

Verankering van de RJ-richtlijnen in Titel 9 is niet in het publiek belang

Gert-Peter den Hollander

Received 12 September 2025 | Accepted 28 November 2025 | Published 6 February 2026

Samenvatting

Kwalitatief hoogwaardige principle-based jaarrekeningwetgeving voldoet tenminste aan de eisen zoals opgenomen in de EU-richtlijn, is parlementair getoetst en goedgekeurd, en leidt niet tot overmatige belasting van ondernemingen. De RJ-richtlijnen voldoen niet aan die criteria. Derhalve is wettelijke verankering van de RJ-richtlijnen in Titel 9 niet in het publiek belang.

Trefwoorden

Raad voor de Jaarverslaggeving, Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, NL-GAAP, EU-richtlijn 2013/34/EU, Titel 9 Boek 2 BW

Ik beperk mijn commentaar op het stuk van Ter Hoeven (Ter Hoeven 2025) tot de overwegingen (pro en contra) in paragraaf 7 van zijn essay en drie aanvullingen daarop (contra) die mijns inziens niet mogen ontbreken.

1. Contra – Lastenverzwaring

Dit aspect blijft onverkort geldig, en misschien nog wel nadrukkelijker dan in 2002, toen de voorgestelde vermelding van de RJ-richtlijnen in art. 362 werd geschrapt in het kader van de beperking van de administratieve lasten. Overweging 4 uit de EU-richtlijn (2013/34/EU) zegt immers: ‘De boekhoudwetgeving van de Unie moet een juist evenwicht vinden tussen de belangen van de adressaten van een financieel overzicht en het belang van ondernemingen om niet overmatig te worden belast met verslagleggingsregels.’ Kortom: Titel 9 moet voldoen aan de EU-richtlijn, en ook niet meer dan dat (afgezien van ‘bijkomende informatie’, zoals besproken onder punt 2).

2. Contra – De RJ dient niet de normen te bepalen

Volgens Ter Hoeven degradeert de RJ in die situatie naar een adviesgroep, en promoveert de EU-richtlijn naar ‘de facto’ EU-GAAP. Ter Hoeven kent kennelijk geen betekenis toe aan het feit dat de EU-richtlijn het eindresultaat is van inspraak (van de lidstaten), juridische en parlementaire toetsing (in het Europese parlement), waarbij de lidstaten (inclusief Nederland) overeen zijn gekomen om hun wetgeving ten minste in overeenstemming te brengen met de EU-richtlijn. Lidstaten kunnen meer verplichtingen opleggen aan ondernemingen, andere dan kleine ondernemingen, dan voortvloeiend uit de richtlijn.¹ Dat houdt dus in dat NL GAAP beperkt blijft tot de ‘bijkomende informatie’ die de wetgever noodzakelijk acht voor het geven van een getrouw beeld. Het lijkt me vanzelfsprekend dat dergelijke ‘bijkomende informatie’ instemming behoeft van het Nederlandse parlement.

Ter Hoeven merkt op dat veel verslaggevingsvraagstukken niet worden gedekt door de EU-richtlijn. Op het eerste gezicht lijkt dat een terecht punt. Echter, art. 384 lid 1 BW stelt dat een onderneming zich bij de keuze van grondslagen moet laten leiden door art. 362 lid 1-4. Hoewel op de formulering van deze bepalingen het nodige valt af te dingen (en zij deels afwijken van de EU-richtlijn), bieden zij voldoende aanknopingspunten voor de analyse van de door hem genoemde onderwerpen, zeker als rekening wordt gehouden met het substance over form principe² zoals opgenomen in art. 6, lid 1 onder h van de EU-richtlijn.

Ter Hoeven stelt dat het niet meer toepassen van de RJ-richtlijnen zorgt voor onvergelijkbare jaarrekeningen. Ik deel zijn vrees niet, omdat de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de EU-richtlijn leiden tot een jaarrekening die geacht wordt een getrouw beeld te geven (eventueel aangevuld met ‘bijkomende informatie’).

3. Contra – Dit is niet zo bedoeld door de wetgever

Ter Hoeven heeft gelijk als hij zegt dat codificatie van verslaggevingsregels internationaal voortschrijdt, maar in Nederland is dat maar deels het geval: hoewel al in de 4^e EEG-richtlijn (daterend uit 1978) stond dat de jaarrekening ‘duidelijk en overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn’ moet worden opgesteld, bleef de Nederlandse wetgever in art. 362 lid 1 koppig vasthouden aan de niet-gedefinieerde normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd.³ Ook bij de implementatie van de EU-richtlijn (uit 2013) werd fout op fout gestapeld (Den Hollander 2017), ondanks scherpe kritiek van (o.a.) de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht, in haar advies van 20 april 2015.⁴ Al 45 jaar hanteert Titel 9 een ‘open’ norm voor de jaarrekening, terwijl die norm gedetailleerd is voorgeschreven in de 4^e EEG-richtlijn (en diens opvolger, de EU-richtlijn). Dat geldt ook voor het ontorechte gebruik van ‘vereiste inzicht’, terwijl zowel de 4^e EEG- als de EU-richtlijn ‘getrouw beeld’ vooropstelt.⁵

De oplossing is dus eenvoudig: laat de wetgever overgaan tot een richtlijnconforme implementatie van de EU-richtlijn in Titel 9, en de codificatie van verslaggevingsregels is daarmee geregeld (en bovendien in overeenstemming gebracht met Europees gemaakte afspraken), zodat Nederlandse jaarrekeningen beter vergelijkbaar zijn met die van andere Europese ondernemingen. Het aanwijzen van de RJ als secundaire regelgever is een suboptimale oplossing.

Ik wijs er in dit verband op dat uit openbare bronnen niet blijkt dat de RJ deze (en andere) tekortkomingen in Titel 9 onder de aandacht van de wetgever heeft gebracht.⁶ Toch curieus, als het de primaire doelstelling van de RJ is om de kwaliteit van de externe verslaggeving te bevorderen.

4. Pro – Onduidelijkheid over de status en rol van de RJ-richtlijnen wordt weggenomen

Ik heb de indruk dat de status van de RJ-richtlijnen ondertussen wel duidelijk is: de RJ-richtlijnen hebben geen wettelijke basis, maar bieden tot op zekere hoogte steun aan de praktijk. Het Parket bij de Hoge Raad formuleerde het als volgt in 2009:⁷ “De RJ-richtlijnen zijn dus een ‘belangrijk oriëntatiepunt’ en ‘gezaghebbende kenbronnen’ van hetgeen ‘in het maatschappelijk verkeer aanvaardbaar’ is in de zin van art. 2:362(1) BW, maar zij zijn niet beslissend.”

Juristen kwalificeren de richtlijnen (mijns inziens) terecht als een ‘lagere particuliere norm’, aangezien bij de totstandkoming ervan geen sprake is geweest van juridische en parlementaire toetsing (c.q. instemming). Ter Hoeven merkt op dat Beckman in 1980 vond dat het Tripartiete Overleg moest streven naar een wettelijke status. Niet onvermeld mag blijven dat Beckman in 2002 (Beckman and Van der Zanden 2002) een radicaal ander standpunt innam: met Van der Zanden was hij uitermate kritisch over het verlenen van een wettelijke basis aan de RJ-richtlijnen.

5. Pro – Een NL GAAP voor grote en middelgrote rechtspersonen biedt voordelen

Dit is ook beoogd door de EU-richtlijn,⁸ maar in Nederland slechts deels bereikt vanwege de (op onderdelen zeer) gebrekkige implementatie door de Nederlandse wetgever. Dat zorgt dus voor mindere kwaliteit en minder consistente jaarrekeningen (punt 1 van Ter Hoeven). Onzekerheid over het toegepaste stelsel (punt 2) is niet relevant in Nederland, aangezien art. 362 lid 10 BW vraagt om vermelding van het toegepaste stelsel. Ook punt 3 van Ter Hoeven is niet relevant, aangezien Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen EU-IFRS moeten toepassen (en niet de uitgebreidere US GAAP voor publieke ondernemingen).

Een richtlijnconforme implementatie van de EU-richtlijn in Titel 9 heeft voordelen voor opstellers, gebruikers en controleurs van jaarrekeningen, omdat deze beter vergelijkbaar en meer consistent zijn. Het is daarvoor niet noodzakelijk om de RJ aan te wijzen als secundaire (of primaire) regelgever.

6. Pro – Het maatschappelijk verkeer dient gratis toegang te hebben tot de normen

Dat lijkt zinvol, maar is geen argument⁹ om de RJ een wettelijke status te geven. Terzijde: meerdere accountantskantoren stellen hun NL GAAP-handboeken gratis

ter beschikking. Het staat de RJ natuurlijk vrij om dat ook te doen.

Naast de 6 overwegingen van Ter Hoeven zijn de volgende aspecten ook relevant voor de analyse:

7. Contra – Het ‘zorgvuldig proces’ van de RJ is niet transparant

RJ-vergaderingen zijn niet openbaar, vergaderstukken en notulen worden niet gepubliceerd, ontvangen commentaren worden als vertrouwelijk beschouwd als de indiener daarom vraagt en niet wordt gemotiveerd waarom afwijkende opvattingen terzijde worden gelegd. Ter Hoeven merkt op dat ‘sporen van hoe is omgegaan met commentaar’ zijn te vinden in Ten Geleides en dat de RJ ‘ook hier’ niet echt kan tippen aan de ‘feedback’-documenten van de IASB.

Ik beschouw dit als een onoverkomelijke tekortkoming: de totstandkoming van de normen van de RJ is niet toetsbaar, en daarmee onvoldoende zorgvuldig om te kunnen dienen als substituut voor (juridische en parlementaire toetsing bij de totstandkoming van) wettelijke normen voor verslaggevingsvoorschriften.

8. Contra – Stellige uitspraken en aanbevelingen van de RJ zijn strijdig met bepalingen in Titel 9 (en de EU-richtlijn)

Dit punt is niet nieuw, en werd ook al in 2002 (bij de behandeling van de IAS-verordening) gemaakt door Beckman en Van der Zanden (Beckman and Van der Zanden 2002). Een recente bloemlezing van RJ-bepalingen die strijdig zijn met Titel 9-voorschriften is in juli 2025 gepubliceerd op accountant.nl (Den Hollander 2025). De RJ meent

al meer dan 2 decennia dat haar normen voorrang hebben op wetten die door het Nederlandse parlement zijn goedgekeurd.

De strijdigheden geven aan dat er aanpassingen nodig zijn in het ‘zorgvuldig proces’ van de RJ inzake de totstandkoming van RJ-richtlijnen.

9. Contra – De absolute betekenis van de normen van de RJ is minder groot dan Ter Hoeven aangeeft

Over de RJ-normen zei Timmermans (NIVRA 1983) bij de implementatie van de 4^e EEG-richtlijn in Titel 9 al het volgende: ‘Deze normen zijn veeleer een hulpmiddel dat moet worden aangewend, indien de wet in een concreet geval geen antwoord geeft hoe het vereiste inzicht¹⁰ moet worden verschaft.’ Dat standpunt is in 2009 nog eens bevestigd door het Parket bij de Hoge Raad.¹¹

Dat is mijns inziens een terechte conclusie en benadrukt ook het belang van een richtlijnconforme implementatie in Titel 9: een limitatieve opsomming van toe te passen voorschriften in Titel 9 voorkomt discussie over ‘algemeen aanvaardbare normen’ die niet in Titel 9 zijn gedefinieerd.

10. Conclusie

Kwalitatief hoogwaardige principle-based jaarrekeningwetgeving voldoet ten minste aan de eisen zoals opgenomen in de EU-richtlijn, is parlementair getoetst en goedgekeurd, en leidt niet tot overmatige belasting van ondernemingen. De RJ-richtlijnen voldoen niet aan die criteria. Derhalve is wettelijke verankering van de RJ-richtlijnen in Titel 9 niet in het publiek belang.

■ **G-P. den Hollander RA – Gert-Peter** is directeur van Everest Advies in Bilthoven.

Noten

1. Art. 4 lid 5 van de EU-richtlijn.
2. Ten onrechte niet in Titel 9 opgenomen (wel door de RJ in alinea 110.116).
3. Een erfenis van de uit 1970 daterende Wet op de Jaarrekening van Ondernemingen, die geen enkele bepaling kende voor waarderingsgrondslagen.
4. Te raadplegen op <https://www.knb.nl/cms/streambin.aspx?requestid=6de746d9-e7a2-44e8-a33d-70d039bf511e>.
5. Art. 4 lid 3 van de EU-richtlijn. Het inziensvereiste ontbreekt in de 4^e EEG- en EU-richtlijn.
6. Integendeel, in een brief d.d. 23 mei 2018 van de RJ aan het ministerie van Justitie en Veiligheid met ‘Opmerkingen bij wetgeving’ worden verschillen tussen Titel 9 en de EU-richtlijn nadrukkelijk buiten beschouwing gelaten. Te raadplegen op <https://www.rjnet.nl/nieuws-en-agenda/nieuwsarchief/2018/juli/brief-opmerkingen-bij-wetgeving/>
7. ECLI:NL:PHR:2009:BG5866
8. Met name overweging 16, 20 en 21 van de EU-richtlijn.

9. Vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in ECLI:NL:RVS:2019:4257
10. Timmermans gebruikt abusievelijk 'vereiste inzicht' in plaats van 'getrouw beeld'. Zie noot 5.
11. Zie noot 7.

Literatuur

- Beckman H, Van der Zanden P (2002) Het toestaan van internationale verslaggevingsstandaarden in jaarrekeningen van Nederlandse rechtspersonen. *Ondernemingsrecht* 2002-7.
- Den Hollander G-P (2017) Implementatie van jaarrekeningrichtlijn 2013/34 in Titel 9: te snel en niet zorgvuldig; eindresultaat is onvoldoende. *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht* 2017-1.
- Den Hollander G-P (2025) RJ-bepalingen die strijdig zijn met Titel 9; een bloemlezing. www.accountant.nl, juli 2025. [Te raadplegen op:] <https://www.accountant.nl/vaktechniek/2025/7>
- NIVRA (1983) Actueel jaarrekeningenrecht – Het wetsontwerp tot aanpassing aan de Vierde EEG-Richtlijn inzake jaarrekening en jaarverslag. NIVRA geschrift 30, september 1983.
- Ter Hoeven R (2025) Naar een wettelijke status voor de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving? *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 99(3): 121–131. <https://doi.org/10.5117/mab.99.161039>