties»?

2.7. Verlenging verjaringstermijn tuchtrecht

De leden van de VVD-fractie staan achter de verlenging van de verjaringstermijn van het tuchtrecht, zoals deze leden eerder ook hebben voorgesteld. Het kan niet zo zijn dat accountants die niet functioneren, niet aangepakt kunnen worden door een te korte verjaringstermijn in het tuchtrecht.

In het civiel recht kan de verjaringstermijn worden gestuit, bijvoorbeeld door middel van het sturen van een brief (zie art. 3:316 BW). Hoe kijkt de regering naar een dergelijke mogelijkheid tot stuiting?

4. Effecten bedrijfsleven; administratieve lasten en nalevingskosten

In een eerder schriftelijk overleg hebben de leden van de VVD-fractie ook al vragen gesteld over de kosten voor het bedrijfsleven. Het niet goed functioneren van de accountantsorganisaties leidt tot aanvullende maatregelen. Dit kan leiden tot stijgende kosten voor het bedrijfsleven doordat de accountantskosten stijgen. Deze leden vinden dit onwenselijk. Kan de regering aangeven hoe de kostenstijgingen in de hand gehouden kunnen worden? En in hoeverre monitort de regering de ontwikkeling van de kosten?

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe voorkomen kan worden dat de hoge nalevingskosten tot gevolg zullen hebben dat deze kosten zullen worden doorberekend aan de klant.

5. Toezichtkosten

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de extra kosten voor het structurele toezicht opgevangen kunnen worden binnen de bestaande begroting van de AFM. In hoeverre kunnen de extra kosten worden opgevangen door het herprioriteren binnen de AFM, zodat dit niet leidt tot hogere toezichtkosten? Hoeveel gaat of moet de begroting van de AFM worden verhoogd?

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

Structurele toezichtkosten

De leden van de CDA-fractie vragen naar de doorberekening van toezichtlasten voor de AFM aan betrokken organisaties. Omdat dit wetsvoorstel specifiek extra kosten betekent voor toezicht op oob's, vragen deze leden hoe wordt geborgd dat deze lasten ook specifiek alleen aan deze oob's wordt doorberekend, in plaats van aan kleinere organisaties die in beginsel niet worden beïnvloed door onderhavig wetsvoorstel.

6. Bespreking reacties consultatieversie

De leden van de VVD-fractie merken op dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State het wetsvoorstel zo is gewijzigd dat de dagelijks beleidsbepalers worden benoemd uit een bindende voordracht van het orgaan belast met het interne toezicht. Het recht tot benoeming blijft dan bij het orgaan dat thans bevoegd is. Komt dit tegemoet aan de bezwaren in de consultatiereactie? Waarom wordt in de memorie van toelichting wel bepaald dat het benoemingsrecht bij het orgaan blijft dat thans bevoegd is, maar in de wetstekst zelf niet? Is de regering bereid dat alsnog in de wetstekst zelf op te nemen? Zo nee, waarom niet?

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

Ook vragen de leden van de VVD-fractie welke punten zijn aangekaart in de consultatiereacties die zullen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. In hoeverre wordt deze algemene maatregel van

bestuur nog voorgelegd aan de Kamer, dan wel hoe wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de wetstechnische opmerking van Eumedion dat in art. 53 en art. 54 Wta zou moeten worden verwezen naar het zevende en achtste lid van art. 48a Wta in plaats van naar het zesde en zevende lid van het artikel. Klopt dit en, zo ja, wil de regering dit wijzigen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven waarom ervoor wordt gekozen om de geschiktheidseis enkel voor accountantsorganisaties met oob-vergunning te laten gelden. Immers, ook organisaties zonder oob-status, waaronder gemeenten en zorginstellingen, kunnen van groot maatschappelijk belang zijn. De leden van de SP-fractie vragen de regering helder uiteen te zetten waarom de geschiktheidseis niet geldt voor accountantsorganisaties zonder oob-vergunning.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I Wet toezicht accountantsorganisaties

A

Wat is de reden dat de voorhangprocedure van de AMvB in artikel 1, tweede lid wordt geschrapt in de Wta? Het technische karakter kan toch nooit de aanleiding zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Hoe wordt de Kamer hierover dan wel geïnformeerd?

B

Internationale accountantsorganisaties worden steeds meer grensoverschrijdend georganiseerd. Hoe verhoudt dit artikel zich tot dagelijks beleidsbepalers die in het buitenland werken maar vanuit daar wel degelijk het dagelijkse beleid van het Nederlandse onderdeel uitvoeren, vragen de leden van de PvdA-fractie?

E

Wat bedoelt de regering precies met: «In dat geval dient het stelsel van interne toezicht zodanig te worden ingericht dat het ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met een zetel in Nederland ...»? Hoe moet deze bepaling in de praktijk worden toegepast, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Kan de regering hiervan een concreet voorbeeld geven?

F

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het in de praktijk knelpunten oplevert dat het onwenselijk is als een toezichthoudend orgaan bestaat uit leden gelieerd aan niet in Nederland gevestigde netwerkonderdelen van de accountantsorganisatie.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het waar is dat accountantsorganisaties zelf invulling moeten geven aan het voorschrift dat degenen die belast zijn met het interne toezicht onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van de personen die het dagelijks beleid bepalen. Waarom dienen accountantsorganisaties dit zelf in te vullen? Kan de regering toelichten waaraan een persoon moet voldoen om als onafhankelijk te worden beoordeeld? In hoeverre ziet de toezichthouder toe op de onafhankelijkheid van degenen die belast zijn met het interne toezicht?

H

Waarom wordt de verwijzing in het zesde lid in dit wetsvoorstel alsnog aangepast, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

I – J

De leden van de VVD-fractie vragen of in artikel 53 en 54 Wta niet moet worden verwezen naar het zevende en achtste lid van artikel 48a Wta in plaats van naar het zesde en zevende lid van dat artikel.

K

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

ARTIKEL IV Wet op het financieel toezicht

Hoeveel premiepensioeninstellingen (PPI's) maken er op dit moment gebruik van de onderhavige vrijstelling, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat zijn de extra administratieve lasten voor PPI's van het voorstel om de vrijstellingen waar ze nu nog gebruik van kunnen maken te schrappen? Wat zijn de kosten voor de deelnemers van kleine PPI's als deze vrijstellingen komen te vervallen?

Brief van de Minister van Financiën van 31 januari 2017 over de rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties (33977–16)

Inleiding

De leden van de VVD-fractie krijgen nog veel reacties op de brief over de rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties. Er is nog behoorlijk wat ontevredenheid over deze brief. Welk overleg heeft er met de sector plaatsgevonden over de rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties en over de onderhavige brief? Wat is daaruit gekomen en wat is daarmee gedaan? Indien er geen overleg heeft plaatsgevonden, zoals wel was gevraagd door deze leden, waarom is dit dan niet gebeurd? Bent u bereid om dit alsnog of nogmaals te doen? Zo nee, waarom niet? Voorts vragen deze leden naar de stand van zaken van de Wet transparant toezicht financiële markten? Waar in het proces zit deze wet, want de consultatie heeft al medio 2016 plaatsgevonden?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties. Zij hebben hier enkele vragen over.

De leden van de PvdA-fractie danken de Minister voor zijn brief inzake de rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties. Zij hebben daarbij geen verdere vragen.

Wettelijk kader rechtsbescherming accountantsorganisaties

De leden van de VVD-fractie merken op dat de bestuursrechter volgens de Minister niet marginaal toetst, maar indringend. De bestuursrechter toetst echter wel marginaal indien sprake is van beleids-of beoordelingsvrijheid aan de zijde van het bestuursorgaan (i.c. de toezichthouder). Maar is dit

laatste niet vrijwel altijd het geval, omdat er veel wordt gewerkt met open normen?

De leden van de D66-fractie hechten er belang aan dat de bezwaar- en beroepsprocedures laagdrempelig, transparant en onafhankelijk zijn. De leden constateren dat de rechter in geval van beleids- of beoordelingsvrijheid moet bepalen of de toezichthouder «in redelijkheid tot een belangenafweging heeft kunnen komen». Dit is het geval als er een term of norm wordt gehanteerd die in de praktijk nog nader vormgegeven moet worden. De leden vragen de Minister om toe te lichten welke criteria hier voor gehanteerd worden om deze redelijkheid vast te stellen, als ook om toe te lichten hoe de sector over de criteria wordt geïnformeerd.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister ook te reageren op de kritiek van de NBA, dat er weldegelijk lacunes in de rechtsbescherming bestaan en dat de rechter in twee recente vonnissen van de rechtbank in Rotterdam, kritisch was op de bezwaarprocedure van de AFM. Waar kwam deze kritiek vandaan en wat is de opvatting van de Minister hierover? Ook vragen de leden de Minister of de Minister bekend is met de signalen dat de boetebeambten en toezichthouders contact hadden met elkaar tijdens de bezwaarprocedure en dat dit volgens de rechters een gebruikelijke werkwijze is voor de AFM. Kan de Minister verder toelichten hoe de bezwaarprocedures in elkaar zit en hoe de rolverdeling binnen de AFM is ingedeeld?

Kan de Minister ook ingaan op de aanbevelingen van commissie Ottow om de bezwaarprocedure te verbeteren? En hoewel de commissie oordeelt dat een onafhankelijk commissie niet tot meer bezwaarprocedures leidt, kan de Minister toelichten of ook bekend is of een onafhankelijke commissie niet tot bezwaarprocedures van een hogere kwaliteit leiden? Waarom is er gekozen om alleen een onafhankelijk voorzitter in de commissie te laten plaatsnemen die geen inhoudelijke rol heeft?

Open normen

De leden van de D66-fractie constateren dat open normen ruimte kunnen bieden voor maatwerk en flexibiliteit, maar open normen kunnen ook onduidelijkheid met zich meebrengen. De AFM dient uiteraard altijd de beginselen van behoorlijk bestuur te hanteren. Kan de Minister toelichten hoe de sector wordt voorgelicht over het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de rechtzekerheidspositie? De Minister geeft aan dat er gekeken zal worden hoe de markt beter meegenomen kan worden in de afwegingen om te besluiten tot het indienen van een tuchtklacht of het opleggen van (formele) handhavingmaatregelen. Kan de Minister toelichten hoe dit zal worden bekeken en wat de rol van de markt hierin is? En of en hoe de beginselen van behoorlijk bestuur en de voorlichting hiervan een rol krijgen?

Rechtsbescherming accountants(organisaties) in andere landen

De leden van de VVD-fractie vragen of het waar is dat er in het Verenigd Koninkrijk in de bezwaarprocedure wordt besloten door een orgaan dat volledig bestaat uit onafhankelijke leden, en dat deze situatie dus sterk verschilt van de situatie in Nederland? Is het verder waar dat in Frankrijk de rechterlijke macht is vertegenwoordigd in het college van de toezichthouder? En dat deze situaties daarmee ook sterk verschilt van de situatie in Nederland? Kan de Minister hier nog wat uitgebreider op ingaan?

Wat bedoelt de Minister met het «formuleren van standaarden»? Gaat het hier ook om het invullen van open normen door de toezichthouder? Zo nee, hoe is dit geregeld in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland?

In hoeverre worden de standaarden in Frankrijk en Duitsland ook geformuleerd door de toezichthouder, zo vragen deze leden?

Vergelijking met andere sectoren

De leden van de VVD-fractie lezen dat de toezichthouder met een open norm effectief toezicht houden op organisatorische verschillen en veranderende marktomstandigheden. Hoe is dit in andere landen geregeld? Hoe kan worden voorkomen dat sprake kan zijn van willekeur?

De leden van de D66-fractie constateren dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) duidelijkheid proberen te geven door normen uit te leggen middels leidraden of beleidsregels vast te stellen. De Minister geeft al aan dat dit soms gezien wordt als pseudowetgeving. Kan de Minister toelichten of deze uitleggen van normen voor de AFM ook een optie is en waarom niet? Wordt er overlegd met de sector of zij behoefte hebben aan een dergelijke uitleg, ondanks het risico op het gevoel van pseudowetgeving?

Nadere analyse

De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat de sector ervoor kiest om het niet te laten aankomen op formele maatregelen, dan wel dat in veel gevallen geen beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter?

Het is volgens de commissie Ottow niet noodzakelijk om de gehele bezwaarcommissie te laten bestaan uit externe leden, volgens de regering. Maar wat is er precies op tegen om het wel alleen te laten bestaan uit externe leden? Of uit meer externe leden? Waarom zou het betrekken van meer of alleen maar externen niet leiden tot verbetering van de bezwaarprocedure?

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte waarop de zinsnede is gebaseerd dat de Wet transparant toezicht financiële markten ertoe zal leiden dat meer gedragingen en besluiten van de AFM in het accountants-toezicht aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd? In hoeverre is het openbaar maken van kantoor specifieke rapportages in het kader van de Wta een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht? Hoe is dit opgenomen in de Wet transparant toezicht financiële markten? Wordt dit dan ook op vergelijkbare wijze opgenomen in de Wta?

Conclusie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de AFM zal verkennen hoe de markt beter geïnformeerd kan worden over haar belangenafweging om te besluiten tot het indienen van een tuchtklacht of het opleggen van (formele) handhavingsmaatregelen. Wanneer zal deze verkenning gereed zijn?

De AFM en de NBA zullen een rol vervullen bij het verduidelijken van normen door daarover met elkaar het gesprek aan te gaan en de uitkomst van hun dialoog te delen met de sector. Hoe gaat dit vormgegeven worden, zo vragen deze leden? Wat is hiervoor het tijdspad?