

# Principle-based versus rule-based accounting standards

## Waar ligt de balans?

Ralph ter Hoeven

**SAMENVATTING** Als gevolg van het Enron-schandaal werd in de Verenigde Staten ferme kritiek geleverd op de *rule-based* structuur van US-General Accepted Accounting Principles (US-GAAP). Deze structuur zou teveel handvatten geven voor misbruik van managers en derhalve het herstel van het publieke vertrouwen in financiële markten in de weg staan. Zowel de Financial Accounting Standards Board (FASB) als de Security and Exchange Commission (SEC) hebben zich in de afgelopen periode uitgesproken over de wenselijkheid en haalbaarheid om US-GAAP te laten opschuiven naar een set van *principle-based standards*. In dit artikel worden de standpunten van achtereenvolgens de FASB en de SEC besproken en worden uitspraken gedaan over de verwachte richting van de aanpassingen binnen US-GAAP. Tevens geeft de auteur zijn visie over de optimale balans tussen rule-based-standards en principle-based standards mede aan de hand van recent verschenen Nederlandse literatuur.

### 1 Inleiding

Na het Enron-schandaal en de daaropvolgende boekhoudschandalen ontstond in de Verenigde Staten kritiek op de *rule-based* structuur van US-General Accepted Accounting Principles (US-GAAP). Deze structuur zou teveel handvatten geven voor misbruik van managers. De Security and Exchange Commission (SEC) spreekt in dit kader van 'financial engineering': het zodanig vormgeven van constructies en contracten dat naar de letter aan een accounting standard wordt voldaan maar dat de bedoeling van de accounting standard wordt omzeild ('circumventing the intention of the standard'). Bij Enron speelde dit met name bij

Dr. R.L. ter Hoeven RA is als gevolmachtigde verbonden aan het Accounting & Auditing Center van Deloitte Accountants B.V.

Special Purpose Entities die niet werden geconsolideerd omdat men net onder de in US-GAAP gestelde grens van een 3% kapitaalbelang bleef (vgl. Langendijk en Van Praag, 2002, p. 255). Zowel de Financial Accounting Standards Board (FASB) als de SEC hebben zich in de afgelopen jaren uitgesproken over de wenselijkheid en haalbaarheid om US-GAAP te transformeren van een set gedetailleerde rule-based standards naar een set van principle-based standards. In dit artikel worden de standpunten van achtereenvolgens de FASB en de SEC besproken en worden uitspraken gedaan over de verwachte richting van de aanpassingen binnen US-GAAP mede in het licht van de samenwerking met de International Accounting Standards Board. Tevens wordt een visie gepresenteerd ten aanzien van de optimale balans tussen rule-based standards en principle-based standards, waarbij het recente werk van Hoogendoorn (2004) in de beschouwing wordt meegenomen.

### 2 Het verschil tussen en principle-based en rule-based standards

#### 2.1 Principle-based standards

Een op principes gebaseerde set van verslaggevingregels houdt, zoals het begrip al aangeeft, in dat verslaggevingregels gebaseerd zijn op beginselen of principes in plaats van gedetailleerde regels. De beginselen of principes zijn meestal aan de bedrijfseconomie ontleend en vormen algemene uitgangspunten voor met name de waardering en resultaatbepaling. In de Nederlandse geschiedenis is de Wet op de Jaarrekening (WJO) uit 1970 een goed voorbeeld van een *principle-based standard* waarin het inzichtvereiste reeds de kern van een beperkt aantal verslaggevingvoorschriften vormde. Ook de later op het gebied van verslaggevingrecht ontwikkelde EG-Richtlijnen (4de en 7de Richtlijn) en de daarop gebaseerde Titel 6 BW2 (inmiddels Titel 9 BW2), zijn principle-based standards.

Principle-based standards kenmerken zich niet alleen door een niet al te grote mate van detail maar ook door een derogatie- of suppletieverplichting<sup>1</sup> als het beoogde doel van de jaarrekening niet door het louter volgen van de verslaggevingvoorschriften wordt bereikt. Een fraai voorbeeld hiervan is het derogatieartikel uit het Burgerlijk Wetboek (artikel 362 lid 4 BW2).

*Indien het verschaffen van het in lid 1 bedoelde inzicht dit vereist, verstrekt de rechtspersoon in de jaarrekening gegevens ter aanvulling van hetgeen in de bijzondere voorschriften van en krachtens deze titel 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.*

Niet alleen is bepaald dat moet worden afgeweken van specifieke voorschriften indien het inzichtvereiste dit gebiedt, ook moeten aanvullende gegevens worden verstrekt indien benodigd voor het geven van inzicht. Het principe 'geven van inzicht' krijgt dus nadrukkelijk voorrang boven de specifieke regels. Anders gesteld: er wordt niet op voorhand verondersteld dat louter door het volgen van de specifieke voorschriften het vereiste inzicht wordt gegeven. Aanvullingen ten opzichte van de minimumpositie of afwijkingen kunnen noodzakelijk zijn<sup>2</sup>. Ook andere grondbeginselen dan 'inzicht' of 'true and fair view' kunnen centraal staan in een principle-based raamwerk. Een voorbeeld zijn de economische realiteitsbeginselen van het Stramien en RJ 110/115.

*Wil informatie een getrouwe weergave zijn van de transacties en gebeurtenissen die zij pretendeert weer te geven, is het noodzakelijk dat deze worden verantwoord en weergegeven in overeenstemming met hun wezen en de economische realiteit en niet slechts hun juridische gedaante (Stramien, paragraaf 35; RJ 110.116).*

*Een op de balans opgenomen actief of post van het vreemd vermogen dient op de balans te blijven indien een transactie niet leidt tot een belangrijke verandering in de economische realiteit met betrekking tot dit actief of deze post van het vreemd vermogen. Dergelijke transacties dienen evenmin aanleiding te geven tot het verantwoorden van resultaten (O-RJ 115.109).*

Bij deze regels geldt dus nadrukkelijk het weergeven van de economische realiteit als grondbeginsel voor het weergeven van transacties en voor het oordeel of posten al dan niet van de balans kunnen worden verwijderd.

Een principle-based raamwerk houdt er nadrukkelijk rekening mee dat niet alle transacties of gebeurtenissen door specifieke regels worden gedekt. In dat geval wordt uiteraard weer gewezen op de centraal gestelde grondbeginselen. Een voorbeeld hiervan kan wederom worden ontleend aan de Richtlijnen.

*Indien de Richtlijnen een specifieke situatie niet behandelen, dient het bestuur van de rechtspersoon een verwerkingswijze te kiezen die relevante en betrouwbare (in de betekenis die het Stramien daaraan geeft) informatie oplevert voor de besluitvorming van de gebruikers van de jaarrekening, waarbij de overige kwalitatieve kenmerken zoals beschreven in het Stramien mede in acht dienen te worden genomen (RJ 110.110).*

Het mag duidelijk zijn dat een verslaggevingraamwerk gebaseerd op principes enerzijds het bestuur de gelegenheid biedt om verwerkingswijzen te kiezen die de economische werkelijkheid recht doen, anderzijds biedt het volop speelruimte voor creatief jaarrekeningbeleid. De Financial Accounting Standards Committee van de American Accounting Association (hierna: AAA) concludeert dat managers, audit committee en accountants niet alleen als experts moeten kunnen oordelen maar ook de wens moeten hebben tot niet-vooringenomen verslaggeving (AAA, 2003, p. 76). Desalniettemin spreekt de AAA de voorkeur uit voor principle-based standards boven de hierna te bespreken rule-based standards.

## 2.2 Rule-based standards

Een rule-based standaard kenmerkt zich door gedetailleerde regels die erop gericht zijn zoveel mogelijk situaties af te dekken met een specifiek voorschrift. Schipper (2003) en Nelson (2003) noemen vier voordelen van een rule-based benadering:

- 1 vergelijkbaarheid tussen ondernemingen neemt toe;
- 2 vermindering van de aan het management geboden discretionaire ruimte voor het bepalen en toepassen van verslaggevingregels;
- 3 toename van de verifieerbaarheid inzake toepassing regels voor accountants en toezichhouders;
- 4 toename van de communicatie van de bedoelingen van de regelgevers.

Aan deze potentiële voordelen zijn ook potentiële nadelen verbonden. Het afdwingen van specifieke verslaggevingwijzen voor specifiek omschreven transacties of gebeurtenissen bevordert op zich de vergelijkbaarheid en perkt tegelijkertijd de ruimte in die het management heeft om iets anders te boeken, maar

bevordert weer de mogelijkheid tot sturing van accountinguitkomsten door structurering van transacties (zoals in de volgende alinea wordt verduidelijkt). En als toegenomen verifieerbaarheid zich slechts vertaalt in het invullen van uitgebreide checklisten en vragenlijsten, zal de kwaliteit van de controle en het toezicht kunnen worden ondermijnd.

De mogelijkheid tot misbruik of jaarrekeningbeleid is in een rule-based structuur nog steeds aanwezig. Indien rule-based standaarden duidelijke criteria hebben gesteld voor de verwerking van een bepaalde transactie, kan men afhankelijk van de geprefereerde verslaggevingswijze de werkelijkheid zo construeren dat de criteria net wel of net niet worden gehaald. Voorbeelden van deze heldere criteria (*bright-line criteria*) zijn of waren te vinden in US-GAAP in bijvoorbeeld de 90%- en 75%-criteria als onderscheid tussen operationele en financiële leases<sup>3</sup>, de 3%-kapitaaldeelnamecriterium voor SPE's (als criterium voor het al dan niet consolideren van SPE<sup>4</sup>) en in de twaalf verschillende criteria voor pooling-accounting<sup>5</sup>. Maar ook zonder getalsmatige criteria kunnen *rule-based standards* worden gebruikt voor jaarrekeningbeleid. Een voorbeeld is het communicatiecriterium in IAS 37 als voorwaarde van het opnemen van een voorziening. Door het communicatietraject in de richting van de betrokkenen bij een reorganisatie te vertragen of te versnellen, kan immers het moment van het opnemen van een voorziening eveneens worden gestuurd.

De mogelijkheid tot derogatie is in een rule-based omgeving zeer beperkt of zelfs niet aanwezig. Zo is in US-GAAP feitelijk geen derogatiebeginsel opgenomen<sup>6</sup>, terwijl de toepassing van dit beginsel in IFRS aan zeer zware voorwaarden is gebonden. Er wordt verondersteld dat het volgen van de specifieke voorschriften genoeg is voor het geven van een getrouw beeld<sup>7</sup>. Een voorbeeld van het meer *rule-based* maken van een standaard is te vinden in de totstandkoming van IAS 37, de IASB-standaard over voorzieningen. In het discussierapport voorafgaande aan de uiteindelijke IAS 37 (Lennard en Thompson, 1995) werd nadrukkelijk gesteld dat IAS 37 tot doel had de vergelijkbaarheid te vergroten en de mogelijkheid tot misbruik te verkleinen. IAS 37 bevat met name bepalingen omtrent het al dan niet op de balans opnemen van voorzieningen waardoor de post een harder karakter moet krijgen.

De mogelijkheid tot derogatie en de mate van detail van de regels zijn dus belangrijke kenmerken van een regelgevend systeem. We komen hier op terug in paragraaf 5.

## 3 Ontwikkelingen binnen US-GAAP

### 3.1 Inleiding

Vanaf het voorjaar van 2002 toen de accounting-schandalen in alle hevigheid opspeelden, werd de roep binnen de Verenigde Staten om een verschuiving richting principle-based standards steeds luider. Een aantal voorbeelden hiervan:

In een redactioneel commentaar getiteld 'The World After WorldCom' in de Financial Times van 27 juni 2002 werd het volgende gesteld:

*It is time for US accounting standards to move away from prescriptive rule-making towards the alternative used in many other countries, which focuses on 'substance over form'. US regulators have been suspicious of principles-based standards drafted by the International Accounting Standards Board, arguing that the US approach is superior. As the list of US accounting scandals mounts, it is hard to maintain such a position.*

In diverse speeches liet de toenmalige voorzitter van de SEC, Harvey Pitt, soortgelijke commentaren horen. Zo gaf Pitt in een speech voor de Investment Company Institute (24 mei 2002) de volgende aanbeveling aan de FASB:

*Ensure that FASB promulgates principle-based standards, which adapt faster to changing business environments and emphasize overall accuracy and completeness.*

Verder werd in de Sarbanes-Oxley Act die op 1 juli 2002 werd gepubliceerd<sup>8</sup> ook aandacht besteed aan de mogelijke ongewenste effecten van rule-based standards. De SEC werd gelast hiernaar onderzoek te verrichten. Tot slot zag in het najaar van 2002 een FASB-studie het licht waarin de merites van een principle-based standard ruimschoots werden belicht. De studies van de SEC en de FASB worden hierna besproken.

### 3.2 SEC

Omdat de Sarbanes-Oxley Act het herstel van het publieke vertrouwen in de financiële markten beoogt en de wet een breed scala van maatregelen voorziet, wekt het geen verwondering dat de Act ook aandacht besteedt aan de vermeende nadelige werking van een *rule-based US-GAAP* structuur. In concreto wordt in Sectie 108(d) van de Act aan de SEC opgedragen om een studie te verrichten naar de wenselijkheid van een op beginselen gebaseerd verslaggevingsstelsel in de Verenigde Staten. In Sectie 108(d) worden tevens een viertal concrete subvraagstellingen aan de SEC meegegeven.

De SEC heeft zich aan de in de Act genoemde deadline van een jaar gehouden en heeft in juli 2003 de studie gepubliceerd onder de titel *Study Pursuant to Section 108(d) of the Sarbanes Oxley Act of 2002 on the Adoption by the United States Financial Reporting System of a Principles-Based Accounting System*.

In het rapport wordt aan de US-regelgevers (dus met name de FASB) aanbevolen om meer dan voorheen op consistente wijze standaarden te ontwikkelen die gebaseerd zijn op beginselen of doelstellingen<sup>9</sup>. Dergelijke standaarden hebben volgens de SEC de volgende kenmerken:

- ze zijn gebaseerd op een verbeterd en consistent toepasbaar conceptueel raamwerk;
- per standaard dient duidelijk de doelstelling te worden aangegeven (*objectives based*);
- de standaarden bieden een dermate detail en structuur dat deze op een consistente wijze in de praktijk kunnen worden toegepast;
- de standaarden bieden zo weinig mogelijk uitzonderingsbepalingen op eerder gegeven regels;
- er dienen zo weinig mogelijk uitzonderingen op het toepassingsgebied (*scope exemptions*) van een standaard te worden gegeven;
- ter voorkoming van misbruik dienen de standaarden geen concrete percentages ('bright-lines') te bevatten.

De SEC maakt verder onderscheid tussen een *principles-only* en een *principles-based* standard. Een louter op beginselen gebaseerde standaard is volgens de SEC ongewenst omdat er dan te weinig richting wordt gegeven aan de professionele oordeelsvorming van de verschaffer en de accountant waardoor het hierboven genoemde derde kenmerk wordt onderbelicht. De SEC zoekt derhalve naar een balans tussen een *rule-based* en een *principles-only* standard die zij vindt in de term *objectives-oriented standard-setting*. Per standaard dient volgens de SEC op economische realiteit (*substance*) gestoelde doelstellingen te worden geformuleerd. Het is aan het management en de accountant om bij het toepassen, respectievelijk de controle op de toepassing, na te gaan of de doelstelling van de standaard wordt geëerbiedigd en dus niet is omzeild. De standaard dient echter wel genoeg detail ('appropriate amount of implementation guidance') te bezitten om consistente toepassing te kunnen waarborgen, maar een te grote mate van detail moet nadrukkelijk worden vermeden.

Volgens de SEC dient het toepassingsgebied (*scope*) niet zo ruim te zijn dat weer allerlei uitzonderingen nodig zijn om het gebied in te perken. Een ander

nadeel van een te ruim bereik is dat de regels in onvoldoende detail en diepgang kunnen worden uitgewerkt. Anderzijds erkent de SEC dat een te beperkt toepassingsgebied ook weer haar doel voorbijschiet omdat transacties in een soortgelijke economische omgeving weer buiten het toepassingsgebied kunnen vallen.

De SEC benadrukt vervolgens dat de optimale balans op dit moment noch in US-GAAP noch in IFRS te vinden is<sup>10</sup>. De convergentieafspraken tussen de IASB en FASB<sup>11</sup> geven volgens de SEC kansen om gezamenlijk naar deze balans op zoek te gaan en ook op dat vlak eenheid na te streven.

Verder acht de SEC het van belang dat US-GAAP slechts door één regelgever wordt ontwikkeld. Op grond van Sectie 108b van de Sarbanes Oxley Act heeft de SEC op 25 april 2003 nog besloten dat de FASB voldoet aan de in deze Sectie opgenomen vereisten van een '*standard setting body capable of improving the accuracy and effectiveness of financial reporting and the protection of investors under the securities laws*'.

In de studie is tot slot een actiepuntenlijst opgenomen die vooral de FASB aangaat. Zo is een belangrijk actiepunt de volledige beoordeling van de huidige rule-based standaarden. De SEC geeft aan dat zijn staf en de FASB momenteel bezig zijn met dit proces dat zou kunnen leiden tot nieuwe FASB-projecten. Verder wordt in de actiepuntenlijst de verbetering van het US-GAAP-framework en het convergentieproject met de IASB genoemd.

De reactie van de FASB op dit SEC-rapport wordt in de volgende paragraaf besproken.

### 3.3 FASB

In oktober 2002, een jaar na het Enron-drama en nog voor het verschijnen van de SEC-studie, bracht de FASB een rapport uit getiteld *principle-based approach to US standard setting*. In het rapport worden zorgen uitgesproken over de hoge mate van detail en complexiteit van US-GAAP. De FASB stelt in dit kader voor om meer naar een *principle-based approach* toe te werken die de kwaliteit en transparantie van US-GAAP zouden moeten verhogen. Dit moet concreet door de volgende stappen worden bereikt:

- het verbeteren van het conceptual framework<sup>12</sup>;
- het ontwikkelen van een overall verslaggeving- en presentatieraamwerk gelijkwaardig aan die van IAS 1;
- het zoveel mogelijk reduceren van uitzonderingen op de beginselen (bijvoorbeeld: *scope and treatment exemptions*)<sup>13</sup>;

- minder interpretatieve en implementatie *guidance*: dergelijke regels zouden slechts moeten worden ontwikkeld als 'transactions and events covered by the standards are significant'.

Als voordeel van de principle-based benadering noemt de FASB tevens een betere aansluiting met de meer op beginselen gebaseerde IASB-regels. Dit bevordert de toekomstige samenwerking met de IASB en de mogelijkheden tot convergentie van de onderlinge standaarden, aldus de FASB.

In juli 2004 heeft de FASB officieel gereageerd op het hiervoor besproken SEC-rapport. De FASB onderschrijft de aanbevelingen van de SEC die de FASB overigens zelf al voor een deel in zijn 2002-rapport had opgenomen (zie voorgaande alinea).

Het meest van belang is dat de FASB erkent dat een objectives-based benadering het meest geschikt is om de balans te vinden. De FASB werkt nu aan een model-formaat voor haar standaarden die moet waarborgen dat:

- de verslaggevingdoelstellingen (*objectives*) adequaat worden omschreven;
- de onderliggende beginselen duidelijk worden benoemd<sup>14</sup>;
- duidelijk wordt uitgelegd waarom voor bepaalde oplossingen wordt gekozen (met referentie aan het conceptueel raamwerk).

Ook de FASB keert zich duidelijk tegen *bright lines*, gedetailleerde regels, uitzonderingen en alternatieven omdat deze niet verenigbaar zijn met de objectives-based benadering en kunnen resulteren in schijnvergelijkbaarheid (*false comparability*)<sup>15</sup>.

De FASB signaleert dat er een gedrags- of attitudeverandering nodig is bij ondernemers en accountants in het toepassen van US-GAAP. Het volgende citaat uit het FASB-rapport is veelzeggend:

*In addition, the Board's recent experience suggests that many preparers and auditors have become less willing to exercise professional judgement in areas involving accounting estimates, uncertainties, and inherent subjectivity. Instead they have been requesting detailed rules and bright lines in apparent effort to reduce the need for the exercise of judgement in inherently subjective areas* (FASB, 2004, p. 7).

Zowel de SEC als de FASB bepleiten dat professionele oordeelsvorming bij betrokken partijen een grotere rol dient te spelen en ze niet te bevreesd moeten zijn voor

*second guesses* van toezichthouders. De FASB is echter overtuigd dat het nog vele jaren zal duren voordat een dergelijke gedragsverandering zichtbaar zal zijn.

Vermeldenswaard is nog dat de FASB mede als gevolg van het onderzoek naar een principle-based structuur van US-GAAP onlangs het *Codification and Retrieval* project is opgestart dat vooral de structuur en toegankelijkheid van US-GAAP moet verbeteren. 'The goal of the codification and retrieval project is to integrate existing US-GAAP into a single authoritative retrievable source.' Dit project moet er dus voor zorgen dat de ontwikkeling van US-GAAP in een hand (in casu de FASB) komt en dat de thans tamelijk los van elkaar liggende lagen binnen US-GAAP in een enkele bron worden opgenomen<sup>16</sup>.

### 3.4 Nabeschuiving ontwikkelingen US-GAAP

De studies van de FASB en SEC sluiten goed op elkaar aan hoewel de SEC genuanceerder is als het gaat om de verschuiving naar *principle-based* standaarden. Dat die verschuiving gaat plaatsvinden mag gezien het bovenstaande zo goed als zeker zijn. Binnen een aantal jaren verschuift US-GAAP van een rule-based naar een objectives-based set van standaarden. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de in US-GAAP opgenomen *bright-line* criteria gaan sneuvelen en in plaats daarvan zullen indicatoren en kwalitatieve criteria worden opgenomen zoals die ook in de IASB-standaarden zijn vermeld.

Voor (foreign) SEC-filers zal dit betekenen dat de van 'geval tot geval'-beoordelingen van de SEC zelf nog meer gewicht gaan krijgen. De SEC zal immers altijd in de beoordeling of US-GAAP is nageleefd behoefte hebben aan benchmarks die op hun beurt in de markt weer als informele *bright line* criteria gaan rondzingen. De attitudeverandering die volgens de FASB nodig is (zie de vorige paragraaf) zie ik hierdoor bij de SEC-filers niet zo snel optreden, dat wil zeggen dat het professioneel oordeel toch al snel afgestemd zal worden op de vermeende benchmark van de SEC<sup>17</sup>. In dit verband zullen ook veel ondernemingen geneigd zijn voor het uitbrengen van de jaarrekening een goedkeuring te vragen omtrent een specifieke verwerkingwijze in de jaarrekening bij de *Chief Accountant's Office* van de SEC dat de mogelijkheid biedt zogenaamde *pre-clearances* aan te vragen.

Onduidelijk is in hoeverre de SEC en de FASB het laten toenemen van professionele oordeelsvorming willen laten samengaan met toepassing van het derogatiebe-

ginsel dat immers nu binnen US-GAAP zelf afwezig is<sup>18</sup>. Het lijkt niet meer dan logisch dat per standaard een frase wordt opgenomen dat van specifieke regels moet worden afgeweken indien dat nodig is voor het bereiken van het doel van de standaard. Het is echter zeer de vraag of de Amerikaanse organisaties het derogatiebeginsel zullen toelaten. Het ligt meer in de cultuur van het Amerikaanse rechtssysteem besloten om uit te gaan van de premisse dat door het volgen van de verbeterde objectives-based standards geen misleidend beeld kan worden gegeven. De Amerikaanse oplossing is niet zozeer derogatie maar aanpassing van de regels zodat derogatie niet meer nodig is<sup>19</sup>.

#### 4 Empirisch onderzoek naar de effecten op gedrag binnen een principle-based vs. rule-based omgeving

De vraag komt op in hoeverre frauduleuze verslaggeving eerder opkomt in een rule-based dan in een principle-based omgeving. Onderzoeksuitkomsten zouden licht kunnen werpen op de maatschappelijke kosten of baten van de overgang van het ene naar het andere systeem en zouden uiteraard een regelgever aan het denken moeten zetten over de gewenste richting van of evenwicht binnen het regelgevend systeem. De AAA (2003, p. 76 e.v.) geeft een adequaat overzicht van de, overigens schaarse, studies op dit terrein. Ik vat enkele door de AAA genoemde onderzoeken samen:

- Winstmanagement door structurering van transacties zal eerder gebeuren in een omgeving waarin precieze (bright line) verslaggevingregels worden gegeven dan in een omgeving waarin precieze regels ontbreken. Accountants zullen dergelijke gestructureerde transacties eerder goedkeuren indien hiervoor een rechtvaardiging bestaat vanuit de precieze regels vergeleken met de situatie waarin de regels meer algemeen zijn geformuleerd (Nelson et al, 2002; Dye, 2002).
- Belastingadviseurs zijn in hun adviezen even *agressief* in een gedetailleerd regelgevend systeem als in een ruimer opgezet regelgevend systeem; alleen de wijze van de rechtvaardiging van de agressieve argumentaties varieert (Cuccia, et al, 1995).
- Accountants zijn minder in staat weerstand te bieden aan agressieve verwerkingswijzen van de onderneming indien er meer verslaggevingalternatieven voorhanden zijn; ook audit committees zullen een accountant minder snel steunen in een geschil met het management indien het geschil is gebaseerd op meer algemene (interpretatieve) regels zoals die over materialiteit (Trompeter, 1994; Knapp, 1987).
- Naast de bovengenoemde factor wordt de oordeelsvorming beïnvloed door andere factoren zoals het inge-

schatte controlerisico (Hackenbrack en Nelson, 1996), beloningsstructuur van het accountantskantoor (Trompeter, 1994) en de omvang van de klant respectievelijk die van de winstmanipulatie (Nelson et al, 2002).

- Hronsky en Houghton (2001) toonden aan dat een verandering van een principle-based voorschrift naar een meer rule-based voorschrift tot meer divergentie in de praktijk leidde. Zij concludeerden dat dit veroorzaakt werd door een gebrek aan precisie in de formulering van de regel. Overigens volgden de accountants in hun oordeel de door de regelgever bedoelde strenge interpretatie, maar dit had kennelijk weinig invloed op de verslaggevingpraktijk.

Het beeld dat naar voren komt uit deze onderzoeken is dat regels waarin precieze criteria worden gegeven, structurering van transacties uitlokt. Nelson (2003, p. 97) beweert dat in dit geval ondernemers de kosten van het maken van de structurering van de transactie lager inschatten dan de baten ervan. Deze inschatting kantelt volgens hem bij minder precieze regels omdat de baten (in de zin van gewenste accountinguitkomst) als te onzeker worden ingeschat. De AAA (2003, p. 79) concludeert uit de onderzoeken dat regelgevende systemen geen invloed hebben op zowel de beweegredenen als de mogelijkheden van het management voor respectievelijk tot het uitvoeren van opportunistisch verslaggevingbeleid. Slechts de *aard* van de gehanteerde winststuringsvormen verandert volgens de AAA. Nelson (2003, p. 100) wijst in de conclusie van zijn literatuuronderzoek op het belang van het vinden van de juiste balans tussen *'providing enough rules to communicate clearly and not so many rules that practitioners are overwhelmed'*. Aan het vinden van deze balans zal de rest van het artikel worden gewijd.

#### 5 De balans tussen rule-based en principle-based standards

In het slot van dit artikel wordt ingegaan op het vinden van de balans tussen rule-based en principle-based standards. Pogingen van Hoogendoorn tot classificatie van regelgevende systemen zullen worden besproken en geanalyseerd, waarbij de huidige stand van zaken van de wet- en regelgevende kaders worden meegenomen.

##### 5.1 Een classificatie van regelgevende systemen<sup>20</sup>

Hoogendoorn (2004a) heeft op twee dimensies, in casu de mate van detail van regels en de mogelijkheid om van de regels af te wijken, mogelijke regelgevende systemen uitgezet en komt tot het model zoals weergegeven in tabel 1.

**Tabel 1. Classificatie van regelgevende systemen**

|                                     | Afwijking mogelijk | Afwijking mogelijk mits goed onderbouwd | Afwijking niet mogelijk |
|-------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------|-------------------------|
| Uitsluitend principes               | 1. Zeer liberaal   | 2. Liberaal-principieel                 | 3. Zeer principieel     |
| Vooraf veel principes, enige regels | 4. Liberaal        | 5. Gematigd liberaal-principieel        | 6. Principieel          |
| Veel regels, enige principes        | 7. Indicatief      | 8. Richtinggevend                       | 9. Strak                |
| Uitsluitend regels                  | 10. Ondersteunend  | 11. Sturend                             | 12. Zeer strak          |

Bron: Hoogendoorn, 2004a, p. 10.

Het verschil tussen de eerste en tweede kolom is de vereiste onderbouwing van de afwijking. In een samenleving die meer transparantie verwacht en waarin wordt gestreefd naar herstel van vertrouwen in de financiële markt lijkt de tweede kolom (*apply or explain*) te prefereren boven de eerste. Een voorbeeld hiervan, weliswaar niet op verslaggevinggebied, is de Code Tabaksblad die door Hoogendoorn terecht als richtinggevend (8) wordt geoordeeld. De Nederlandse wet- en regelgeving positioneert zich wat mij betreft in het gebied van 5, 7 en 8. Het Nederlandse kader bestaat uit een relatief korte wet waarin principes (artikel 362, 384) een vrij dominante rol spelen. De *apply or explain* gedachte komt tot uitdrukking in het derogatiebeginsel (artikel 362 lid 4), hoewel derogatie slechts onder strikte voorwaarden is geboden. De gedetailleerde regels van de Raad voor de Jaarverslaggeving zijn wettelijk niet dwingend en bovendien mag hiervan worden afgeweken indien goede redenen voorhanden zijn. Deze afwijkingen hoeven niet te worden toegelicht. Dit zet de RJ dus meer in het zevende vlak en de wet in het vijfde vlak. Bezien we het geheel van het Nederlandse kader (inclusief jurisprudentie) dan is een zekere richtinggevendheid het systeem niet vreemd.

IFRS zit tussen richtinggevend en strak (8 en 9) in, omdat zoals gesteld het derogatiebeginsel zeer streng is aangezet. US-GAAP zou ik onder 9 willen plaatsen waarbij de vraag is of een opschuiving richting 8 en daarmee richting IFRS in de lijn der verwachting ligt.

De complexiteit van een indeling van regelgevende systemen als geheel in een dergelijk vlak is enerzijds de grofheid van het model en anderzijds het feit dat binnen de regels veel verschillen bestaan in mate van detail. Een treffend voorbeeld in US-GAAP is de standaard over voorraden waarvan grote delen al meer dan vijftig jaar geleden in de regels zijn opgenomen (ARB 43) en waarvan de mate van detail zeer beperkt is. Voorts wordt er een duidelijke accounting doelstelling (kortweg: *matching of appropriate costs against*

*revenue's*) geformuleerd, feitelijk geheel in de geest van de huidige SEC-voorstellen<sup>21</sup>. De standaard over afgeleide financiële instrumenten (SFAS 133) zit daarentegen weer aan de andere zijde van het continuüm daar honderden pagina's gedetailleerde regels worden gebruikt voor dit onderwerp. Hetzelfde zien we uiteraard binnen IFRS als IAS 2 (voorraden) wordt vergeleken met IAS 39 (financiële instrumenten).

## 5.2 Middenwegen

Hoogendoorn heeft in een andere publicatie (2004b) geprobeerd in het continuüm tussen rule-based en principle-based een optimale middenweg te vinden uit de volgende vier door hem geformuleerde alternatieven:

- middenweg 1: vooral veel principes maar met goed toezicht;
- middenweg 2: een krachtig allesoverheersend principe waardoor gedetailleerde regels niet nodig zijn;
- middenweg 3: gedetailleerde regels maar met ruim gebruik van derogatiemogelijkheden;
- middenweg 4: consistente op doelstellingen gerichte regels zonder afkapgrenzen.

Zijn principiële voorkeur heeft middenweg 2 waarbij het krachtige beginsel *fair value accounting* moet zijn. Middenweg 4 heeft subsidiair de voorkeur indien althans de regels werkelijk consistent zijn. Immers, alleen in dit geval valt een afwijking van een benchmark niet te rechtvaardigen. Omdat de genoemde regelgevende systemen tot nu toe zeker niet consistent zijn, dient voorlopig, aldus Hoogendoorn, middenweg 3 de voorkeur te hebben. Zijn voorkeuren hangen dus sterk van de situatie (praktische haalbaarheid en consistentie) af.

## 5.3 Een nadere beschouwing

Het bovenstaande beschouwend valt op dat er de nodige ruimte ligt tussen middenweg 3 en 4. Mijn voor-

keur gaat uit naar een richtinggevend systeem (vlak 8 in tabel 1) dat ik tussen middenweg 3 en 4 positioneer. Middenweg '3½' gaat in mijn model niet uit van een ruim gebruik, maar juist van een beperkt gebruik van derogatiemogelijkheden die ook nog een keer aan toelichtingsvereisten onderworpen moeten zijn (*apply or explain*). Mijn redenen hiervoor zijn als volgt:

- 1 Het is ten ene male niet voor te stellen bij het ontwikkelen van een regel hoe deze uitwerkt in de onnoembaar vele omgevingen waarin de regel moet worden toegepast; dit geldt vooral voor IFRS die immers over de gehele wereld zijn toepassing vindt. Derogatie moet dan mogelijk zijn indien en voorzover de rechtvaardiging van de afwijking kan worden gegrond op een specifiek omschreven beginsel uit het conceptueel raamwerk en navolging van de specifieke regel aantoonbaar de weergave van de economische realiteit aantast.
- 2 Zowel IFRS als US-GAAP zijn nog in een proces van eliminatie van verslaggevingalternatieven. Eén verslaggevingwijze per situatie is uiteindelijk het streven. In dit benchmarkstelsel speelt de eerste reden des te sterker. Ik erken als nadeel van derogatie dat vergelijkbaarheid tussen ondernemingen kan verminderen. Anderzijds beschouw ik de nadelen van het onvoorwaardelijk geven van alternatieven (vermindert vergelijkbaarheid nog meer) en het niet toestaan van derogatie nog zwaarder wegend. Verder meen ik dat de financiële markt in het algemeen en de banken, analisten en *rating agencies* in het bijzonder, druk zullen uitoefenen op brancheverwante bedrijven (bijvoorbeeld de grote beursgenoteerde bouwbedrijven) om hun verslaggevinggrondslagen met elkaar te stroomlijnen. In Nederland geldt als voorbeeld het initiatief van enige jaren geleden van een aantal grote beursgenoteerde uitgevers om niet meer over bepaalde soorten immateriële vaste activa af te schrijven.
- 3 In de derde plaats ligt het in de lijn van de verwachting dat modellen voor de financiële overzichten door de IASB worden voorgeschreven. Een model is per definitie een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Derogatie moet onder strikte voorwaarden ook voor presentatievoorschriften gelden waarbij ook in deze situatie verwacht mag worden dat de markt druk zal uitoefenen op brancheverwante bedrijven om soortgelijke presentatiekeuzes te maken.
- 4 Accountants en toezichthouders kunnen (en dienen) derogatie af te dwingen indien geconstrueerde transacties met een beroep op een specifiek voorschrift

zodanig in de administratie worden verwerkt dat het doel van de standaard en de onderliggende economische werkelijkheid worden geschonden<sup>22</sup>.

Met de constatering dat de standards in zekere mate gedetailleerd en rule-based moeten zijn, moet gelijk de vraag worden gesteld hoe kan worden voorkomen dat een te grote mate van detail wordt bereikt. Ik verwijs voor de beantwoording van deze vraag in eerste instantie naar de hiervoor besproken aanbevelingen in de studies van de FASB en de SEC. Aanvullend hierop acht ik de volgende zaken nog vermeldenswaard:

- De SEC wijst terecht op het gevaar van een te beperkte scope van een standard. Dit gevaar kan worden ingedamd door de standard-setter ook verantwoording te laten afleggen over de structurering van een raamwerk. Waarom is bijvoorbeeld tot een nieuwe standaard met 'scope x' besloten en hoe staat deze standaard in verhouding tot andere standaarden. De nadruk wordt thans teveel gelegd op de verantwoording van keuzes binnen een standaard en niet op de structuur van de standards zelf. Als hier meer oog voor zou zijn, zou ook de vraag vaker worden gesteld waarom bepaalde standards juist niet aanwezig zijn. Kenmerkend is wederom US-GAAP waar opbrengsterkenningsregels over meer dan 75 plaatsen verspreid zijn opgenomen (FASB, 1999a, p. 210). De vraag of het niet logisch zou zijn deze regels in één standard te gieten, heb ik nergens kunnen ontdekken.
- De aanvullende regels van een standard dienen met nadruk ter illustratie te worden aangeboden en dus geen onderdeel uit te maken van de set van hoofdregels. Met name in de Amerikaanse cultuur bestaat de neiging om iedere uitspraak in de diepere kromten van US-GAAP als bindend te ervaren vanuit een rule-based gedrevenheid. De attitude is: iedere regel waarop de argumentatie kan worden gebaseerd is meegenomen en zeker beter verdedigbaar dan het loutere professionele oordeel. De FASB beweert terecht dat deze attitude moet veranderen hetgeen allicht wordt bevorderd door de status van de aanvullende regels nadrukkelijk af te zwakken<sup>23</sup>.
- De toezichthouder speelt in dit proces een cruciale rol. Als deze de standaarden, inclusief alle aanvullende regels, *rule-based* uitlegt, ontstaat vanzelf een *rule-based* cultuur. Bij de SEC is dit proces met name zichtbaar. Vele door de SEC gehanteerde criteria maken feitelijk onderdeel uit van US-GAAP en zijn uiteraard vatbaar voor *financial engineering*. Het is dus ook van

belang dat de toezichhouder toetst op basis van een set van hoofdregels en de aanvullende guidance niet dezelfde status toekent als de hoofdregels en verder *bright line* criteria zoveel mogelijk vermijdt. De FASB (2002, p. 9) stelt terecht dat SEC de consequenties, in de zin van een bepaalde mate van divergentie in de verslaggevingpraktijk, zal moeten (leren) aanvaarden.

## 6 Slot

In dit artikel is gewezen op de grote verschillen in onderliggende uitgangspunten tussen principle-based en rule-based standaarden. Opmerkelijk is echter dat binnen een set van verslaggevingregels sporen van beide soorten standaarden nadrukkelijk te vinden zijn. Zo is met betrekking tot US-GAAP alsook IFRS gewezen op het grote verschil in opzet en detail tussen de regelgeving voor de verwerking van voorraden en financiële instrumenten. Uiteraard houdt dit mede verband met de complexiteit van het onderwerp, maar zeker in US-GAAP is te constateren dat de reeds lang bestaande standards (ARB 43, SFAS 5) een meer principle-based karakter kennen en in dit kader uit een andere accountingcultuur lijken te stammen.

De balans tussen *rule-based* en *principle-based* is voor een standard-setter uiteraard lastig te vinden en zal mede van het onderwerp afhangen. De oplossing dient gevonden te worden in een adequaat onderscheid tussen de na te volgen hoofdregels en de praktijkondersteunende aanvullende regels. De status van de aanvullende regels moet zijn dat deze de hoofdregels slechts illustreren en dus niet nagevolgd hoeven te worden als een andere verslaggevingwijze binnen het kader van de hoofdregels valt. In de IFRS worden de *basis for conclusions* (BC) en *implementation guidances* (IG) voorafgegaan door de zin: *'This guidance accompanies, but is not part of, IFRS X.'* De IASB is echter onduidelijk over de status van deze guidance en laat de kans liggen om daar helderheid over te geven in de *Preface to International Financial Reporting Standards*<sup>24</sup>. In de IFRS-adviespraktijk merk ik dat snel de neiging ontstaat de IGs en de appendices een zelfde status toe te kennen als de IFRS. Deze neiging bevordert rule-based denken.

Wat betreft de mogelijkheid tot derogatie meen ik dat deze altijd aanwezig moet zijn. Een verslaggevingraamwerk kan onmogelijk die mate van consistentie en kwaliteitsniveau bezitten dat navolging van de regels vanzelfsprekend in alle situaties leidt tot een reflectie of een getrouw beeld van de economische werkelijkheid. Voor derogatie dienen echter wel belangrijke redenen

te bestaan die uitgebreid in de jaarrekening moeten worden toegelicht. Beargumenteerd moet worden waarom derogatie noodzakelijk is in het licht van het bereiken van het doel van de standaard en van de jaarrekening.

Tot slot een uitspraak over de toekomst. Zoals bovenstaand al is geconcludeerd zal US-GAAP opschuiven richting *objective oriented standards*. De vraag is echter hoe groot deze verschuiving zal zijn gelet op recent uitgevaardigde regels<sup>25</sup> en gelet op het feit dat de FASB regelmatig gezamenlijke projecten met de IASB uitvoert. De output van deze laatste organisatie lijkt eerder meer *rule-based* te worden waarbij IFRS 3 ('business combinations') als illustratie mag gelden. Onlangs hebben de FASB en de IASB gezamenlijk een exposure draft gepubliceerd ter amendering van IFRS 3 respectievelijk SFAS 141. De omvangrijke exposure draft die nog maar een deel vormt van fase 2 van het 'business combinations'-project kent een te hoge mate van detail en specifieke voorschriften. De vraag is dus waar alle principle-based voornemens ons uiteindelijk zullen brengen. De toekomst zal het leren, maar ik denk dat we in Nederland onder invloed van de IASB steeds meer zullen moeten wennen aan een rule-based structuur. ■

## Literatuur

- American Accounting Association Financial Accounting Standards Committee, (2003), Evaluating concepts based vs. rules based approaches to standard setting, in: *Accounting Horizons*, vol.17, no. 1, pp. 73-89.
- American Institute of Certified Public Accountants, (1973), *Objectives of Financial Statements*, Trueblood-Report.
- Beckman, H., (1995), Lex specialis derogat lex generali, of: lex generali derogat lex specialis, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-economie*, jg. 69, no. 12, december, pp. 800-808.
- Cuccia, A., K. Hackenbrack en M. Nelson, (1995), The ability of professional standards to mitigate aggressive reporting, in: *The Accounting Review*, vol. 70, April, pp. 227-248.
- Damen, A.W.G., (1995), Het inzichtvereiste als dominante wetsbepaling, derogatie of maatschappelijk aanvaardbare normen, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 69, no. 12, december, pp. 795-799.
- Dye, R., (2002), Classifications, Manipulation and Nash accounting standards, in: *Journal of Accounting Research*, vol. 40, September, pp. 1125-1162.
- Financial Accounting Standards Board-staff, (1999a), *IASC-US Comparison Project*, Second Edition, Norwalk.
- Financial Accounting Standards Board, (1999b), *International Accounting Standard Setting: A Vision for the Future*, Norwalk.
- Financial Accounting Standards Board, (2002), *A Principle-based Approach to Standard Setting*, Norwalk.
- Financial Accounting Standards Board, (2004), *FASB Response to SEC Study on the Adoption of a Principle-based Accounting System*, Norwalk.
- Hackenbrack, K. en M. Nelson, (1996), Auditors' incentives and their appli-

- cation of financial accounting standards, in: *The Accounting Review*, vol. 71, January, pp. 43-59.
- Hoeven, R.L. ter, (2004), US-GAAP, in: M.N. Hoogendoorn, J. Klaassen en F. Krens (red.), *Externe Verslaggeving in theorie en praktijk*, Elsevier, 4de druk, pp. 181-224.
- Hoogendoorn, M.N., (1995), Derogatie: afwijking van wettelijke bepalingen ten behoeve van het inzicht, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 69, no. 11, november, pp. 671-677.
- Hoogendoorn, M.N., (1996), *Het belang van de jaarrekening, Interactie tussen gebruikers, verschafters en controleurs*, tweede editie, Academic Service.
- Hoogendoorn, M.N., (2004a), *Regels over regels, Hoe effectief is de International Accounting Standards Board*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Kluwer.
- Hoogendoorn, M.N., (2004b), Regelgeving, principes of gedetailleerde bepalingen, in: C. Camfferman, T. Groot en F. van der Wel (red.), *Tussen de Regels, Liber Amicorum voor Prof. dr. J. Klaassen RA*, pp. 125-144.
- Hronsky, J. en K. Houghton, (2001), The meaning of a defined accounting concept: Regulatory changes and the effect on auditor decision making, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 26, March, 123-139.
- Knapp, M., (1987), An empirical study of audit committee support for auditors involved in technical disputes with client management, in: *The Accounting Review*, vol. 62, July, pp. 578-588.
- Langendijk, H. en B. van Praag, (2002), De externe verslaggeving van Enron, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 76, no. 6, juni, pp. 253-262.
- Lennard, A. en S. Thompson, (1995), Provisions: Their recognition, measurement, and disclosure in financial statements, in: *Financial Accounting Series no. 155-D, Special Report*, November.
- Nelson, M., J. Elliott en R. Tarpley, (2002), Evidence from auditors about managers' and auditors' earnings-management decisions, in: *The Accounting Review*, Vol. 77, Supplement, pp. 175-202.
- Nelson, M., (2003), Behavioral evidence on the effects of principle and rule based standards, in: *Accounting Horizons*, vol.17, no. 1, pp. 91-104.
- Nobes, C.W., (2005), Rule-Based Standards and the Lack of Principles in Accounting, in: *Accounting Horizons*, vol.19, no. 1, March, pp. 25-34.
- Securities and Exchange Commission, (2003), *Study Pursuant to to Section 108(d) of the Sarbanes Oxley Act of 2002 on the Adoption by the United States Financial Reporting System of a Principles-Based Accounting System*.
- Schipper, K., (2003), Principle based accounting standards, in: *Accounting Horizons*, vol.17, no. 1, pp. 61-72.
- Trompeter, G., (1994), The effect of partner compensation schemes and generally accepted accounting principles on auditor judgement, in: *Accounting: A Journal of Practice & Theory*, vol. 13 (Fall), pp. 56-68.
- Watts, R.L. en J.L. Zimmerman, (1978), Towards a Positive Theory of the Determination of Accounting Standards, in: *The Accounting Review*, vol. 53, January, pp. 112-134.
- Wolk H.I., J.L. Dodd en M.G. Tearney, (2004), *Accounting Theory: Conceptual Issues in a Political and Economic Environment*, Sixth Edition, Thomson, South-Western.

## Noten

- Derogatie betreft in dit verband het verplicht afwijken van de specifieke wettelijke voorschriften teneinde het doel van de wet, het geven van inzicht, te bereiken. Zonder derogatie zou er sprake moeten zijn van een (ernstige) inbreuk op dit inzichtvereiste. De verplichting tot suppletie ziet toe op het geven van extra (supplementele) informatie indien dit vereist is voor het geven van het door de wet bedoelde inzicht.
- Hoogendoorn, 1995, pp. 671-677 gaat nader in op de voor- en nadelen van toepassing van het derogatiebeginsel en de toepassing ervan in de Europese Unie als gevolg van de implementatie van artikel 2 lid 5 van de Vierde EG-Richtlijn. In het daaropvolgende decembernummer van het MAB wordt door Damen en Beckman kritiek geleverd op het artikel van Hoogendoorn. Uit deze kritiek blijkt dat de interpretatie van artikel 362 lid 4 (en vooral van de situaties waarin een beroep op derogatie moet worden gedaan) voor meerdere uitleg vatbaar is.
- Het 90%-criterium heeft betrekking op de contante waarde van de minimale leasebetalingen afgezet tegen de reële waarde van het geleaste actief bij aanvang van de lease-overeenkomst. Het 75%-criterium heeft betrekking op de leaseperiode ten opzichte van de economische levensduur van het actief.
- Inmiddels is dit *bright line* criterium vervangen door de meer kwalitatieve criteria van FIN 46R.
- In Nederland staat deze methode te boek als samensmelting van belangen (RJ 216.3); een tamelijk simpele en daarom populaire boekhoudmethode voor het verwerken van overnames en fusies. De methode houdt in dat bestaande boekwaarden van de fuserende entiteiten bij elkaar worden opgeteld, waarbij derhalve geen goodwill ontstaat en resultaten over het gehele boekjaar kunnen worden meegegenomen. In US-GAAP (APB 16) stonden twaalf tamelijk concrete criteria voor het al dan niet kunnen toepassen van pooling accounting. Vele ondernemingen probeerden hun transacties zo te construeren dat ze aan deze criteria konden voldoen. Ondanks de twaalf criteria gaf de voormalig voorzitter van de SEC (Micheal Sutton) aan dat zijn staf ongeveer 40% van de tijd spendeerde aan pooling-beoordelingen. Dit zal wellicht hebben bijgedragen aan het feit dat pooling-accounting inmiddels in US-GAAP verboden is.
- FASB, 1999a, pp. 70-71.
- Zie bijvoorbeeld IAS 1.13, laatste volzin.
- De 66 pagina's en elf titels tellende wet regelt een veelheid aan onderwerpen die moeten bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de Amerikaanse kapitaalmarkten. Een van de onderwerpen die de wet behandelt, is het verbeteren van de kwaliteit van de externe verslaggeving. Voor een korte beschrijving van de wet verwijzen we naar Ter Hoeven, 2004, pp. 205-206.
- In de Verenigde Staten van Amerika kent deze benadering om regelgeving te baseren op beginselen of doelstellingen een lange en diepgaande onderzoekshistorie. In de periode 1955-1970 werd intensief onderzocht en gedebatteerd of beginselen en doelstellingen op logisch deductieve wijze konden worden afgeleid uit zogenaamde postulaten (bijvoorbeeld het going concern postulaat). In de jaren zeventig werd deze deductieve benadering verlaten en werd meer gezocht naar concrete (hiërarchie van) doelstellingen en noodzakelijke

kwalitatieve kenmerken van externe verslaggeving. Deze benadering werd gekozen in APB Statement 4 (1970) en het bekende Trueblood Report (AICPA, 1973). Deze rapporten vormden de voorlopers van het Conceptual Framework van de FASB, waarvan het Framework van de IASB en derhalve ook het Stramien van de RJ is afgeleid. Voor een uitgebreide beschrijving van deze Amerikaanse zoektocht naar een conceptueel raamwerk, verwijzen we naar Wolk et al., 2004, p. 123 e.v. en voor een beknoptere beschrijving naar Ter Hoeven (2004).

- 10 Dat neemt overigens niet weg dat de SEC op een aantal aspecten US-GAAP boven IFRS plaatst getuige het volgende citaat: 'In the staff's view, US-GAAP, despite being the historical product of a mixture of standard setting approaches, constitutes the most complete and well developed set of accounting standards in the world'.
- 11 Dit zijn afspraken tussen de IASB en de FASB die beogen de huidige verschillen tussen IFRS en US-GAAP te elimineren en door middel van samenwerking op projectbasis toekomstige verschillen te voorkomen.
- 12 De FASB heeft inmiddels een project opgestart ter verbetering van het conceptual framework.
- 13 Schipper (2003, p. 66), zelf lid van de FASB, schrijft op persoonlijke titel dat vooral de *scope exemptions*, de *treatment exemptions* en de *implementatierichtlijnen* US-GAAP een rule-based karakter geven, terwijl de hoofdregels wel degelijk op principes zijn gebaseerd, hetgeen ze met een aantal voorbeelden tracht aan te tonen.
- 14 Nobes (2005, 32) wijst op het feit dat verscheidene US-GAAP-standaarden gebaseerd zijn op gebrekkige principes of zelfs geheel niet gebaseerd zijn op principes. Hij illustreert dit met zes onderwerpen en geeft aan hoe door consistente toepassing van onderliggende beginselen verbeteringen aan te brengen zijn.
- 15 Het probleem van schijnvergelijkbaarheid werd ook al in het SEC-rapport genoemd.
- 16 Voor een omschrijving van de verschillende lagen van US-GAAP verwijst ik naar Ter Hoeven (2004).
- 17 Ook de accountantskantoren hebben er belang bij dat de door hun gecontroleerde filings zonder scheuren door een eventuele SEC-review komen. De meeste grote kantoren hebben ondersteunende vaktechnische afdelingen die de aan het toezicht van de SEC onderworpen ondernemingen assisteren met het opstellen van de SEC-filings. Deze vaktechnische professionals zijn zeer goed op de hoogte van de uitspraken van de SEC en adviseren de cliënt deze uitspraken na te leven.
- 18 Hoewel in de gedragsrichtlijnen voor de accountants wel een derogatiebeginsel is opgenomen. AICPA, Code of Professional Conduct, rule 203.
- 19 De FASB-staff wijst in een studie op het feit dat afwijkingen van US-GAAP op grond van een beroep op AICPA, Code of Professional Conduct, Rule 203, zeer uitzonderlijk en bijna non-existent zijn (1999a, p. 71).
- 20 De classificaties die in deze paragraaf worden gepresenteerd zijn gebaseerd op Hoogendoorn (2004a).
- 21 Ook Harvey Pitt, de voormalige voorzitter van de SEC, stelde in een van zijn speeches vlak voor zijn aftreden (oktober 2002) deze standaard over voorraden ten voorbeeld. 'Al 54 jaar oud, gebaseerd op algemene principes en nog maar een keer aangepast (in 1974).' En vervolgens: 'These are the kind of standards we need for all accounting standards.' Overigens is de betreffende ARB 43 (Chapter 4)

onlangs weer aangepast door middel van amendementen opgenomen in FAS 151.

- 22 Vgl. Nelson, 2003, p. 101.
- 23 Vgl. FASB, 2004, p. 5.
- 24 De IASB heeft aan IAS 32 en 39 Application Guidances toegevoegd die wel een integraal onderdeel uitmaken van de standaarden. De meeste appendices zijn daarentegen geen integraal onderdeel van de standaard.
- 25 Ik wijs op de gedetailleerde en complexe regels omtrent *variable interest entities* (FIN 46R; FSP FIN 46R) waarmee US-GAAP toepassers in mijn omgeving thans worstelen. Ter illustratie van het rule-based karakter volgt thans de complete titel van FSP FIN 46R-4 (april 2004): 'Technical Correction of FASB Interpretation No. 46 (revised December 2003), *Consolidation of Variable Interest Entities*, Relating to Its Effects on Question No. 12 of EITF Issue No. 96-21, 'Implementation Issues in Accounting for Leasing Transactions involving Special-Purpose Entities'.