

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3263

Vragen van het lid **Weekers** (VVD) aan de minister en de staatssecretaris van Financiën, de ministers van Justitie en van Economische Zaken over *het niet nakomen van de plicht tot openbaarmaking van de jaarstukken*. (Ingezonden 29 april 2009)

1

Herkennt u de berichtgeving dat een groot aantal bedrijven niet of niet tijdig hun jaarstukken deponeren bij de Kamer van Koophandel, dat het percentage laat-deponeerders de laatste jaren gestaag toeneemt, dat de pakkans buitengewoon gering is en de boetes gemiddeld laag?¹

2

Kunt u concreet aangeven hoe groot volgens u het probleem is van niet c.q. te laat deponeren, en welke ontwikkeling u de laatste jaren waarneemt? Is in de ons omringende landen een vergelijkbare praktijk waar te nemen?

3

Hoe beoordeelt u in dit licht de handhaving? Is er in de handhaving een capaciteitsprobleem of is er sfeer van gedogen gegroeid? Acht u de sanctietoepassing adequaat?

4

Hoeveel bedrijven hebben een ontheffing van de minister van Economische Zaken als bedoeld in lid 5 van artikel 2:394 BW? Voldoet de praktijk van ontheffing of moeten we

gelet op de gesignaleerde praktijk tot de conclusie komen dat in de meeste gevallen tot eigenrichting wordt overgegaan (i.c. ontduiken van de regelgeving) omdat er toch nauwelijks wordt opgetreden? Ziet u aanleiding de ontheffingsmogelijkheden anders vorm te geven?

5

Kunt u aangeven welk publiek belang met de wettelijke publicatie is gediend en hoe ernstig het niet c.q. te laat publiceren moet worden beoordeeld?

6

Ziet u in de aantallen niet c.q. te laat deponeren aanleiding te onderzoeken of de wettelijke deponeringsplicht nog wel is toegesneden op de hedendaagse behoefte?

7

Ziet u (gelet op de automatisering van de boekhouding) aanleiding de termijn van 13 maanden in te korten, waardoor de gepubliceerde cijfers ook een adequater inzicht geven van de actuele stand van zaken?

8

Ziet u in de gesignaleerde praktijk, zoals in vraag 1 aangegeven, aanleiding de handhaving te intensiveren dan wel alternatieve handhavingsarrangementen te onderzoeken?

9

Ziet u administratiefrechtelijke handhavingsmogelijkheden (bijvoorbeeld door de Autoriteit

Financiële Markten) waardoor de naleving van de wet kan worden verbeterd?

¹ Het Financiële Dagblad, 28 april 2009.

Antwoord

Antwoord van minister **Hirsch Ballin** (Justitie), mede namens de minister van Financiën en de staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken (ontvangen 15 juli 2009) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2866

1

Ik ben op de hoogte van de berichtgeving. De in het artikel geciteerde cijfers verschillen onderling sterk, waardoor ik de algemene conclusie dat het percentage laat-deponeerders gestaag toeneemt en het instrumentarium niet voldoende zou zijn niet kan onderschrijven.

2

In 2006 is een rechtsvergelijkend onderzoek naar de publicatie van de jaarrekening gepubliceerd dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd door het Van der Heijden Instituut (Radboud Universiteit; B.J. de Jong en M.P. Nieuwe Weme, Publicatie van de Jaarrekening, 2006). In het onderzoek is aandacht besteed aan de naleving van de publicatieplicht in vergelijking met het buitenland. Daarbij valt op dat de naleving van de jaarrekeningplicht in Nederland niet

slecht afsteekt tegen de nalevingspercentages in enkele omliggende landen. In het boekjaar 2003 waren er in Nederland 510.000 publicatieplichtige rechtspersonen. Daarvan had 70% de jaarrekening tijdig binnen de voorgeschreven dertien maanden na afloop van het boekjaar gedeponereerd. Na nog een paar extra maanden, waarin de Kamer van Koophandel de ondernemers rappelleert, stabiliseert het percentage rond de 90%. In 2004 stabiliseerde dit percentage rond de 87%. Op basis van het geringe aantal jaren kan niet worden aangegeven of hier sprake is van een trend. In Engeland publiceert jaarlijks uiteindelijk circa 95% van de vennootschappen de jaarrekening en ook in Denemarken kwam naleving enige tijd na het verstrijken van de termijn uit op zo'n 95%. In België beliep het nalevingspercentage in 2002 ca. 85%. In Duitsland daarentegen wordt geschat dat slechts 20-25% van de ondernemingen een jaarrekening openbaar maakt. In Frankrijk had in 2003 50% van de nv's en 38% van de bv's de jaarrekening gedeponereerd.

3
Het opstellen en deponeren van de jaarrekening is in de eerste plaats een zaak van het bestuur en de vergadering van aandeelhouders van de desbetreffende rechtspersoon. De aandeelhouders zijn de eerstbetrokkenen bij de jaarrekening en stellen haar vast in de algemene vergadering. Zij kunnen het bestuur ter verantwoording roepen als dat geen jaarrekening presenteert of dit te laat doet. Strafrechtelijke handhaving van jaarrekeningvoorschriften is mogelijk, maar niet de meest voor de hand liggende wijze van handhaving; zij is hier echt «ultimum remedium». Daarom ligt de nadruk momenteel bij maatregelen die het opstellen en deponeren van de jaarrekening voor de ondernemer vereenvoudigen, zoals toepassing van eXtensible Business Reporting Language (XBRL) en de mogelijkheid om de jaarrekening van kleine rechtspersonen (die 96% van de deponeringsplichtige rechtspersonen uitmaken) op te stellen aan de hand van de fiscale waarderingsgrondslagen die ook voor de aangifte vennootschapsbelasting worden toegepast (Stb. 2008, 217).

Overigens geldt voor beursvennootschappen sinds 1 januari 2009 een publiekrechtelijk handhavingsregime waar het de openbaarmaking en deponering van jaarstukken betreft. Op grond van de Wet op het financieel toezicht dienen de jaarstukken van beursvennootschappen binnen vier maanden na afloop van het boekjaar openbaar te worden gemaakt en bij de AFM te worden gedeponereerd. De AFM houdt toezicht op de naleving van deze verplichting. Het publiekrechtelijk regime voor beursvennootschappen vindt haar grondslag in de Europese Richtlijn 2004/109/EG van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten.

4
In 2008 hebben zeventien bedrijven een ontheffing gevraagd en hebben zes daarvan de gevraagde ontheffing ook gekregen (vier aanvragen zijn afgewezen, twee zijn nog in behandeling en vijf zijn ingetrokken). Het aantal aanvragen fluctueert overigens. In 2009 zijn tot nu toe al 25 aanvragen binnengekomen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het bij vraag 2 geciteerde onderzoek van het Van der Heijden Instituut worden op dit moment beleidsregels geformuleerd die voor ondernemingen meer duidelijkheid zullen bieden over de situaties waarin en de voorwaarden waaronder ontheffing van de jaarrekeningplicht mogelijk is. Voorts zal door de invoering van het nieuwe toezicht op rechtspersonen (Kamerstukken II 2008/09, 31 948, nrs 2-3) het (tijdig) gedeponereerd hebben van de jaarstukken een factor kunnen zijn in het risico-gestuurd toezicht. Verwacht wordt dat beide maatregelen zullen bijdragen aan een betere naleving van de jaarrekeningplicht.

5
De regels voor het opstellen en publiceren van de jaarrekening en het jaarverslag zijn voorgeschreven uit het oogpunt van transparantie en bescherming van belanghebbenden. Het opstellen van de jaarrekening is vooral bedoeld om verantwoording af te leggen aan de aandeelhouders over het afgelopen jaar en de

aandeelhouders kunnen uit de jaarrekening afleiden of zij aanspraak hebben op dividend. Het publiceren van de jaarrekening is bedoeld om derden te informeren over de financiële positie van de onderneming. Investeerders, banken en leveranciers willen weten of de onderneming financieel gezond is alvorens er een zakelijke relatie mee aan te gaan. In het algemeen is het aan de genoemde belanghebbenden, en in het bijzonder de aandeelhouders, om te oordelen over het niet c.q. te laat publiceren en de rechtspersoon hierop aan te spreken. Ten slotte kan de jaarrekening een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen, zoals ook blijkt uit het in het antwoord bij vraag 4 genoemde wetsvoorstel inzake toezicht op rechtspersonen.

6
De deponeringsplicht van de jaarrekening vloeit voort uit richtlijnvoorschriften, waarvan Nederland niet eenzijdig kan afwijken. Op dit moment bestaat er dus geen gelegenheid om de deponeringsplicht nationaal ter discussie te stellen. Overigens bestaat daarvoor ook niet een dringende reden, nu Nederland internationaal niet uit de pas loopt, zoals is aangegeven onder vraag 2. Wel heeft de Europese Commissie in februari 2009 een voorstel bekendgemaakt om de mogelijkheid te introduceren dat lidstaten de zogeheten micro-entiteiten kunnen vrijstellen van de jaarrekeningregels die voortvloeien uit de Europese jaarrekeningrichtlijnen, waaronder de deponeringsplicht.¹ Achtergrond is dat de Europese jaarrekeningregels voor micro-ondernemingen relatief hoge kosten meebrengen, waardoor het wenselijk wordt geacht om een lichter, meer toegespitst jaarrekeningregime voor micro-ondernemingen mogelijk te maken of hen zelfs helemaal vrij te stellen van de verplichtingen een jaarrekening op te stellen volgens bepaalde regels en deze te publiceren. Het voorstel strekt ertoe de administratieve lasten terug te dringen en de lidstaten de mogelijkheid te geven de voorschriften voor financiële verslaggeving voor micro-entiteiten af te stemmen op de werkelijke behoeften van gebruikers en

opstellers. Gezien de geringe omvang van de micro-onderneming (een onderneming die voldoet aan twee van de volgende drie criteria: een omzet van maximaal € 1 miljoen, een balanstotaal van maximaal € 0,5 miljoen en maximaal 10 werknemers) is het belang van de jaarrekeningverplichtingen voor deze ondernemingen beperkt en zijn juist de administratieve lasten ervan relatief groot. Nederland is een voorstander van dit richtlijnvoorstel, maar doordat een minderheid van lidstaten het voorstel momenteel blokkeert, zit er weinig vooruitgang in dit dossier.

Overigens is in het kader van dit EG-voorstel zojuist door Deloitte een studie afgerond die in opdracht van de ministeries van Financiën, Justitie en Economische Zaken is uitgevoerd naar o.a. de vraag hoe, door wie en met welk doel en in welke mate gebruik gemaakt wordt van de gedeponeerde jaarrekening. De onderzoekers hebben daarbij opgemerkt dat de omvang van het onderzoek te klein is om te kunnen waarborgen dat de resultaten representatief zijn. Er is een klein aantal interviews gehouden met (organisaties van) opstellers, controleurs en gebruikers van jaarrekeningen, en het is zoals gezegd, verricht in het kader van de voorstellen voor micro-entiteiten. In het onderzoek wordt opgemerkt dat de openbaar gemaakte jaarcijfers vooral gebruikt worden door banken, kredietverzekeraars en kredietadviesbureaus en door advocaten en notarissen in het kader van fusies, overnames en faillissementen. De kredietadviesbureaus hebben veel klanten die bij hen kredietinformatie over ondernemingen opvragen. Maar ook (micro-)ondernemers die zaken met elkaar gaan doen, vragen soms de jaarrekening op als zij elkaar niet kennen, zij het dat zij dit rechtstreeks bij elkaar doen en niet altijd via de Kamer van Koophandel. MKB-Nederland is van mening dat (micro-)ondernemers vooral zaken doen op basis van wederzijds vertrouwen en dat de informatie in de jaarrekening op het moment van publicatie al teveel verouderd is. Daar staat tegenover dat volgens de Kamer van Koophandel er per jaar 2 miljoen jaarrekeningen worden afgenomen, waarvan 30% door bedrijven als kredietadviesbureaus die de informatie verrijken en verder

verhandelen, de andere 70% zijn eindgebruikers (waaronder bijvoorbeeld ook advocaten en notarissen). Voor het opvragen van de jaarrekening moet betaald worden, zodat er sprake zal zijn van serieus gebruik.

Uit dit onderzoek volgt aldus geen eenduidig beeld over de vraag of de wettelijke deponeringsplicht nog wel is toegesneden op de hedendaagse behoefte en over het belang van de jaarrekening voor kleine ondernemingen.

7

Nee. De termijn waarbinnen de jaarrekening moet worden opgesteld bedraagt vijf maanden en die termijn kan met ten hoogste zes maanden worden verlengd door de algemene vergadering op grond van bijzondere omstandigheden. Uiterlijk binnen twee maanden na het opmaken van de jaarrekening, moet deze gepubliceerd worden. Aan het deponeren gaat aldus een procedure vooraf voor het opmaken, goedkeuren en door de vergadering van aandeelhouders vaststellen van de jaarrekening. Daarvoor is na afloop van het boekjaar tijd nodig. Aandeelhouders kunnen rechtspersonen bij voorkomende gelegenheden inzicht in de boekhouding vragen, wanneer er aanleiding toe is om een recenter of adequater beeld van de stand van zaken te verkrijgen.

Voor beursvennootschappen geldt, zoals eerder aangegeven, een termijn van vier maanden na afloop van het boekjaar. Gezien het belang van de kapitaalmarkt dient de financiële informatie van beursvennootschappen op zo kort mogelijke termijn beschikbaar te zijn, wat door de hoge graad van organisatie ook mogelijk is. Bij de niet-beursvennootschappen, waarvan ca. 96% tot het midden- en kleinbedrijf hoort, zou een kortere termijn een relatief grote administratieve belasting opleveren.

8

Nee, zie ook het antwoord op vragen 3 en 4.

9

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt preventief en waar nodig repressief toezicht op de naleving van de regels voor financiële verslaggeving door Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen en ziet dus al toe op de naleving van de

regels voor deze bedrijven. Voor niet-beursvennootschappen is dit niet het geval en ligt dit ook niet voor de hand. Het toezicht van de AFM komt namelijk voort uit de doelstelling de kwaliteit en de verspreiding van informatie over beursvennootschappen ten behoeve van hun (potentiële) beleggers te bevorderen.

Ook anderszins ligt het niet voor de hand om over te gaan tot administratiefrechtelijke handhaven. Enerzijds wijst de constatering dat Nederlands niet uit de pas loopt met de naleving in andere EU-landen niet in de richting van een noodzaak tot versterkte handhaving. Anderzijds kan van invoering van de jaarrekening op fiscale grondslagen en van toepassing van XBRL en van de reeds in gang gezette ontwikkelingen rond beleidsregels voor ontheffing en rond risico-gestuurd toezicht op rechtspersonen een prikkel worden verwacht voor verbetering van de naleving. En ten slotte wordt momenteel in EU-verband overlegd over de mogelijkheid om een groot aantal van de kleinste ondernemingen die nu relatief zwaar belast worden door de verplichting hun jaarstukken te publiceren, geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van deze verplichting (zie het antwoord op vraag 6). Het ligt in de rede eerst deze ontwikkelingen en hun effecten op de naleving af te wachten vooraleer tot verdergaande maatregelen te besluiten.

¹ 26.2.2009 COM(2009) 83.