

Handhaving van IFRS, er is nog ruimte voor verbetering

H.K.O. Reimers

1 Inleiding

Per 2005 is de toepassing van International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS) verplicht voor de geconsolideerde jaarrekening van effectenuitgevende instellingen in de EU. De grondslag hiervoor ligt in de IAS-Verordening 1606/2002/EG. De invoering werd gevoed door ambitieuze doelstellingen vanuit de Europeesrechtelijke wens tot het vormen van een gemeenschappelijke markt. Inmiddels zijn de eerste ervaringen opgedaan en wordt het tijd te bezien of de beoogde doelen zijn bereikt. Deze in de IAS-Verordening genoemde doelen zijn toename van vergelijkbaarheid en transparantie van financiële verslaggeving. Om deze doelen te bereiken, worden in de literatuur drie voorwaarden genoemd: kwalitatief hoogwaardige standaarden, dwingende regelgeving en effectief toezicht. Onder de eerste voorwaarde valt een aantal economische voordelen die onderwerp zijn van diverse hierna te bespreken onderzoeken. Ook het dwingende karakter van de regelgeving wordt besproken, waarna de naleving van IFRS en het toezicht op de naleving aan de orde komen. In de conclusie worden de vragen beantwoord of toegenomen transparantie en vergelijkbaarheid al zijn bereikt en op welke punten verbetering gewenst is.

2 Het Europese kader voor financiële verslaggeving

Met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1952 werd een eerste stap gezet naar de gemeenschappelijke (interne) markt van de Europese Unie voor goederen, diensten, mensen en kapitaal. Door onder andere het wegnemen van formele barrières in de vorm van verschillen in wettelijke vereisten zijn stappen gezet richting die gemeenschappelijke markt. Een van de maatregelen die in dat kader zijn genomen, is het harmoniseren van de financiële verslaggeving binnen de EU. Dat begon met de Vierde richtlijn (78/660/EEG) uit 1978 en de Zevende richtlijn (83/349/EEG) uit 1983. Meer recent is daar voor beursgenoteerde entiteiten in 2002 de IAS Verordening (1606/2002/EG) aan toegevoegd en in 2004 de Transparantierichtlijn (2004/109/EG).

De Vierde en Zevende richtlijn boden weliswaar gemeenschappelijke kaders voor de financiële verslaggeving, maar lieten nog dermate veel keuze en interpretatievrijheid dat van harmonisatie van de financiële verslaggeving tussen de lidstaten nog weinig sprake was. De IAS-Verordening bracht daarin voor effectenuitgevende instellingen verandering. Middels deze verordening werd het voor deze instellingen verplicht de door de EU goedgekeurde verslaggevingsstandaarden de EU-IAS/IFRS (hierna IAS/IFRS) in de financiële verslaggeving toe te passen. Omdat de IAS/IFRS

minder keuze en interpretatieruimte biedt dan de Vierde en Zevende richtlijn is een grote stap voorwaarts gezet wat betreft harmonisatie. De IAS/IFRS zijn, aldus het eerste artikel van de IAS Verordening, ingevoerd om

- de transparantie en
- de vergelijkbaarheid

van de jaarrekeningen van effectenuitgevende instellingen te verbeteren. Dit moet leiden tot een betere functionering van de interne markt, wat bijdraagt aan de met de EU beoogde economische voordelen.

Ook de Verenigde Staten, waar nu US GAAP de verslaggevingsgrondslag is, streven naar invoering van IFRS. In januari 2009 werd aangekondigd dat de Securities and Exchange Commission (SEC) de overgang naar IFRS minder prioriteit zou geven.¹ Inmiddels is aangekondigd dat de overgang van US GAAP naar IFRS weer wordt opgepakt.²

3 Zijn de doelstellingen van de IAS-Verordening bereikt?

Om te waarborgen dat de beoogde transparantie en vergelijkbaarheid worden verwezenlijkt, wordt in overweging 16 bij de IAS-Verordening benadrukt dat een passend en rigoureuus handhavingssysteem essentieel is onder de verwijzing naar artikel 10 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.³ Opvallend is dat dit handhavingssysteem niet is geharmoniseerd. De lidstaten hebben op eigen wijze een nationale toezichthouder aangewezen die de naleving van de financiële verslaggevingsverplichtingen moet handhaven. In Nederland is de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfov) als nationale toezichthouder aangewezen. Het gebrek aan politieke wil om een nationale bevoegdheid op te geven, lijkt de oorzaak van het ontbreken van één Europese toezichthouder te zijn. Wel is er coördinatie tussen de nationale toezichthouders. Deze zijn georganiseerd in het Comité van Europese effectenregelgevers (CESR). Daarin wordt een gemeenschappelijke aanpak op het vlak van handhaving ontwikkeld. Dit is duidelijk anders dan in de Verenigde Staten (VS) waar de SEC de verantwoordelijke toezichthouder is voor de gehele VS. Belangrijk is dat door de handhaving op nationaal niveau geen nationale interpretatie mag ontstaan van de EU-IAS/IFRS. De samenwerking in CESR moet dat waarborgen. De IAS-Verordening moet verplicht toegepast worden door effectenuitgevende instellingen die onder het recht van een lidstaat vallen voor boekjaren beginnend op of na 1 januari 2005. De vraag die na drie boekjaren IAS/IFRS opkomt, is of het doel van de IAS-Verordening is bereikt:

- Is er toegenomen vergelijkbaarheid van jaarrekeningen?
- Is er toegenomen transparantie van jaarrekeningen?

1 M. Schapiro, Vows to Be Tough Enforcer, CFO, 15 January 2009. <www.cfo.com/article.cfm/12958299>.

2 E. Chasan en M. Bavdek, SEC to refocus on IFRS roadmap-official, Reuters, 17 september 2009. <www.reuters.com/article/idUSTRE58G4BJ20090917>.

3 Pb EU 24 december 2002, C 325/33.

H.K.O. Reimers

Van zowel gebruikers van jaarrekeningen, de ondernemingen die de jaarrekeningen opstellen als toezichthouders is de subjectieve beleving onderzocht. Uit een enquête onder managers van beleggingsfondsen in 2006 kwam naar voren, dat er op dat moment nog niet veel vertrouwen was dat de financiële informatie op basis van IFRS tot een toename van transparantie zou leiden.⁴ Onderzoek uit 2008 toont een positiever beeld. Onder beleggers zou de mening overheersen dat de invoering van IFRS tot economische voordelen leidt.⁵ Daarnaast menen de toezichthouders dat de invoering van IFRS de kwaliteit van de financiële verslaggeving in hun jurisdictie heeft verbeterd door toename van transparantie en vergelijkbaarheid.⁶ Ook de opstellers waren in 2006 niet enthousiast over de invoering van IFRS. 85% gaf aan dat het lastiger was de jaarrekening uit te leggen. Van de opstellers vond 48% dat IFRS vergelijking met concurrenten eenvoudiger maakte en 33% dat vergelijking tussen verschillende sectoren eenvoudiger was.⁷

4 Hoogwaardige financiële verslaggeving

Voordat sprake kan zijn van toegenomen vergelijkbaarheid en transparantie worden in de literatuur wel drie voorwaarden gesteld die moeten worden vervuld, wil de gewenste kwalitatief hoogwaardige verslaggeving worden bereikt:⁸

1. kwalitatief hoogwaardige verslaggevingsstandaarden;
2. een dwingend karakter van de regelgeving over verslaggeving; en
3. effectief toezicht op de naleving van de verslaggevingsvoorschriften.

4.1 Kwalitatief hoogwaardige standaarden

Standaarden zijn kwalitatief hoogwaardig indien zij een zodanige transparantie en vergelijkbaarheid kunnen bieden dat daar economische voordelen mee kunnen worden behaald. In de literatuur is een aantal verwachte economische voordelen van de invoering van IFRS onderzocht. Dit zijn onder andere:

- a. verlaging informatie-asymmetrie;
Door meer toelichting krijgen gebruikers meer informatie over de verslaggevende entiteit waardoor het beeld van de beleggers meer overeenkomt met de werkelijkheid.
- b. verlaging *earnings management*;
Doordat de keuze en interpretatieruimte binnen IFRS beperkt is, heeft het management minder ruimte om een misleidende voorstelling van zaken te geven.
- c. verhoging waarde relevantie;

4 PricewaterhouseCoopers, IFRS Report: The European Investors' View, February 2006. p. 7-8.

5 C.S. Armstrong, M.E. Barth, A.D. Jagolinzer en E.J. Riedl, Market Reaction to the Adoption of IFRS in Europe, Working paper 2008.

6 Committee of European Securities Regulators, Review of the enforcement of IFRS in the EU, Ref 07-352. November 2007, p 16.

7 Evaluation of the Application of IFRS in the 2006 Financial Statements of EU Companies, Ineum Consulting, December 2008. <http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/other-docs_en.htm>.

8 R. Vergoossen, Toezicht op financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen, een internationaal vraagstuk, MAB oktober 2001, p. 444.

Doordat onder IFRS meer waardering tegen marktwaarde plaatsvindt, geeft een IFRS-jaarrekening meer informatie over de waarde van de verslaggevende entiteit.

d. verlaging kosten van kapitaal.

De risico-opslag die in het gewenste rendement van geldverschaffers is besloten, kan omlaag indien door betere beeldvorming risico's worden weggenomen.

Ad a Informatie-asymmetrie

Wat de informatie-asymmetrie betreft, is er onderzoek gedaan naar de *bid-ask spread* in Duitsland. De bid-ask spread geeft het verschil weer tussen de hoogste prijs die een koper wil bieden en de laagste prijs die een verkoper wil accepteren. Een lagere bid-ask spread, een kleiner prijsverschil, is een indicator voor een efficiëntere handel, een betere koersvorming en een lager door beleggers gepercipieerd risico. Risico zal niet alleen de prijsvorming vertroebelen, maar ook de biedprijs verlagen om de kans op nadeel te compenseren en daardoor de spread vergroten. De conclusie is getrokken dat de bid-ask spread van de beurskoers van ondernemingen die IFRS gebruiken lager is dan van de ondernemingen die de nationale Duitse grondslagen gebruiken.⁹ Onderzoek in Zwitserland relativeert dit, het effect zou zich beperken tot kleine ondernemingen.¹⁰ Ook kwam naar voren dat de informatiewaarde van IFRS-gegevens hoger zou zijn dan die op basis van de nationale Duitse grondslagen en zelfs hoger dan op basis van US GAAP.¹¹

De voorspellingen van analisten op basis van IFRS-jaarrekeningen zouden nauwkeuriger zijn dan voorspellingen op basis van nationale niet-IFRS grondslagen¹² en naleving van IFRS zou tot minder fouten in voorspellingen leiden.¹³ Voorspellingen op basis van IFRS of US GAAP zouden nauwkeuriger zijn dan op basis van nationale Duitse grondslagen.¹⁴ De verschillen tussen de voorspellingen van analisten zouden volgens onderzoek hoger worden bij naleving van IFRS ten opzichte van nationale Duitse grondslagen.¹⁵

9 C. Leuz en R.E. Verrecchia, *The Economic Consequences of Increased Disclosure*, in: *Journal of Accounting Research*, Vol. 38 (Supplement), 2000, p. 91-124.

10 P. Dumontier en R. Maghraoui, *Adoption volontaire des IFRS, asymétrie d'information et fourchettes de prix: l'impact du contexte informationnel*. (French), *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol. 12, No 2, 2006, p. 27-48.

11 J. Ernstberger en S. Lobe, *The value relevance of accounting data according to IFRS: The case of Germany*, Paper presented at the European Accounting Organisation Conference Dublin 2006.

12 H. Ashbaugh en M. Pincus, *Domestic Accounting Standards, International Accounting Standards, and the Predictability of Earnings*, *Journal of Accounting Research* 39, December 2001, p. 417-434. Reprinted in C. Roberts (ed.), *Developments in Financial Reporting by Multinationals*, Edward Elgar Publishing 2004.

13 C. Hodgdon, *Compliance with IFRS Disclosure Requirements and Individual Analysts' Forecast Errors*, *The Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, Volume 17, Number 1, 2008, p. 1-13.

14 J. Ernstberger en O. Vogler, *Analyzing the German Accounting Triad – 'Accounting Premium' for IAS/IFRS and US GAAP vis-à-vis German GAAP?*, *The International Journal of Accounting* 43(4), 2008, p. 339-386.

15 R. Cuijpers en W. Buijink, *Voluntary adoption of non-local GAAP in the European Union: a study of determinants and consequences*, *European Accounting Review*, 14 (3), 2005, p. 487-524.

H.K.O. Reimers

Ad b Earnings management

Wat *earnings management* betreft, wordt voor Zweden en Duitsland geen verbetering waargenomen bij toepassing van IFRS ten opzichte van de lokale grondslagen.¹⁶ Uit recent onderzoek in Duitsland komt naar voren dat *earnings management* zelfs zou zijn toegenomen in de periode na invoering van IFRS.¹⁷ Uit ander onderzoek komt het tegendeel naar voren. Na invoering van IFRS zou *earnings management* zijn afgenomen.¹⁸

Ad c Waarderelevantie

De waarderelevantie van de financiële verslaggeving zou zijn toegenomen voor ondernemingen die IFRS toepassen,¹⁹ een conclusie die ook op basis van onderzoek in Duitsland naar voren komt.²⁰ Ook dit voordeel wordt door ander onderzoek weer tegengesproken. Voor Duitsland komt naar voren dat er geen effect op de waarde-relevantie²¹ en geen verlaging van de waarderelevantie zou zijn.²² Uit onderzoek in Zweden komt naar voren dat er geen effect op de waarderelevantie zou zijn.²³

Ad d Kosten van kapitaal

Ook bij de verlaging van de kosten van kapitaal zijn de uitkomsten verschillend. Wat eigen vermogen betreft, blijkt uit onderzoek dat de kosten lager zijn voor ondernemingen die IFRS toepassen.²⁴ Andere onderzoekers zien geen bewijs van lagere

- 16 Zweden: M. Paananen, The IFRS adoption's effect on accounting quality in Sweden. Working paper, University of Hertfordshire, 2008; Duitsland: B. van Tendeloo en A. Vanstraelen, Earnings Management under German GAAP versus IFRS, in: European Accounting Review, Vol. 14, 2005, p. 155-180.
- 17 M. Paananen, C. Lin, The Development of Accounting Quality of IAS and IFRS over Time: The Case of Germany, Journal of International Accounting Research 8 (1), 2009, p. 31-55.
- 18 M. Barth, W. Landsman en M. Lang, International Accounting Standards and accounting quality, Journal of Accounting Research 46 (3), 2008, p. 467-498.
- 19 M. Barth, W. Landsman en M. Lang, International Accounting Standards and accounting quality, Journal of Accounting Research 46 (3), 2008, p. 467-498.
- 20 E. Bartov, S.R. Goldberg en M. Kim, Comparative Value Relevance Among German, U.S., and International Accounting Standards: A German Market Perspective, Journal of Accounting, Auditing and Finance, Vol. 20, 2005, p. 95-119. en E.K. Jermakowicz, J. Prather-Kinsey en I. Wulf, The Value Relevance of Accounting Income Reported by DAX-30 German Companies, Journal of International Financial Management and Accounting 18 (3), 2007, p. 151-191.
- 21 M. Hung en K.R. Subramanyam, Financial statement effects of adopting International Accounting Standards: the case of Germany. Review of Accounting Studies 12 (4), 2007, p. 623-657.
- 22 C. Lin en M. Paananen, The Development of Accounting Quality of IAS and IFRS Over Time: The Case of Germany, Journal of International Accounting Research 8 (1) 2009, p. 31-55.
- 23 M. Paananen, The IFRS adoption's effect on accounting quality in Sweden. Working paper, University of Hertfordshire, 2008.
- 24 J. Kim en H. Shi, International Financial Reporting Standards, institutional infrastructures and costs of equity capital around the world. Working paper, Concordia University and Hong Kong Polytechnic University, 2007. Duitsland: J. Ernstberger en O. Vogler, Analyzing the German Accounting Triad - 'Accounting Premium' for IAS/IFRS and US GAAP vis-à-vis German GAAP?, The International Journal of Accounting; 43(4), 2008, p. 339-386.

kosten van kapitaal.²⁵ Voor de kosten van vreemd vermogen zou sprake zijn van lagere rente, meer aanbod van vreemd vermogen, minder beperkende convenanten en meer buitenlandse verschaffers van dit vermogen.²⁶

4.2 Conclusie hoogwaardige standaarden

Eenduidig bewijs dat sprake is van economische voordelen en daarmee van kwalitatief hoogwaardige standaarden is nog niet geleverd. De onderzoeken spreken elkaar op sommige punten tegen en zien op een beperkt aantal landen (met name Duitsland). Een belangrijke oorzaak zou kunnen zijn dat niet iedereen die IFRS zegt toe te passen dat ook al voor 100% doet. Uit onderzoek blijkt dat er een behoorlijke variatie is in de toepassing. Degenen die zeggen IFRS toe te passen, voldoen daar volgens onderzoek uit 2008 in een uiteenlopende range van 13% tot 100% daadwerkelijk aan.²⁷ Eerder onderzoek in 1999 toonde aan dat slechts 41% van de ondernemingen die claimden IFRS toe te passen dat ook daadwerkelijk deed.²⁸ Onderzoek uit 2000 gaf vergelijkbare conclusies.²⁹

Binnen de EU is onder de opstellers van IFRS-jaarrekeningen zelf een toename van 87% in 2005 naar 99% in 2006 van degenen die aangeven volledig in overeenstemming met IFRS op te stellen.³⁰

De redenen dat niet iedereen IFRS al voor 100% toepast, kunnen zijn gelegen in het feit dat binnen de EU iedere lidstaat zijn eigen economische omgeving en commerciële en fiscale wetten, eigen business modellen en beperkingen heeft. Pensioenstelsels bijvoorbeeld, verschillen fors per lidstaat, wat toepassing van de pensioenvoorschriften kleurt. Daarnaast speelt dat ondernemingen in de EU de overstap naar IFRS moeten maken vanuit hun eigen nationale verslaggevingsvoorschriften.³¹ Die stap kan blijkbaar niet door iedereen in één keer worden gezet en blijft

- 25 Europa: R. Cuijpers en W. Buijink, Voluntary adoption of non-local GAAP in the European Union: a study of determinants and consequences, *European Accounting Review* 14 (3), 2005, p. 487-524. Duitsland: H. Daske, Economic benefits of adopting IFRS or US-GAAP-have the expected cost of equity capital really decreased?, *Journal of Business Finance and Accounting* 33 (3-4), 2006, p. 329-373.
- 26 J. Kim en H. Shi, International Financial Reporting Standards, institutional infrastructures and costs of equity capital around the world. Working paper, Concordia University and Hong Kong Polytechnic University, 2007.
- 27 M. Glaum, D. Street en S. Vogel, Compliance with IFRS Disclosures by European Companies: The Role of Country Effects and Other Determinants, Working paper, European Accounting Association 31th Annual Congress, Rotterdam 2007.
- 28 D.L. Street, S.J. Gray en M. Bryant, Acceptance and Observance of International Accounting Standards: An empirical study of companies claiming to comply with IAS. *The International Journal of Accounting*, 34 (1), 1999, p. 11-48.
- 29 D. Cairns, International accounting Standards Survey 2000, an assessment on the use of IAS in the financial statements of listed companies, David Cairns International Financial Reporting, Henley-on-Thames, <www.cairns.co.uk/surveys.asp>.
- 30 Evaluation of the Application of IFRS in the 2006 Financial Statements of EU Companies, Ineum Consulting, December 2008. <http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/otherdocs_en.htm>.
- 31 Evaluation of the Application of IFRS in the 2006 Financial Statements of EU Companies, Ineum Consulting, December 2008. <http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/otherdocs_en.htm>.

H.K.O. Reimers

daardoor mogelijk tijdelijk nog besmet met de voorheen toegepaste nationale verslaggevingsgrondslagen. Bij een eerste toepassing van IFRS na decennia van nationale grondslagen mag wellicht nog niet verwacht worden dat al in de eerste jaren 100% naleving van de voorschriften van IFRS wordt bereikt.

Het is door een gebrek aan naleving nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de kwaliteit van IFRS. De verwachting dat IFRS in ieder geval in de toekomst aan de kwaliteitseisen zal voldoen, lijkt gerechtvaardigd door de continue verbetering en aanpassing van standaarden en de wereldwijde input die aan de opstellers wordt geleverd.

4.3 Dwingende regelgeving

Verslaggevingsregels worden wel onderscheiden in de extremen ‘*principle based*’ en ‘*rule based*’. Bij *principle based* zijn de verslaggevingsregels gebaseerd op beginselen, principes zonder gedetailleerde regels. Van de regels die er wel zijn, moet vaak verplicht worden afgeweken of ze moeten worden aangevuld indien het inzicht in de jaarrekening dat vereist. Een voorbeeld is artikel 2:362 lid 4 BW:

‘Indien het verschaffen van het in lid één bedoelde inzicht dit vereist, verstrekt de rechtspersoon in de jaarrekening gegevens ter aanvulling van hetgeen in de bijzondere voorschriften van en krachtens deze wordt verlangd. Indien dit noodzakelijk is voor het verschaffen van dat inzicht, wijkt de rechtspersoon van die voorschriften af; de reden van deze afwijking wordt in de toelichting uiteengezet, voorzover nodig onder opgaaf van de invloed ervan op vermogen en resultaat.’

Voordeel van *principle based* verslaggevingsregels is dat de principes (vrijwel) alle mogelijke transacties en gebeurtenissen afdekken.

Rule based-verslaggevingsregels kenmerken zich door gedetailleerde regels. Deze regels moeten alle mogelijke transacties en gebeurtenissen afdekken. Er worden wel vier voordelen van *rule based*-verslaggevingsregels genoemd³²:

1. de vergelijkbaarheid tussen ondernemingen neemt toe;
2. de beoordelingsruimte voor het management wordt beperkt;
3. de verslaggevingsregels zijn beter toetsbaar door bijvoorbeeld toezichthouders;
4. de bedoeling van de regelgevers worden beter gecommuniceerd.

Nadeel van *rule based*-verslaggevingsregels is dat de regels ruimte bieden om transacties zodanig te sturen dat deze binnen bepaalde regels vallen en daardoor voor de verslaggeving een gunstige uitkomst hebben (*financial engineering*). Daarnaast missen *rule based*-verslaggevingsregels de flexibiliteit om met veranderingen als bijvoorbeeld nieuwe financieringsvormen, om te gaan.

32 K. Schipper, Principle based accounting standards, *Accounting Horizons* 17 (1), 2003, p. 61-72. M. Nelson, Behavioral evidence on the effects of principle and rule based standards, *Accounting Horizons* 17 (1), 2003, p. 91-104.

Een dwingend karakter heeft twee elementen in zich. Dat zijn verplichte toepassing van het stelsel en weinig tot geen ruimte om binnen het stelsel af te wijken van de verslaggevingsregels.

Het dwingende karakter is door de verplichte toepassing van de IAS-Verordening en de strikte bepalingen van de Transparantierichtlijn in beginsel gegeven. IFRS zelf biedt echter ruimte voor verschillen in de toepassing, wat aan het dwingende karakter afbreuk doet. Door het *principle based*-karakter van IFRS is interpretatie nodig van de *principles*. Dat leidt tot verschillende besluiten van bestuurders, accountants, toezichthouders en rechters en dus tot verschillen in de toepassing.

Daarnaast zijn de IFRS er in alle talen van de lidstaten van de EU. Deze in de verschillende talen omgezette IFRS zijn een bron voor de uitleg van IFRS.³³ Ook dit leidt tot verschillen. Daarnaast is er voor een aantal complexe onderwerpen gebrek aan uitleg binnen de IFRS. Ook dat kan tot uiteenlopende toepassing leiden. Ten slotte zijn er diverse standaarden binnen IFRS die om een subjectieve inschatting vragen. Een voorbeeld is de geschatte levensduur (IAS 16 en 38). Deze loopt fors uiteen. Voor gebouwen wordt een levensduur gehanteerd van tussen 1 en 50 jaar, of meer. Voor inventaris loopt de geschatte levensduur uiteen van 2 tot 45 jaar en van computers tussen de 1 en 17 jaar.

Overige subjectieve elementen die om een inschatting vragen, zijn bijvoorbeeld bijzondere waardevermindering, ook wel *impairment* genoemd (IAS 36) en reële waarde (IAS 39).

4.4 Effectief toezicht

In paragraaf 4.1.2 kwam naar voren dat de naleving van IFRS nog ruimte biedt voor verbetering. Naleving blijkt vruchten af te werpen. Degenen die IFRS strikter toepassen, merken meer effecten van lagere kosten van kapitaal.³⁴ Naleving van de toelichtingsvereisten van IFRS maakt het voor analisten beter mogelijk om nauwkeurige voorspellingen te doen.³⁵ De voordelen lijken zich alleen voor te doen in landen waar ondernemingen ook motieven hebben om transparant te zijn en waar rigoureuze handhaving plaatsvindt.³⁶ Strikte naleving geschiedt niet zonder motivatie voor ondernemingen om IFRS toe te passen.³⁷ Zonder effectief toezicht hebben betere verslaggevingsgrondslagen geen zin.³⁸ Geconcludeerd kan worden dat invoering van kwalitatief hoogwaardige standaarden een noodzakelijke voorwaarde

33 H. Beckman, Hoofdlijnen van het jaarrekeningenrecht, Deventer: Kluwer 2008, p. 296.

34 H. Daske, L. Hail, C. Leuz en R. Verdi, Adopting a label: heterogeneity in the economic consequences of IFRS adoptions. Working paper, Goethe University of Frankfurt, University of Pennsylvania, University of Chicago and MIT, 2007.

35 C. Hodgdon, Compliance with IFRS Disclosure Requirements and Individual Analysts' Forecast Errors, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 17 (1), 2008, p. 1-13.

36 H. Daske, L. Hail, C. Leuz en R. Verdi, Mandatory IFRS reporting around the world: early evidence on the economic consequences, *Journal of Accounting Research* 46 (5), 2008, p. 1085-1142.

37 H. Christensen, E. Lee en M. Walker, Incentives or standards: what determines accounting quality changes around IFRS adoption? Working paper, Manchester Accounting and Finance Group and Manchester Business School, 2008.

38 J. Wang en W. Yu, The Information Content of Stock Prices, Reporting Incentives and Accounting Standards: International Evidence, Working Paper 2009.

H.K.O. Reimers

is voor kwalitatief hoogwaardige verslaggeving, maar geen voldoende voorwaarde.³⁹ De kwaliteit van financiële informatie is namelijk afhankelijk van zowel de kwaliteit van de verslaggevingsstandaarden als van de effectiviteit van de handhaving.⁴⁰ Naar voren komt dat een passend en rigoureuus handhavingstelsel essentieel is voor het bereiken van de gewenste doelen, zoals al werd genoemd in overweging 16 bij de IAS-Verordening.

5 Handhaving

Handhaving bestaat in de meeste Europese lidstaten op zes niveaus:⁴¹

1. zelfhandhaving; opstellen van financiële verslaggeving;
2. wettelijke accountantscontrole;
3. goedkeuring of vaststelling van de financiële verslaggeving;
4. extern toezicht;
5. wettelijke sancties;
6. publieke en journalistieke reacties.

5.1 Zelfhandhaving, goedkeuring en publieke reacties

Het goedkeuren en vaststellen van de financiële verslaggeving geschiedt veelal door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Hoewel ook door de AvA een beoordeling plaatsvindt, draagt deze door haar beperkte karakter maar beperkt bij aan de handhaving. De publieke en journalistieke reacties dragen vooral bij aan het algemeen bekendmaken van onvolkomenheden in de financiële verslaggeving en hebben ook het karakter van publieke sanctionering. De belangrijkste bijdragen aan de handhaving moeten komen van de opstellers van de financiële verslaggeving, de accountant en de toezichthouder, en de sancties.

5.2 Opstellen: gestuur en audit committee

De organen die binnen de effectenuitgevende instelling belast zijn met de *governance* rond de financiële verslaggeving, het bestuur en de *audit committee*, zijn de eerst verantwoordelijken voor de adequate toepassing van IFRS. Zij zijn verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële verslaggeving. Uit onderzoek blijkt dat betere *governance* leidt tot hogere kwaliteit van *restatements*.⁴² Daaruit lijkt een logische conclusie te volgen dat betere *governance* ook tot betere toepassing van IFRS leidt. Een directe drijfveer voor naleving die bestuurders en leden van het *audit committee* voelen, kan bestaan uit persoonlijke aansprakelijkheid. *Corporate governance codes* stimuleren het juiste klimaat.

39 R. Ball, A. Robin en J.S. Wu, Incentives versus standards: properties of accounting income in four East Asian countries, *Journal of Accounting and Economics* 36, 2003, p. 235-270.

40 L. Nanda, D. Nanda en P.D. Wysocki, Earnings management and investor protection: an international comparison, *Journal of financial economics* 69, 2003, p. 505-527.

41 FEE Enforcement Mechanisms in Europe, April 2001, p. 8. <www.fee.be/fileupload/upload/Enforcement%20Mechanisms%20in%20Europe153200520952.pdf>.

42 A. Verriest en A. Gaeremynck, The Impact of Governance on IFRS Restatement Quality; Working Paper 2008.

5.3 Accountantscontrole

De accountant is verantwoordelijk voor de verificatie van de door het bestuur opge-
maakte jaarrekening en zijn rapportage daarover in de accountantsverklaring. Zijn
rol bij het tot stand komen van kwalitatief hoogwaardige financiële verslaggeving
is daarom essentieel. De uitvoering van die rol wordt geoptimaliseerd door opleiding
van accountants in IFRS, informatie-uitwisseling in fora en organisaties als de
International Accounting Standards Board (IASB) en binnen internationale net-
werken van accountantskantoren. Dit draagt bij aan hoogwaardige kennis van IFRS
bij de accountants die door overdracht van deze kennis ook de knowhow van cliënten
op een hoger plan brengen.⁴³ De binnen de EU ingezette verbetering van de kwaliteit
van de accountantscontrole middels de herziene Achtste richtlijn (2006/43/EG) en
de beoogde invoering van de International Standards on Auditing dragen indirect
bij aan de consistente toepassing van IFRS.⁴⁴ Accountantscontrole is een noodza-
kelijke voorwaarde voor naleving, maar geen voldoende voorwaarde. Accountants
worden verondersteld druk op hun onafhankelijkheid te ervaren. Externe toezicht-
houders versterken die onafhankelijkheid.⁴⁵

5.4 Toezichthouder

De toezichthouder versterkt de onafhankelijkheid van de toetsing van de financiële
verslaggeving, maar kan het werk van de accountant niet overdoen. De interpretatie
van de standaarden, waarderingen en naleving van procedures, vraagt om profes-
sionele oordeelsvorming die voor een toezichthouder op afstand lastig uit te voeren
is. De toezichthouder moet deze toetsing overlaten aan de accountant.⁴⁶ Wel kan
de toezichthouder de uitkomsten van professionele oordeelsvorming marginaal
toetsen. In de Nederlandse jaarrekeningprocedure past ook de rechter een dergelijke
toetsing toe.⁴⁷ Zoals in de memorie van toelichting bij de Wet toezicht financiële
verslaggeving wordt genoemd, kan de toezichthouder toetsen of gepresenteerde
motiveringen de gemaakte keuzes kunnen dragen (motiveringstoets), of de jaarre-
kening consistent is met overige informatie, zoals het jaarverslag (consistentie-
toets) en of bepaalde toelichtingen aanwezig zijn (aanwezigheidstoets).⁴⁸ De moge-
lijkheden om door extern toezicht onjuistheden te ontdekken, is beperkt. Indien
informatie niet in de financiële verslaggeving is opgenomen, is lastig vast te stellen
dat deze ontbreekt.⁴⁹ Daarnaast zouden de onjuistheden vrijwel moeten ontbreken,
omdat de accountant de financiële verslaggeving al aan een veel uitgebreidere con-
trole heeft onderworpen. In de memorie van toelichting bij de Wet toezicht finan-

43 P.R. Brown en A. Tarca, Enforcement of IFRS in the EU, *European accounting review* 14 (1), 2005, p. 181-212.

44 R. Vergoossen, Toezicht op financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen, een internationaal vraagstuk, MAB oktober 2001, p. 444.

45 C. Nobes en R. Parker, *Comparative International Accounting*, UK: Pearson Education Limited, ninth edition, 2006, p. 173-188.

46 T. Dao, Monitoring Compliance with IFRS: Some Insights from the French Regulatory System, *Accounting in Europe* 2 (1), 2005, p. 107-135.

47 H.K.O. Reimers, Het toetsingskader voor de jaarrekening, MAB 2006, 10.

48 Kamerstukken II 2005/06, 30 336, nr. 3, p. 14.

49 P.R. Brown en A. Tarca, Enforcement of IFRS in the EU, *European accounting review* 14 (1), 2005, p. 181-212.

H.K.O. Reimers

ciële verslaggeving is benadrukt dat de Nederlandse toezichthouder het werk van de accountant niet overdoet.⁵⁰

5.5 Invulling van het toezicht

Door de algemene omschrijving van de handhaving in de IAS-Verordening, een passend en rigoureuus handhavingssysteem, wordt de handhaving binnen de lidstaten op uiteenlopende wijze ingevuld. Handhaving vindt bijvoorbeeld plaats door:

- de beurs (Zweden);
- de beurstoezichthouders (Frankrijk);
- de overheid (Denemarken);
- private instituten (Verenigd Koninkrijk, Duitsland).

De keuze in een lidstaat voor een bepaald type toezichthouder is veelal historisch bepaald en afhankelijk van onder andere de wijze waarop in de desbetreffende lidstaat toezicht in het algemeen wordt geregeld en de structuur van de kapitaalmarkt. Er is geen ideaal model voor een toezichthouder dat passend is voor alle lidstaten.⁵¹

De nationale invulling van het toezicht mag niet ten koste gaan van uniforme toepassing van IFRS. Om die reden werken de nationale toezichthouders, zoals vermeld, samen in CESR. CESR heeft twee standaarden opgesteld. In CESR Standard No. 1 on Financial Information zijn uitgangspunten voor de uitvoering van het toezicht op de financiële verslaggeving geformuleerd.

In CESR Standard No. 2 on financial information, Co-ordination of enforcement activities wordt aan de noodzakelijke coördinatie van het toezicht nader invulling gegeven. Nederland voldeed in 2006 gedeeltelijk aan CESR Standard No. 1.⁵²

6 Knelpunten in het Nederlandse toezicht en voorstellen voor verbetering

De Federation des Experts comptables Europeens (FEE) stelt dat succesvolle handhaving onder andere de volgende risico's adresseert:⁵³

- het risico dat IFRS bij eerste toepassing niet correct wordt toegepast;
- het risico dat niet-naleving van IFRS niet wordt ontdekt of gesanctioneerd;
- het risico dat de handhavingssystemen in Europa als onvoldoende worden beoordeeld, waardoor toezichthouders in andere markten, zoals de SEC, de eigen handhaving van IFRS toepassen op EU-ondernemingen met een notering in die landen;

50 Kamerstukken II 2005/06, 30 336, nr. 3, p. 12.

51 C. Nobes en R. Parker, *Comparative International Accounting* ninth edition. UK: Pearson Education Limited, 2006, p. 173-188.

52 Evaluation of the Application of IFRS in the 2006 Financial Statements of EU Companies, Ineum Consulting, December 2008, p. 18. <http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/other-docs_en.htm>.

53 FEE, Discussion paper on enforcement of IFRS within Europe, April 2002, <www.fee.be/fileupload/upload/DP%20on%20Enforcement%20of%20IFRS%20within%20Europe%20020416320058118.pdf>.

- het risico op inconsistente implementatie en handhaving in de EU.

6.1 *Eerste toepassing en non-acceptatie door toezichthouders in andere markten*

Het risico op non-acceptatie door andere toezichthouders is met name afhankelijk van de mate waarin het nationale toezicht niet-naleving weet te ontdekken en te sanctioneren. Vooralsnog is acceptatie van het toezicht in de EU door toezichthouders van buiten de EU nog niet gerealiseerd. Dit is echter wel wenselijk om ‘dubbel toezicht’, waarbij meer landen toezicht houden op de verslaggeving van dezelfde onderneming, te voorkomen.

Ontdekking en sanctionering zijn repressieve maatregelen die door hun dreiging preventieve werking kunnen hebben. De risico's bij eerste toepassing moeten daarom vooral door de opstellers en de accountant worden weggenomen. De (in)consistente implementatie is vooral afhankelijk van de mate waarin de nationale toezichthouders en nationale rechters de handhaving inkleden.

Ten aanzien van ontdekking, sanctionering en consistente implementatie zijn in Nederland een aantal knelpunten in de literatuur gesignaleerd.

6.2 *Ontdekken niet-naleven IFRS*

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft op basis van de Wet toezicht financiële verslaggeving niet het gebruikelijke bestuursrechtelijke toezichtinstrumentarium, zoals dat bij andere toezichtwetten wel het geval is. De AFM voert *desktop reviews* uit van de jaarrekening op basis van openbare informatie. Bij twijfel kan de AFM de effectenuitgevende instelling om een toelichting vragen. De effectenuitgevende instelling bepaalt zelf hoe zij de toelichting geeft. Indien geen of onvoldoende toelichting wordt gegeven, kan de AFM de Ondernemingskamer (OK) verzoeken de effectenuitgevende instelling te dwingen de toelichting te verstrekken. Deze wijze waarop het toezicht van de AFM nu is geregeld, geeft de AFM niet de mogelijkheid de financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen diepgaand te onderzoeken. Bij een goed functionerende accountantscontrole hoeft dat ook niet nodig te zijn. Door de toepassing van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) wordt het goed functioneren van de accountantscontrole bewaakt. Het is dan inefficiënt indien de AFM het onderzoek van de accountant zou overdoen. Vraag is vervolgens wat het toezicht van de AFM dan toevoegt. De AFM toetst de financiële verslaggeving immers aan hetzelfde normenkader als de accountant, alleen met minder middelen. De AFM dient nu als een vangnet voor fouten in de financiële verslaggeving die niet door de accountantscontrole zijn gesignaleerd. Indien de AFM gegronde reden heeft om te twifelen aan de juistheid van de financiële verslaggeving, moet er wel een procedure zijn op basis waarvan het twijfelachtige punt diepgaand wordt onderzocht. De AFM heeft die bevoegdheid niet. De rechter die wel de mogelijkheid heeft een diepgaand onderzoek te gelasten door een deskundige, lijkt daar vooralsnog geen initiatief toe te nemen. De lat voor de bewijslast is hoog gelegd. Waar de memorie van toelichting spreekt over motiveren van de twijfel over de

H.K.O. Reimers

juistheid van de financiële verslaggeving, spreekt de rechter van bewijzen dat sprake is van een tekortkoming.⁵⁴

6.3 *Sanctionering*

Indien de AFM ondanks toelichting door de effectenuitgevende instelling twijfel houdt, kan zij op basis van artikel 3 Wtfv aan de effectenuitgevende instelling:

- een mededeling doen met aanbeveling om in een algemeen verkrijgbaar bericht uit te leggen op welke onderdelen de financiële verslaggeving niet voldoet;
- een mededeling doen met aanbeveling om in een algemeen verkrijgbaar bericht uit te leggen hoe de verslaggevingsvoorschriften in de toekomst zullen worden toegepast;
- een mededeling doen zonder aanbeveling, deze wordt niet openbaar gemaakt.

De rechter heeft de mogelijkheid om bij gebleken tekortkomingen op basis van artikel 2:447 BW:

- een bevel te geven voor herziening van de desbetreffende jaarrekening conform de aanwijzingen van de rechter;
- een bevel te geven om in de toekomst de jaarrekening conform haar aanwijzingen in te richten;
- geen sanctie op te leggen op basis van haar discretionaire bevoegdheid.⁵⁵

De discretionaire bevoegdheid leidt ertoe dat tekortkomingen in de toepassing van IFRS niet worden gesanctioneerd. Gezien het streven naar volledige toepassing van IFRS is dit onwenselijk. De oorzaak van deze onwenselijkheid kan goed zijn gelegen in de zwaarte van de sancties die de rechter kan opleggen of beter het ontbreken van lichtere sancties. Voor kleinere materiële tekortkomingen is herziening te ingrijpend. Een bevel voor de toekomst zou voor kleinere materiële tekortkomingen passend zijn. Ook zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de openbaarmaking op basis van een aanbeveling van de AFM. Een bevel tot opvolging van de aanbeveling van de AFM lijkt goed te passen in relatie tot de sanctiemogelijkheden van de AFM. In ieder geval is het van belang dat voldoende mogelijkheid aanwezig is om middels sancties naleving af te dwingen en te bevorderen. Daarin is nu verbetering mogelijk.

6.4 *Consistente implementatie en handhaving*

Rechters in lidstaten zijn autonoom in hun oordeel over de toepassing van IFRS. Zij kunnen bij onduidelijkheid over te interpreteren IFRS prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie van de EG, maar leggen ook zelf uit indien zij, al dan niet terecht, menen dat de bepaling van IFRS duidelijk is. Deze vrijheid voor de nationale rechters komt de consistentie van de toegepaste IFRS niet ten goede. Een hoogste Europese rechter die over financiële verslaggeving oordeelt voor alle lidstaten, en niet slechts prejudiciële vragen beantwoordt, zou in dat opzicht ideaal zijn. Een ander aspect is de interpretatieruimte genoemd in paragraaf 4.2, die tot verschillen in IFRS kan leiden. Dit nadeel kan door meer *rule based*-regelgeving worden wegge-

54 HR 24 april 2009, NJ 2009/345 m.nt. P. van Schilfgaarde (Spyker), r.o. 3.6.2.

55 HR 24 april 2009, NJ 2009/345 m.nt. P. van Schilfgaarde (Spyker), r.o. 3.4.1.

nomen. Daar staat dan echter als nadeel tegenover de in paragraaf 4.2 genoemde verhoogde kans op financial engineering en het gebrek aan flexibiliteit.

7 Conclusie

Uit onderzoeken blijkt dat de beoogde voordelen van IFRS nog niet eenduidig zijn waargenomen. Dit kan betekenen dat IAS/IFRS niet de kwalitatief hoogwaardige standaarden zijn die de EU beoogde in te voeren. Deze standaarden kennen echter een zorgvuldig proces van totstandkoming, toegenomen informatie op basis van IAS/IFRS zoals additionele toelichtingen in de financiële verslaggeving en een meer marktconforme wijze van waardering. Het is, zoals sommige onderzoeken aantonen, aannemelijker dat het gebrek aan waargenomen voordelen voortkomt uit de slechte mate waarin IAS/IFRS wordt nageleefd. Alleen een dwingender karakter van de regelgeving en striktere handhaving kunnen dat bevorderen. In Nederland blijkt de handhaving voor verbetering vatbaar. Met name de 'tools' van de toezichthouder in combinatie met de rechterlijke wijze van waarheidsvinding en sanctionering lijken onvoldoende op elkaar aan te sluiten om naleving van de toepassing van IAS/IFRS te bevorderen.