

Vergaderjaar 2006–2007

**30 336**

## **Regels inzake het toezicht op en de handhaving van de voorschriften voor financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen alsmede tot wijziging van enige wetten (Wet toezicht financiële verslaggeving)**

**C**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 22 september 2006

Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie. Het verheugt de regering te kunnen constateren dat ook deze leden ervan overtuigd zijn dat het onderhavige wetsvoorstel een bijdrage levert aan het vertrouwen dat aan financiële verslaggeving in nationaal en internationaal verband moet kunnen worden ontleend. Er wordt op vertrouwd dat met deze nota de vragen van de leden van de VVD-fractie in voldoende mate zijn beantwoord en dat deze nota zal bijdragen aan een spoedige afhandeling van het wetsvoorstel.

#### **1. Algemeen**

*De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel een mechanisme bevat om op een systematische wijze materiële tekortkomingen in de toepassing van de financiële verslaggevingsvoorschriften op te sporen en actie te ondernemen. Zij vroegen in dit kader wat onder een materiële tekortkoming kan worden verstaan.*

De AFM heeft op grond van dit wetsvoorstel tot taak om na te gaan of de *inrichting* van de financiële verslaggeving van uitgevende instellingen voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Het gaat daarbij om de voorschriften van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de door Europese Gemeenschappen (hierna: Europese Commissie) goedgekeurde International Financial Reporting Standards (hierna: IFRS). Er kan sprake zijn van een materiële tekortkoming wanneer na onderzoek van de AFM blijkt dat betwijfeld kan worden of de financiële verslaggeving van een uitgevende instelling op een of meer onderdelen voldoet aan de bedoelde verslaggevingsvoorschriften. Of die twijfel gerechtvaardigd is en er werkelijke sprake is van een materiële tekortkoming, zal pas in een latere fase blijken; in het bijzonder wanneer de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam (hierna: OK), nadat door de AFM een daartoe strekkend verzoekschrift aanhangig is gemaakt, oordeelt dat er sprake is van een materiële tekortkoming in de financiële verslaggeving van de uitgevende instelling. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan een materiële tekortkoming verschillende verschijningsvormen hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om een niet correcte waardering van de pensioenreserves, het niet opnemen of onjuist waarderen van een

financieel instrument of het ten onrechte niet betrekken in de geconsolideerde jaarrekening van een deelneming in een bepaalde joint venture. Materiële tekortkomingen kunnen worden onderscheiden van formele tekortkomingen in de financiële verslaggeving. Voorbeelden van formele tekortkomingen zijn het ontbreken van een of meer ondertekeningen van bestuurders of commissarissen en het niet tijdig openbaar maken van de jaarrekening.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering, mede in het licht van de kritiek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op de onlangs door haar onderzochte jaarverslagen, richting kan geven aan de rol die de AFM als toezichhoudende instantie zal vervullen op grond van dit wetsvoorstel. Daarbij merkten de leden van de VVD-fractie op dat de AFM het beeld oproept dat er met de externe verslaggeving veel mis is, dat de AFM haar meerwaarde kan laten zien door langdurig, systematisch en thematisch onderzoek te doen in plaats van op ondergeschikte punten te reageren en dat de AFM voor standaarden voor de beoordeling van bijvoorbeeld bepaalde voorzieningen en pensioenverplichtingen zou moeten zorgen.*

De waarneming van de VVD-fractie dat de AFM in haar onlangs gepubliceerde rapportage<sup>1</sup> over het zogeheten pretoezicht het beeld oproept dat er met financiële verslaggeving veel mis is, wordt door de regering niet gedeeld. De AFM heeft naar aanleiding van het uitgevoerde pretoezicht, dat bedoeld is om de uitgevende instellingen en de AFM op vrijwillige basis ervaring te laten opdoen met het nieuwe toezichtstelsel, enkele aandachtsgebieden voor de financiële verslaggeving geïdentificeerd. Het betrof onder andere het ontbreken van een begrijpelijke toelichting op voorzieningen, latente belastingvoorzieningen en bijzondere waardeverminderingen en de aanwezigheid van onduidelijkheden met betrekking tot de consolidatiekring. De aandachtsgebieden betroffen voor een deel onderwerpen van de financiële verslaggevingsvoorschriften waarvan de toepassingspraktijk nog niet helemaal uitgekristalliseerd is. De AFM heeft bij de aandachtsgebieden niet de (vergaande) conclusie getrokken dat er met de financiële verslaggeving in Nederland «veel mis» is. De AFM heeft daarentegen de aandachtsgebieden juist genuanceerd met de opmerking dat de geconstateerde punten van aandacht niet noodzakelijkerwijs het gevolg zijn van afwijkingen van de wettelijk voorgeschreven verslaggevingsregels, maar met name zijn terug te voeren op het niet voldoen aan de niet bindende Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Dat zowel de context van het informele pretoezicht als de genuanceerde beoordeling van de vermelde aandachtsgebieden voor een groot deel ontbraken in de berichtgeving in de pers over het rapport van de AFM, heeft mogelijk tot gevolg gehad dat een vertekend beeld kan zijn ontstaan over de bevindingen van de AFM.

De insteek is dat de AFM bij haar taakuitoefening niet slechts ondergeschikte punten van aandacht in de financiële verslaggeving opspoorde, maar vooral op de meer fundamentele omissies in de financiële verslaggeving licht werpt. De systematische werkwijze van de AFM, die bestaat uit thematisch onderzoek en steekproefsgewijs onderzoek op basis van risicoanalyses, is hiervoor bij uitstek geschikt zoals de VVD-fractie terecht heeft opgemerkt. De AFM heeft niet tot taak om *voordat* de jaarrekening is opgemaakt door het bestuur een oordeel te geven over de toepassing van verslaggevingsvoorschriften (het zogeheten pre-clearance). Ook zal de AFM niet zorgen voor standaarden voor de financiële verslaggeving. Dit laatste zou zich slecht verdragen met de taken van het International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC), dat interpretaties kan geven over IFRS, en de Europese Commissie die interpretaties van IFRIC kan goedkeuren, opdat ze gelding hebben binnen de Europese Unie. Niettemin is niet uitgesloten dat van het toezicht van de AFM in samenhang met de vonnissen van de OK op grond van de Wtftv naar verloop van tijd

---

<sup>1</sup> Brief van de Autoriteit Financiële Markten van 21 juli 2006 inzake de bevindingen in het pretoezicht ([www.afm.nl](http://www.afm.nl)).

een standaardiserende werking zal uitgaan.

*De VVD-leden deelden de door de Raad van State uitgesproken zorg, dat de vele taken die aan de AFM zijn en nog worden toebedeeld en de verschillende vormen van toezicht, het toezicht op de financiële markt ondoorzichtig dreigen te maken. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering deze zorg weg kan nemen, waarbij zij opmerken dat Chinese walls er ook voor kunnen zorgen dat «het publiek er niets meer van begrijpt».*

Boekhoudschandalen rondom onder meer Enron, Ahold en Parmalat hebben de afgelopen jaren het maatschappelijk vertrouwen in de naleving van verslaggevingsnormen ondermijnd. Wantrouwen en onzekerheid over de juiste toepassing van verslaggevingsvoorschriften kunnen nadelige gevolgen hebben voor de financiële markten en de economie in het algemeen. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd ertoe bij te dragen dat het vertrouwen in de financiële verslaggeving wordt hersteld. De AFM wordt daarom belast met de taak om actief toezicht te houden op de naleving van voorschriften van financiële verslaggeving door beursvennootschappen. Het is de taak voor de overheid in het algemeen – en de AFM in het bijzonder – om voor het publiek begrijpelijk te maken wat dat toezicht van de AFM op financiële verslaggeving concreet inhoudt. De AFM spant zich daar, blijkens haar hierboven genoemde rapportage over het pretoezicht, nadrukkelijk voor in. Voorts zijn in het wetsvoorstel enkele voorzieningen opgenomen waarmee is beoogd te voorkomen dat een ongewenste vermenging plaatsvindt tussen het toezicht op grond van het wetsvoorstel en andere aan de AFM opgedragen toezichttaken. Het betreft onder meer een geheimhoudingsplicht voor de AFM en een organisatorische en procedurele scheiding tussen het toezicht op financiële verslaggeving en andere toezichttaken. Hiermee kan onder meer de door de VVD-fractie vermelde onduidelijkheid worden tegengegaan.

Met betrekking tot de constatering van de VVD-fractie dat deze voorzieningen ertoe kunnen leiden de ene afdeling van de AFM een misstand zal kunnen kennen en een andere afdeling (die actie zou moeten ondernemen) niet, kan worden opgemerkt dat in de praktijk van het toezicht op financiële verslaggeving daarvan niet snel sprake zal zijn. Indien zich een misstand voordoet in een toezichtdomein dat aanpalend is aan het toezicht op financiële verslaggeving – bijvoorbeeld het toezicht op accountantsorganisaties of marktmisbruik – dan zal optreden van de AFM met betrekking tot die misstand – zeker na invoering van de Wft – in de openbaarheid kunnen komen. Daarmee kan een openbaar feit ontstaan in de zin van artikel 2 van het wetsvoorstel op grond waarvan het toezicht op de financiële verslaggeving kan aanvangen.

*De leden van de VVD-fractie vroegen naar de bereidheid om (ook) de Eerste Kamer periodiek te informeren over haar bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het verslag in dezen zou overigens ook op de rechtmatigheid van de taakuitoefening betrekking moeten hebben. Tevens merkten de leden op dat de periode van 5 jaar voor het eerste verslag erg lang is. Zij zouden het op prijs stellen als de regering het eerste – wellicht wat informelere – verslag na een periode van twee jaar uitbrengt.*

De bepaling met betrekking tot het periodiek uit te brengen verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht op financiële verslaggeving is afgeleid van de nagenoeg gelijklopende bepaling van artikel 1:27 van de voorgestelde Wet op het financieel toezicht (Wft)<sup>1</sup>. In lijn met die bepaling zal, mede naar aanleiding van opmerkingen van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, in artikel 22 van dit wetsvoorstel worden opgenomen dat het eerste verslag omtrent de doeltreffendheid en doel-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2005/06, 29 708, A.

matigheid zal worden uitgebracht drie jaar na inwerkingtreding van de wet. De aanpassing is voorzien in artikel 136 van de voorgestelde Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht (hierna: Invoerings- en aanpassingswet Wft)<sup>1</sup>. De regering is uiteraard bereid naast de Tweede Kamer ook de Eerste Kamer te informeren over haar verslag omtrent de doeltreffendheid en doelmatigheid. Met betrekking tot de opmerking dat de regering ook de rechtmatigheid van de taakoefening van de AFM dient te onderzoeken, zij opgemerkt dat dit geen taak is voor de regering en bovendien ook niet in lijn is met bedoeld artikel 1:27 van de Wft. Rechtmatige taakuitoefening is een verantwoordelijkheid die primair rust op de AFM zelf, waarbij de regering er overigens op vertrouwt dat de AFM haar taak rechtmatig zal uitoefenen, gelet op de beschikbaarheid bij de AFM van voldoende deskundige en zorgvuldige opererende medewerkers. Bovendien kunnen justitiabelen vermeende onrechtmatige taakuitoefening door de AFM in een concreet geval bij de rechter aan de orde stellen met gebruikmaking van de mogelijkheden die het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming daarvoor biedt.

## 2. Artikelen

*De leden van de VVD-fractie vroegen het begrip «aanmerkelijke verschillen» te verduidelijken danwel te kwantificeren.*

De bedoelde bepaling is letterlijk overgenomen uit artikel 1:14 van de Wft. In die bepaling is het element «aanmerkelijke verschillen» niet gekwantificeerd. De beoordeling van hetgeen onder «aanmerkelijke verschillen» wordt verstaan zal primair tot de eigen verantwoordelijkheid van de AFM behoren. Tussen de Minister van Financiën en de AFM bestaat overigens de werkafpraak dat de AFM (in elk geval) tweemaal per jaar, in het voor- en het najaar, de minister informeert over de stand van zaken met betrekking tot eventuele aanmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of in artikel 12 lid 5, waarin wordt gesproken over een doelmatigheidsverklaring van de accountant, niet tevens aandacht zou moeten worden besteed aan de rechtmatigheid en de doeltreffendheid.*

Ook op dit punt is aangesloten bij de Wet op het financieel toezicht. In artikel 136 van de Invoerings- en aanpassingswet Wft wordt erin voorzien dat het onderhavige wetsvoorstel op onderdelen tekstueel en inhoudelijk nog nauwer aansluit bij de Wft dan reeds het geval was.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat in artikel 18 lid 3 wordt gesproken over de toerekening van toezicht-handelingen aan «ondernemingen» en de door deze leden geformuleerde aanname dat met «ondernemingen» de instellingen van lid 1 zijn bedoeld, merkt de regering op dat deze aanname van de leden van de VVD-fractie juist is. Om misverstanden te voorkomen wordt het begrip «ondernemingen» in het derde lid in de eerder genoemde Invoerings- en aanpassingswet Wft vervangen door: effectenuitgevende instellingen.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of in artikel 20, lid 5 niet ook verwezen dient te worden naar het derde lid.*

Naar aanleiding van deze terechte opmerking zal in het vijfde lid van artikel 20 bij gelegenheid van de nota van wijziging op de Invoerings- en aanpassingswet Wft ook een verwijzing worden opgenomen naar het derde lid.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 368, nr. 2.

*De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uit te leggen waarom in artikel 23 niet ook is verwezen naar Hoofdstuk 2?*

In hoofdstuk 2 zijn geen voor (bestuursrechtelijk) bezwaar of beroep vatbare beslissingen opgenomen. Dit hangt samen met het uitgangspunt om te voorkomen dat er naast de civiele rechtsgang van de OK een bestuurlijksrechtelijke rechtsgang ontstaat. Om die reden worden bepalingen uit hoofdstuk 2 opgenomen in de zogeheten negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht. Het laatste valt op te maken uit artikel 24 van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat het wetsvoorstel enkele foute verwijzingen bevat – deze leden vroegen in dit kader aandacht voor artikel 7 en artikel 12, leden 4 en 5 – merkt de regering op dat de eerstgenoemde foutieve verwijzing reeds wordt hersteld in de eerder genoemde invoeringswet. In de nota van wijziging op de genoemde Invoerings- en aanpassingswet Wft zal de laatstgenoemde verwijzingsfout worden gerepareerd.

De nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie.

Hoogachtend,

De Minister van Financiën,  
G. Zalm