

Het institutionele kader van de jaarverslaggeving in Nederland

Prof. Dr. J. Klaassen

Inleiding

De hoofdlijn van het institutionele kader van de jaarverslaggeving van ondernemingen bestaat in ons land uit een systeem van raamwetgeving waarin bewust slechts hoofdlijnen van de financiële verslaggeving van ondernemingen zijn geregeld. Deze wetgeving vormt weliswaar dwingend recht, maar de naleving wordt overgelaten aan het initiatief van belanghebbenden die hun recht kunnen halen bij de Ondernemingskamer (OK); in cassatie bij de Hoge Raad. In dat systeem fungeert de accountant als eerste beoordelaar of de wetgeving behoorlijk is toegepast, omdat hij niet-nakoming van de wettelijke bepalingen in zijn verklaring moet melden.

Vanuit de erkenning dat de wetgever slechts een raamregeling heeft getroffen, is op grond van de verwachting, uitgesproken door de minister van Justitie, het Tripartiete Overleg tot stand gekomen, dat later is omgezet in de Raad voor de Jaarverslaggeving. Een taak van dit orgaan is de in de praktijk toegepaste verslaggevingsalternatieven te toetsen op hun aanvaardbaarheid in de zin van de wet. Hoewel de Raad in de loop der tijden door het onderscheid tussen stellige en andere uitspraken, meer gewicht is gaan toekennen aan zijn eigen uitspraken, bleven deze toch het karakter van dringende aanbevelingen behouden.

Zij werden dus niet verplichtend voor ondernemingen en accountants werden niet gehouden afwijkingen van RJ richtlijnen in de accountantsverklaring te vermelden.

Wij stellen ons in dit betoog ten doel te beoordelen of dit institutionele kader, zoals hiervoor in hoofdlijnen geschetst, aan de volgende eisen voldoet:

- 1 Maakt het goede verslaggeving mogelijk en laat het voldoende ruimte aan vernieuwing?
- 2 Werpt het voldoende hindernissen op tegen slechte verslaggeving?
- 3 Indien 2 negatief wordt beantwoord, welke wegen staan dan open:
 - meer gedetailleerde wetgeving;
 - meer gedetailleerde Accounting Standards;
 - strengere accountants;
 - meer/betere controle op naleving van regels.

Wat betreft vraag 1

Het huidige wettelijk kader van de jaarverslaggeving in ons land wordt gekenmerkt:

- door een aantal wettelijke doelbepalingen,
- door weinig concrete waarderingsvoorschriften,
- door vrij gedetailleerde voorschriften omtrent disclosure (detailinformatie en toelichting).

Dit stelsel, aangevuld met RJ richtlijnen, laat ruimte tot goede verslaggeving. Immers onderne-

Prof. Dr. J. Klaassen is vennoot van KPMG Klynveld Kraayenhof & Co Accountants en hoogleraar in de Bedrijfseconomie (Kosten- en Winstbepalingsvraagstukken) aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

mingen worden nauwelijks belemmerd, omdat de voorschriften met betrekking tot de te verstrekken informatie minimumregels zijn en omdat er weinig concrete waarderingsvoorschriften zijn.

Ook nieuwe ontwikkelingen worden door de huidige wettelijke regelingen niet belemmerd, terwijl wanneer dat nodig is de concrete wettelijke informatievoorschriften opzij worden gezet door algemene doelbepalingen, verwoord in artikel 362. Daarin wordt immers bepaald dat van de bepalingen in de wet *moet* worden afgeweken, indien dat noodzakelijk is voor het verstrekken van informatie die nodig is voor een verantwoorde oordeelsvorming (lid 4).

Ook de RJ richtlijnen zijn niet zodanig geformuleerd dat deze goede verslaggeving bemoeilijken. Slechts in enkele gevallen laten zij iets toe wat buitengewoon moeilijk verdedigbaar is, vanuit het oogpunt van goede verslaggeving.

Naar mijn mening geldt dit met name voor rechtstreekse vermogensmutaties als het gaat om pensioenverbeteringen en wijzigingen in het belastingtarief. De RJ heeft dit onderwerp op dit moment in behandeling. Dus de huidige regels zouden kunnen wijzigen. Ook het verantwoorden van effecten van stelselwijzigingen buiten het resultaat om is, zo lijkt mij, in sommige gevallen moeilijk te verdedigen. Overigens hebben de RJ richtlijnen ongetwijfeld een kwaliteitsbevorderend effect. Zij geven aan bepaalde blinde vlekken in de wet een interpretatie waardoor sommige mogelijkheden toelaatbaar, en andere niet-aanvaardbaar worden verklaard.

Er wordt wel gesteld dat de kwaliteit van de jaarverslaggeving van een aantal grote Nederlandse ondernemingen goed is. Die kwaliteit wordt dan gewoonlijk afgemeten aan de informatie over allerlei elementen die in de jaarverslaggeving zijn verwerkt. En voorts wordt die kwaliteit beoordeeld aan de hand van Angelsaksische normen in vergelijking met de verslaggeving van ondernemingen in andere landen.

Er zijn overigens ook onderzoeken die erop wijzen, dat de jaarverslaggeving van vooral kleinere ondernemingen niet in alle opzichten aan de wetgeving voldoet, terwijl ook zo nu en dan de OK heeft geconcludeerd dat concrete jaarrekeningen

op belangrijke punten voorbeelden van slechte verslaggeving waren.

Verder moet worden opgemerkt dat een belangrijke kwaliteitsbevorderende factor van Nederlandse jaarverslaggeving bestaat uit het institutionele aspect dat de jaarverslaggeving niet onderworpen is aan fiscale normen, zoals bijvoorbeeld in Duitsland het geval is.

Uiteraard mag een accountant in dit kader niet nalaten te wijzen op het feit dat accountantscontrole een sterk kwaliteitsbevorderende werking kan hebben en heeft. Deze werking is overigens voornamelijk preventief, en ook voor zover zij curatief is, is zij onzichtbaar. Men leest niet in de jaarrekening: wij wilden het zó doen, maar dat vond de accountant niet goed. Overigens ook als adviseur kan de accountant een positieve bijdrage aan de kwaliteit van de verslaggeving leveren.

Vraag 1: 'Maakt het institutionele kader goede verslaggeving mogelijk en laat het voldoende ruimte voor vernieuwing' moet dus positief worden beantwoord.

Wat betreft vraag 2

De tweede vraag 'Werpt het institutionele kader voldoende hindernissen op tegen slechte verslaggeving' kan helaas slechts minder positief worden beantwoord.

Allereerst zou men wellicht denken dat de wetgeving tegen slechte verslaggeving een hindernis opwerpt, doordat de algemene doelstellingsbepalingen zo'n prominente plaats in de wet innemen (artikel 362 lid 1 t/m 4). Deze algemene doelstellingsbepalingen zijn echter naar mijn mening niet volledig effectief, omdat de algemene begrippen 'verantwoord oordeel', 'vermogen', 'resultaat', 'inzicht in solvabiliteit', 'liquiditeit' en, evenals de in artikel 384 lid 6 gestelde eis van 'gegronde redenen voor stelselwijzigingen', niet een vast omliggende en uniforme inhoud hebben.

Vele deskundigen stellen er een eer in om met elkaar over vorengenoemde begrippen van mening te verschillen. En dat leidt ertoe dat er allerlei discussies plaatsvinden over de vraag of een voor een bepaald geval, of met het oog op

een bepaald belang, bedachte wijze van toerekening van kosten en opbrengsten respectievelijk waardering van activa en passiva, wel of niet leidt tot een verantwoord oordeel over vermogen en resultaat.

Als de wet zelf niet voldoende aanknopingspunten biedt voor de bestrijding van slechte verslaggeving die het gevolg zou kunnen zijn van onvoldoende invulling van wettelijke regels, zou men zich kunnen afvragen of de andere componenten van het institutionele kader, te weten:

- de Raad voor de Jaarverslaggeving,
- de OK, of
- de accountants die een verklaring bij de jaarrekening geven,

dan niet in staat zijn afdoende tegen slechte verslaggeving te strijden.

De positie van de Raad voor de Jaarverslaggeving is in het totaal van het institutionele kader niet sterk. Ondernemingen zijn namelijk niet gebonden aan uitspraken van de Raad. Uiteindelijk is in de praktijk beslissend of verdedigbaar is dat een bepaalde vorm van verslaggeving niet strijdig is met wettelijke bepalingen. En de werkelijke toets of dat verdedigbaar is vindt uiteindelijk plaats bij de rechter. Een uitspraak van de RJ is wel van belang, maar in veel gevallen zijn RJ uitspraken niet erg concreet, terwijl tevens veel nieuwe ontwikkelingen (nog) niet door de RJ zijn behandeld. Men denke aan: off balance financing, hybride vormen tussen eigen en vreemd vermogen, diverse andere financieringsinstrumenten, cash-flow overzichten en dergelijke.

De niet al te restrictieve inhoud, en het incompleet zijn van de regels, is ongetwijfeld vooral te verklaren uit de geschiedenis en de werkwijze van de RJ. Zij heeft zich niet ten taak gesteld voorop te lopen, en door de op consensus gerichte wijze van besluitvorming heeft iedere delegatie feitelijk een veto-recht.

Strijdigheid met uitspraken, al dan niet stellig, van de Raad voor de Jaarverslaggeving levert nog geen harde indicatie op dat daarmee strijdigheid met de wet ontstaat.

Zoals dat gezegd is de OK, de instantie die is belast met jurisprudentie inzake het jaarrekening-

recht, de aangewezen instantie om te beoordelen of jaarrekeningen al of niet aan de wettelijke eisen voldoen.

Deze instantie komt echter slechts zelden in het geweer. Het lijkt wel alsof de gebruikers van financiële informatie of de jaarverslaggeving zo goed vinden dat zij er geen behoefte aan hebben om die ter toetsing voor te leggen bij de OK of slechte verslaggeving zo onbelangrijk vinden dat zij om die reden die niet laten toetsen, dan wel vanwege de omvang van de kosten van het voorleggen van een geschil aan de OK, onvoldoende belang hebben bij dergelijke uitkomsten.

Geconcludeerd kan worden dat de OK als instrument van wetshandhaving betrekkelijk weinig betekent vooral sinds SOBI niet meer actief als klager optreedt en dat zij als instantie om het brede wettelijke kader nader in te vullen en tot meer concrete normen te komen dan die welke in de wet zijn neergelegd, zeer weinig betekenis heeft.

De belangrijkste reden daarvoor is naar mijn mening dat de primaire taak van de OK is geschillen tussen een belanghebbende en de onderneming die een jaarverslag heeft opgemaakt te beslechten. Dat leidt er toe dat principiële discussies over de bedoeling van wetsartikelen betrekkelijk weinig in het kader van de rechtspraak van de OK worden gevoerd.

Dat betekent tevens dat de wijze waarop klachten worden geformuleerd, bepalend is voor de discussie over die regels. Om vorengenoemde reden is de OK als instrument voor het nader invullen van de brede en breed geformuleerde wettelijke bepalingen inefficiënt en niet effectief.

Dit is geen verwijt aan de OK, maar het is een constatering dat de combinatie van brede normen plus jurisprudentie van de OK alleen reeds door de taakformulering van de OK tot weinig nadere invulling van die brede normen leidt. De mislukte pogingen van de procureur generaal om 'in het algemeen belang' zaken aan te spannen, hebben aan de betekenis van de OK uiteraard niet bijgedragen.

Wij zouden nu nog over accountants kunnen praten als laatste bastion voor bestrijding van slechte verslaggeving. Hun wettelijke taak is te toetsen of

de jaarverslaggeving aan de wettelijke vereisten, inclusief de algemene doelbepalingen, voldoet. In die gevallen waarbij deskundigen zeer van mening verschillen over de inhoud van allerlei fundamentele begrippen zoals wij hiervoor hebben genoemd, in gevallen waar de wetgeving weinig aanknopingspunten biedt en bij het ontbreken van formeel gezag van de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, hebben de accountants in Nederland niet altijd de behoefte met een beroep op maatschappelijke spelregels zelfstandig te verklaren, dat een bepaalde verslaggevingsnorm niet deugt.

Dit te meer niet zolang de gebruikers zo weinig hebben getoond dat in concrete gevallen slechte verslaggeving heeft plaatsgevonden respectievelijk dat zij groot belang hechten aan goede verslaggeving. Dat neemt niet weg dat accountants in zeer veel gevallen toch op grond van kennelijke onverdedigbaarheid van standpunten van ondernemingen bepaalde verslaggevingsvoorstellen afwijzen. Maar in die gevallen waarin redeneringen dat bepaalde vormen van verslaggeving aan wettelijke eisen voldoen niet goed zijn te weerleggen respectievelijk voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, is de kans groot dat dergelijke redeneringen door de accountant niet worden afgekeurd, behoudens ingeval van misleiding.

Het vorenstaande overziende hebben wij de neiging vraag 2 'Werpt het institutionele kader voldoende hindernissen op tegen slechte verslaggeving' met 'neen' te beantwoorden, zij het dat het aantal situaties in Nederland waarbij slechte verslaggeving overduidelijk aan het licht treedt, uiterst beperkt is.

Wat betreft vraag 3

De derde vraag luidt: Welke wegen staan open om mogelijkheden voor de bestrijding van slechte verslaggeving te vergroten?

Allereerst zou men kunnen denken aan meer gedetailleerde wetgeving. Wij zijn daarvan een tegenstander. Recente initiatieven tot wijzigingen in Titel 9 hebben aangetoond dat politici voornamelijk vanuit het belang dat zij aan andere maatschappelijke facetten hechten, zoals criminali-

teitsbestrijding, tot voorstellen voor betere verslaggeving komen. Het zijn dan ook geen voorstellen voor betere verslaggeving, maar voorstellen voor gelegenheidswetgeving ter bereiking van andere doeleinden, waarbij de vraag of daardoor de jaarverslaggeving verbetert, secundair is. Meer gedetailleerde wetgeving zou bovendien buitengewoon frustrerend zijn voor de ontwikkelingen die volop aan de gang zijn.

De tweede mogelijkheid zou zijn meer gedetailleerde verslaggevingsregels, respectievelijk regels die minder keuzemogelijkheden open laten, bijvoorbeeld van de Raad voor de Jaarverslaggeving op voorwaarde dat die meer gezag zouden hebben dan de huidige regels. Ik constateer en voorspel dat de Raad voor de Jaarverslaggeving niet geneigd is (respectievelijk zal zijn) meer gedetailleerde verslaggevingsregels te ontwerpen. Allereerst niet, omdat het de vraag is wie ter bereiking van goede verslaggeving of ter bestrijding van slechte verslaggeving belang heeft bij gedetailleerde regels zeker indien de status van die regels niet hoog is. Ten tweede niet omdat met de huidige werkwijze van de RJ waarbij slechts Richtlijnen tot stand komen indien elk van de drie delegaties met de tekst ervan instemt (consensus) geen gedetailleerde regels zullen ontstaan.

Verder is van belang dat de doelstellingen van de verslaggeving, en de behoefte aan regelgeving ter bevordering van goede verslaggeving niet voor alle soorten ondernemingen dezelfde zijn.

De Angelsaksische benadering van verslaggevingsregels gaat ervan uit dat financiële verslaggeving dient voor 'decision making by investors and creditors'. Om die reden is verslaggeving vooral gericht op vergelijkbaarheid en uniformiteit tussen ondernemingen. Deze benadering is wellicht in het belang van aandeelhouders, maar voornamelijk indien de aandelen ter beurse zijn genoteerd. In dat verband is van belang dat internationale verslaggevingseisen worden ontwikkeld door het IASC in de hoop die via effectenbeurzen van toepassing te doen zijn voor ondernemingen, wier effecten aan de beurzen genoteerd zijn. En met de sterke internationalisering van beurzen zou via die weg wellicht voorzien

kunnen worden in zowel nationaal als internationaal vergelijkbare financiële informatie.

Het lijkt mij echter niet noodzakelijk voor het bereiken van goede verslaggeving dat dezelfde financiële informatie nodig voor belanghebbenden bij zeer grote ondernemingen ook door niet ter beurse genoteerde ondernemingen wordt verstrekt respectievelijk op dezelfde wijze door alle ondernemingen wordt ingevuld.

Bij de niet ter beurse genoteerde ondernemingen vormen verantwoording en dividendbeslissingen de belangrijkste gebruikersdoelen van de jaarverslaggeving. Voor die ondernemingen is het huidige wettelijke kader, gericht op verantwoording en bescherming van de belangen van de belanghebbenden, naar mijn mening een goed uitgangspunt. Vergelijkbaarheid speelt in dat kader een uiterst geringe rol, maar gerechtvaardigde belangen bij goede informatie respectievelijk het voorkomen van misleiding moeten worden gehonoreerd.

De huidige RJ Richtlijnen zouden als richtsnoer in het algemeen, voor de verslaggeving door niet internationaal georiënteerde en niet ter beurse genoteerde ondernemingen gebruikt kunnen blijven.

RJ Richtlijnen kunnen op termijn bezien, alleen nog een stuk gezag voor internationaal opererende ondernemingen hebben als zij meer dan thans aansluiten op de Angelsaksische benaderingswijze, zoals die thans ook in het IASC wordt gevolgd, waarbij arbitraire keuzes worden gemaakt tussen verschillende verslaggevingsmethoden, vooral ter wille van uniformiteit en vergelijkbaarheid. De RJ komt ongetwijfeld op korte termijn voor de vraag te staan of zij deze benadering wil volgen.

Een volgende, in de inleiding genoemde mogelijkheid zou zijn dat accountants strenger op de naleving van regels zouden toezien dan thans het geval is. Deze mogelijkheid is slechts een theoretische. De speelruimte van accountants wordt bepaald door de geformuleerde maatschappelijke spelregels, en de status van die regels. Naarmate de kennis van externe verslaggeving in het bedrijfsleven zich verbreidt, zal terecht steeds meer van accountants gevraagd worden waarom

zij een bepaalde vorm van verslaggeving niet acceptabel achten. Bij gebrek aan duidelijk geformuleerde regels, en ingeval er verschillende bedrijfseconomische opvattingen zijn, is het illusoir te verwachten dat accountants bijzonder streng optreden. Slechts ingeval van misleiding en ingeval van strijdigheid met regels die een duidelijke maatschappelijke status hebben kunnen zij door middel van de accountantsverklaring slechte verslaggeving tegengaan.

Waarborgen dat uitgevaardigde regels worden nageleefd zijn op zich even belangrijk als regelgeving waarin voorschriften worden gegeven.

Deze waarborgen krijgen in tijden waarin door schandalen de indruk ontstaat dat de financiële informatie in het algemeen niet zo goed is, een extra actualiteitswaarde. In Nederland zijn wij niet zo goed in het waarborgen van de naleving van regels. Institutionele waarborgen tegen slechte verslaggeving vereisen:

- snelle signalering,
- gerichtheid op formulering van algemene uitspraken,
- openbaarheid.

De OK is als orgaan dat waarborgen tegen slechte verslaggeving verschaft naar mijn mening ongeschikt. De procedure is te log, te landurig en te kostbaar, gezien de belangen die moeten worden gediend. Bovendien leiden uitspraken van de OK zelden tot algemene beginselen, die als maatschappelijke spelregels zijn op te vatten.

Wellicht kunnen wij een voorbeeld nemen aan het recent in Groot-Brittannië geïntroduceerde systeem, waarbij een Review Panel constateert of een jaarrekening een misleidend beeld van de financiële situatie en het resultaat geeft, mede op basis van Accounting Standards die een nadere invulling van algemene wettelijke normen inhouden. Indien het Panel constateert dat dat het geval is, krijgt de onderneming een verzoek tot wijziging van haar jaarrekening.

Ingeval van weigering volgt een proces. Een dergelijk Panel dat op eigen initiatief en/of op basis van klachten zou kunnen optreden kan sneller dan een rechter tot een oordeel komen, zodat wijziging van de jaarrekening nog zinvol is. Voorts

kan een dergelijk Panel beter dan de OK (in de huidige wettelijke regeling) tot formulering van algemene beginselen komen. Een dergelijk systeem aangepast aan de Nederlandse cultuur, waarbij de OK als beoordelaar in tweede instantie zou kunnen fungeren, heeft ongetwijfeld ook als preventieve werking dat ondernemers er rekening mee gaan houden, en accountants niet of althans minder in onzekerheid verkeren over de van kracht zijnde maatschappelijke spelregels. Uiteraard is er alleen voldoende draagvlak voor een reorganisatie van het huidige institutionale kader en voor een nieuwe opzet indien in brede kring de overtuiging bestaat dat thans te veel

slechte verslaggeving voorkomt. Ik heb niet de indruk dat dat laatste thans het geval is.

Literatuur

- Richtlijnen voor de accountantscontrole*, Hoofdstuk 5.03 De accountantsverklaring.
- Dr. Mr. P. W. Huizinga, De Raad voor de Jaarverslaggeving en de werknemers, *MAB*, maart 1987, pp. 102-114.
- Dr. S. J. Majoor, *The Economics of Accounting Regulation. Effects of Dutch accounting Regulation for public accountants and firms*, proefschrift RU Limburg 17 mei 1991.
- C. Nobes and R. Parker, *Comparative International Accounting*, third edition, 1991.
- D. J. Tonkin, *World Survey of Published Accounts*, Lafferty Publication 1989.