

# Openbaarmaking van het bestuursverslag door rechtspersonen in Nederland; duurzaamheid en XBRL vragen om deponeren bestuursverslag bij het handelsregister

Ralph ter Hoeven

Received 3 October 2021 | Accepted 6 November 2021 | Published 25 November 2021

## Samenvatting

In dit essay wordt betoogd dat het bestuursverslag gedeponerd dient worden bij het handelsregister zoals dat ook geldt voor de jaarrekening en de daarbij gevoegde controleverklaring. Momenteel is het conform Titel 9 Boek 2 BW ook mogelijk het bestuursverslag ter inzage van een ieder op het kantoor van de rechtspersoon te leggen respectievelijk de rechtspersoon te verzoeken het bestuursverslag op te sturen. Deze vorm van openbaarmaking blijkt in de praktijk niet goed te werken. Ook vanwege andere ontwikkelingen zoals standaardisering en digitalisering respectievelijk het belang van de in het bestuursverslag opgenomen duurzaamheidsinformatie, dienen alle openbaar te maken jaarstukken via het handelsregister te worden gepubliceerd. Dit vereist slechts een kleine wetswijziging.

## Relevantie voor de praktijk

Dit artikel draagt bij aan het inzicht dat een deel van de openbaar te maken bedrijfsinformatie niet goed beschikbaar is als gevolg van een door de wetgever toegepaste Lidstaatoptie. Onderzoekers die de kwaliteit van jaarverslaggeving onderzoeken en gebruik maken van geaggregeerde bedrijfsinformatie, dienen zich hier terdege van bewust te zijn. We hopen dat dit artikel bijdraagt aan de overtuiging dat Nederland deze Lidstaatoptie dient te laten vervallen en dat het bestuursverslag op volwaardige wijze openbaar gemaakt zal moeten worden.

## Trefwoorden

Bestuursverslag, Deponering, Publicatie, Handelsregister

## 1. Inleiding

In Nederland dienen meer dan 10.000 middelgrote en grote rechtspersonen naast de jaarrekening een bestuursverslag op te stellen en te publiceren. De overige bijna 600.000 kleine en micro-rechtspersonen zijn ontheven van deze plicht. De vrijstelling voor kleinere rechtspersonen tot het opmaken van het bestuursverslag komt voort uit opeenvolgende EU-Richtlijnen en is nadrukkelijk bedoeld om een evenwicht te vinden tussen de grootte van

de rechtspersoon, de daaruit voortkomende behoefte aan informatie van externe betrokkenen, de afstand van de betrokkenen tot de rechtspersoon en de administratieve lasten die met het opstellen van de jaarstukken gepaard gaan. Kortom, voor middelgrote en grote rechtspersonen (zeg maar zo vanaf EUR 12 miljoen omzet en 50 werknemers) bepaalt de Europese Unie dat naast de jaarrekening ook een bestuursverslag aan het publiek beschikbaar moet worden gesteld. En dat woord ‘beschikbaar’ staat centraal in deze bijdrage.

## 2. Inhoud bestuursverslag

Het bestuursverslag dient een getrouw beeld te geven en een evenwichtige en volledige analyse te bevatten van de toestand op balansdatum, de ontwikkelingen tijdens het boekjaar en de behaalde resultaten (art. 2:391 lid 1 BW). Het bestuursverslag geeft tevens een beschrijving van de belangrijkste risico's en onzekerheden waarmee de rechtspersoon wordt geconfronteerd. Interessant is dat al sinds de implementatie van de Vierde EEG-Richtlijn<sup>1</sup> in onze wet is opgenomen dat de analyse niet alleen financiële maar ook *niet-financiële prestatie-indicatoren* dient te bevatten. In het kader van 'integrated reporting' is het niet overdreven te stellen dat de wetgever al sinds lange tijd verwacht dat er bij iedere grote rechtspersoon op gecombineerde wijze (financieel en niet-financieel) een analyse dient plaats te vinden van de prestaties van de rechtspersoon.<sup>2</sup>

De wijze waarop over de niet-financiële indicatoren verslag moet worden gedaan was echter lange tijd niet nader bepaald, althans niet via wettelijke voorschriften. De Raad voor de Jaarverslaggeving heeft via RJ 400 Bestuursverslag en de aan dit hoofdstuk gerelateerde *Handreiking voor Maatschappelijke Verslaggeving* richtlijnen en aanbevelingen gegeven, maar de eerste wettelijke uitwerking kwam met de publicatie van het *Besluit bekendmaking niet-financiële informatie* van 14 maart 2017 (Besluit NFI). Het Besluit NFI geldt voor grote Nederlandse organisaties van openbaar belang met gemiddeld meer dan 500 werknemers over het boekjaar en met meer dan EUR 40 miljoen omzet. Het Besluit schrijft voor dat het beleid met betrekking tot het milieu, sociale en werknemerszaken, de eerbiediging van mensenrechten, anti-corruptie en omkoping dient te worden gepubliceerd.

### 2.1 Corporate Sustainability Reporting Directive en connectie bestuursverslag en jaarrekening

De opwaardering van niet-financiële informatie in het bestuursverslag kwam nadrukkelijk tot uiting op 21 april 2021 met de publicatie van de concept *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)<sup>3</sup> door de Europese Commissie (EC). Deze publicatie dient gezien te worden in de context van de Europese *Green Deal* en de enorme taakstelling die de EC op zich heeft genomen in het mitigeren van de klimaatrisico's. De CSRD herzielt het Besluit NFI en geeft zowel een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied (organisaties van openbaar belang en grote niet-beursgenoteerde rechtspersonen) als van de aard en omvang van te verstrekken informatie. De term niet-financiële informatie vervalt en wordt vervangen door duurzaamheidsinformatie. Verder is het van belang op te merken dat de mogelijkheid die nu nog bestaat om duurzaamheidsinformatie in een afzonderlijk verslag op te nemen komt te vervallen. In de toekomst dient duurzaamheidsverslaggeving hierdoor een verplicht onderdeel te worden van het bestuursverslag. De CSRD wijst

op de belangrijke en gewenste *connectie* tussen financiële informatie en duurzaamheidsinformatie die publicatie in hetzelfde verslag rechtvaardigt. De relatie die, zij het in bescheiden en niet uitgewerkte mate, al te vinden is in het genoemde artikel 391. De CSRD kent een zeer ambitieuze tijdlijn: gestreefd wordt om deze te laten ingaan voor boekjaren vanaf 1 januari 2023.

### 2.2 Digitalisering en standaardisering

Naast de voornoemde ontwikkeling, die ik gemakshalve onder de noemer breng van geïntegreerde verslaggeving, is er nog een andere ontwikkeling gaande die, in het kader van informatieontsluiting door ondernemingen en het nut daarvan voor de informatiegebruikers, van groot belang is. En dat betreft de voortschrijdende digitalisering en standaardisering van externe verslaggeving door rechtspersonen. Allereerst geldt dat sinds 2017 middelgrote rechtspersonen hun jaarrekening elektronisch moeten deponeren via XBRL. De verwachting is dat grote rechtspersonen volgen vanaf het boekjaar 2022. XBRL is een open standaard om gegevens uit te wisselen via het internet (HTML) en levert door het gebruik van een standaardindeling (taxonomie) een voordeel op in het geautomatiseerd verzamelen en verwerken van bedrijfsinformatie. Ook ondernemingen genoteerd op een gereguleerde beurs in de EU zijn inmiddels verplicht delen van hun jaarrekening via een elektronisch platform (ESEF) en via een vastgestelde taxonomie te deponeren via een XBRL-variant die (ook) voor de mens leesbare overzichten kan genereren. De bedoeling is dat vanaf het boekjaar 2022 de gehele geconsolideerde jaarrekening via XBRL gedeponerd wordt.

Ook de CSRD anticipeert op ontsluiting via een elektronisch platform voor niet alleen de jaarrekening maar tegelijkertijd ook het bestuursverslag. Het bestuursverslag dient voor dit doel eveneens via een taxonomie gestructureerd te worden zodat informatie-elementen aan een vastgestelde digitale kapstok kunnen worden opgehangen hetgeen het zoeken en vergelijken van informatie zal faciliteren. Zeker ten opzichte van het alternatief waar de gebruiker van de jaarrekening nu nog zijn toevlucht tot moet zoeken: het bellen of zelfs langsgaan bij het kantoor om het bestuursverslag aan te vragen respectievelijk in te zien. In termen van efficiëntie van data-analyse staan hier uitersten tegenover elkaar.

### 2.3 Tussenbeschouwing

Het bovenstaand overziend kan geconstateerd worden dat met ingang van het boekjaar 2022 respectievelijk 2023 een aantal belangrijke veranderingen op stapel staat in de ontsluiting van informatie door rechtspersonen. Verdere digitalisering van de publicatie van de jaarrekening van grote rechtspersonen (XBRL) en beursgenoteerde rechtspersonen (ESEF) en verdere uitbreiding van duurzaamheidsinformatie die in het bestuursverslag dient te worden opgenomen. Het maakt de wijze van openbaarmaking

van het bestuursverslag des te relevanter. Verwacht zou toch mogen worden dat alle informatie gelijktijdig op dezelfde wijze wordt aangeboden aan het maatschappelijk verkeer. Maar laat dit in Nederland nu niet het geval zijn.

### 3. Wijze van openbaarmaking bestuursverslag

Volgens artikel 2:394 lid 1 BW dient de jaarrekening gedeponeerd te worden bij het door Kamer van Koophandel beheerde handelsregister en is daarmee beschikbaar voor iedereen die deze wil inzien. Het bestuursverslag *kan* op gelijke wijze worden gepubliceerd maar het is ook toegestaan dit ‘ten kantore van de rechtspersoon ter inzage van een ieder te houden’ en op verzoek een volledig of gedeeltelijk afschrift van het bestuursverslag te verstrekken tegen maximaal de kostprijs (art.2:394 lid 4 BW). Deze bewoordingen in lid 4 getuigen van een pre-digitaal tijdperk en archiefonderzoek ter plaatse. Hierdoor bestaat er thans een onderscheid tussen bestuursverslag en jaarrekening in de wijze van openbaar maken. Het bestuursverslag en jaarrekening zijn moeilijker te verbinden indien het eerste document niet via het handelsregister wordt gedeponeerd. Zeker indien het opvragen of inzien van het bestuursverslag met de nodige moeite gepaard gaat. Hierop kom ik later in dit essay terug.

#### 3.1 Controleverklaring

De verbinding tussen jaarrekening en bestuursverslag wordt op basis van de huidige regelgeving wel aangebracht door de accountant in zijn controleverklaring. Sinds 2016 dient de accountant te verklaren dat het bestuursverslag niet alleen verenigbaar is met de jaarrekening maar ook vrij is van materiële fouten. Dit op basis van de informatie die hij tijdens zijn controle heeft opgedaan. Deze verklaring moet worden gedeponeerd bij het handelsregister. Het lijkt voor de hand te liggen om alle stukken die de accountant in zijn oordeel heeft meegenomen op gelijke wijze te publiceren ter wille van de informatiegebruiker die het geheel van informatie in zijn oordeel zal willen betrekken.

#### 3.2 Plicht tot openbaar maken

De plicht tot openbaarmaking van het bestuursverslag volgt uit de Europese Jaarrekeningrichtlijn (2013/34/EU) en daarvoor was deze plicht opgenomen in de Vierde EEG-Richtlijn van 25 juli 1978. In deze Richtlijnen was ook opgenomen dat de plicht slechts van toepassing is op middelgrote en grote rechtspersonen. De EEG/EU heeft Lidstaten de optie gegeven om publicatie mogelijk te maken door inzage op het kantoor van de rechtspersoon. In artikel 30.1 van de EU-Jaarrekeningrichtlijn wordt wel als voorwaarde voor deze vrijstelling gesteld dat het *gemakkelijk* moet zijn om een afschrift te verkrijgen tegen

ten hoogste de kostprijs. Opmerkelijk is dat het woord ‘gemakkelijk’ is toegevoegd ten opzichte van het verder gelijk luidende artikel in de Vierde Richtlijn (artikel 47 lid 1).<sup>4</sup> Vergoossen and Meershoek (2018) hebben uitgezocht dat naast Nederland alleen Luxemburg en Hongarije van deze Lidstaatoptie gebruik hebben gemaakt.<sup>5</sup>

#### 3.3 Praktijk van openbaarmaking bestuursverslag

In de praktijk wordt gretig gebruik gemaakt van de optie om het bestuursverslag op het kantoor te bewaren. Vergoossen and Van Beest (2019) zijn in hun onderzoek naar de beschikbaarheid van bestuursverslagen de wijze van deponering nagegaan bij 504 middelgrote en grote rechtspersonen. Slechts 36% deponeerde het bestuursverslag bij het handelsregister. Grote rechtsrechtspersonen bleken naar verhouding aanzienlijk vaker (65%) te deponeren dan middelgrote rechtspersonen (18%). Bij deze laatste groep rechtspersonen was een daling te constateren ten opzichte van een eerder onderzoek (Vergoossen and Meershoek 2018) naar de beschikbaarheid van bestuursverslagen over het boekjaar 2015. De onderzoekers brengen deze daling in verband met de introductie van XBRL dat vanaf het boekjaar 2017 geldt. Van de 146 middelgrote rechtspersonen die het bestuursverslag over het boekjaar 2015 hebben opgenomen in de gedeponeerde jaarstukken hebben 42 rechtspersonen voor wat betreft het boekjaar 2017 niet meer de handelsregistreroute gekozen.<sup>6</sup> Te vrezen valt dat eenzelfde effect zal optreden als grote rechtspersonen dienen over te gaan op deponering van de jaarstukken via XBRL tenzij een verplichting door de Europese Unie bij het effectief worden van de CSRD ook wordt opgelegd voor de deponering van het bestuursverslag. Gebeurt dat echter niet dan kan de verplichte deponering via XBRL een aan haar doel tegengesteld effect krijgen: de kwaliteit van ontsluiting van informatie in het bestuursverslag vermindert doordat meer rechtspersonen kiezen voor het ter inzage leggen van dit document op het kantoor.

#### 3.4 Beschikbaarheid van ter inzage gelegde bestuursverslagen in de praktijk

Het ten kantore deponeren moet beschouwd worden als een wijze van openbaarmaking. Het kantoor fungeert feitelijk als verlengstuk van het handelsregister. Niet echt efficiënt maar er wordt in ieder geval aan het maatschappelijk verkeer geen informatie onthouden. Maar het gemakkelijk toegang krijgen tot het bestuursverslag is zeker geen vanzelfsprekendheid. Uit onderzoek van Vergoossen and Van Beest (2019) blijkt dat in bijna de helft van de gevallen simpelweg niet gereageerd wordt op een (herhaaldelijk gedane) aanvraag voor het inzien van het bestuursverslag. Bovendien zijn de bestuursverslagen die wel kunnen worden ingezien van mindere kwaliteit vergeleken met de gedeponeerde controlegroep. Het gaat nogmaals om informatie die op zijn minst ter inzage zou moeten staan ‘voor een ieder’ (art. 2:394 lid 4 BW).

Dat de helft van de rechtspersonen niet reageert op het verzoek van de onderzoekers is ronduit schokkend zoals ik ook in *Het Financieele Dagblad* van 17 september 2021 heb betoogd.<sup>7</sup> De zeven illustraties die Vergoossen and Van Beest (2019) hebben opgenomen als bewijs van de slechte beschikbaarheid van het bestuursverslag, geven aan dat het bestuur van de rechtspersonen de mening is toegedaan dat het bestuursverslag feitelijk een intern document is en dat de leiding zelf bepaalt aan wie het verslag wordt verstrekt. Dit is flagrant in strijd met zowel de tekst van EU-Richtlijn als de Nederlandse wettekst in het al aangehaalde vierde lid van artikel 394. Ook dient de rechtspersoon volgens ditzelfde lid bij het handelsregister een melding te maken dat het bestuursverslag op het kantoor ter inzage ligt.

### 3.5 Herstel van ernstige tekortkomingen in bestuursverslag

Uit een recente uitspraak van de accountantskamer<sup>8</sup> blijkt verder dat de wijze van deponering ook van invloed kan zijn op de wijze waarop het maatschappelijk verkeer wordt geïnformeerd over een gebleken ernstige tekortkoming in het bestuursverslag. De accountantskamer wijst erop dat de fouterstelprocedure van artikel 2:362 lid 6 BW niet alleen geldt voor de jaarrekening maar ook voor het bestuursverslag. De procedure komt erop neer dat zo snel mogelijk de foutcorrectie in een apart document moet worden gedeponerd bij het handelsregister en dat deze voorzien moet zijn van een verklaring van de accountant. Maar deze fouterstelprocedure geldt niet voor bestuursverslagen die ten kantore ter inzage worden gehouden. De accountantskamer redeneert dat het bestuursverslag nu eenmaal niet bij het register is gedeponerd. Het vervangen van de originele versie op het kantoor zelf zou dan kunnen volstaan. Zoals Dieleman (2021) terecht in zijn annotatie bij deze uitspraak opmerkt, kan deze versie dan evenwel blijven circuleren zonder dat de lezer weet dat deze ernstig tekortschiet in het geven van een getrouw beeld. Het handelsregister bevat immers geen vermelding die hem hierop opmerkzaam maakt.

## 4. Slot

Nederland heeft bij de implementatie van de Vierde EEG-Richtlijn bijna 40 jaar geleden gekozen om van de Lidstaatoptie gebruik te maken dat bestuursverslagen naast de deponering bij het handelsregister ook ter inzage op het kantoor kunnen liggen. Vanwege:

- het toegenomen belang van de in het bestuursverslag opgenomen informatie, met een steeds grotere nadruk op duurzaamheidsbeleid en duurzaamheidsrisico's;
- de toegenomen wens om de doelen, prestaties en risi-

- co's op geïntegreerde wijze te kunnen beoordelen;
- de daarmee samenhangende relatie tussen informatie in de jaarrekening en het bestuursverslag;
- de uit de controleverklaring blijkende relatie tussen de documenten, waaronder een oordeel over de verenigbaarheid van het bestuursverslag met de jaarrekening en oordeel over het al dan niet voorkomen van materiële onjuistheden in bestuursverslag;
- de fouterstelprocedure in geval het bestuursverslag ernstig tekort schiet;

pleit ik met Vergoossen and Meershoek (2018) en Vergoossen and Van Beest (2019) voor het schrappen van de in artikel 394 lid 4 verwerkte Lidstaatoptie waardoor het bestuursverslag tezamen met de jaarrekening en de controleverklaring bij het handelsregister dient te worden gedeponerd.

Vanuit een gezamenlijk en gelijk Europees speelveld beredeneerd zou dit het beste kunnen door de Lidstaatoptie in de EU-Jaarrekeningrichtlijn zelf te schrappen waardoor Hongarije, Nederland en Luxemburg hun wet zullen moeten aanpassen. Gezien alle veranderingen vanaf 1 januari 2022, lijkt dit boekjaar het meest geschikt als ingangsboekjaar voor de deponeringsplicht. Wet-technisch is dit vrij eenvoudig te bereiken omdat het gaat om het schrappen van een aan de Lidstaten gegeven optie. De doorhaling van de optie zou er dan als volgt uit kunnen zien in Boek 2 Titel 9 van ons Burgerlijk Wetboek.

Artikel 394 lid 4:

*Gelijktijdig met en op dezelfde wijze als de jaarrekening wordt een in de zelfde taal of in het Nederlands gesteld exemplaar van het bestuursverslag en van de overige in artikel 392 bedoelde gegevens openbaar gemaakt. Het voorafgaande geldt, behalve voor de in artikel 392 lid 1 onder a en f genoemde gegevens, niet, indien de stukken ten kantore van de rechtspersoon ter inzage van een ieder worden gehouden en op verzoek een volledig of gedeeltelijk afschrift daarvan ten hoogste tegen de kostprijs wordt verstrekt; hiervan doet de rechtspersoon opgave ter inschrijving in het handelsregister.*

Naar mijn mening is de kosten-batenanalyse van deze wijziging niet moeilijk uit te voeren. De administratieve kosten van het opstellen en laten controleren van het bestuursverslag zijn al gemaakt vanwege de reeds bestaande wettelijke verplichting hiertoe. De administratieve kosten kunnen zelfs dalen omdat de rechtspersoon geen tijd meer hoeft te besteden aan inzageverzoeken en verzoeken om het bestuursverslag op te sturen. De maatschappelijke baten zijn evident. Een betere ontsluiting van belangrijke bedrijfsinformatie. Ik hoop hiermee een voorzet voor deze wijziging te hebben gegeven. Wie in het politieke speelveld wil het doelpunt scoren?

- 
- **Prof. dr. R.L. ter Hoeven RA** is hoogleraar Externe Verslaggeving aan de Rijksuniversiteit Groningen en partner bij Deloitte Accountants.
- 

## Noten

1. 7 december 1983.
2. Middelgrote rechtspersonen behoeven op grond van artikel 2:397 lid 8 BW geen aandacht te besteden aan niet-financiële prestatie-indicatoren in het bestuursverslag. Dat laat onverlet dat niet-financieel gerelateerde risico's (zoals samenhangende met het klimaat) wel degelijk vermeld moeten worden indien deze tot de voornaamste risico's en onzekerheden behoren. Vermelding van deze voornaamste risico's en onzekerheden is immers verplicht voor iedere rechtspersoon die een bestuursverslag moet opstellen.
3. Proposal for a Directive of the European Parliament and of The Council amending Directive 2013/34/EU, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting. COM/2021/189 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0189>
4. Mij is onbekend of deze aanpassing nog nader is gemotiveerd door een van de betrokken Europese commissies of organen bij de totstandkoming van deze Richtlijn maar vermoedelijk is er een band met een overweging in de considerans van deze Richtlijn (alinea 39) waarin Lidstaten sterk wordt aangeraden om openbaarmaking langs elektronische weg te regelen zodat deze 'gemakkelijker te raadplegen en te gebruiken zijn'. Ook in deze considerans wordt dus nadrukkelijk een koppeling gelegd tussen ontsluiting bestuursverslag en de elektronische wijze van deponering.
5. Tijdens de parlementaire behandeling van de Vierde EEG-Richtlijn heeft de Minister slechts een feitelijke mededeling gedaan dat het gestelde in artikel 394 (destijds lid 5) overeenkomt met de Vierde EEG-Richtlijn. (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 326, nr. 3, pagina 32). Ook tijdens de parlementaire behandeling van de EU-Jaarrekeningrichtlijn heb ik geen Ministeriële toelichting gevonden die ziet op de Lidstaatoptie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 176, nr. 3). En de toevoeging van het woord 'gemakkelijk' in artikel 30 lid 1 van EU-Jaarrekeningrichtlijn is naar mijn beste weten niet aan de orde gekomen tijdens de parlementaire behandeling en heeft ook niet geleid tot een verandering in de wettekst (i.c. art. 2:394 lid 4 BW).
6. Vergoossen and Van Beest (2019), paragraaf 3, invloed XBRL.
7. Het Financieele Dagblad, vrijdag 17 september 2021, pagina 25.
8. Uitspraak Accountantskamer, d.d. 9 april 2021, ECLI:NL:TACAKN:2021:26.

## Literatuur

- Dieleman A (2021) Annotatie – Bestuursverslag schiet tekort — lessen voor bestuur en accountant. Annotatie bij Accountantskamer 9 april 2021, ECLI:NL:TACAKN:2021:26. Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht 2021 (3, september): 106-110.
- Vergoossen RGA, Van Beest F (2019) Beschikbaarheid en kwaliteit van het bestuursverslag van grote en middelgrote rechtspersonen. Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie 93(5/6): 139-147. <https://doi.org/10.5117/mab.93.35799>
- Vergoossen RGA, Meershoek AWJ (2018) De gedeponeerde jaarstukken van controleplichtige rechtspersonen. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 92(3/4): 97-109. <https://doi.org/10.5117/mab.92.24968>.