

STRATEGIENOTA RAAD VOOR DE JAARVERSLAGGEVING 2005 EN VERDER

Samenvatting

De Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) ziet voor zichzelf ook vanaf 2005 een belangrijke rol weggelegd bij het bevorderen van de kwaliteit van de jaarverslaggeving, met daarbij twee hoofddoelstellingen: het opstellen van Richtlijnen voor niet-beursgenoteerde ondernemingen, waaronder advisering inzake de Nederlandse wetgeving betreffende de jaarrekening, en een hoge mate van betrokkenheid bij de totstandkoming van IFRS. De RJ zal niet zelf interpretaties van IFRS uitvaardigen, maar zal wel als een linking pin naar IFRIC kunnen fungeren. Bij de totstandkoming van de Richtlijnen zullen de nieuwe ontwikkelingen in IFRS in de beschouwing worden betrokken en zullen de Richtlijnen in de meeste gevallen worden aangepast om te waarborgen dat er geen strijdigheden met IFRS ontstaan (tenzij navolging van IFRS strijdig zou zijn met het wettelijke inzichtsvereiste). De RJ zal tussentijdse verduidelijkingen en interpretaties publiceren (RJ-Uitingen), en meer toelichting geven op de achtergronden bij de totstandkoming van Richtlijnen. De huidige tripartiete structuur van de RJ biedt naar de mening van de RJ ook voor de toekomst de beste waarborgen voor een zo goed mogelijke naleving van de Richtlijnen.

1. Inleiding

Vanaf de geconsolideerde jaarrekening 2005 zijn beursgenoteerde ondernemingen verplicht International Financial Reporting Standards (IFRS) toe te passen. Een voorstel van wet tot wijziging van Titel 9 laat voorts de mogelijkheid toe IFRS toe te passen in de geconsolideerde jaarrekening van niet-beursgenoteerde ondernemingen. Voor de enkelvoudige jaarrekening bestaat de mogelijkheid deze eveneens op te maken in overeenstemming met IFRS; indien voor deze jaarrekening wordt gekozen voor toepassing van de bepalingen van Titel 9 mogen ook daarbij IFRS-grondslagen worden toegepast. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ). De Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, uitgevaardigd door de RJ, zijn vanaf 2005 in het algemeen niet meer van toepassing voor beursgenoteerde ondernemingen.

Ook de rol van de nationale regelgevers ten opzichte van de internationale regelgever, de International Accounting Standards Board (IASB), ondergaat verandering. Voorts is de samenwerking in Europees verband van belang, vooral in de vorm van betrokkenheid bij het werk van de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG).

Om deze redenen heeft de RJ zich gebogen over zijn strategie voor de komende jaren. In deze nota wordt de voorgenomen strategie uiteengezet. Daarbij komen in het bijzonder de volgende onderwerpen aan de orde:

- Welke rol heeft de RJ in de toekomst (par. 2) ?
- Welke betrokkenheid heeft de RJ bij de totstandkoming van IFRS (par. 3) ?
- Welke gevolgen hebben de nieuwe bepalingen in IFRS voor de Richtlijnen (par. 4) ?
- Welke verbeteringen zijn mogelijk in de inhoud en procedures van totstandkoming van de Richtlijnen (par. 5) ?

2. De rol van de RJ in de toekomst

De RJ huldigt de opvatting dat er voor de RJ een toekomstige rol is weggelegd in het proces van nationale en internationale regelgeving. Weliswaar brengt de opkomst van IFRS een verandering in de rol van de RJ met zich mee, maar dit betekent naar de mening van de RJ nog niet dat de RJ geen nuttige functie meer kan vervullen in het bevorderen van de kwaliteit van de jaarverslaggeving. Dit standpunt is gebaseerd op de volgende argumenten:

- IFRS is uitsluitend verplicht voor de geconsolideerde jaarrekening van beursgenoteerde rechtspersonen. Alle andere rechtspersonen kunnen kiezen voor hetzij toepassing van IFRS hetzij toepassing van de specifieke bepalingen in Titel 9 (en de Richtlijnen van de RJ).
- Verwacht mag worden dat, voor tenminste een groot aantal jaren, vele rechtspersonen zullen kiezen voor de toepassing van Titel 9 en de Richtlijnen, onder andere omdat IFRS nog onvoldoende is afgestemd op de informatiebehoeften van gebruikers van kleinere rechtspersonen en rechtspersonen in specifieke bedrijfstakken, en omdat voorts voor vele rechtspersonen de afweging van kosten en baten inzake toepassing van IFRS ten nadele van IFRS uitvalt. Bovendien besteedt IFRS vooralsnog geen aandacht aan elementen als het jaarverslag, verantwoording over maatschappelijk verantwoord ondernemen, en informatieverschaffing inzake aspecten van corporate governance.
- De RJ vervult een belangrijke functie als het expertise-orgaan in Nederland dat direct betrokken is bij de totstandkoming van IFRS, door het geven van commentaren, door het verzoeken om verduidelijkingen en interpretaties, en door het zitting nemen in werkgroepen van de IASB of van EFRAG; deze functie wordt steeds belangrijker naarmate meer Nederlandse ondernemingen IFRS toepassen.
- Ook de IASB en de EFRAG zien een samenwerking met de nationale regelgevers als essentieel voor het welslagen van hun doelstellingen.

In verband met het voorgaande zijn de twee belangrijkste doelstellingen van de RJ vanaf 2005:

- Het opstellen van Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, gericht op de jaarrekening van niet-beursgenoteerde grote rechtspersonen, rechtspersonen in het midden- en kleinbedrijf en rechtspersonen in bijzondere bedrijfstakken, alsmede het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van goede Nederlandse wetgeving inzake de jaarverslaggeving.
- Een hoge mate van betrokkenheid bij de totstandkoming van IFRS door het geven van commentaren op ontwerp-standaarden, door het verzoeken om verduidelijkingen en interpretaties, door het actief participeren in het werk van IASB en EFRAG, en door het zitting nemen in werkgroepen ter voorbereiding van discussiepapers en standaarden.

Beide doelstellingen zijn feitelijk in de aanloop tot 2005 al tot uitgangspunt genomen van de werkzaamheden van de RJ. Zo is de Jaareditie 2004 al specifiek gericht op niet-beursgenoteerde ondernemingen, zijn daarin vrijstellingen voor middelgrote ondernemingen opgenomen, en is een afzonderlijke bundel Richtlijnen voor kleine ondernemingen uitgebracht. Ook is al een grotere mate van betrokkenheid bij de internationale werkzaamheden in gang gezet.

3. Betrokkenheid bij de totstandkoming van IFRS

De participatie van de RJ in het internationale veld bestaat tot nu toe uit het leveren van commentaar aan EFRAG en de IASB, het bijwonen van de standard-setting meetings van beide organisaties, en, sinds kort, de participatie in een drietal EFRAG-projecten (measurement, revenue recognition, service concessions). Doel van deze betrokkenheid is vooral om een zekere invloed uit te oefenen op de totstandkoming van IFRS, en om daarbij de opvattingen die in Nederland leven duidelijk voor het voetlicht te brengen.

Vastgesteld moet worden dat nationale regelgevers van grote Europese landen (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk) een veel nauwere betrokkenheid kennen en ook diverse projecten zelf uitvoeren, voor zowel IASB als EFRAG. Deze regelgevers hebben daartoe de capaciteit en de financiële middelen beschikbaar. Zo is bijvoorbeeld de voorzitter en zijn soms ook enkele leden van deze regelgevers full time beschikbaar. In het huidige Nederlandse model is dat, met de huidige middelen, niet haalbaar. Toch wil de RJ onderzoeken of het mogelijk is om uitgebreider te participeren in specifieke projecten, waarvoor, bijvoorbeeld bij de overheid of bij het bedrijfsleven, specifieke financiering kan worden aangetrokken. Een omvang van betrokkenheid zoals bij de grote Europese landen is naar de mening van de RJ echter niet realistisch.

Een gedachte kan zijn om meer schaalgrootte te creëren en een samenwerking met andere nationale regelgevers van kleine landen aan te gaan, bijvoorbeeld België en landen in Scandinavië. De RJ is van mening dat een dergelijke samenwerking veel coördinatiekosten zal meebrengen en neemt daartoe geen initiatieven (anders dan mogelijke afstemming van interpretaties, zie hierna).

Interpretaties IFRS

Een duidelijke uitbreiding van de huidige rol ziet de RJ in een mogelijke schakelfunctie tussen de gebruikers van IFRS in Nederland (ondernemingen, accountants) en de IASB. Bij het toepassen van IFRS kunnen zich interpretatieproblemen voordoen die om verduidelijking vragen. Het is de wens van de IASB om verzoeken aan het International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC) tot verduidelijking en interpretatie van bestaande IFRS zo veel mogelijk te bundelen. Hierin kan de RJ, vanuit zijn natuurlijke relatie met de IASB, een belangrijke rol spelen. Bij het verzoek tot interpretatie kan de RJ een voorstel doen over de inhoud van de interpretatie, al dan niet door middel van het aangeven van alternatieve oplossingen. Naar de mening van de RJ is de kans op het in behandeling nemen van een interpretatie door IFRIC groter indien het verzoek afkomstig is van een nationale regelgever.

De IASB heeft overigens de wens uitgesproken dat, waar mogelijk, verzoeken tot interpretaties afkomstig zijn van een groep van nationale regelgevers gezamenlijk. In die zin kan de RJ ook een afstemmende en/of coördinerende rol spelen.

De RJ ziet in het algemeen geen taak in het zelfstandig geven van interpretaties van IFRS. De RJ heeft daartoe ook niet de bevoegdheid, omdat, naar de mening van de IASB, dan het gevaar ontstaat dat IFRS in verschillende landen verschillend wordt geïnterpreteerd. Wel kan het onder omstandigheden mogelijk zijn dat, in afstemming met IFRIC, de RJ een zelfstandige toelichting uitgeeft, bijvoorbeeld in een specifiek Nederlandse situatie.

Opgemerkt wordt in dit verband dat interpretaties van de RJ van zijn eigen Richtlijnen niet kunnen worden beschouwd als gelijktijdige interpretaties van IFRS, ook niet als de tekst van de Richtlijn (vrijwel) gelijk is aan de overeenkomstige Standard.

4. De gevolgen van nieuwe bepalingen in IFRS voor de Richtlijnen

Tot en met de Jaareditie 2003 heeft de RJ de ontwikkelingen in IFRS nauwlettend gevolgd. Indachtig de beperktere gebruikersgroep van de RJ-Richtlijnen heeft een heroverweging plaatsgevonden over de wenselijkheid daarvan. Daarbij zijn de volgende basisscenario's overwogen:

- a. De RJ gaat geheel op eigen voet verder, brengt waar nodig verbeteringen aan in de bestaande Richtlijnen, maar oriënteert zich niet verder op de ontwikkelingen in IFRS.
- b. De RJ beoordeelt de ontwikkelingen in IFRS en neemt deze alleen over indien de nieuwe bepalingen als adequaat worden beschouwd; eventueel worden alternatieven toegestaan, ook als dit niet mogelijk zou zijn onder IFRS.
- c. De RJ beoordeelt de ontwikkelingen in IFRS en gaat er daarbij vanuit dat er zo min mogelijk strijdigheden mogen zijn tussen IFRS en de Nederlandse wet- en regelgeving, met andere woorden, waar mogelijk worden alle IFRS-opties toegestaan; wel zal de RJ van geval tot geval beoordelen of meer alternatieven en vrijstellingen gewenst zijn.
- d. De RJ beoordeelt de ontwikkelingen in IFRS en probeert zoveel mogelijk de Nederlandse Richtlijnen met IFRS te stroomlijnen (inclusief het volgen van de structuur en tekst van de standaarden); waar dat gewenst wordt geacht worden alternatieven opgenomen en vrijstellingen ingebouwd.
- e. De RJ neemt in beginsel IFRS over als Nederlandse regelgeving, met lokale toespitsing en uitbreiding waar noodzakelijk; alternatieven en vrijstellingen worden geminimaliseerd.

De RJ heeft geconcludeerd dat scenario's b. en c. voor de toekomst de voorkeur verdienen. Een verschil tussen beide scenario's is gelegen in de vraag hoe in de Richtlijnen moet worden omgegaan met aanpassingen van IFRS die naar de mening van de RJ niet tot adequate verslaggeving leiden. In scenario b. zou dit leiden tot het niet overnemen van deze aanpassingen in de Richtlijnen. In scenario c. zouden deze bepalingen wel worden overgenomen indien anders strijdigheden zouden ontstaan. Verwacht mag worden dat het aantal gevallen dat scenario's b. en c. tot verschillende uitkomsten leiden beperkt is. De RJ zal de situatie daarom van geval tot geval beoordelen.

5. Verbeteringen in de inhoud en procedures van totstandkoming van de Richtlijnen

De RJ heeft zich afgevraagd op welke punten verbeteringen kunnen worden aangebracht in de inhoud en procedures van totstandkoming van de Richtlijnen.

Verduidelijkingen en interpretaties: RJ-Uitingen

Gebleken is dat zich bij de toepassing van de Richtlijnen in de praktijk regelmatig onduidelijkheden voordoen. Soms worden deze onduidelijkheden ter kennis gebracht aan de RJ, maar er bestaat tot nu toe geen slagvaardige werkwijze om hiermee om te gaan (de bestaande werkwijze is dat dit als commentaar wordt ingebracht in een volgende herziening). Ook worden regelmatig interpretatievragen gesteld aan de vaktechnische secretaris van de RJ en aan de

helpdesk van het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA). Veel vragen blijven ook 'hangen' binnen bijvoorbeeld accountantskantoren.

Diverse andere regelgevers lossen deze vraagstukken op door middel van een interpretatiecommissie of een 'urgent issues task force'. De RJ heeft besloten om in de toekomst ook zelf tussentijds verduidelijkingen en interpretaties van Richtlijnen te publiceren, alsmede eventuele wenselijk geachte kleine wijzigingen van de Richtlijnen. De verduidelijkingen en interpretaties worden gepubliceerd als RJ-Uitingen. RJ-Uitingen worden niet door een afzonderlijke interpretatiecommissie opgezet, maar worden voorbereid door de vaktechnische staf en gepubliceerd door de RJ zelf. RJ-Uitingen worden gepubliceerd als een zelfstandig leesbaar stuk, vergelijkbaar met de interpretaties van IFRIC. De RJ-Uitingen worden in het algemeen voorafgegaan door een ontwerp-Uiting. Doelstelling is ongeveer drie maanden na publicatie van het ontwerp te komen met een definitieve RJ-Uiting. Publicatie vindt plaats via de website. In dit verband zal de website worden verbeterd.

Achtergronden bij besluitvorming over Richtlijnen

Naast verduidelijkingen en interpretaties heeft de RJ voorts geconcludeerd dat bij belangrijke onderdelen van de Richtlijnen meer achtergrond gegeven moet worden over de achterliggende besluitvorming. Daarin kan mede worden opgenomen hoe met eventueel commentaar op ontwerp-Richtlijnen is omgegaan. Dergelijke achtergrondinformatie kan bijvoorbeeld in het Ten geleide worden opgenomen.

Ook heeft de RJ uitgesproken dat de Richtlijnen meer dan in het verleden moeten worden voorzien van toelichtingen waaruit blijkt hoe de desbetreffende Richtlijn moet of kan worden toegepast.

Interne structuur van de RJ

De RJ heeft heroverwogen of een herziening noodzakelijk is van de interne structuur van de RJ. De structuur wordt gekenmerkt door een drietal delegaties, waarbij Richtlijnen slechts tot stand komen nadat alle delegaties daarmee instemmen. Een alternatieve structuur, zoals bijvoorbeeld die van de IASB en van de meeste andere regelgevers, is die waarbij een gewone of gekwalificeerde meerderheid van stemmen bepaalt of een Richtlijn wordt gepubliceerd. In dit verband stelt de RJ vast dat er een directe relatie is tussen de wijze van totstandkoming en het gezag van de Richtlijnen. Een structuur waarbij een meerderheid van de stemmen doorslaggevend is past beter bij een status waarin toepassing van de Richtlijnen voor rechtspersonen verplicht is. Omdat dit niet het geval is voor de Richtlijnen van de RJ, wordt het gezag van de RJ voor een belangrijk deel ontleend aan het maatschappelijke draagvlak daarvan. Daartoe is vereist dat alle bij de totstandkoming van de Richtlijnen belangrijke partijen voldoende invloed op de uitkomst kunnen uitoefenen. De RJ heeft derhalve geconcludeerd dat in de huidige situatie de delegatiestructuur de beste waarborgen biedt voor het gezag van de Richtlijnen en daarmee voor een zo goed mogelijke naleving ervan.

8 april 2005