

Toezicht op inzicht

Martin Hoogendoorn

'Het lijkt mij dus niet vol te houden dat de komst van IFRS betekent dat regels het gaan winnen van het inzicht. Integendeel zelfs.' (J.H.M. Willems, voorzitter Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam) Vanaf de jaarrekeningen 2006 gaat het dan eindelijk gebeuren: het lang verwachte toezicht op de jaarrekeningen van ondernemingen, uit te voeren door de



Autoriteit Financiële Markten (AFM). Eind oktober 2005 heeft het Ministerie van Financiën het voorstel voor de Wet toezicht financiële verslaggeving (WTFV) openbaar ge-maakt. De Eerste Kamer heeft inmiddels het voorstel goedgekeurd. Hiermee wordt in Nederland aan-gesloten bij een al in vele landen bestaande cultuur van toezicht. Het is mede een uitvloeisel van de toepassing van IFRS in Europa, waarbij 'endorsement' (goedkeuring door de EU) en 'enforcement' (toezicht) belangrijke ingrediënten zijn. Coördinatie van het toezicht in Europa vindt plaats door het Committee of European Securities Regulators (CESR), naar verwachting een voorloper van één centrale Europese toezichthouder (Delger en Koster, 2006).

Het toezicht op de financiële verslaggeving is een ingrijpende verandering in de Nederlandse verslaggevingscultuur. Tot nu toe hing de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving af van de onderneming en de controlerend accountant, met de mogelijkheid van corrigerend optreden door de rechter (Onder-

nemingskamer en Hoge Raad). In dit raamwerk wordt de AFM nu ingevoegd.

Een voor de hand liggend voordeel van toezicht is dat er op de kapitaalmarkt meer vertrouwen ontstaat in de verslaggeving van ondernemingen. Zelfs al zou de AFM geen gebreken constateren, dan nog is het preventieve effect van de AFM niet te onderschatten ('Zou de AFM dit goed vinden?'). Het is net als met accountantscontrole: de toegevoegde waarde daarvan kan niet worden afgemeten aan het aantal malen dat een niet-goedkeurende verklaring wordt afgegeven. Het is vooral de mogelijkheid van een niet-goedkeurende verklaring die een onwillende ondernemingsleiding in het gareel kan houden. Voor de AFM betekent dit dat hun succes niet kan worden afgemeten aan het aantal malen dat corrigerend wordt opgetreden. Het bestaan alleen al van serieus toezicht is een vorm van disciplineren. Maar hoe gaat dat serieuze toezicht eruit zien?

Bij het uitvoeren van het toezicht worden primair jaarrekeningen bestudeerd. Hierbij zullen ongetwijfeld vragen en onduidelijkheden ontstaan. Een zekere belemmering in het functioneren van de AFM is dat deze vragen en onduidelijkheden niet zonder meer mogen worden voorgelegd aan de onderneming. Ondernemingen mogen alleen door de AFM worden ondervraagd als er redenen zijn voor twijfel (op basis van de jaarrekeningen of op basis van andere openbare feiten en omstandigheden). Naar mijn mening is dat een forse drempel, een drempel die ongetwijfeld is ingebouwd om een zeker evenwicht te vinden tussen de kosten en baten van toezicht. Als de AFM daarom ondernemingen benadert, betekent dit dat er een zekere twijfel bij de AFM aanwezig is over de juiste toepassing van de regels (met name IFRS). Het spreekt vanzelf dat de twijfel nader moet worden onderbouwd. Het oordeel van twijfel over de juistheid van de jaarrekening heeft bij ondernemingen, en accountants,

Prof. dr. M. Hoogendoorn is partner bij Ernst & Young Accountants, hoogleraar Externe Verslaggeving aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorzitter van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

een niet te onderschatten effect. Blijkbaar is, naar de voorlopige mening van de AFM, de jaarrekening onvoldoende transparant geweest of hebben onderneming en accountant IFRS niet op de juiste wijze toegepast. Daarbij is van belang dat de AFM (terecht) heeft aangegeven niet zelf IFRS te interpreteren. Dat betekent voor mij dat de AFM iedere verdedigbare interpretatie van IFRS door de onderneming accepteert, ook als hierdoor een zekere mate van onvergelykbaarheid ontstaat tussen ondernemingen. Ook ga ik ervan uit dat de AFM de subjectieve oordelen en schattingen van de ondernemingsleiding accepteert, tenzij deze als niet aanvaardbaar mogen worden aangemerkt.

De door de AFM geuite twijfel kan door de onderneming worden weggenomen. Daarbij is het van het grootste belang dat ondernemingen hiervoor voldoende tijd beschikbaar hebben om tot een goed onderbouwd antwoord in de richting van de AFM te komen.

Na de reactie van de onderneming, treedt een volgende fase in. Het kan zijn dat de twijfel is weggenomen, en in dat geval zal het vaak raadzaam zijn de blijkbaar ontstane onduidelijkheid in een volgende jaarrekening op te heffen. Dit is een belangrijke kwaliteitsverbeterende factor van het toezicht, ook al blijkt dat niet voor de buitenwereld. Het kan echter ook zijn dat de AFM aan de onderneming mededeelt dat de twijfel niet is weggenomen, en daarbij een aanbeveling voegt dat de onderneming een openbaar bericht uitbrengt over de door de AFM geconstateerde gebreken in de jaarrekening. Dit kan al dan niet leiden tot een aanpassing van voorgaande jaarrekeningen (restatements). Onder IFRS zal reeds herziening van de jaarrekening noodzakelijk zijn bij een *materiële* fout, dat wil zeggen een situatie waarin het inzicht zodanig tekortschiet dat de gebruikers niet meer tot een juiste oordeels- en besluitvorming komen. Dit is anders dan de Nederlandse regelgeving, waar dergelijke herzieningen alleen plaatsvinden in het geval van *fundamentele* fouten (een situatie waarin het inzicht *in ernstige mate* tekortschiet). Ook al om deze reden is de kans op herzieningen van de jaarrekening door de introductie van IFRS vergroot.

Maar wat als de onderneming het niet met het oordeel van de AFM eens is? Dan heeft de AFM de mogelijkheid naar de Ondernemingskamer (OK) te gaan om aldaar de gevraagde correcties af te dwingen. Om geloofwaardig te blijven, ligt het voor de hand dat de AFM van die mogelijkheid gebruik maakt. De rechter heeft dus uiteindelijk het laatste woord. In dat verband

is de lezing van de voorzitter van de OK, Willems (2004), bij het uittreden van collega Rien Van Hoepen als vennoot van de maatschap Deloitte Accountants, interessant. Het citaat bovenaan deze column vat zijn visie kernachtig samen: hij verwerpt een systeem van 'box ticketing'. De AFM heeft niet dezelfde rol als de Amerikaanse op naleving van regels gerichte Securities and Exchange Commission (SEC), het blijft hier gaan om een principles-based approach. Hieruit kan worden afgeleid dat – naar de mening van Willems – het toezicht van de AFM niet een toezicht is op regels, maar een toezicht op inzicht. Naar mijn mening betekent dit dat het toezicht gericht moet zijn op uitsluitend gebreken van materiële aard, zoals ook Minister Zalm, in zijn nota van antwoord voor de Eerste Kamer (21 september 2006), aangeeft. Met andere woorden: het gaat uiteindelijk om het opsporen van die gevallen waarin de jaarrekening *niet* een zodanig inzicht verschaft dat een derde zich een verantwoord oordeel heeft kunnen vormen. En dat sluit uitstekend aan op de doelstelling van het toezicht: het vergroten van het vertrouwen van de kapitaalmarkt in de verslaggeving van ondernemingen. ■

Literatuur

- Delger, André J., en Paul M. Koster (2006), Europese afstemming over de toepassing van IFRS door toezichthouders op de financiële verslaggeving, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 80, no 11 (november), pp. 543-549.
- Willems, J.H.M. (2004), Tussen de regels: het inzicht van de rechter (enige opmerkingen over regels en rechtsvinding), in: *De onstuitbare opmars van IFRS in de polder. Vaarwel inzicht, welkom regels?*, redactie Deloitte & Touche, pp. 12-21.