De waarde van normen

Martin Hoogendoorn

Een bijzondere jaarrekening is de jaarrekening van 2006 van Koninklijke Reesink N.V. De toelichting begint daar als volgt (pag. 51): 'De notering van de certificaten van gewone aandelen Koninklijke Reesink N.V. aan Euronext had tot gevolg dat het jaarverslag 2005 moest worden opgesteld in overeenstemming met de International Financial Reporting Standards (IFRS). Enkele verplichtingen van IFRS worden (...) als onwenselijk beschouwd. Vandaar dat na instemming van de op 10 mei 2006 gehouden algemene vergadering van aandeelhouders de notering van Euronext is vervangen door een notering aan Alternext. Het jaarverslag 2006 is dan ook weer opgesteld in overeenstemming met de voorschriften van Titel 9 boek 2 BW en de van toepassing zijnde Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (...)' Reesink heeft dus een duidelijke voorkeur voor Dutch GAAP boven IFRS en heeft daartoe zelfs zijn genoteerde status aangepast. Waar lag dan de onvrede bij Reesink? Uit de in 2006 doorgevoerde stelselwijzigingen blijkt dat Reesink vooral problemen had met de waardering van gebouwen en terreinen tegen reële waarde in plaats van vervangingswaarde, het niet mogen waarderen van de handelsvoorraden tegen actuele waarde, en het niet mogen vormen van een voorziening groot onderhoud. Reesink heeft geen goodwill in de balans, anders zou ook op dat punt een stelselwijziging moeten worden doorgevoerd. Is de jaarrekening van 2006 voor de oordeels- en besluitvorming van gebruikers slechter dan die van 2005? Ik zou dat niet durven beweren, al is er uiteraard een minder goede vergelijkbaarheid mogelijk met de jaarrekeningen van op

Prof. dr. M. Hoogendoorn is partner bij Ernst & Young Accountants, hoogleraar Externe Verslaggeving aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorzitter van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

gereguleerde beurzen genoteerde ondernemingen. De handelwijze van Reesink roept een actuele centrale vraag op: in hoeverre is het wenselijk om verschillende normenstelsels naast elkaar te hebben en hoeveel verschillen zijn dan aanvaardbaar? Deze vraag is vooral actueel in verband met de recente publicatie, in februari 2007, van de IASB van een exposure draft over IFRS voor SME's (Small and Medium-Sized Entities, dus eigenlijk de MKB-ondernemingen) en, specifiek voor Nederland, het voorstel om kleine ondernemingen de mogelijkheid te bieden hun jaarrekening te laten samenvallen met de fiscale aangifte (Kamp, 2007). Daarmee hangt samen de vraag of er op termijn nog behoefte blijft aan nationale regelgeving, zoals de Nederlandse Richtlijnen voor de jaarverslaggeving.

Het is een knap stuk werk, de exposure draft van IFRS voor SME's, dat vooral te danken is aan projectleider Paul Pacter. Hij is er in geslaagd de meer dan 2300 pagina's 'full IFRS' terug te brengen tot een goed leesbaar document van minder dan 150 pagina's. De logische opbouw van onderwerpen maakt de toegankelijkheid van de voorgestelde regels optimaal. De IASB heeft ernaar gestreefd om een vereenvoudigde set van regels te ontwikkelen voor kleinere ondernemingen die niet beursgenoteerd zijn en ook anderszins geen publieke verantwoordelijkheid (public accountability) hebben (zoals bij gereguleerde financiële instellingen). De term 'SME' is niet geheel adequaat. De regels kunnen namelijk ook van toepassing zijn voor grote niet-beursgenoteerde ondernemingen. Bij het aanbrengen van vereenvoudigingen in 'full IFRS' om te komen tot IFRS voor SME's is uitgegaan van de veronderstelde behoeften van gebruikers en van kosten-batenafwegingen. Niet-relevante onderwerpen zijn weggelaten, vereenvoudigingen zijn aangebracht in de grondslagen van waardering en resultaatbepaling, en de eisen van informatievervalsing ('disclosure') zijn verminderd. Betekent dit dat we uiteindelijk zullen toegroeien naar twee normenstelsels: volledige IFRS voor de ondernemingen met publieke verantwoordelijkheid en beperkte IFRS voor overige ondernemingen?

Ik denk het niet. De European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) heeft op 17 juli 2007 op haar website een omvangrijke ontwerp-commentaar-brief gepubliceerd (61 pagina's!), die een weergave lijkt van het Europese standpunt. Kort samengevat zijn de belangrijkste kritiekpunten: de standaard moet geheel losstaan van volledige IFRS (zonder verwijzingen), een betere analyse van de gebruikersbehoeften is nodig, de grondslagen van waardering en resultaatbepaling dienen verder te worden vereenvoudigd, en verbetering is mogelijk in de structuur en duidelijkheid van de standaard. Gedetailleerde voorstellen tot wijziging worden door EFRAG gepresenteerd. Het meeste commentaar van EFRAG is wat mij betreft to the point. Hiermee lijkt acceptatie van de standaard in Europa in de huidige vorm niet goed denkbaar.

Toch is het de vraag wat acceptatie in Europa eigenlijk betekent. Het bieden van de *mogelijkheid* om IFRS voor SME's toe te passen? Of het stellen van de *verplichting* tot toepassing, en daarmee het laten vervallen van de Vierde en Zevende EU-Richtlijn? In het eerste geval geldt dat het huidige voorstel altijd een verbetering is voor SME's in vergelijking met het toepassen van volledige IFRS. De meeste EU-landen, waaronder Nederland, laten SME's nu de keuze tussen volledige IFRS en nationale regelgeving. Dus de mogelijkheid voor SME's om te kunnen kiezen voor beperkte IFRS in plaats van volledige IFRS is in elk geval een vooruitgang en leidt tot beperking van administratieve lasten. Ik ben er namelijk, anders dan Vergoossen (2006), van overtuigd dat er ook bij (bepaalde) SME's behoefte zal ontstaan aan het toepassen van IFRS, alleen al vanwege de internationalisering van het bankwezen. Dus zelfs al zou de IASB zich niets gelegen laten liggen aan het commentaar vanuit Europa, dan nog zou het goed zijn als IFRS voor SME's als optie wordt geïntroduceerd. Een *mogelijkheid* tot toepassing juich ik toe, een *verplichting* echter niet, zelfs niet indien de IASB alle bezwaren vanuit Europa zou hebben gehonoreerd. Dan nog zou wat mij betreft IFRS voor SME's niet meer dan een optie moeten zijn. Ik heb daarvoor een aantal argumenten.

Het eerste argument is dat *de groep van SME's te divers* is om daarvoor een eenduidige set van regels te bepalen. Zoals aangegeven wordt met SME's geduid op alle ondernemingen die geen publieke verantwoordelijkheid hebben. Daaronder vallen zowel de conglomeraten, zoals SHV met een omzet van 15 miljard, als de micro-entiteiten met minder dan 10 werknemers, zoals het Chinese restaurant op de

hoek (IFAC, 2006; in IASB (2007b) wordt gesteld dat de IFRS voor SME's 'most definitely' ook geschikt is voor micro-entiteiten). Zowel SHV als de micro-entiteiten passen nu nog Dutch GAAP toe en kunnen uit de voeten met de differentiatie naar omvang en de meer principiële benadering in de Nederlandse regelgeving. Als we de Europese dimensie meenemen, is de gevarieerdheid van SME's, met verschillen in cultuur, economie en juridische en fiscale systemen, nog groter.

Het tweede argument betreft, in het verlengde hiervan, *de koppeling tussen verslaggeving en de gebruikersbehoeften*. Deze koppeling is het belangrijkste uitgangspunt voor de IASB geweest om een IFRS voor SME's te ontwikkelen. EFRAG geeft aan dat de IASB echter onvoldoende analyse van de gebruikersbehoeften heeft gemaakt. Maar dat is de IASB eigenlijk niet kwalijk te nemen. Voor beursgenoteerde ondernemingen is de op afstand staande aandeelhouder, die op dagelijkse basis zou kunnen handelen op een openbare markt, de dominante gebruiker. Maar SME's kennen vele soorten dominante gebruikers. Voor SHV zijn dat de familieaandeelhouders en de banken, maar voor het Chinese restaurant, waarvan de eigenaar ook de enige aandeelhouder is en waar geen bankleningen bestaan, is sprake van een geheel andere situatie. Misschien is de fiscus hier wel de enige gebruiker. En het softwarebedrijf, dat wel belangrijke bankschulden heeft en waar werknemers hun beloning mede krijgen in de vorm van opties op aandelen, kent weer een andere gebruikersgroep.

Dit leidt tot mijn derde punt: *de kosten versus de baten*. Als we de baten zien als het voldoen aan de behoeften van gebruikers, dan dienen de kosten hiermee in verband te staan. Het trachten om de informatiebehoeften op één noemer te brengen, zal niet leiden tot een adequaat kosten-batenevenwicht indien de specifieke informatiebehoeften afwijken van het gemiddelde. Voor het Chinese restaurant kunnen bijvoorbeeld de fiscale aangifte en de jaarrekening heel goed samenvallen. Ook al zijn de kosten van het voldoen aan de beperkte IFRS beduidend lager dan van het voldoen aan de volledige IFRS, de huidige exposure draft bevat nog steeds een aantal kostbare bepalingen. Zo dient bijvoorbeeld voor goodwill nog altijd de impairment methode te worden toegepast (ook al is een jaarlijkse berekening niet meer nodig), terwijl systematische afschrijving een goedkopere (en mijn inziens betere) methode is. Andere voorbeelden betreffen pensioenen (geen defined contribution toepassing bij verzekerde rege-

lingen en bedrijfstakpensioenregelingen) en aandelenopties (in beginsel te berekenen op basis van reële waarden). Ook de regelgeving voor financiële instrumenten is nog altijd complex. Dit sluit niet aan bij de EU-doelstelling om de administratieve lasten met 25 procent te verminderen.

Een vierde algemeen punt is het *rules-based karakter* van IFRS. Een sterk punt van IFRS voor SME's is dat, in het geval er geen specifieke regels zijn geformuleerd, de algemene principes van toepassing zijn en de volledige IFRS niet bepalend hoeft te zijn. Verder geeft alleen al de beperkte omvang aan dat er minder regels zijn dan in volledige IFRS. Maar, op dezelfde wijze als bij volledige IFRS, kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden afgeweken van de specifieke bepalingen. En dit betekent dat er weinig of geen mogelijkheden zijn om de verslaggeving aan te passen aan de specifieke situatie van de onderneming.

Ten slotte heb ik een argument van een geheel andere aard, daarbij geïnspireerd door Dye and Sunder (2001). Zij zijn van mening dat een monopolie van een normenstelsel de kwaliteit en effectiviteit van het normenstelsel in gevaar kan brengen. Zij pleiten daarom voor een *competitie tussen normenstelsels*, waarbij de markt bepaalt welk normenstelsel het beste aan zijn behoefte tegemoetkomt. In dat verband zijn zij tegen het samenvallen van IFRS en US GAAP, omdat daarmee feitelijk een monopolisering dreigt. Weliswaar vermindert een keuze tussen systemen de vergelijkbaarheid, maar op lange termijn komt dit de waarde van normen ten goede. Voor SME's kan daaraan worden toegevoegd dat vergelijkbaarheid een veel minder belangrijk aspect is dan bij beursgenoteerde ondernemingen en dat een adequate, op specifieke gebruikers gerichte, kosteneffectieve, verslaggeving veel belangrijker is. Laat de markt, dat wil zeggen de specifieke gebruikers van de jaarrekening, dan maar de keuze tussen de verslaggevingstelsels bepalen. Zo zou een bank kunnen stellen dat, om een krediet te verkrijgen, een bepaald normenstelsel in de verantwoording zou moeten worden gehanteerd. Of dat het hanteren van normenstelsel A tot een lagere rente leidt dan het hanteren van normenstelsel B. De onderneming kan zijn verantwoording op deze wijze optimaliseren.

Ik concludeer derhalve dat IFRS voor SME's in alle gevallen een optie moet blijven. Dit sluit aan op de stelling van de FEE (2007), maar wijkt af van die van het NIVRA (2007). Maar hoeveel en welke normenstelsels moeten we dan hebben? En is het naast elkaar

bestaan van verschillende stelsels wel maatschappelijk doelmatig?

Ik geloof in elk geval in het naast elkaar bestaan van full IFRS, IFRS voor SME's, en lokale bepalingen, zoals Titel 9 en de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Daarnaast heb ik ook geen bezwaar tegen de optie voor kleine ondernemingen om fiscale grondslagen toe te passen. Of dit nu wel of niet tot administratieve voordelen leidt zal van onderneming tot onderneming kunnen verschillen. Deze optie komt dan vooral aan de orde als er hetzij geen specifieke gebruikerswensen zijn, hetzij de gebruikerswensen buiten de jaarrekening om worden ingevuld. Verder ben ik van mening dat een heroverweging wenselijk is inzake de convergentie tussen US GAAP en IFRS. Dat lijkt merkwaardig, zeker nu de Amerikaanse Securities and Exchange Commission (SEC, 2007) heeft aangekondigd vanaf 2009 geen reconciliatie meer te vereisen van ondernemingen die hun jaarrekening hebben opgemaakt in overeenstemming met IFRS. Maar ik vrees dat IFRS teveel in de wurggreep van de SEC ligt en dat convergentie teveel een doel op zichzelf is geworden. Het heeft ertoe geleid dat IFRS meer rules-based is geworden, meer dan dat dit vanuit Europa als wenselijk wordt gezien (Het Financieel Dagblad, 2007). Het zou goed zijn als de IASB een minder Amerikaanse en meer mondiale koers zou inslaan en zich los zou maken van de Verenigde Staten. Idealiter zou een competitie van systemen inhouden dat zowel op de Amerikaanse beurs als in Europa ondernemingen een keuze hebben tussen US GAAP en IFRS, waarbij ik mij voor Europa kan voorstellen dat de keuze voor US GAAP beperkt wordt tot ondernemingen met een Amerikaanse beursnotering. Ik geef hieraan de voorkeur boven het alternatief dat er, door middel van 'non-endorsement', een daadwerkelijke specifieke Europese invulling komt van IFRS.

Is dit allemaal maatschappelijk doelmatig? Ik denk het wel. De normenstelsels zijn wel verschillend, maar worden niet autonoom ontwikkeld. Er is sprake van symbiose (Hoogendoorn, 2004), maar wel met verschillende accenten en vrijheidsgraden. Daarmee wordt recht gedaan aan de maatschappelijke veelzijdigheid van het bedrijfsleven in verschillende landen.

Terug naar Reesink. Een notering aan Alternext betekent dat Reesink nog altijd publieke verantwoordelijkheid houdt. IFRS voor SME's zou dus niet helpen. Maar zelfs al zou Reesink dat stelsel mogen toepassen, dan zou het nog geen soulaas bieden: ook IFRS voor

SME's verplichten om materiële vaste activa tegen reële waarde in plaats van vervangingswaarde te waarderen, verbieden waardering van voorraden tegen reële waarde, en verbieden een voorziening groot onderhoud. Het geeft eens te meer aan dat er andere goede alternatieven zijn naast IFRS voor SME's. ■

Literatuur

- Dye, R.A., and S. Sunder (2001), Why not allow FASB and IASB standards to compete in the US?, *Accounting Horizons*, vol. 15, no. 3, pp. 257-272.
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2007), *Revised draft comment letter on IFRS for SMEs*, 17 juli; zie: www.efrag.org.
- Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) (2007), *FEE's position on EC Simplification project with Focus on Financial Reporting and Auditing Aspects*; zie: www.fee.be.
- Het Financieele Dagblad (2007), *VS leggen EU hun wil op bij boekhoudregels*, 23 juni.
- Hoogendoorn, M.N. (2004), De heremietkreeft en de zeeanemoon, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 78, no. 12, december, pp. 538-540.
- International Accounting Standards Board (IASB) (2007a), *Exposure Draft of a proposed IFRS for Small and Medium-Sized Entities*; zie: www.iasb.org.
- International Accounting Standards Board (IASB) (2007b), *International Financial Reporting Standard for Small and Medium-Sized Entities, A Staff Overview of the Exposure Draft*; zie: www.iasb.org.
- International Federation of Accountants (IFAC) (2006), *Micro-entity Financial Reporting: Perspectives of Preparers and Users*; zie: www.ifac.org.
- Kamp, B., Fiscale grondslagen voor de jaarrekening van kleine rechtspersonen, *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, augustus 2007, pag. 72-77.
- Nederlands Instituut van Registeraccountants, Koninklijk (NIVRA) (2007), *Visie op externe verslaggeving*; zie: www.nivra.nl.
- Securities and Exchange Commission (SEC), (2007), *Acceptance From Foreign Private Issuers of Financial Statements Prepared in Accordance With International Financial Reporting Standards Without Reconciliation to U.S. GAAP* (Release Nos. 33-8818; 34-55998; IC 1302; File No. S7-13-07; July 2); zie: <http://www.sec.gov/spotlight/ifrsroadmap.htm>
- Vergoossen, R.G.A. (2006), IFRS is onnodig voor het MKB, *Het Financieele Dagblad*, 19 oktober.
- Vergoossen, R.G.A. (2007), Micro, klein, middelgroot en groot, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 81, no. 10, oktober, pp. 444-445.