

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Financiën. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie en de PvdA-fractie voor hun vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord.

Aanleiding wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de algemene maatregel van bestuur, waarmee verschillende instellingen worden aangewezen als organisaties van openbaar belang in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties, nog niet is vastgesteld.

Medio 2015 is aangekondigd dat woningcorporaties (althans het merendeel), netbeheerders, grote pensioenfondsen en de grote instellingen voor het wetenschapsbeleid (KNAW, KB en NWO) zullen worden aangemerkt als organisaties van openbaar belang (oob's) in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Een dergelijk aanwijzing leidt er toe dat de uitvoering van wettelijke controles van de jaarrekening wordt onderworpen aan de strengste eisen. Deze eisen zijn aanvullend ten opzichte van de eisen die op grond van de Wta gelden voor reguliere wettelijke controles. De extra eisen die de Wta stelt aan wettelijke controles bij oob's richten zich vooral tot de controlerende accountants(organisaties), maar deels ook tot de aan te wijzen instellingen. Na de aankondiging van het besluit in 2015 is een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Daarbij is na de consultatie in april van dit jaar gebleken dat nadere aandacht moest worden besteed aan de goede inbedding van het besluit waar het gaat om de eisen ten aanzien van de auditcommissie die worden gesteld aan de instellingen. Hierbij is onder meer van belang dat deze eisen in de Wta momenteel alleen gelden voor vennootschappen in de private sector. Deze eisen zijn niet in alle gevallen passend voor (semi-)publieke instellingen. Daarnaast is in de consultatieperiode naar voren gekomen dat het overgangsrecht nader moest worden bezien om een zorgvuldige overgang naar het nieuwe regime te borgen. Door de noodzakelijke afstemming over deze en andere onderwerpen met een groot aantal bij dit proces betrokken partijen is vertraging ontstaan. Het besluit treedt zo spoedig mogelijk in werking.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke minister verantwoordelijk is voor het aanmerken van een controle als wettelijke controle in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

Op grond van het artikel 1, tweede lid, van de Wta, kan de controle van een financiële verantwoording, die verplicht is gesteld bij of krachtens een wettelijke bepaling, bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden aangemerkt als "wettelijke controle" in de zin van de Wta. De Minister van Financiën is de eerstverantwoordelijke minister voor een dergelijke amvb, maar een beslissing over de aanwijzing van een wettelijke controle wordt uiteraard voorbereid in samenspraak met de minister van het bij de aan te wijzen instelling betrokken departement. Een ontwerp van de amvb moet bovendien door alle ministers gezamenlijk in de ministerraad worden behandeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet raadzaam is om ook zorg- en onderwijsinstellingen van een zekere omvang aan te merken als organisaties van openbaar belang.

Eerder is besloten om onderwijs- en zorginstellingen niet aan te merken als oob's. Met de aanwijzing van het merendeel van de woningcorporaties, alle netbeheerders, grote pensioenfondsen en de grote instellingen voor het wetenschapsbeleid (KNAW, KB en NWO) wordt het aantal oob's aanzienlijk uitgebreid. Het is raadzaam om de effecten van de voorgenomen aanwijzing voor de aangewezen instellingen, accountantsorganisaties en de markt als geheel af te wachten, alvorens wordt overwogen om andere instellingen onder het oob-regime te brengen.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de conclusies van het rapport van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) van 28 juni 2017¹. Zij vragen of het voorliggende wetsvoorstel afdoende waarborgen bevat dat de oob-accountantsorganisaties alsnog en ten spoedigste het genoemde verandertraject realiseren. Daarnaast vragen zij of de regering het denkbaar acht dat de AFM van een of meerdere oob-accountantsorganisaties hun vergunning intrekt, omdat bij voortdurende niet wordt voldaan aan het genoemde verandertraject of omdat bij voortdurende onvoldoendes worden gescoord op de door hen uitgevoerde wettelijke controles.

Op 28 juni 2017 heeft de AFM een rapport gepubliceerd met uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de oob-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties. Ook in 2010 en 2014 heeft de AFM onderzoek naar de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big-4 accountantsorganisaties gepubliceerd. De AFM heeft op basis van beide onderzoeken in 2017 geconcludeerd dat (i) het verandertraject bij de acht onderzochte oob-accountantsorganisaties te langzaam gaat, en (ii) dat de kwaliteit van de onderzochte wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties niet op orde is. Daarbij merkt de AFM wel op dat het te vroeg is om te stellen dat de ingezette verandertrajecten, NBA-maatregelen en te implementeren nieuwe wetgeving op (middel)lange termijn wel of niet tot het gewenste effect zullen gaan leiden.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat maatregelen ter versterking van de governance van accountantsorganisaties en ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controles. Zo zorgt bijvoorbeeld het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht voor betere *checks and balances* tussen de verschillende organen waardoor de governance binnen de accountantsorganisatie wordt verbeterd. Het orgaan kan binnen de oob-accountantsorganisatie tegenwicht bieden tegen prikkels die de controlekwaliteit negatief kunnen beïnvloeden, zoals korte termijn belangen om winstgevendheid hoog te houden. Gelet hierop kan het instellen van een orgaan belast met het interne toezicht een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de wettelijke controle. Ook de introductie van de geschiktheidseis draagt bij aan het versterken van de governance van oob-accountantsorganisaties.

Naast bovengenoemde maatregelen wordt er meer gedaan om de kwaliteit van de wettelijke controles te verbeteren. Een pakket van maatregelen, bestaande uit implementatie van Europese regels, aanvullende wettelijke maatregelen in het

¹ het rapport van de AFM van 28 juni 2017¹ getiteld "Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht -uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de OOB-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties" van 28 juni 2017, te raadplegen via: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/rapporten>.

onderhavige wetsvoorstel, de implementatie en borging van de maatregelen in het NBA-rapport² en de vervolgstappen die de sector dient te zetten naar aanleiding van het eerste verslag van de Monitoring Commissie Accountancy³ en het AFM-rapport van 28 juni 2017, moeten leiden tot een duurzame gedrags- en cultuurverandering en daarmee tot een verhoging van de controlekwaliteit. Een duurzame gedrags- en cultuurverandering kan niet uitsluitend worden afgedwongen met wetgeving, maar moet vooral vanuit de sector en accountants zelf komen.

De AFM houdt druk op de accountantsorganisaties om te voldoen aan de normen voor kwaliteit en het veranderproces voortvarender door te voeren. Hiertoe zet de AFM passende interventies in die per organisatie kunnen verschillen. Daarnaast beraadt de AFM zich op verdere formele maatregelen naar aanleiding van het rapport van 28 juni 2017, deze afweging is aan de toezichthouder. Handhaving is daarbij voor de AFM geen doel op zich. De geconstateerde omvang en ernst van het probleem, vergt een aanpak waarbij de sector als geheel door een transitie- en verbeteringsproces moet gaan.

De effecten van het pakket van maatregelen op de beoogde cultuuromslag en de kwaliteit van de wettelijke controles moeten de komende jaren zichtbaar worden, onder meer in de rapportages van de AFM. Als dat in de toekomst niet het geval is, is het ook dan aan de AFM om af te wegen welke handhavingsmiddelen ingezet worden. De regering kan zich daarbij voorstellen dat als verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles uitblijft, dan ook de afweging in beeld komt of de vergunning moet worden ingetrokken als ultimatum remedium.

Inhoud wetsvoorstel

Verlenging verjaringstermijn tuchtrecht

De leden van de VVD- fractie vragen aan de regering vanaf welke datum de verjaringstermijn gaat gelden voor toekomstige klachten. Ook vragen deze leden zich af wat deze verlenging betekent voor zaken uit het verleden en voor zaken die nog onder de rechter zijn. Verder vragen zij hoe deze verlenging zich verhoudt tot de conclusie van de Erasmus Universiteit, die in de in opdracht van het ministerie uitgevoerde evaluatie van de wet namelijk stelt dat verlenging van deze verjaringstermijn niet nodig is.

Op dit moment bestaan er in het tuchtrecht voor accountants een subjectieve en een objectieve verjaringstermijn. Een klacht dient nu te worden ingediend binnen 3 jaar nadat de klager heeft geconstateerd of redelijkerwijs heeft kunnen constateren dat het handelen of nalaten van de accountant in strijd is met het bij of krachtens de Wta of de Wet op het accountantsberoep bepaalde of met het belang van een goede uitoefening van het accountantsberoep (subjectieve verjaringstermijn). In alle gevallen moet de klacht uiterlijk binnen 6 jaar nadat de gedraging heeft plaatsgevonden, worden ingediend (objectieve verjaringstermijn).

In de praktijk is gebleken dat vooral het vaststellen van het aanvangstijdstip van de subjectieve termijn van 3 jaar lastig is, terwijl met regelmaat klagers op basis van die termijn niet-ontvankelijk worden verklaard. De regering had in het wetsvoorstel daarom gekozen voor een verlenging van de verjaringstermijn, waarbij de subjectieve termijn van 3 jaar werd geschrapt. Daardoor zou in toekomstige zaken alleen nog de objectieve verjaringstermijn van 6 jaar gaan gelden.

² het rapport In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole, Werkgroep toekomst accountantsberoep, 25 september 2014, p. 39. Te raadplegen via <https://toekomst.nba.nl>.

³ Verslag Veranderen in het publiek belang, Monitoring Commissie Accountancy, 20 oktober 2016, te raadplegen via www.monitoringaccountancy.nl.

Als gevolg van het aangenomen amendement Nijboer/Aukje de Vries⁴ is de (objectieve) verjaringstermijn verlengd naar 10 jaar. Het amendement voorzag niet in een overgangstermijn. Voor klachten die voor de datum van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zijn ingediend, geldt op het moment van indienen van de klacht nog het huidige systeem met een subjectieve verjaringstermijn van 3 jaar en een objectieve verjaringstermijn van 6 jaar. Indien een dergelijke klacht niet-ontvankelijk zal worden verklaard op grond van de 3/6-jaarstermijn, terwijl nog geen 10 jaar zijn verstreken, dan zal het opnieuw indienen van die klacht, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, waarschijnlijk afstuiten op het *ne bis in idem*-beginsel. Hetzelfde geldt voor reeds afgedane klachtzaken, die op grond van de 3/6-jaarstermijn niet-ontvankelijk zijn verklaard, terwijl de nieuwe 10-jaarstermijn nog niet is verstreken.

Als gevolg van het gebrek aan overgangsrecht zou voor alle klachten die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet zijn ingediend, de verjaringstermijn van 10 jaar gelden. Dat zou betekenen dat vanaf die datum een klacht kan worden ingediend over vermeende tekortkomingen die betrekking hebben op gedragingen die ten tijde van het indienen van de tuchtklacht niet langer dan 10 jaar geleden hebben plaatsgevonden. Bij gebrek aan een overgangsbepaling zou het dan ook kunnen voorkomen dat een zaak die onder het huidige regime verjaard zou zijn, bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel alsnog herleeft doordat er een langere verjaringstermijn gaat gelden. De regering acht het, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokken accountant, onwenselijk dat een onder het huidige regime verjaarde klacht alsnog herleeft onder het nieuwe regime. Daarom zal de inwerkingtreding van onderdeel III A worden uitgesteld, en zal er zo spoedig mogelijk in een ander wetsvoorstel een overgangsbepaling ten aanzien van dit onderdeel worden opgenomen. De overgangsbepaling zal regelen dat de nieuwe verjaringstermijn van toepassing is op klachten ten aanzien van vermeende tekortkomingen die betrekking hebben op gedragingen die voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel hebben plaatsgevonden en welke klachten nog niet zijn ingediend bij de accountantskamer, tenzij deze klacht voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel al verjaard was.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de nieuwe verjaringstermijn van tien jaar zich verhoudt tot de wettelijke fiscale bewaartermijn van zeven jaar.

Op grond van artikel 52 lid 4 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen bestaat er een plicht voor administratieplichtigen om van hun vermogenstoestand en van alles betreffende hun bedrijf administratie te voeren en de daartoe behorende gegevensdragers te bewaren. Dit dienen zij op een dergelijke manier te doen dat te allen tijde hun rechten en verplichtingen en de voor de heffing van belasting overige van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken. De bewaartermijn bedraagt in beginsel 7 jaar. Er is geen direct verband tussen deze wettelijke fiscale bewaartermijn en de nieuwe verjaringstermijn van tien jaar in het accountantstuchtrecht.

Wel bestaat er op dit moment voor accountantsorganisaties een wettelijke verplichting om een controledossier van een wettelijke controle te bewaren gedurende ten minste zeven jaar nadat het dossier is afgesloten.⁵ Een vergelijkbare regel geldt volgens de beroepswetgeving van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) ingevolge artikel 8 van de Nadere Voorschriften Accountantskantoren terzake aan assurance verwante opdrachten (NVAK-aav) en artikel 15 van de Nadere Voorschriften Accountantskantoren terzake van assurance-opdrachten (NVAK-ass) en in de opvolgende regeling daarvan, artikel 25 Nadere voorschriften kwaliteitssystemen (NVKS). Dit betekent dat de

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 677, nr. 15.

⁵ Artikel 11 lid 6 Besluit toezicht accountantsorganisaties.

accountantsorganisatie na zeven jaar niet langer de verplichting heeft om het controledossier te bewaren. Dat neemt niet weg dat de accountantsorganisatie, met het oog op mogelijke tuchtklachten aan het adres van de bij het controledossier betrokken externe accountants, ervoor kan kiezen het controledossier langer te bewaren. Desalniettemin zal nader worden onderzocht of ook deze termijn naar 10 jaar dient te worden verlengd.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering om in te gaan op hoe de nieuwe termijn zich verhoudt tot de in andere landen geldende termijnen, zoals die in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland.

In Frankrijk is de Haut Conseil du Commissariat aux Comptes (H3C), een zelfstandig bestuursorgaan, verantwoordelijk voor het toezicht op de door accountantsorganisaties uitgevoerde wettelijke controles. De H3C is direct verantwoordelijk voor het verrichten van inspecties, onderzoeken, en handhaving bij accountants(organisaties) die controles verrichten bij organisaties van openbaar belang. De beroepsorganisaties verrichten op grond van een toezichtarrangement met H3C inspecties bij de niet-oob-accountants(organisaties). De H3C kan sancties opleggen aan accountants. Er geldt een verjaringstermijn van zes jaar ongeacht het type overtreding, geteld vanaf de dag dat de overtreding door de accountant heeft plaatsgevonden én indien gedurende die zes jaar geen actie is ondernomen om de overtreding te vinden, vast te stellen of de overtreder te bestraffen. Verder kunnen (ook buiten het wettelijke controledomein) disciplinaire maatregelen aan individuele accountants worden opgelegd door onafhankelijke regionale tuchtraden.

In Duitsland is de Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS), dat onderdeel is van het Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) en valt onder het Ministerie van Economie en Energie, de publiekrechtelijke toezichthouder op de door de accountantsorganisaties uitgevoerde wettelijke controles. APAS is direct verantwoordelijk voor inspecties, onderzoeken en handhaving bij oob-accountants(organisaties). Voor sancties die de APAS aan individuele accountants kan opleggen bestaat een verjaringstermijn van vijf jaar, geteld vanaf de dag van de accountantsverklaring. Deze periode kan echter meerdere malen gestuit worden en weer herleven. Daarom geldt een absolute verjaringstermijn van tien jaar. In Duitsland is de kwaliteitstoetsing bij niet-oob-accountants(organisaties) in beginsel belegd bij de Kommission für Qualitätskontrolle (KfQK) die is ingesteld door en onderdeel is van de beroepsorganisatie (de Wirtschaftsprüferkammer). De beroepsorganisatie kan disciplinaire maatregelen en boetes opleggen aan individuele accountants. Bij ernstige schendingen is uitsluitend de officier van justitie bevoegd om een zaak aanhangig te maken en kan alleen de rechter een sanctie opleggen. In een dergelijk geval wordt de verjaringstermijn opgeschort voor de duur van de strafrechtelijke procedure.

In het Verenigd Koninkrijk is de Financial Reporting Council (FRC) de onafhankelijke toezichthouder op accountants(organisaties). De FRC verricht inspecties en is verantwoordelijk voor de handhaving bij oob-accountants(organisaties). Beroepsorganisaties verrichten het toezicht op de niet-oob-accountants(organisaties). De FRC houdt voor dit gedeelte toezicht op de beroepsorganisaties. De FRC is eindverantwoordelijk voor het formuleren van standaarden, het verrichten van inspecties, onderzoeken en de handhaving. Bij handhaving door de FRC jegens individueel accountants geldt geen verjaringstermijn. In tuchtrechtelijke procedures die door de individuele beroepsorganisaties worden gevoerd is de verjaringstermijn afhankelijk van de zwaarte van de zaak.

In de Verenigde Staten houdt de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), een privaatrechtelijke non-profit organisatie opgericht bij de Sarbanes-Oxley Act uit 2002, toezicht op de accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat in de Verenigde Staten wettelijke

controles alleen worden uitgevoerd bij oob's/beursfondsen. Tevens formuleert de PCAOB standaarden. De PCAOB kan diverse disciplinaire maatregelen opleggen aan individuele accountants. De Sarbanes-Oxley Act kent geen verjaringstermijn bij de oplegging van sancties door de PCAOB. Overigens kent de algemene en permanente federale wetgeving van de Verenigde Staten (de U.S. Code) bij afwezigheid van een Act of Congress voor een actie, rechtszaak of procedure voor het afdwingen van een (civiele) boete of verbeurdverklaring jegens een persoon of eigendom in de Verenigde Staten, kortweg een verjaringstermijn van vijf jaar.⁶

Uit bovenstaande mag blijken dat de situatie met betrekking tot de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan individuele accountants er in de genoemde landen anders uitziet dan in Nederland.⁷ Het tuchtrecht voor accountants is wettelijk verankerd in Nederland. Dit is een andere situatie dan in Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, waar het tuchtrecht wordt overgelaten aan beroepsorganisaties. De genoemde mogelijkheden voor H3C, APAS, de FRC en de PCAOB om sancties op te leggen, gelden alleen voor accountants die wettelijke controles verrichten bij oob's of beursfondsen. De genoemde verjaringstermijnen gelden dan ook alleen voor die groep accountants, terwijl de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen verjaringstermijn geldt voor alle accountants, dus ook die accountants die geen wettelijke controles verrichten.

De leden van de VVD-fractie vragen of binnen de internationaal opgebouwde accountantsorganisaties fricties te verwachten zijn als gevolg van de verschillen tussen landen op het gebied van de verjaringstermijn.

Tuchtrechtspraak is gericht op het handhaven van beroepsnormen, die speciaal gericht zijn op de goede uitoefening van een bepaald beroep, en het handhaven van de eer en goede naam van een bepaalde beroepsgroep. Deze beroepsnormen zijn gericht tot een individuele externe accountant. Indien een partij meent dat een externe accountant klachtwaardig heeft gehandeld of nagelaten, kan hij een klacht indienen tegen deze externe accountant. Er is voor gekozen om in Nederland de verjaringstermijn voor in Nederland werkzame externe accountants te verlengen naar 10 jaar. Dat deze externe accountant mogelijk werkzaam is in een internationaal opgebouwde accountantsorganisatie, doet daar niets aan af. Voor het indienen van een tuchtrechtklacht moet immers worden gekeken naar vermeende tekortkomingen van een individuele externe accountant, niet van de gehele accountantsorganisatie. In dat verband geldt dat er internationaal sprake is van netwerken van naar nationaal recht opgebouwde accountantsorganisaties die ieder aan hun respectievelijke nationale eisen moeten voldoen.

Reacties consultatieversies

Uitbreiding van de geschiktheidseis

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering met de onderbouwing van de reikwijdte van de geschiktheidseis suggereert dat de werkzaamheden van accountantsorganisaties zonder OOB-vergunning geen (groot) maatschappelijk belang dienen?

In dit wetsvoorstel wordt een geschiktheidseis geïntroduceerd voor dagelijks beleidsbepalers, personen die fungeren als dagelijks beleidsbepaler van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie en personen belast

⁶ Alle informatie met betrekking tot de verjaringstermijnen in genoemde landen is afkomstig van de toezichthouders en/of beroepsorganisaties in die landen.

⁷ Zie in dit verband ook de brief van de Minister aan de Tweede Kamer over de rechtsbescherming van accountants en accountantsorganisaties (*Kamerstukken II 2016/17, 33 977, nr. 16*).

met het interne toezicht van accountantsorganisaties met een vergunning die mede strekt tot het verrichten van wettelijke controles van oob's. Hiermee wordt gewaarborgd dat de bestuurders en het bestuur als geheel de juiste prioriteiten stellen, ter zake kundig zijn en elkaar aanvullen, zodat alle voor een bestuur noodzakelijke competenties en vaardigheden aanwezig zijn. Dit geldt op gelijke wijze voor het orgaan dat belast wordt met het intern toezicht binnen de oob-accountantsorganisatie.

Gelet op het grote maatschappelijke belang van goed uitgevoerde wettelijke controles bij oob's, worden in dit wetsvoorstel maatregelen geïntroduceerd om de governance te versterken van de accountantsorganisaties die deze controles verrichten. Daartoe behoort de geschiktheidseis. De geschiktheidseis voor bestuurders en leden van het orgaan dat belast is met het intern toezicht, gaat gepaard met kosten voor de accountantsorganisatie die kandidaat-bestuurders en kandidaat-leden voor het orgaan dat belast is met het intern toezicht, door de AFM zal moeten laten goedkeuren. Met het oog op het doel van de introductie van de geschiktheidseis en in verband met genoemde kosten acht de regering het niet proportioneel dat deze geschiktheidseis ook wordt geïntroduceerd voor accountantsorganisaties die geen wettelijke controles verrichten. Daarom is ervoor gekozen om deze alleen te introduceren voor die accountantsorganisaties die wettelijke controles bij oob's verrichten.

Informatieverstrekking

De leden van de PvdA-fractie merken op dat diverse stakeholders hebben opgeroepen om in het wetsvoorstel een regeling op te nemen die erin voorziet dat uitgebreidere informatieverstrekking door de gecontroleerde onderneming over strategie en continuïteitsrisico's (inclusief een continuïteitsanalyse) wordt opgenomen in het jaarverslag of de jaarrekening van de onderneming, zodat de accountant hierover kan rapporteren aan het maatschappelijk verkeer. Een dergelijke regeling maakt geen onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel, omdat de bevindingen van de NBA over dit onderwerp vooralsnog worden afgewacht. De PvdA-fractie wenst te vernemen wie uiteindelijk een conclusie trekt, wie aan zet is om daar iets mee te doen en of het denkbaar is dat het advies van de NBA in een regeling wettelijk wordt verankerd. Daarnaast vragen zij waarom nog geen concluderend oordeel over dit vraagstuk is gekomen, terwijl er wel aanpassingen zijn gedaan aan diverse Regelingen jaarverslaggeving op dit vlak. Ten aanzien van informatieverstrekking spelen twee vragen een rol. Ten eerste gaat het om de vraag of het bestuur van een onderneming meer informatie moet verstrekken over strategie, continuïteitsrisico's en/of andere risico's. Vervolgens gaat het om de vraag of en, zo ja, in welke mate de accountant zekerheid dient te geven bij het bestuursverslag.

De Werkgroep Toekomst Accountantsberoep van de NBA heeft in haar rapport van 25 september 2014 voorgesteld om een onderneming te verplichten om in het bestuursverslag standaard een risicoparagraaf, een continuïteitsanalyse en corporate governance informatie op te nemen. Vervolgens zou de accountant, in een verklaring, een oordeel moeten geven over deze analyse van (de directie van) de onderneming. De NBA heeft daarop aangekondigd dit advies van de Werkgroep nader te zullen onderzoeken. In haar position paper van 22 juni 2016 heeft de NBA gepleit voor heldere verdeling van verantwoordelijkheden en aangekondigd een nieuw project op te starten.⁸ De NBA onderzoekt de komende jaren verder of het wenselijk is om accountants een aanvullende verantwoordelijkheid te geven bij de beoordeling van het bestuursverslag en de daarin opgenomen informatie over de continuïteit van de onderneming en het definiëren van de grootste risico's. In dit project wordt onder andere gekeken naar de beschikbaarheid van heldere normen

⁸ Position paper van NBA van 22 juni 2016: "Een relevant en betrouwbaar bestuursverslag": <https://www.nba.nl/nieuws-en-agenda/nieuwsarchief/2016/juni/nba-pleit-voor-relevant-en-betrouwbaar-bestuursverslag/>, of <https://www.accountant.nl/contentassets/2299eb1f2e594077be61668eac27d359/nba-position-paper---een-relevant--en-betrouwbaar-bestuursverslag---22-juni-2016.pdf>

en te toetsen criteria voor de verslaggeving door de onderneming, de verstrekking van zekerheid bij toekomstgerichte informatie en de bepaling welke (mogelijke) afwijkingen wel en niet materieel zijn. Ook de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), die verantwoordelijk is voor internationale controlestandaarden, heeft het onderwerp voor de komende jaren op de agenda staan.⁹ De Nederlandse projectgroep van de NBA heeft aangegeven het verstandig te vinden zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen, waarbij de NBA ook betrokken is.

Zoals de PvdA-fractie terecht opmerkt, is er al veel gebeurd op het gebied van informatieverstrekking over strategie, continuïteitsrisico en corporate governance. Over die onderwerpen moet al veel informatie in de jaarrekening en het bestuursverslag worden opgenomen. Ten eerste moet de onderneming, indien de continuïteit aan gerede twijfel onderhevig is, de invloed daarvan op het vermogen en resultaat in de toelichting uiteenzetten. Ten tweede moet in het bestuursverslag al "een evenwichtige en volledige analyse van de toestand op de balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten" gegeven worden, evenals "mededelingen gedaan omtrent de verwachte gang van zaken" waaronder de investeringen, de financiering en omstandigheden waarvan de ontwikkeling van de omzet en van de rentabiliteit afhankelijk is. Ook moet een beschrijving worden gegeven van "de voornaamste risico's en onzekerheden waarmee de rechtspersoon wordt geconfronteerd". Wanneer de onderneming gebruik maakt van financiële instrumenten, moeten de doelstellingen en het beleid inzake risicobeheer worden vermeld, waaronder het beleid inzake de afdekking van risico's, en moet aandacht worden besteed aan de prijs-, krediet-, liquiditeits- en kasstroomrisico's (artikel 2:391 leden 1-3 Burgerlijk Wetboek).

Sinds het hiervoor genoemde rapport van de NBA vermelden beursgenoteerde ondernemingen op grond van de herziene Corporate Governance Code 2016 in het bestuursverslag de materiële risico's en onzekerheden die relevant zijn voor de verwachting dat de continuïteit van de onderneming voor de komende twaalf maanden is gewaarborgd. Het betreft zowel gesignaleerde materiële tekortkomingen als materiële risico's en onzekerheden die redelijkerwijs zijn te voorzien op het moment dat de verklaring wordt gegeven. Het bestuur legt niet alleen verantwoording af over financiële risico's, maar ook over andere materiële risico's en over het risicomanagement dat de vennootschap daarop toepast. Met betrekking tot de vraag of en, zo ja, in welke mate de accountant zekerheid dient te geven bij het bestuursverslag geldt het volgende. Met ingang van boekjaren die zijn begonnen op of na 1 januari 2016 moet de accountant op basis van zijn kennis verkregen uit de jaarrekeningcontrole verklaren of hij materiële onjuistheden in het bestuursverslag heeft vastgesteld. Dit volgt uit een wijziging van de Europese jaarrekeningrichtlijn die met ingang van 1 november 2015 in Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is omgezet. Dat betekent dat de accountant ook de hiervoor geschetste onderdelen van de door de herziene Corporate Governance Code voorgeschreven informatie moet toetsen op materiële onjuistheden. Daarnaast heeft de NBA in 2016 de International Standard on Auditing 720 (ISA 720) in de (Nederlandse) Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) geïmplementeerd. Deze geeft een nadere uitwerking van wat op dit terrein van de accountant mag worden verwacht. Hieruit volgt dat de accountant zich bij het lezen van het bestuursverslag moet afvragen of dit overeenkomt met de kennis die hij van de onderneming heeft. De accountant moet naar al die zaken kijken waardoor de economische beslissingen van gebruikers kunnen worden beïnvloed. Uit NV COS 720 volgt expliciet dat de accountant de kennis die hij heeft verkregen bij de controle aanwendt bij het lezen en toetsen van het bestuursverslag.

⁹ <http://www.iaasb.org/projects/integrated-reporting>

Er vindt dus al informatieverstrekking plaats door het bestuur van een onderneming in de jaarrekening en het bestuursverslag over strategie, continuïteitsrisico's en/of andere risico's en de accountant neemt deze informatie mee in zijn controlewerkzaamheden. Ik zie dan ook op dit moment geen reden om hier in te grijpen. Die conclusie wordt ook ingegeven door de omstandigheid dat de jaarrekening en het bestuursverslag in grote mate worden beheerst door zelfregulering (de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving en de wettelijk verankerde Corporate Governance Code) en door wetgeving die in hoge mate Europees geharmoniseerd is. Het ligt daarom niet voor de hand om in Nederland op dit terrein een individuele koers te gaan varen, mede gezien de complexiteit van het onderwerp, de moeilijke vraagstukken die daarbij een rol spelen en het internationale speelveld.

De regering hoopt hiermee de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag afdoende te hebben beantwoord.

De Minister van Financiën,

W.B. Hoekstra