

Vergaderjaar 2010–2011

32 681

Evaluatie Wet toezicht op financiële verslaggeving

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2011

Bij brief van 10 maart 2011 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het evaluatieonderzoek van de Wet toezicht financiële verslaggeving.¹ Het rapport waarin de bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd heb ik u bij die gelegenheid toegezonden. In de bijgevoegde notitie geef ik u de beleidsmatige reactie op het uitgevoerde onderzoek. Zoals aangekondigd in de brief van 1 maart jongstleden combineer ik deze reactie met mijn integrale visie op het functioneren van de accountancy in de controlepraktijk (kamerstuk 32 643, nrs. 1–2)² en mijn reactie op de initiatiefnota van het lid Plasterk «De accountancy na de crisis»³. Daarbij besteed ik in ieder geval conform het verzoek van de Tweede Kamer ook aandacht aan het Groenboek van de Europese Commissie «Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis» (kamerstuk 22 112, nr. 1095), aan de bevindingen van de commissie-De Wit op het terrein van accountancy (kamerstuk 31 980, nrs. 3–4), aan het AFM-rapport «Algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking» van 1 september 2010 en aan de notitie van VNO-NCW d.d. 20 januari 2011 over het toezicht van de AFM op accountantsorganisaties en financiële verslaggeving. Ik bied u deze reactie mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie aan.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 681, nr. 1.

² Verzoek van de commissie voor Financiën van 4 februari 2011.

³ Verzoek van de commissie voor Financiën van 17 februari 2011.

Visie op accountancy en toezicht financiële verslaggeving

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Beleidsvoornemens	4
2.1	Toeziht financiële verslaggeving	4
2.1.1	Verbeteringen in wetgeving	4
	a. Afdwingbaar maken aanbevelingen	4
	b. Verlengen onderzoekstermijn	5
	c. Uitwisselen van informatie tussen toezichtafdelingen	5
2.1.2	Verbeteringen in de uitvoering	7
2.2	Toeziht accountantsorganisaties	8
3.	Toeziht financiële verslaggeving	9
3.1	Achtergrond	9
3.2	Inrichting van het toezicht	11
3.	Praktijkervaringen	12
4.	Toeziht accountantsorganisaties	12
4.1	Achtergrond	12
4.2	Inrichting van het toezicht	13
4.3	Praktijkervaringen	13
5.	Evaluatie Wtfv	14
5.1	Reikwijdte van het onderzoek	14
5.2	IMF-assessment en door de AFM gesignaleerde knelpunten	15
5.3	Uitkomsten van het onderzoek	15
6.	Groenboek Europese Commissie en initiatiefnota Plasterk	18
6.1	Achtergrond groenboek en Nederlandse reactie	18
6.2	Verhouding tussen accountant en controlecliënt	19
6.2.1	Verplichte roulatie	19
6.2.2	Het opdrachtgeverschap	20
6.2.3	Scheiding van advies en controles	20
7.	Commissie-De Wit en verbetering taak accountants	21
7.1	Aanbeveling commissie-De Wit	21
7.2	Plan van aanpak NBA	22
8.	Conclusie	22

Visie op accountancy en toezicht financiële verslaggeving

1. Inleiding

Beursgenoteerde ondernemingen zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van financiering door derden. Deze afhankelijkheid gaat samen met de nodige verantwoordelijkheden bij de verschillende schakels in de keten tussen beleggers en beursgenoteerde onderneming. De financiële crisis, die zich sinds september 2008 wereldwijd ontvouwde, heeft eens te meer de aandacht gevestigd op het belang van een goed systeem van bestuur en toezicht (een goede *corporate governance*) bij financiële ondernemingen. Het belang van een goede *corporate governance* werd nog geen tien jaar geleden nog eens duidelijk door een reeks boekhoudschandalen (denk aan Ahold, Enron, Parmalat en WorldCom). Naar aanleiding van deze schandalen bleek dat niet alleen bestuursorganen van ondernemingen soms onoorbaar hadden gehandeld, maar dat ook het handelen of nalaten van andere partijen, zoals externe accountants en andere professionele marktpartijen (denk aan financieel analisten, *investment banks*, en *credit rating agencies*) bijdroeg aan deze affaires¹. Om dergelijke boekhoudaffaires in de toekomst te voorkomen, werden nationaal en internationaal op allerlei fronten maatregelen genomen ter versterking van de *checks and balances* binnen en rondom beursgenoteerde ondernemingen. In Nederland leidde dit onder meer tot het invoeren van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv).

Ook in het licht van de huidige financiële crisis worden op verschillende fronten vraagtekens geplaatst bij het handelen van de diverse actoren in het systeem van *checks and balances* van ondernemingen. Zo deed de door uw Kamer ingestelde Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie-De Wit) in haar rapport «Verloren krediet» aanbevelingen op het terrein van de *governance* binnen financiële instellingen en voor de verbetering van het functioneren van toezichthouders en de taak van accountants.² De Autoriteit Financiële Markten (AFM) publiceerde daarnaast een rapport waarin zij concludeerde dat de kwaliteit van de werkzaamheden van externe accountants in onder meer de financiële sector moet worden verbeterd en dat hiervoor een fundamentele gedragsverandering nodig is, hoewel in vergelijking met eerdere onderzoeken verbeteringen zijn geconstateerd.³ De Europese Commissie kwam ten slotte met een tweetal groenboeken waarbij in het eerste de vraag werd gesteld of, en zo ja, op welke punten de *corporate governance* bij financiële ondernemingen verbetering behoeft⁴ en waarbij in het tweede vragen werden gesteld over de wenselijkheid van diverse nieuwe maatregelen ten aanzien van het beleid inzake de wettelijke controle van financiële overzichten.⁵

In mijn brief van 10 maart 2011 signaleerde ik de verwevenheid tussen de beleidsmatige reactie op de evaluatie van de Wtfv en de door uw kamer verzochte integrale visie op het functioneren van de accountancy in de controlepraktijk en mijn reactie op de initiatiefnota van het lid Plasterk «De accountancy na de crisis». In deze gecombineerde reactie ga ik, mede gelet op de totstandkomings-geschiedenis van de Wta en de Wtfv en de ontwikkelingen naar aanleiding van de financiële crisis, in op de achtergronden, inrichting en praktijkervaringen van het toezicht op financiële verslaggeving en accountantsorganisaties. Vervolgens behandel ik achtereenvolgens de evaluatie van de Wtfv, het groenboek over accountancy van de Europese Commissie en de initiatiefnota van het lid Plasterk, en de aanbeveling van commissie-De Wit op het terrein van accountancy en de hieruit voortgevloeide initiatieven. Zoals zal blijken, is mijn conclusie dat over het algemeen zowel de Wtfv als de Wta goed functioneren. Ook het in het kader van deze wetten door de AFM uitgeoefende toezicht functioneert goed. Niettemin worden in het navolgende een

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 449, nr. 1, blz. 11.

² Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nrs. 3–4.

³ Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking d.d. 1 september 2010.

⁴ Groenboek *corporate governance* bij financiële ondernemingen en het beloningsbeleid d.d. 2 juni 2010 (COM (2010) 284 definitief).

⁵ Groenboek beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis d.d. 13 oktober 2010 (COM (2010) 561 definitief).

beperkt aantal voorstellen tot verbetering van regelgeving en andere beleidsvoornemens uiteengezet.

2. Beleidsvoornemens

2.1 Toezicht financiële verslaggeving

Uit de evaluatie van de Wtfv volgt dat deze wet een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van financiële verslaggeving en dat het door de AFM uitgeoefende toezicht ondernemingen disciplineert om IFRS correct toe te passen. Dit heeft een gunstige uitwerking op de kwaliteit van verslaggeving in Nederland. Verder staat het volgens de onderzoekers vast dat de AFM als toezichthouder op verslaggeving een zeer nuttige rol vervult. Hieruit volgt dat de bestaande structuur van het toezicht op de financiële verslaggeving voldoet en dat er geen reden bestaat voor een fundamentele wijziging van de Wtfv. In die zin onderschrijf ik de constatering van de onderzoekers dat de AFM vooral gebruik moet blijven maken van de bestaande bevoegdheden die zij in het kader van de Wtfv heeft (zie onder 5.3), maar er bestaat mijns inziens op onderdelen ruimte voor verbetering van de wetgeving en de uitvoering van het toezicht in de praktijk. Hieronder kom ik dan ook tot een aantal voorstellen voor aanpassing van de wetgeving. Ik vind hiervoor voldoende aanleiding in zowel de recentelijk in het kader van de FSAP-missie door het IMF gemaakte kanttekeningen en de door de AFM gesignaleerde knelpunten (zie onder 5.2) als ook in de aanbevelingen die voortvloeien uit het evaluatieonderzoek van de Wtfv (zie onder 5.3). Daarnaast ga ik in op de wijze waarop de AFM invulling geeft aan een aantal suggesties uit het evaluatierapport voor verbetering van de uitvoering van het toezicht in de praktijk. In tabelvorm een overzicht van de beleidsvoornemens op het terrein van de Wtfv:

Tabel beleidsvoornemens Wtfv

Wetgeving

Afdwingbaar maken aanbevelingen bij de Ondernemingskamer
Verlengen onderzoekstermijn
Uitwisselen van informatie tussen toezichtafdelingen

Uitvoering

Verlengen termijn voor beantwoording van vragen
Vragen naar toelichting in het Engels als verslaggeving niet in het Nederlands is
Meer richten op materiële tekortkomingen in de jaarrekening
Verbeteren kwaliteit rapportages
Meer op de praktijk toegespitste risico-indicatoren

2.1.1 Verbeteringen in de wetgeving

a. Afdwingbaar maken aanbevelingen

Wanneer een onderneming onvoldoende gevolg geeft aan een door de AFM gedane aanbeveling, kan de AFM bij de Ondernemingskamer een verzoekschrift indienen tot herziening van de gehele jaarrekening (zie onder 3.2). Dit is een zware maatregel met verstrekken gevolgen voor de onderneming en haar stakeholders. Wanneer het probleem in de jaarrekening zich beperkt tot bijvoorbeeld één post in de jaarrekening, kan de vraag worden gesteld of het starten van een herzieningsprocedure wel proportioneel is. Dit heeft als gevolg, dat de AFM in enkele gevallen heeft afgezien van het starten van een dergelijke procedure wanneer aanbevelingen niet of onvoldoende werden nageleefd. De onderzoekers komen tot de conclusie dat het wenselijk is om de AFM de wettelijke bevoegdheid te geven om via de Ondernemingskamer aanbevelingen afdwingbaar te maken. De AFM kan de Ondernemingskamer in een voorkomend geval verzoeken de onderneming te bevelen om een persbericht te doen uitgaan

waarin wordt uitgelegd in welk opzicht de financiële verslaggeving niet voldoet of waarin wordt uitgelegd hoe verslaggevingsvoorschriften in de toekomst zullen worden toegepast. Ik deel deze conclusie van de onderzoekers en zal hiertoe in overleg met mijn collega van Veiligheid en Justitie een wetswijziging voorbereiden. Op deze manier kan worden bewerkstelligd dat in voorkomende gevallen beleggers en andere stakeholders alsnog op adequate wijze worden geïnformeerd over voor hen relevante problemen in de jaarrekening. Daar komt bij dat de AFM op grond van artikel 2:454 van het Burgerlijk Wetboek reeds over deze mogelijkheid beschikt ten aanzien van onder toezicht staande instellingen met een statutaire zetel buiten Nederland. Bij de voorgestelde verzoekschriftprocedure wordt overigens verondersteld dat de Ondernemingskamer in voorkomende gevallen zelf beoordeelt of de financiële verslaggeving al dan niet aan de voorschriften voldoet.

b. Verlengen onderzoekstermijn

De AFM heeft in haar wetgevingsbrief van 18 oktober 2010 onder meer gepleit voor een verlenging van de termijn van zes maanden om na vaststelling van de jaarrekening een verzoek aan de Ondernemingskamer te kunnen doen (zie onder 5.2). Op 11 mei 2011 heeft de Eerste Kamer de Wijzigingswet financiële markten 2010 aangenomen. Met de inwerking-treding van die wet op 1 juli jongstleden is de termijn voor het starten van een herzieningsprocedure bij de Ondernemingskamer inmiddels aangepast van zes naar negen maanden. De wenselijkheid van deze verlenging wordt bevestigd door het evaluatieonderzoek. De onderzoekers merken op dat aan het verlengen van de onderzoekstermijn ook nadelen zijn verbonden, zoals de lagere tijdigheid van informatie en de kans dat de AFM minder efficiënt te werk gaat. Volgens de onderzoekers wegen deze nadelen echter niet op tegen de mogelijke voordelen van een verlenging: «De kans dat frauduleuze praktijken in de verslaggeving ontdekt worden door de AFM is significant groter wanneer de AFM meer tijd krijgt. De maatschappelijke kosten van fraude zijn heel groot en daarenboven ondermijnt fraude het vertrouwen in de markt.» Vanuit het oogpunt van consistentie stel ik voor om voor het indienen van een verzoek bij de Ondernemingskamer voor het doen verschaffen van een nadere toelichting aan de AFM (zie onder 3.2) en om voor het indienen van een verzoek bij de Ondernemingskamer tot naleving van een door de AFM gedane aanbeveling (zie onder 2.1.1 sub a) dezelfde termijn van negen maanden te hanteren. Ook hiertoe bereid ik samen met mijn collega van Veiligheid en Justitie een wetswijziging voor. Hierbij onderschrijf ik overigens het advies van de onderzoekers aan de AFM om, wanneer een onderneming niet of onvoldoende meewerkt aan een verzoek om nadere toelichting, meer gebruik te maken van de in artikel 2:452 van het Burgerlijk Wetboek geboden «stok achter de deur» (zie onder 5.3), die het mogelijk maakt om hiertoe een verzoekschrift in te dienen bij de Ondernemingskamer.

c. Uitwisselen van informatie tussen toezichtafdelingen

De toezichtafdeling financiële verslaggeving mag thans geen gebruik maken van informatie afkomstig van andere toezichtafdelingen binnen de AFM (zie onder 3.2). De AFM heeft aangegeven door deze *Chinese walls* belemmeringen voor efficiënt toezicht te zien. De AFM geeft aan dat haar toezicht krachtiger zou worden als tussen de verschillende toezichtafdelingen mogelijkheden zouden bestaan voor uitwisseling van informatie. Zo heeft de AFM in haar wetgevingsbrief van 18 oktober 2010 gepleit voor opheffing van de *Chinese walls* in de Wtfv en de Wta, zodat zij een koppeling kan maken tussen materiële fouten in de jaarrekening en een onjuiste accountantsverklaring (zie onder 5.2). Door de bestaande *Chinese walls* wordt volgens de AFM het risico gelopen, dat er door een toezichtafdeling geen gebruik kan worden gemaakt van elders binnen de AFM

aanwezige informatie waarvan het in voorkomende gevallen achteraf moeilijk is uit te leggen waarom zij hierop geen actie heeft kunnen ondernemen. In het evaluatieonderzoek komen de onderzoekers tot de conclusie dat het niet wenselijk zou zijn om de *Chinese walls* op korte termijn weg te halen. Tegelijkertijd is het volgens de onderzoekers in heel bijzondere omstandigheden voorstelbaar dat in het kader van accountant-toezicht informatie is verzameld die relevant kan zijn voor het toezicht op de financiële verslaggeving. Deze informatie zou de afdeling Wtfv op de een of andere manier moeten kunnen bereiken (zie onder 5.3).

Naar aanleiding van de discussie over de *Chinese walls* hebben de afgelopen maanden gesprekken plaatsgevonden met de AFM en diverse belanghebbende organisaties (NBA, Eumedion, VEB, VNO-NCW en VEUO) over mogelijkheden om wettelijke uitzonderingen te maken op de bestaande *Chinese walls* tussen de Wtfv en de andere toezichtwetten waarbij de AFM de toezichthouder is (te weten Wta en Wft). De belangen van de verschillende organisaties lopen op bepaalde punten behoorlijk uiteen. Op basis van de gevoerde gesprekken stel ik vast dat er uiteindelijk een breed gedragen consensus is, dat wanneer er in het ene toezichtdomein een misstand wordt geconstateerd die van een zodanige directe invloed is of kan zijn op een ander toezichtdomein, dat het maatschappelijk belang in voorkomende gevallen duidelijk zwaarder weegt dan het belang van de individuele onder toezichtgestelde(n), het binnen de AFM mogelijk moet zijn om betreffende informatie aan de betrokken afdeling te verstrekken. Het staat voorop dat het hierbij gaat om uitzonderlijke gevallen en dat het gevaar van *fishing expeditions* moet zijn uitgesloten.¹ Hiervoor is nodig dat in voorkomende gevallen de verstrekking van informatie van de ene naar de andere toezichtafdeling gepaard gaat met de nodige waarborgen. Ik zal hiertoe met inachtneming van het hierna volgende een wetswijziging voorbereiden.

Voordat informatie van de ene aan de andere afdeling wordt verstrekt, moet worden getoetst of in voorkomende gevallen inderdaad sprake is van een hierboven bedoeld zwaarwegend maatschappelijk belang. Voor verstrekking aan de afdeling Toezicht Financiële Verslaggeving (vanuit Wta of Wft) moet worden gedacht aan informatie waarvan openbaarmaking een aanzienlijke invloed zou kunnen hebben op de beurskoers.² Ik zal tevens bezien hoe daarnaast ook informatie waarvan de openbaarmaking op soortgelijke wijze een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hebben, mogelijk kan worden gemaakt.³ Hierbij is van belang dat ook in deze tweede situatie het criterium objectief toetsbaar is. Voor verstrekking van informatie van de afdeling die het toezicht ingevolge Wtfv uitvoert aan de afdeling die het toezicht ingevolge de Wta uitvoert lijkt geen bijzonder criterium nodig anders dan dat het hier uitzonderlijke gevallen betreft waarbij het maatschappelijk belang zwaarder weegt dan het belang van de individuele onder toezichtgestelde(n). Informatie vergaard in het kader van de Wtfv berust immers grotendeels op openbare feiten en omstandigheden.⁴ Voor wat betreft de verstrekking van informatie aan de afdeling die het toezicht ingevolge de Wft uitvoert, vanuit de afdeling die het toezicht ingevolge de Wtfv uitvoert, kan worden aangesloten bij een al bestaande uitzondering op de *Chinese walls* tussen Wta en Wft.⁵

Voor het verrichten van de hiervoor bedoelde toetsing wordt gedacht aan een toetsingscommissie bestaande uit de general counsel van de AFM in combinatie met een tweetal onafhankelijke personen die bijvoorbeeld ook zitting hebben in de aan de AFM verbonden Commissie Kapitaalmarkt en/of Commissie Financiële Verslaggeving. Daarnaast wordt door de AFM aan de betrokkene waarvan de vertrouwelijke informatie in het geding is gemeld dat informatie wordt overgedragen aan een andere afdeling

¹ Op dit gevaar wordt onder meer gewezen in het evaluatieonderzoek Wtfv (zie onder 5.3) en de notitie van VNO-NCW van 20 januari 2011.

² Gedacht moet worden aan een koersschommeling van meer dan tien procent.

³ Hierbij kan worden gedacht aan een ernstig vermoeden van fraude.

⁴ Daar komt bij dat de externe accountant normaliter in kennis wordt gesteld van alle correspondentie tussen controlecliënt en de toezichthouder.

⁵ Op grond van artikel 63a van de Wta mag informatie verkregen in het kader van het Wta-toezicht die duidt op een overtreding als bedoeld in artikel 1:97, lid 1, van de Wft na beoordeling door een interne toetsingsfunctionaris worden verstrekt aan het Wft-toezicht.

binnen de AFM, tenzij het belang van het toezicht in het specifieke geval zich hiertegen verzet. In dat geval wordt de betrokkene op de hoogte gesteld van de overdracht van betreffende informatie, zodra de andere afdeling op basis hiervan een handhavingsmaatregel treft. Het besluit tot overdracht van informatie moet achteraf aan een rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen. Hierbij is het met het oog op het tijdig kunnen handelen door de AFM van belang dat een dergelijke rechtsgang geen schorsende werking heeft.

2.1.2 Verbeteringen in de uitvoering

In het evaluatierapport van de Wtfv wordt een aantal praktische suggesties gedaan waarmee de doeltreffendheid van het toezicht door de AFM verder kan worden vergroot. Deze zien onder meer op de manier van toelichting en informatie vragen, de inhoud van de vragen om nadere toelichting, de wijze waarop de AFM rapporteert over haar activiteiten en de wijze waarop de AFM risico's analyseert. Hieronder wordt ingegaan op welke wijze de AFM hieraan opvolging geeft.

Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat de door de AFM gehanteerde standaardtermijn van tien dagen waarbinnen een onderneming dient te antwoorden op de vragen van de AFM vaak als knellend wordt ervaren. De beantwoording van de soms erg technisch en juridisch ingestoken vragen vergt de nodige voorbereidingstijd. De onderzoekers adviseren daarom een langere standaardtermijn om de ondernemingen tijd en ruimte te geven om met een goede reactie te komen, teneinde de bij de AFM gerezen twijfel weg te kunnen nemen. Mede gelet op de verlenging van de onderzoekstermijn van zes naar negen maanden (zie onder 2.1.1 sub b) hanteert de AFM nu een standaardtermijn van twintig dagen. Verder kwam uit het onderzoek naar voren dat bij ondernemingen waarvan het bestuur grotendeels niet Nederlandstalig is, de Nederlandstalige brieven van de AFM kunnen leiden tot complicaties in verband met de benodigde vertaling en het hierbij verloren kunnen gaan van nuances van vragen. De AFM stelt nu Engelstalige brieven op voor ondernemingen waarvan de verslaggeving niet in het Nederlands is opgesteld.

In het onderzoek is weergegeven dat een groot aantal respondenten van mening is dat veel vragen die de AFM aan ondernemingen stelt, qua inhoud weinig materieel belang vertegenwoordigen. De onderzoekers adviseren de AFM om zich vooral te richten op materiële tekortkomingen waarbij zij aangeven dat materialiteit in hun opvatting niet als leidend motief (en in geen geval als enig motief) moet worden aangemerkt binnen het handhavingsbeleid. De AFM heeft haar interne proces dienstovereenkomstig aangescherpt. Verder zou de AFM op een meer consistente en transparante wijze kunnen rapporteren over haar toezichtsactiviteiten. Zo lijkt het aantal uitgevoerde *desktop reviews* de onderzoekers een meer geschikte maatstaf van efficiëntie of kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek dan het aantal mededelingen waaraan de AFM refereert (zie onder 3.3). Ook dit punt heeft de aandacht van de AFM.

Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat het risicomodel dat de AFM hanteert bij de selectie van ondernemingen voor de *desktop reviews* (zie onder 3.3) niet volledig overeenstemt met wat vanuit accountancy perspectief te verwachten zou zijn en empirisch wetenschappelijk werk zou suggereren. Zo adviseren de onderzoekers om het risicomodel toe te spitsen op de jaarrekening van het huidige jaar, en niet op die van het voorgaande jaar. Daarnaast is het advies om het risicomodel aan te vullen met cruciale elementen van financiële analyse, bijvoorbeeld elementen die duiden op winstmanipulatie of het op agressieve wijze boeken van

verkoopen. De AFM heeft de aangereikte risico-indicatoren inmiddels meegenomen in de risico-analyse over de financiële verslaggeving van 2010.

2.2 Toezicht accountantsorganisaties

In de reactie op het groenboek van de Europese Commissie heb ik aangegeven dat er binnen de bestaande regelgeving voldoende ruimte voor verbetering van de kwaliteit van de accountancy bestaat (zie onder 6.1).¹ Ook in mijn reactie op de aanbeveling van de commissie-De Wit voor verbetering van de taakuitoefening van accountants heb ik aangegeven dat hieraan binnen de bestaande regelgeving een betere invulling kan en wordt gegeven.² Ik heb daarbij aangegeven het door de NBA gepresenteerde plan van aanpak «Lessen uit de kredietcrisis» in grote lijnen te ondersteunen. Ook heb ik aangegeven in internationaal verband de verbetering van de kwaliteit van de (totstandkoming van de) IFRS te steunen (zie onder 7.1). Dit houdt niet tegen dat ik ruimte voor verbetering zie in de bestaande regelgeving voor de inrichting van de accountancy.

Mijn eerstvolgende voorstel voor wijziging van regelgeving inzake accountancy volgt binnenkort. Het gaat hier om de nieuwe Wet op het accountantsberoep waarmee de instelling, werkwijze en bevoegdheden van de NBA worden geformaliseerd. Hiermee wordt ook (naar aanleiding van eerder door verschillende Kamerfracties geuite kritiek op het functioneren van NIVRA en NOvAA³) de democratische werking van de beroepsorganisatie gemoderniseerd. Daarnaast verwacht ik omstreeks de komende maand november een voorstel van de Europese Commissie voor aanpassing van de accountantsregelgeving. Dit naar aanleiding van het groenboek «Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis» en de hierop ontvangen reacties.

Mijn inzet bij de in Brussel te verwachten onderhandelingen zal lopen conform de eerder in de Nederlandse reactie op het groenboek aangegeven lijnen (zie onder 6.1). Zo zijn er nog veel mogelijkheden voor harmonisering en verbetering van het toezicht op accountantsorganisaties op Europees niveau. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan meer eenduidige regels ten aanzien van de inrichting van het bestaande toezicht, maar ook aan het beleggen van bevoegdheden bij een *European Supervisory Authority*. Daarnaast voorzie ik zeker wat betreft de benodigde onafhankelijkheid van externe accountants ruimte voor verbetering van de materiële normen. Een concreet voorstel betreft het toebedelen van een meer nadrukkelijke rol aan de auditcommissie/raad van commissarissen bij het door een onderneming aanstellen van een externe accountant. De verwachting is dat dit orgaan een meer kritische rol kan spelen bij het beoordelen van de kwaliteit van de externe accountant die wordt aangesteld en de kwaliteit van de wettelijke controles die vervolgens worden uitgevoerd. Dat geldt eveneens voor de kwaliteit van het accountantskantoor waaraan deze is verbonden. Hoe dit in de praktijk het beste kan worden vormgegeven is nog niet helemaal duidelijk. Om meer inzicht in de kwaliteit van accountantskantoren te verschaffen is het concrete voorstel van de NBA om kantoor specifieke onderzoeksrapportages van de AFM openbaar te maken (zie onder 7.2). In de reactie op het groenboek hebben we gesuggereerd om in ieder geval de auditcommissie/raad van commissarissen te laten beschikken over uitkomsten van het toezicht op de kwaliteit van de wettelijke controle die bij hun organisatie is uitgevoerd. Verder sta ik duidelijke geboden en verboden voor waar het gaat om het verrichten van advieswerkzaamheden naast wettelijke controles bij dezelfde cliënt. In de reactie op het groenboek hebben we aangegeven nog geen definitief standpunt te hebben ingenomen over hoever de gedetailleerde reikwijdte van de

¹ In de reactie op het groenboek hebben we onder meer aangegeven dat wanneer externe accountants bij het uitvoeren van controlewerkzaamheden stuiten op zaken die aanleiding geven tot het afgeven van een beperkte verklaring, zij zich hiertoe met het oog op het handhaven van de kwaliteit van wettelijke controles niet geremd mogen voelen.

² Zo zouden accountants meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot het geven van toelichting bij de door hen afgegeven verklaringen.

³ Het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) gaan fuseren en werken thans al samen als de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

toegestane en niet-toegestane dienstverlening aan controlecliënten zou moeten gaan. Om het Nederlandse standpunt nader te bepalen wordt dit thema onderwerp gemaakt van een in overleg met de AFM en de NBA te houden consultatietraject in het najaar van 2011. In dit consultatietraject zal ook het thema inzake de wijze van inzicht verschaffen in de kwaliteit van accountantskantoren aan de orde worden gesteld. Ook de mogelijke uitbreiding van informatievoorziening door externe accountants (waartoe ook een voorstel wordt gedaan in het plan van aanpak van de NBA) wordt hierin meegenomen.

Bij het nastreven van een goede kwaliteit van accountantscontroles is, zoals ook in de reactie op het groenboek aangegeven, een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthouder. De AFM heeft in de praktijk laten zien deze rol op een goede manier te vervullen (zie onder 4.3). Zo stelt de AFM thans alles in het werk om ervoor te zorgen dat de OOB-vergunninghouders de nodige maatregelen nemen tot het wegnemen van door de AFM bij het doorlopend toezicht geconstateerde tekortkomingen. Daarnaast verwacht de AFM eind september de resultaten van een onderzoek bij alle OOB-kantoren naar de naleving van regels voor onafhankelijkheid en de invloed van financiële prikkels op de kwaliteit van accountantscontroles te kunnen publiceren. Waar nodig zullen deze uitkomsten worden meegenomen in het hierboven genoemde consultatietraject over diverse thema's verbonden aan de inrichting van de accountancy.

In tabelvorm een overzicht van de beleidsvoornemens op het terrein van de Wta:

Tabel beleidsvoornemens Wta*Nationaal*

Ondersteunen plan van aanpak NBA
Nieuwe Wet op het accountantsberoep
AFM-rapport «Prikkels voor kwaliteit»
Consultatie in overleg met de AFM en de NBA over diverse thema's inzake accountancy

Europees/internationaal

Steunen maatregelen voor verbetering kwaliteit IFRS
Inzet nieuwe accountantsregelgeving conform reactie op groenboek

3. Toezicht financiële verslaggeving

3.1 Achtergrond

Een goede *corporate governance* houdt in efficiënt toezicht op het bestuur van beursgenoteerde vennootschappen, een evenwichtige verdeling van de invloed tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders, een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen, waaronder die van de werknemers en andere *stakeholders* van de vennootschap, en een goede verantwoording door het bestuur en de raad van commissarissen met het oog op de continuïteit van de onderneming.¹ In dit kader wordt van de onderneming en haar bestuur de nodige transparantie verwacht over het gevoerde beleid. De financiële verslaggeving vormt hiervoor de basis.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 449, nr. 1, blz. 1.

² Artikel 2:405 Burgerlijk Wetboek: Een geconsolideerde jaarrekening is de jaarrekening waarin de activa, passiva, baten en lasten van de rechtspersonen en vennootschappen die een groep of groepsdeel vormen en andere in de consolidatie meegenomen rechtspersonen en vennootschappen, als één geheel worden opgenomen.

De jaarlijkse financiële verslaggeving van een onderneming bestaat uit de jaarrekening, het jaarverslag en overige gegevens. Onder jaarrekening wordt verstaan: de enkelvoudige jaarrekening die bestaat uit de balans en winst- en verliesrekening met de toelichting, en de geconsolideerde jaarrekening, indien de rechtspersoon een geconsolideerde jaarrekening² opstelt. Het jaarverslag geeft een getrouw beeld van de toestand op de

balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten van de rechtspersoon en van de groepsmaatschappijen waarvan de financiële gegevens in zijn jaarrekening zijn opgenomen. Het jaarverslag geeft tevens een beschrijving van de voornaamste risico's en onzekerheden waarmee de rechtspersoon wordt geconfronteerd. Aan de jaarrekening en het jaarverslag wordt nog een aantal gegevens toegevoegd, waaronder de accountantsverklaring of een mededeling waarom deze ontbreekt. De informatie in de jaarrekening en het jaarverslag en de overige gegevens mogen niet met elkaar in strijd zijn.

De financiële verslaggeving van ondernemingen vormt kortom een belangrijke bron van informatie voor beleggers en andere stakeholders om zich een oordeel te kunnen vormen over de waardering en toekomstverwachting van een onderneming. Daarom is het van groot belang dat die gebruikers erop kunnen vertrouwen dat de financiële verslaggeving een getrouw beeld geeft van de financiële situatie en prestaties van een onderneming. Gelet op deze verantwoordings- en beslissingsondersteunende functie is met de Wtfv beoogd een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de financiële verslaggeving van Nederlandse ondernemingen waarvan effecten tot de handel op een beurs zijn toegelaten.¹

De totstandkoming van de Wtfv is evenals de Wta mede ingegeven door de in de inleiding genoemde boekhoudschandalen waarbij beursgenoteerde ondernemingen verslaggevingsvoorschriften niet hebben nageleefd of in hun verslaggeving een onjuist of zelfs misleidend beeld hebben geschetst. Hoewel ondernemingen en beleggers een eigen verantwoordelijkheid hebben om goede informatie te verschaffen respectievelijk te verzamelen, heeft de overheid in dit domein een normstellende verantwoordelijkheid. Met de Wtfv is derhalve tevens beoogd eraan bij te dragen dat effectenuitgevende instellingen de voor hen geldende verslaggevingsvoorschriften (juist) naleven.² Met het oog hierop is actief toezicht door de AFM op de toepassing van de financiële verslaggevingsvoorschriften door effectenuitgevende instellingen geïntroduceerd.

Een andere belangrijke reden voor de totstandkoming van de Wtfv is gelegen in de zogenaamde IAS-verordening.³ Deze verordening verplicht beursgenoteerde ondernemingen in de lidstaten van de EU per 1 januari 2005 om hun geconsolideerde jaarrekeningen op te stellen conform de door de International Accounting Standard Board (IASB) ontwikkelde International Accounting Standards (IAS). In overweging 16 van de IAS-verordening worden lidstaten aangespoord om passende maatregelen te treffen om nakoming van IAS te waarborgen.⁴

De AFM oefent sinds 31 december 2006 op basis van de Wtfv toezicht uit op de financiële verslaggeving van statutair in Nederland gevestigde ondernemingen met een notering aan een gereguleerde beurs. De invoering in de Nederlandse wetgeving van de transparantierichtlijn⁵, die regels bevat op het gebied van het inrichten, het algemeen verkrijgbaar stellen en het deponeren van de financiële verslaggeving heeft deze reikwijdte wat opgerekt. Enerzijds is deze in zoverre opgerekt dat de Wtfv vanaf 2009 naast de jaarlijkse financiële verslaggeving ook ziet op de kwaliteit van de halfjaarlijkse financiële verslaggeving van ondernemingen. Daarnaast is het bereik van het begrip onder toezichtstaande instellingen toegenomen doordat dit niet meer wordt bepaald door de statutaire zetel in Nederland, maar door het al dan niet kiezen van Nederland als lidstaat van herkomst. Per saldo is het aantal onder toezichtstaande effectenuitgevende instellingen met circa dertig toegenomen.⁶ Wat betreft de halfjaarlijkse financiële verslaggeving heeft de

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 336, nr. 3, blz. 1.

² Idem.

³ Verordening (EG) nr. 1606/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 juli 2002 (PbEG L 243).

⁴ Sinds 2001 ingevoerde standaarden worden International Financial Reporting Standards (IFRS) genoemd.

⁵ Richtlijn 2004/109/EG van het Europees parlement en de Raad 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 en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG.

⁶ Activiteitenverslag 2009 Toezicht Financiële Verslaggeving, December 2009, pag. 87

AFM vooralsnog besloten om deze aan een beperkt toezicht te onderwerpen.¹

3.2 Inrichting van het toezicht

Het toezicht door de AFM op de financiële verslaggeving kan worden verdeeld in een tweetal toezichtdomeinen. Ten eerste houdt de AFM toezicht op de naleving van de verplichting van effectenuitgevende instellingen om de financiële verslaggeving openbaar te maken en binnen een bepaalde termijn aan de AFM verkrijgbaar te stellen (op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft)). De kern van het toezicht op de financiële verslaggeving is echter het toezichtdomein op grond van de Wtfv: de AFM houdt toezicht op de toepassing door effectenuitgevende instellingen van de voor hen geldende verslaggevingsvoorschriften.²

Indien de AFM twijfel heeft over de juiste toepassing van de verslaggevingsvoorschriften kan zij de onderneming verzoeken om een nadere toelichting. De AFM kan haar twijfel enkel baseren op openbare feiten of omstandigheden en mag geen gebruik maken van niet-openbare informatie. Ook informatie afkomstig van andere toezichtafdelingen binnen de AFM (op grond van de Wta en de Wft) mag niet worden gebruikt bij het toezicht op grond van de Wtfv. In dit kader zijn de zogenoemde *Chinese walls* tussen de verschillende toezichtafdelingen binnen de AFM van belang. Deze *Chinese walls* waarborgen onder andere dat bij het toezicht op grond van de Wtfv geen gebruik kan worden gemaakt van informatie die is verkregen op grond van bevoegdheden die zijn toegekend voor ander toezicht.

Indien een onderneming onvoldoende gevolg geeft aan een verzoek om nadere toelichting heeft de AFM de mogelijkheid om de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam te verzoeken de onderneming te bevelen om gehoor te geven aan een verzoek om nadere toelichting. De Ondernemingskamer toetst in voorkomend geval of het verzoek van de AFM gegrond is of niet. In het geval dat de onderneming de nadere toelichting aan de AFM heeft verstrekt, maar de twijfel niet is weggenomen, heeft de AFM de volgende mogelijkheden:

- De AFM kan een mededeling doen aan de onderneming inhoudende dat de twijfel over de juiste toepassing van de verslaggevingsvoorschriften niet is weggenomen.
- Deze mededeling kan worden gecombineerd met een aanbeveling inhoudende dat de onderneming publiekelijk moet uitleggen op welke wijze bepaalde voorschriften in de toekomst zullen worden toegepast of op welke onderdelen de financiële verslaggeving niet voldoet aan de voorschriften en de gevolgen daarvan voor de financiële verslaggeving.

¹ Idem, pag. 88

² Voor beursgenoteerde ondernemingen zijn dit veelal de door de IASB uitgegeven IFRS.

³ Tot 1 juli 2011 kon de AFM op grond van artikel 2:454, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek tot zes maanden na publicatie van de jaarrekening een dergelijk verzoekschrift indienen. Met inwerkingtreding van de Wijzigingswet financiële markten 2010 is deze termijn verlengd tot negen maanden na publicatie van de jaarrekening (Stb. 2011, 306).

⁴ Gedacht kan daarbij worden aan de situatie dat, volgens de AFM, een effectenuitgevende instelling op grote schaal of op flagrante wijze niet heeft voldaan aan een juiste toepassing van de verslaggevingsvoorschriften en een rechterlijke uitspraak daaromtrent wenselijk is.

Wanneer onvoldoende gevolg is gegeven aan een aanbeveling, kan de AFM thans een verzoek indienen bij de Ondernemingskamer om de onderneming te bevelen de jaarrekening in te richten conform de vereiste voorschriften.³ De AFM kan een dergelijk verzoek ook indienen in het belang van een adequate functionering van de effectenmarkten of de positie van de belegger op die markten indien zij een mededeling heeft gedaan zonder daarbij een aanbeveling te doen.⁴ De Ondernemingskamer toetst in voorkomend geval de handelingen van de AFM inhoudelijk, waardoor in een adequate mate van rechtsbescherming voor effectenuitgevende instellingen wordt voorzien.

3.3 Praktijkervaringen

De AFM oefent sinds 31 december 2006 toezicht uit op grond van de Wtfov. Het aantal onder toezichtstaande uitgevende instellingen is opgelopen van 241 in het eerste toezichtjaar tot bijna 300 in het afgelopen jaar.¹ De AFM selecteert ieder jaar de jaarrekeningen van ruim 60 ondernemingen voor een zogenoemde desktop analyse. De selectie vindt plaats aan de hand van een risicoanalysemodel en een systeem van rotatie waarbij het uitgangspunt is dat een jaarrekening van een beursgenoteerde onderneming ten minste eenmaal in de vijf jaar wordt onderworpen aan een *desktop review* door de AFM. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre de financiële verslaggeving van ondernemingen waaraan in het voorafgaande jaar een mededeling al dan niet in combinatie met een aanbeveling is gedaan, voor een volledige *desktop review* in aanmerking komt.

Aan de hand van de uitgevoerde *desktop reviews* doet de AFM jaarlijks zo'n 38 verzoeken om nadere toelichting. Indien op specifieke onderdelen uiteindelijk de twijfel van de AFM inzake de juiste toepassing van de verslaggevingsvoorschriften niet is weggenomen, heeft dit tot nog toe jaarlijks geleid tot zo'n twintig à dertig mededelingen waarvan er telkens een aantal (variërend van zeven in 2007 tot één in 2009)² vergezeld gaan van een aanbeveling.

De AFM heeft tot nu toe één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een verzoekschrift bij de Ondernemingskamer tot het geven van een bevel tot herziening van een jaarrekening. Het ging hierbij om de jaarrekening 2006 van Spyker Cars N.V. Het verzoek van de AFM werd door de Ondernemingskamer afgewezen en het vervolgens door de AFM tegen deze beslissing ingestelde cassatieberoep werd door de Hoge Raad verworpen. De Hoge Raad oordeelde kort samengevat dat de Ondernemingskamer niet verplicht is om bij iedere afwijking van de voorschriften een bevel tot wijziging van de jaarrekening te geven, maar zo'n bevel ook mag afwijzen als de Ondernemingskamer tot de conclusie komt dat een redelijke uitleg en toepassing van de voorschriften meebrengen dat de jaarrekening het vereiste inzicht verschaft en een getrouw beeld geeft van het vermogen en het resultaat, ook als op enkele punten (van ondergeschikt belang) niet (geheel) aan de voorschriften is voldaan.³

4. Toezicht accountantsorganisaties

4.1 Achtergrond

De verantwoordelijkheid voor een volledige en juiste verslaggeving ligt bij het bestuur en de raad van commissarissen van de onderneming. De externe accountant heeft als wettelijke taak om te controleren of de jaarrekening, het jaarverslag en de overige gegevens voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. In het zogenaamde accountantsrapport brengt hij hierover verslag uit aan de raad van commissarissen en het bestuur. De uitslag van zijn onderzoek legt de accountant neer in de samen met de jaarrekening en het jaarverslag openbaar te maken accountantsverklaring. De externe accountant wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. In de Nederlandse corporate governance code⁴ is neergelegd dat dit gebeurt op voordracht van de raad van commissarissen. Ook is hierin neergelegd dat de accountant over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening kan worden bevroegd door de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit laatste orgaan stelt ook de jaarrekening vast.

¹ Deze toename wordt vooral veroorzaakt doordat in de tussentijd ook obligatiefondsen in kaart zijn gebracht.

² Ter indicatie: in 2010 zijn drie aanbevelingen gedaan.

³ LJN:BG8790, Hoge Raad 24 april 2009, 08/01406.

⁴ Stcrt. 2009, 18499.

Na de in de inleiding genoemde boekhoudschandalen is in 2006, mede gelet op het grote belang van het objectieve oordeel van de externe accountant en de waarde die in het maatschappelijk verkeer daaraan wordt toegekend, de Wta in werking getreden. Accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten dienen op grond van de Wta te beschikken over een door de AFM verleende vergunning en staan onder doorlopend toezicht van de AFM. De keuze om AFM-toezicht op accountantsorganisaties te introduceren is ook een voortvloeisel van de Europese accountantsrichtlijn¹, die parallel aan de Wta tot stand is gekomen. Op grond van deze richtlijn moeten lidstaten onafhankelijk publiek toezicht instellen op accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren. Hiervoor was de kwaliteitsborging van het accountantsberoep uitsluitend in handen van de beroepsgroep zelf, georganiseerd in (publiekrechtelijke) beroepsorganisaties voor accountants (NBA²). De accountantsrichtlijn laat ruimte aan lidstaten om het publiek toezicht op eigen wijze in te richten. De richtlijn biedt slechts kaders waarbinnen het toezicht moet worden ingericht. Het is mijn verwachting dat de Europese Commissie binnenkort met verdergaande voorstellen komt tot harmonisering op dit terrein (zie onder 6.1).

4.2 Inrichting van het toezicht

De AFM houdt toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren. Dit zijn alle controles die verplicht zijn gesteld ingevolge artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek en diverse anderzootige controles die van belang zijn voor het maatschappelijk verkeer, zoals controles op jaarrekeningen van gemeentes, provincies en een aantal zelfstandige bestuursorganen³. De AFM richt zich vooral op accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij Organisaties van Openbaar Belang (OOB's). Voor deze OOB-kantoren gelden zwaardere eisen dan voor accountantsorganisaties die uitsluitend wettelijke controles verrichten bij niet-OOB's (zo zijn externe accountants die wettelijke controles verrichten bij een OOB verplicht om elke zeven jaar te rouleren). Bij niet-OOB-kantoren onderzoekt de AFM minimaal één keer in de zes jaar of nog aan de normen van de Wta wordt voldaan, terwijl de kwaliteit van OOB-kantoren minimaal één keer in de drie jaar door de AFM wordt beoordeeld. Aan het doorlopend toezicht van de AFM gaat een vergunningverlening vooraf, waarbij een eerste kwaliteitsbeoordeling van de betreffende accountantsorganisatie plaatsvindt. OOB-kantoren hebben in het toezicht de prioriteit, aangezien de controles van die kantoren een groot belang hebben voor de financiële markten en zij bovendien het grootste deel van de wettelijke controles voor hun rekening nemen.

4.3 Praktijkervaringen

De vergunningverlening heeft plaatsgevonden in de periode 2006–2008. In het eerste toezichtjaar gaf de AFM prioriteit aan het behandelen van vergunningaanvragen van OOB-kantoren. Het daaropvolgende jaar heeft de AFM zich toegelegd op het verlenen van vergunningen aan de overige kantoren.

Van de in totaal 699 aanvragen heeft de AFM aan 463 accountantsorganisaties een vergunning verleend, waarvan 15 OOB-kantoren. Bij het verlenen hiervan heeft de AFM geconstateerd dat deze kantoren in opzet voldoen aan de bij of krachtens de Wta gestelde eisen. Hierbij is de werking van het noodzakelijke systeem van kwaliteitsbeheersing op hoofdlijnen getoetst aan de hand van een beperkt aantal accountantscontroles. Na de initiële vergunningverlening in het kader van het overgangsregime heeft de AFM nog meer dan veertig vergunningen verleend onder het reguliere regime⁴. Na het afronden van het vergunningverlenings-

¹ Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad.

² Het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) gaan fuseren en worden samen de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Een wetsvoorstel dienaangaande zal naar verwachting eind september bij de Tweede Kamer worden ingediend.

³ De AFM houdt overigens ook toezicht op de auditororganisaties uit een derde land die de controle uitvoeren van de jaarrekening van een onderneming met zetel in een derde land die haar effecten verhandelt op een gereguleerde markt in Nederland.

⁴ De betreffende vergunningaanvragen zijn vanaf 1 januari 2006 ingediend.

proces heeft de AFM zich voortvarend toegelegd op het uitvoeren van het doorlopend toezicht. Daarbij heeft de AFM zich vooralsnog toegespitst op de marktleiders, zijnde de grootste vier accountantskantoren in Nederland: Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PwC (Big 4-kantoren).

In december 2009 rapporteerde de AFM over door haar verricht onderzoek bij de Big 4-kantoren op de controle van financiële activa in de jaarrekening 2007 van achttien Nederlandse financiële ondernemingen.¹ De conclusie was dat bij controles in de financiële sector verbeteringen nodig zijn en dat externe accountants onder andere meer aandacht moeten besteden aan de toetsing van de begrijpelijkheid en toereikendheid van de toelichting in de jaarrekening en in het bijzonder de toelichting op onzekerheden in de waardering van financiële activa. In 2009 en 2010 verrichtte de AFM, naast de interne kwaliteitsbeheersing en -bewaking door de kantoren zelf, onderzoek naar de wettelijke controle van de jaarrekeningen over 2008 van ondernemingen en instellingen die in het bijzonder zijn geraakt door de crisis, zoals de financiële sector en de sectoren bouw/vastgoed en automotieve.² In het onderzoeksrapport concludeert de AFM dat er een fundamentele gedragsverandering nodig is om de kwaliteit van de accountantscontrole te verbeteren.³ Tegelijkertijd constateert de AFM dat in vergelijking met eerdere onderzoeken de bewustwording en bereidheid om kwaliteitsverbeterende maatregelen te nemen bij de Big 4-kantoren is toegenomen en dat mede als gevolg van het AFM-toezicht vorderingen zijn gemaakt. De AFM stelt thans alles in het werk om ervoor te zorgen dat kantoren de nodige maatregelen nemen tot het wegnemen van de geconstateerde tekortkomingen. Waar nodig zet zij de bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen uit de Wta in jegens betrokken kantoren.

5. Evaluatie Wtfv

5.1 Reikwijdte van het onderzoek

In de op 31 december 2006 in werking getreden Wtfv is een wettelijke plicht tot evaluatie opgenomen. In de tweede helft van 2010 heeft een onderzoeksteam van de Universiteit van Tilburg de eerste evaluatie van de Wtfv uitgevoerd.⁴ Het doel van het onderzoek was een antwoord te vinden op de volgende drie hoofdvragen:

- 1) Heeft de Wtfv een bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen?
- 2) Of en in hoeverre heeft het door de AFM uitgeoefende toezicht een bijdrage geleverd aan de naleving door effectenuitgevende instellingen van voor hen geldende verslaggevingsvoorschriften?
- 3) Of en in hoeverre heeft het door de AFM uitgeoefende toezicht op een doeltreffende en doelmatige wijze plaatsgevonden?

Voor het evaluatieonderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Door middel van interviews en vragenlijsten hebben de onderzoekers de meningen gepeild van de diverse stakeholders. Daarnaast hebben de onderzoekers een technische analyse uitgevoerd naar de kwaliteit van de financiële verslaggeving van beursgenoteerde Nederlandse ondernemingen. Hierbij is onder meer gekeken naar het effect op beurskoersen van door ondernemingen uitgebrachte persberichten ingevolge door de AFM gedane aanbevelingen. Ook hebben de onderzoekers het verloop van de jaarrekeningprocedure in de zaak Spyker nader onder de loep genomen. Ten slotte hebben de onderzoekers op basis van het verrichte onderzoek een aantal suggesties gedaan ter verbetering van de Wtfv en van het door de AFM uitgeoefende toezicht.

¹ Rapport algemene bevindingen kredietcrisisonderzoek, 3 december 2009.

² Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking, 1 september 2010.

³ De door de AFM gesignaleerde problemen hebben vooral te maken met het door externe accountants onvoldoende verkrijgen van controle-informatie en het onvoldoende waarborgen van de interne kwaliteitscontrole.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 681, nr. 1.

5.2 IMF-assessment en door de AFM gesignaleerde knelpunten

Het Internationaal Monetair Fonds heeft het afgelopen jaar onderzoek verricht naar de stabiliteit van de Nederlandse financiële sector en beoordeeld in welke mate het toezicht in Nederland voldoet aan internationale toezichtstandaarden. Het IMF heeft op 10 juni 2011 zijn conclusies van de Financial Sector Assessment Program (FSAP)-missie gepresenteerd¹. Het IMF zet hierin kanttekeningen bij het voldoen van Nederland aan toetsingscriterium 16 dat een adequaat mechanisme vereist waarmee de naleving van verslaggevingsvoorschriften kan worden afgedwongen. Het IMF constateert dat de AFM met betrekking tot financiële verslaggeving te beperkte bevoegdheden heeft en noemt hierbij de beperkingen voor de AFM ten aanzien van het inwinnen van informatie bij de onderneming, het uitwisselen van informatie tussen toezichtafdelingen door de *Chinese walls*, de korte onderzoekstermijn van zes maanden² en de mogelijkheden voor de AFM om naar de Ondernemingskamer te gaan. Deze punten komen grotendeels overeen met een aantal door de AFM gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Wtfv, die zij onder meer in haar wetgevingsbrief van 18 oktober 2010³ aan uw Kamer heeft voorgelegd. Ook deze punten zijn meegenomen in het evaluatieonderzoek. Meer specifiek ging het hier om het vinden van een antwoord op de vraag of en in hoeverre de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het door de AFM uitgeoefende toezicht zouden worden vergroot indien de AFM bijvoorbeeld:

- a. niet alleen bij twijfel in het kader van het inlichtingenonderzoek informatie mag opvragen;
- b. in het kader van het inlichtingenverzoek specifieke documenten van een effectenuitgevende instelling mag opvragen;
- c. in het kader van het inlichtingenonderzoek informatie mag opvragen bij de externe accountant van een effectenuitgevende instelling;
- d. bij de Ondernemingskamer een verzoek tot naleving van een aanbeveling mag indienen;
- e. informatie mag gebruiken afkomstig van andere toezichtafdelingen binnen de AFM;
- f. informatie mag verstrekken aan andere toezichtafdelingen binnen de AFM;
- g. informatie mag gebruiken van andere (internationale) toezichthouders.

5.3 Uitkomsten van het onderzoek

De hoofdconclusies van de evaluatie zijn dat de Wtfv een positieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van financiële verslaggeving en dat het door de AFM uitgeoefende toezicht ondernemingen disciplineert IFRS correct toe te passen. Dit heeft een gunstige uitwerking op de kwaliteit van verslaggeving in Nederland. Volgens de onderzoekers staat het vast dat de AFM als toezichthouder op verslaggeving een zeer nuttige rol vervult.

Uit het onderzoek blijkt dat het verstrekken van waarderelevante informatie⁴ als het belangrijkste kenmerk van verslaggeving wordt gezien. Naast dit kenmerk vinden stakeholders ook dat financiële informatie in de jaarrekening vergelijkbaar moet zijn met die van andere ondernemingen, objectief en ook tijdig dient te zijn. De onderzoekers stellen op basis van de interviews en vragenlijsten vast dat het merendeel van de respondenten vindt dat er in voldoende mate is voldaan aan alle relevante kenmerken van kwaliteit. Het AFM-toezicht speelt hierbij een belangrijke rol. Zowel ondernemingen als accountants ervaren hierdoor prikkels om IFRS beter toe te passen, wat de kwaliteit van verslaggeving ten goede komt. Belangrijk is hierbij ook aan te stippen dat de meeste accountants

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 013, nr. 16

² De onderzoekstermijn is de termijn die de AFM heeft om op grond van artikel 2:454, lid 4, van het Burgerlijk Wetboek bij de Ondernemingskamer een verzoekschrift tot herziening van de jaarrekening in te dienen. De termijn van zes maanden is thans omgezet in negen maanden.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 545, nr. 1.

⁴ Een financieel gegeven wordt als waarderelevant beschouwd wanneer het iets zegt over de fundamentele waarde van de onderneming. Waarderelevantie meet in welke mate gerapporteerde winsten en andere financiële cijfers gerelateerd zijn aan de beurswaarde van de onderneming. (zie Universiteit van Tilburg, Rapport over de Evaluatie van de Wtfv, blz. 22 e.v.).

dit een goede zaak vinden en verheugd zijn over het extra toezicht van de AFM op de jaarrekening.

Uit het technische onderzoek naar de kwaliteit van verslaggeving komen duidelijke koersreacties op door de AFM gegeven aanbevelingen naar voren. Ook blijkt dat sinds de invoering van de Wtffv minder aan winstmanipulatie wordt gedaan en financieel analisten beter in staat zijn om financiële informatie van Nederlandse bedrijven te verwerken. Ook stellen onderzoekers vast dat de kwaliteit van verslaggeving tijdens de laatste twintig jaar sterker is toegenomen in Nederland dan in omliggende landen als België, Frankrijk en Duitsland. Verder stellen de onderzoekers vast dat de AFM, nadat het verzoek in de zaak Spyker werd afgewezen, terughoudend is geworden om zaken naar de Ondernemingskamer te brengen. Volgens de onderzoekers moet deze afwijzing van het tot nog toe enige door de AFM ingediende verzoek bij de Ondernemingskamer de AFM er vooral niet van weerhouden om gebruik te blijven maken van de bestaande bevoegdheden die zij in het kader van de Wtffv heeft.

Het rapport biedt praktische handreikingen en een aantal suggesties voor wetswijzigingen waarmee de doeltreffendheid van het toezicht door de AFM verder kan worden vergroot. De praktische suggesties zien op de wijze van communiceren met betrokken ondernemingen, het rapporteren over toezichtactiviteiten en de wijze waarop jaarrekeningen voor onderzoek worden geselecteerd. Daarnaast wordt een tweetal eenvoudige wetswijzigingen wenselijk geacht. Deze wetswijzigingen betreffen het kunnen afdwingen van een aanbeveling bij de Ondernemingskamer¹ en het verlengen van de periode waarbinnen de AFM na publicatie van de jaarrekening een verzoekschrift tot herziening bij de Ondernemingskamer kan indienen van zes naar negen maanden. Aan deze laatste aanbeveling is reeds voldaan door het omzetten van de termijn van zes maanden in negen maanden (zie onder 2.1.1 sub b). Ook de eerstgenoemde wetswijziging zal worden doorgevoerd (zie onder 2.1.1 sub a).

Het mogelijk maken van de hierboven onder a t/m c genoemde extra bevoegdheden voor de AFM impliceert het verschaffen van bestuursrechtelijke bevoegdheden aan de AFM voor het opvragen van informatie aan ondernemingen. Dit betekent een fundamentele verandering van de civielrechtelijke structuur waarin de Wtffv thans is verankerd. De onderzoekers geven aan dat er geen reden is voor een dergelijke fundamentele verandering en dat uit de resultaten van het onderzoek volgt dat het in het bestuursrecht incorporeren van de Wtffv als niet wenselijk wordt gezien. De wetgever heeft destijds bewust gekozen voor aansluiting bij de bestaande civielrechtelijke jaarrekeningprocedure bij de Ondernemingskamer waarbij iedere belanghebbende op grond van artikel 2:448 van het Burgerlijk Wetboek naar de Ondernemingskamer kan stappen met het verzoek tot vernietiging en herziening van een jaarrekening (ook de advocaat-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam kan dit doen in het openbaar belang). Op deze manier blijft de materiële rechtspraak over de jaarrekeningvoorschriften geconcentreerd bij de Ondernemingskamer die al over de nodige expertise beschikt. De AFM heeft hiermee anders dan in het kader van de Wft of de Wta geen bestuursrechtelijke toezicht- en handhavingsbevoegdheden. Uit het onderzoek volgt dat het raadzaam blijft om de geschillenbeslechting aangaande jaarrekeningen geconcentreerd bij de Ondernemingskamer te laten plaatsvinden, en dus af te zien van bestuursrechtelijke bevoegdheden voor de AFM. In het onderzoek-rapport wordt hiervoor een aantal achterliggende redenen genoemd.

¹ Daarbij wordt verondersteld dat de Ondernemingskamer in voorkomend geval zelf beoordeelt of de financiële verslaggeving niet aan de voorschriften voldoet.

Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor de AFM maken dat de procedure tussen de onderneming en de AFM zich in het bestuursrechtelijk domein afspeelt. De uiteindelijk bevoegde rechter voor deze procedure is dan de

bestuursrechter. De samenloop van een civielrechtelijke procedure (door een individuele belegger bij de Ondernemingskamer) en een bestuursrechtelijk procedure (bij de bestuursrechter na een beschikking in eerste instantie en na een beslissing op bezwaar door de AFM) aangaande dezelfde jaarrekening leidt in het geval van uiteenlopende beslissingen tot rechtsonzekerheid. Indien ook de AFM zelfstandig aanpassingen van of anderszins beslissingen aangaande een jaarrekening in het kader van een bestuursrechtelijke procedure zouden kunnen afdwingen, zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over de gevolgen van die beslissing. Het bekend worden van het door de AFM inzetten van bestuursrechtelijke dwangmiddelen in verband met een bepaalde jaarrekening, kan leiden tot een negatief effect op de beurskoers van de betreffende onderneming. Indien achteraf blijkt dat er geen sprake was van een materiële onjuistheid, is de schade reeds geleden. Individuele beleggers of ondernemingen zouden hierop schadevergoeding kunnen eisen van de AFM. Daarnaast wijst het onderzoek erop dat het in de eerste plaats aan de onderneming is om vermogen en resultaat te rapporteren aan de hand van de hiervoor gestelde voorschriften. Van de toezichthouder wordt verwacht dat deze controleert of de wet en verslaggevingsregels hierbij goed zijn toegepast. Dat de AFM in geval van twijfel naar de Ondernemingskamer kan stappen die dan als onafhankelijk rechter beslist of de regels geschonden zijn of niet, lijkt de onderzoekers nog steeds de optimale en meest evenwichtige regeling.

Meer specifiek wordt wat betreft punt a, het niet alleen bij twijfel kunnen opvragen van informatie, geoordeeld dat er altijd een reden moet zijn voor het opvragen van informatie bij een individuele onderneming en dat moet worden gewaakt voor het gevaar van *fishing expeditions*. Over het kunnen opvragen van informatie bij de externe accountant – punt c – wordt geoordeeld dat dit het risico in zich bergt dat accountants voortaan anders te werk gaan en bijvoorbeeld bepaalde zaken niet meer bijhouden op papier. Wat betreft het kunnen opvragen van specifieke documenten – punt b – wordt gewezen op het risico van onnodige lastenverzwaring bij ondernemingen in verband met de voorbereiding, aanlevering en controle van informatie. Daarnaast wijzen de onderzoekers erop dat de AFM nog geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om, indien een onderneming onvoldoende gevolg geeft aan een verzoek om informatie die de twijfel van de AFM kan wegnemen, op grond van artikel 2:452 van het Burgerlijk Wetboek een verzoekschrift hiertoe in te dienen bij de Ondernemingskamer. De onderzoekers adviseren de AFM om, wanneer een onderneming niet of onvoldoende meewerkt, frequenter deze «stok achter de deur» toe te passen.

Het onderzoek scheidt een genuanceerd beeld wat betreft de hierboven onder e t/m g genoemde mogelijkheden van het uitwisselen van toezichtinformatie. De conclusie is dat het niet wenselijk zou zijn om de *Chinese walls* tussen verschillende toezichtafdelingen/toezichthouders op korte termijn volledig weg te halen. Hiervoor wordt enerzijds verwezen naar de inrichting van het toezicht op financiële verslaggeving en de systematiek van de Wtffv. Bij de inrichting van het Wtffv-toezicht is, zoals hierboven aangegeven, aangesloten bij de al bestaande jaarrekeningprocedure bij de Ondernemingskamer. Op deze manier blijft de materiële rechtspraak over de jaarrekeningvoorschriften geconcentreerd bij de Ondernemingskamer die al over de nodige expertise beschikt. De onderzoekers geven aan, dat door het in deze civielrechtelijke procedure gebruik maken van op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden verkregen toezichtinformatie de inrichting van de Wtffv, waarbij twijfel op basis van openbare feiten en omstandigheden het uitgangspunt vormt, wordt ondergraven. Anderzijds wordt in het onderzoek geoordeeld dat het toezicht op financiële verslaggeving voldoende goed kan functioneren op basis van openbaar gemaakte informatie. Hierbij is het volgens de onderzoekers evenwel in

bijzondere omstandigheden voor te stellen dat in het kader van accountantstoezicht bestuursrechtelijke informatie is verzameld die van belang kan zijn voor het lopende toezicht op financiële verslaggeving. In voorkomend geval zou volgens de onderzoekers, wanneer er relevante informatie naar boven komt bij een van de toezichtafdelingen, deze informatie publiekelijk bekend kunnen worden gemaakt en zo dus ook de afdeling Wtfv bereiken¹.

In zijn initiatiefnota «De accountancy na de crisis» stelt het lid Plasterk: «daar waar een door de wetgever ingestelde toezichthouder aan de wetgever terugrapporteert dat ze onvoldoende instrumenten heeft voor een adequaat toezicht, dient de wetgever die signalen a priori zeer serieus te nemen». Vervolgens stelt hij dat de conclusie niet anders kan zijn dan dat de AFM terecht vraagt om extra bevoegdheden en stelt hij voor de door de AFM geuite wensen in wetgeving om te doen zetten.² Het eerstgenoemde punt is mijns inziens volkomen terecht. Niet voor niets zijn ook de door de AFM gesignaleerde knelpunten in het kader van de Wtfv-evaluatie onderzocht. Zoals hierboven aangegeven blijkt uit het evaluatieonderzoek dat een tweetal wetswijzigingen wenselijk wordt geacht: het kunnen afdwingen van een aanbeveling bij de Ondernemingskamer en het verlengen van de onderzoekstermijn. In het hoofdstuk beleidsvoornemens ga ik hier nader op in. Ik ga daar ook in op de in het rapport aangereikte praktische suggesties voor verbetering van het toezicht door de AFM. De aangewakkerde discussie over de *Chinese walls* heeft ook de accountantsberoepsgroep niet onbewogen gelaten. Zo is de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) begin 2011 met de AFM in gesprek getreden over de mogelijke knelpunten in de discussie rondom de *Chinese walls*. Dit initiatief is aanleiding geweest om met alle belanghebbende partijen gesprekken hierover te voeren. Ook hier ga ik in het hoofdstuk beleidsvoornemens nader op in.

6. Groenboek Europese Commissie en initiatiefnota Plasterk

6.1 Achtergrond groenboek en Nederlandse reactie

Op 13 oktober 2010 heeft de Europese Commissie het groenboek «Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis» gepubliceerd.³ Het groenboek is mede tot stand gekomen naar aanleiding van de financiële crisis uit 2008 en de rol die accountants daarbij hebben gespeeld. De door de Europese Commissie in het groenboek gestelde vragen moeten worden gezien tegen de achtergrond van het maatschappelijke debat over de vraag welke waarde moet worden gehecht aan accountantsverklaringen en in hoeverre accountants die wettelijke controles verrichten meer relevante informatie zouden moeten verschaffen. De Commissie legt in het groenboek uiteenlopende (en soms vergaande) voorstellen neer die tot een betere regulering van de professionaliteit en onafhankelijkheid van accountants moeten leiden. Daarnaast doet de Commissie voorstellen die gericht zijn op het tegengaan van de huidige marktconcentratie bij de Big 4-kantoren die nog meer kan worden vergroot als een van die kantoren in de toekomst mocht verdwijnen.

Voor de beantwoording van alle in het groenboek gestelde vragen verwijs ik naar de Nederlandse reactie⁴ op het groenboek zoals die op 23 december 2010 naar de Europese Commissie is gezonden, niet zonder dat deze eerst op 22 november 2010 aan uw Kamer was voorgelegd⁵. De hoofdpunten uit deze reactie zijn:

- Er is nog voldoende ruimte voor verbetering van de kwaliteit van de accountantsfunctie binnen de bestaande wet- en regelgeving. Hierbij moet allereerst worden ingezet op betere naleving en strengere

¹ De AFM heeft overigens aangegeven dat het hierbij vaak gaat om vertrouwelijke informatie die niet openbaar gemaakt kan worden.

² Dit mede met verwijzing naar de op 20 januari 2011 aan uw Kamer gerichte notitie van VNO-NCW waarin diverse bezwaren worden geuit tegen de door de AFM voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden.

³ Groenboek beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis d.d. 13 oktober 2010 (COM (2010) 561 definitief).

⁴ Deze reactie is mede namens de AFM verzonden.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1095.

invulling en handhaving hiervan. De toezichthouder speelt hierbij een belangrijke rol.

- Er zijn nog veel mogelijkheden voor harmonisering en verbetering van het toezicht door op Europees niveau meer eenduidige regels op te leggen ten aanzien van de inrichting van het toezicht en door het beleggen van bevoegdheden bij een *European Supervisory Authority*. Hierdoor wordt ook de mogelijkheid tot grensoverschrijdende dienstverlening door accountantsorganisaties vergroot waarmee de Big 4-kantoren meer concurrentie kunnen gaan ondervinden.
- De geldende materiële normen voor accountants kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld op het onderwerp onafhankelijkheid.¹ Hierbij moet terughoudend worden omgegaan met maatregelen die diep ingrijpen in de vrijheid om diensten af te nemen en aan te bieden, zonder dat er een duidelijke probleemanalyse of zicht op de effecten is.

6.2 Verhouding tussen accountant en controlecliënt

In zijn initiatiefnota «De accountancy na de crisis» stelt het lid Plasterk drie additionele instrumenten voor «om de accountant de juiste positie te geven ten opzichte van het te controleren bedrijf en ten opzichte van de externe belanghebbenden (de klanten, derde bedrijven en de overheid)». Deze punten raken direct aan thema's die ook in het groenboek aan de orde zijn gesteld.

Hieronder schets ik de verschillende aspecten die op deze punten een rol spelen.

6.2.1 Verplichte roulatie

De eerste maatregel die in de initiatiefnota wordt voorgesteld is dat een accountantskantoor voortaan niet langer dan zes jaar wettelijke controles bij hetzelfde bedrijf mag uitvoeren, en dan minimaal zes jaar niet. Op dit moment kan een accountantskantoor hetzelfde bedrijf tot in lengte van dagen blijven controleren. Het lid Plasterk wijst erop dat dit kan leiden tot bedrijfsblindheid en tot het door het accountantskantoor voorop stellen van de goede relatie met de controlecliënt. Ik ben het met het lid Plasterk eens dat het risico op een groeiende verwevenheid van belangen tijdens een doorlopende opdracht moet worden onderkend en zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat met een wettelijk voorgeschreven tijdslimiet goedlopende opdrachtrelaties moeten worden gestaakt en bedrijven onnodig worden geconfronteerd met hogere kosten. Een accountantskantoor zal bij aanvang van een controleperiode bij een nieuwe cliënt extra investeringen moeten plegen en het is nog maar de vraag of dit altijd zo gemakkelijk gaat als in de initiatiefnota wordt gesuggereerd. In de reactie op het groenboek hebben we aangegeven dat het hier bedoelde risico wat Nederland betreft onder meer goed wordt ondervangen door de bestaande verplichting voor accountantsorganisaties om geen wettelijke controles bij OOB's te doen uitvoeren door een externe accountant die hier gedurende de voorafgaande zeven aaneengesloten boekjaren voor verantwoordelijk is geweest. Daar komt bij dat accountantskantoren aan doorlopend publiek toezicht onderhevig zijn. Zo wordt de kwaliteit van OOB-kantoren minimaal één keer in de drie jaar door de AFM beoordeeld. Dit laat onverlet dat ik extra maatregelen voorzie om de benodigde onafhankelijkheid en professionele distantie van externe accountants te versterken. Hierop ga ik in het hoofdstuk beleidsvoornemens verder in.

¹ De NBA heeft aangekondigd haar onafhankelijkheidsregels te herzien en dit traject in de loop van 2012 te hebben afgerond.

6.2.2. Het opdrachtgeverschap

In de initiatiefnota wordt terecht gewezen op het evidente spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van de externe accountant en zijn belang als opdrachtnemer bij de gecontroleerde entiteit. Daar staat tegenover dat, zoals ook in de Nederlandse reactie op het groenboek is aangegeven, het eventueel neerleggen van de aanstelling of de beloning van de accountant bij derden een belangrijke verschuiving in verantwoordelijkheden met zich meebrengt, waarvan de gevolgen moeilijk kunnen worden overzien. Er zou dan immers sprake zijn van een geheel andere positionering van de externe accountant en controlecliënt. Het lid Plasterk wil deze relatie tussen bedrijf als opdrachtgever en accountant als opdrachtnemer weliswaar laten bestaan, maar stelt voor dat voor het uitvoeren van wettelijke controles bij grote financiële instellingen (banken en verzekeraars) de keuze van de accountant voorafgaand aan de opdrachtverstrekking wordt goedgekeurd door de AFM. Ik ben geen voorstander van dit voorstel. De AFM verleent vergunningen aan en houdt doorlopend toezicht op accountantskantoren die wettelijke controles verrichten bij banken en verzekeraars. In die zin zijn betrokken kantoren al aan goedkeuring van de AFM onderhevig. Verder zou de «onafhankelijkheid» van de toezichthouder onder druk kunnen komen te staan als een geschikte accountant aangewezen moet worden en op die accountant weer toezicht moet worden gehouden. De externe accountant wordt formeel benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders, doorgaans op voordracht van de raad van commissarissen. In de reactie op het groenboek hebben we daarbij wel voorgesteld om de auditcommissie/raad van commissarissen een meer nadrukkelijke rol toe te bedelen in het opdrachtgeverschap van de externe accountant. De verwachting is dat dit orgaan een meer kritische rol kan vervullen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole. Hiervoor is van belang dat men inzicht heeft in de kwaliteit van controles door de verschillende accountantskantoren. Hierbij wordt gedacht aan het door de auditcommissie/raad van commissarissen kennis laten nemen van uitkomsten van onderzoeken van de AFM naar de kwaliteit van accountantscontroles (zie onder beleidsvoornemens). Daarnaast moet de algemene vergadering van aandeelhouders niet nalaten gebruik te maken van de geboden mogelijkheid om de accountant actief te bevragen over de afgegeven accountantsverklaring.

6.2.3 Scheiding van advies en controles

In de initiatiefnota wordt voorgesteld om niet langer toe te staan dat een accountantskantoor de jaarrekening controleert van een bedrijf waar men ook andere werkzaamheden verricht. Ik onderschrijf het spanningsveld tussen het uitvoeren van wettelijke controles ten behoeve van het maatschappelijk verkeer en het tegelijk verrichten van advieswerkzaamheden voor de leiding van de betreffende controlecliënt. Een op «audit only» gericht beleid lijkt dan voor de hand te liggen. In de reactie op het groenboek hebben we aangegeven dat de kwaliteit van de accountancy erbij gebaat zou zijn als de Europese Commissie hiervoor met de lidstaten een nieuw regelgevend kader zou ontwerpen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de nadelen die aan een strikte scheiding van advies en controles bij dezelfde controlecliënt verbonden zijn, zoals het verlies van bepaalde – ook voor de controle belangrijke – deskundigheid die het gevolg is van een volledig verbod op adviesdiensten. In plaats van het bestaande raamwerk, dat uitgaat van bedreigingen en maatregelen tegen bedreigingen, waarbij de beoordeling of advies in de gegeven omstandigheden is toegestaan uitsluitend bij de externe accountant zelf ligt, ben ik in ieder geval voorstander van duidelijke geboden en verboden op dit terrein. Een belangrijk aspect is overigens de betaalbaarheid van de

dienstverlening, vooral voor het kleine bedrijfsleven. De vraag hoe het regelgevend kader er precies moet uitzien, vereist mijns inziens nadere bestudering van de geldende internationale praktijk en consultatie in de markt. Deze consultatie vindt plaats in het kader van een in overleg met de AFM en NBA in het najaar van 2011 te houden consultatietraject (zie onder 2.2).

7. Commissie-De Wit en verbetering taak accountants

7.1 Aanbeveling commissie-De Wit

De door uw Kamer ingestelde Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie-De Wit) heeft onder meer een aanbeveling gedaan tot verbetering van de taakuitoefening van accountants.¹ De commissie-De Wit beveelt aan dat de beroepsgroep van accountants samen met de AFM nadere kwaliteitseisen opstelt waaraan een jaarrekening van financiële instellingen moet voldoen en daarnaast maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat accountants vaker gebruik maken van de toelichtende paragrafen over onzekerheidssituaties bij financiële instellingen. Het kabinet heeft in haar reactie op het rapport «Verloren krediet» aangegeven dat hieraan door de accountantsberoepsgroep samen met de toezicht-houders binnen de bestaande regelgeving een betere invulling kan worden gegeven.²

Een van de genomen maatregelen naar aanleiding van de financiële crisis betreft het intensiveren van het zogenaamde «tripartiete overleg». Tijdens dit jaarlijkse overleg tussen De Nederlandsche Bank (DNB), een financiële instelling en diens externe accountant worden zaken als risicobeheer aan de orde gesteld. De verwachting is dat door intensivering de informatie-verschaffing van externe accountants aan DNB als prudentieel toezicht-houder wordt verbeterd. Ook de accountantsberoepsorganisatie speelt een actieve rol. Zo heeft de NBA in januari 2011 een praktijkhandreiking voor haar leden uitgebracht waarin duidelijk wordt gesteld dat in gevallen waar materiële zaken in de toelichting bij de jaarrekening ontbreken, de accountant deze in de controleverklaring behoort aan te vullen.³ Een andere concrete maatregel is het door de beroepsorganisatie van accountants uitbrengen van collectieve *management letters* waarin de belangrijkste risico's binnen een bepaalde sector publiekelijk worden gesignaleerd.⁴

Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen zijn sinds 1 januari 2005 verplicht om hun geconsolideerde jaarrekeningen op te stellen conform de IFRS. Naar aanleiding van de financiële crisis is ook de kwaliteit van deze in internationaal verband vastgestelde verslaggevingsvoorschriften ter discussie komen te staan, onder meer in verband met de vraag hoe moet worden omgegaan met de waardering van risicovolle beleggingen op markten die opeens illiquide zijn geworden. In deze discussie is ook het functioneren van de IASB als *standard setter* kritisch onder de loep genomen. Zo is vanuit de Europese Unie hard aangedrongen op het versterken van de governancestructuur van de IASB, het bij de ontwikkeling van IFRS rekening houden met de belangen van alle stakeholders en het verzekeren dat stakeholders evenredig zijn vertegenwoordigd in de IASB en andere betrokken organisaties. De IASB heeft hieraan gehoor gegeven, onder meer door het instellen van een *monitoring board*, het transparanter maken van besluitvormingsprocessen en het meer gehoor geven aan stakeholders in brede zin. Deze verbetering van IASB en IFRS heeft mijn grote steun.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nrs. 3–4, blz. 24.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 10.

³ Praktijkhandreiking 1 115 Aanpassing van het oordeel in de controleverklaring bij materiële tekortkomingen in de toelichting op de jaarrekening.

⁴ Het afgelopen jaar zijn *management letters* gepubliceerd gericht op achtereenvolgens de verzekeringssector, zorg, pensioenfondsen en vastgoed. Zie: <http://www.nivra.nl/NivraSite/Het+NIVRA/Kennis+delen/default.aspx>.

7.2 Plan van aanpak NBA

Op 22 november 2010 heeft de NBA, mede naar aanleiding van de hiervoor genoemde aanbeveling van commissie-De Wit, het plan van aanpak «Lessen uit de kredietcrisis» gepresenteerd. Tijdens het notaoverleg over de kabinetsreactie op het rapport van commissie-De Wit op 7 maart jl. heb ik de verwachting uitgesproken dat accountants de aanbevelingen van commissie-De Wit actief en zo snel mogelijk oppakken. Ik heb me dan ook positief over dit plan van aanpak uitgesproken. Hiermee onderschrijf ik in grote lijnen tegelijk het door het lid Plasterk in zijn initiatiefnota «De accountancy na de crisis» aan uw Kamer voorgelegde beslispunt om de door de beroepsgroep van accountants voorgestelde verbeteringen van de accountancy te ondersteunen.

Aan de in het plan van aanpak gepresenteerde voorstellen kan grotendeels door de beroepsorganisatie zelf en door haar achterban uitvoering worden gegeven. Zo is bijvoorbeeld het plan om ten minste twee keer per jaar een publieke *management letter* over een maatschappelijke sector te publiceren reeds in praktijk gebracht (zie hierboven onder 7.1). Voor wat betreft de concrete uitwerking van andere voorstellen vindt overleg plaats binnen de beroepsgroep. Naar verwachting worden de uitkomsten hiervan binnenkort door de NBA naar buiten gebracht.¹ Daarnaast vereist een aantal voorstellen aanpassing van bestaande wetgeving. De uiteindelijke besluitvorming hierover ligt in handen van de wetgever. De betreffende punten (onder meer opdrachtgeverschap accountants en uitbreiding van informatievoorziening door accountants) raken aan thema's die ook in het kader van het hierboven behandelde groenboek van de Europese Commissie en de aanbeveling van commissie-De Wit aan de orde worden gesteld. De NBA stelt zich in dezen proactief op ten aanzien van maatregelen die wellicht nog op nationaal en Europees niveau zullen worden genomen. Verder wordt een aantal punten meegenomen in het hierboven onder 6.2.3 genoemde consultatietraject (zie onder beleidsvoornemens).

8. Conclusie

De financiële verslaggeving van ondernemingen vormt een belangrijke bron van informatie voor beleggers en andere stakeholders om zich een oordeel te kunnen vormen over de waardering en toekomstverwachting van een onderneming. Daarom is het van groot belang dat gebruikers erop kunnen vertrouwen dat de financiële verslaggeving een getrouw beeld geeft van de financiële situatie en prestaties van een onderneming.

De verantwoordelijkheid voor een volledige en juiste verslaggeving ligt bij het bestuur en de raad van commissarissen van de onderneming. De externe accountant heeft als wettelijke taak om te controleren of de jaarrekening, het jaarverslag en de overige gegevens voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Uit de nog geen decennium geleden aan het licht gekomen boekhoudschandalen bleek dat ondernemingen en accountants deze verantwoordelijkheden onvoldoende hadden vervuld. Dit heeft in 2006 geleid tot het inrichten van publiek toezicht teneinde de kwaliteit van financiële verslaggeving en de hierop uitgevoerde accountantscontrole te waarborgen. Hiermee vormen de Wtfv en de Wta complementaire onderdelen van het totale systeem van *checks and balances* binnen en rondom beursgenoteerde ondernemingen.

¹ Zo heeft de NBA op 1 september 2011 het consultatiedocument «Toezicht en transparantie» inzake een code voor accountantsorganisaties met een OOB-vergunning openbaar gemaakt.

Uit het evaluatieonderzoek van de Wtfv volgt dat deze wet een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van financiële verslaggeving en dat het door de AFM uitgeoefende toezicht ondernemingen disciplineert om IFRS correct toe te passen. Dit heeft een gunstige uitwerking op de kwaliteit

van verslaggeving in Nederland. Verder staat het volgens de onderzoekers vast dat de AFM als toezichthouder op verslaggeving een zeer nuttige rol vervult. Hieruit volgt dat de bestaande structuur van het toezicht op de financiële verslaggeving voldoet en dat er geen reden bestaat voor een fundamentele wijziging van de Wtfv. Ik deel de uit het onderzoek voortvloeiende aanbevelingen voor aanpassing van de Wtfv en bereid hiertoe samen met mijn collega van Veiligheid en Justitie een wetswijziging voor. Daarnaast bereid ik naar aanleiding van met betrokken stakeholders gevoerde gesprekken wetgeving voor om het uitwisselen van informatie tussen toezichtafdelingen binnen de AFM in uitzonderlijke omstandigheden met inachtneming van de juiste waarborgen mogelijk te maken. Ten slotte geeft de AFM opvolging aan de in het evaluatierapport verstrekte suggesties waarmee de doeltreffendheid van het toezicht in de praktijk kan worden vergroot.

In de reacties op het groenboek van de Europese Commissie en het rapport «Verloren krediet» van commissie-De Wit heb ik aangegeven binnen de bestaande regelgeving voldoende ruimte voor verbetering te zien van de kwaliteit van de accountancy. De AFM speelt hierbij als toezichthouder een belangrijke rol. Ik ondersteun dan ook de initiatieven en maatregelen die zowel door de beroepsgroep zelf als door de toezichthouder op dit vlak worden ondernomen. Daar waar ik ruimte voor verbetering van de regelgeving zie, vormen de betreffende thema's, waaronder de onafhankelijkheid van de accountant, onderdeel van aanstaande voorstellen voor nieuwe regelgeving van de Europese Commissie. Hierbij zal ik niet nalaten om concrete voorstellen van Nederlandse zijde goed voor het voetlicht te brengen in het te verwachten Brusselse onderhandelingstraject. Een in overleg met de AFM en de NBA uit te voeren consultatietraject zal het Nederlandse standpunt verder aanscherpen.

Dat beursgenoteerde ondernemingen goed inzicht bieden in het door hen gevoerde beleid is niet alleen in het belang van henzelf en de beleggers, maar ook in het belang van de economie en de maatschappij in brede zin. De financiële crisis die zich sinds september 2008 wereldwijd ontvouwde heeft dit eens te meer aangetoond. Met de huidige inrichting van de Wtfv en de aanvullende maatregelen die ik voorzie zowel op het terrein van de Wtfv als de Wta ben ik ervan overtuigd dat we in Nederland een passend stelsel van *checks and balances* bij de hieraan ten grondslag liggende financiële verslaggeving kennen.