

De Odyssee van Hans Hoogervorst en de zijnen; hoe de politieke kliffen te omzeilen

Ralph ter Hoeven

De International Accounting Standards Board (IASB) heeft onlangs zijn koperen jubileum gevierd. Op 1 september 2001 nam de IASB de verantwoordelijkheden over van zijn voorganger het International Accounting Standards Committee (IASC) waarna dit laatste orgaan ophield te bestaan. Met deze reorganisatie werd onder meer beoogd de internationale 'standard setter' onafhankelijker te maken van politieke invloeden. Politieke bemoeienis moest vooral gekanaliseerd worden door een ingenieuze governancestructuur bestaande uit een veelheid van toezichhoudende en adviserende commissies. Toch is het juist toe te schrijven aan de politiek dat de IASB in de eerste helft van zijn bestaan flink vaart kon maken, maar vervolgens door dezelfde politiek danig werd afgeremd in zijn harmonisatiestreven. Laat ik dit en uiteraard ook de titel van deze column nader verklaren.

Het hoogtepunt in het korte bestaan van de IASB is ongetwijfeld de beslissing van de EU om IFRS verplicht te stellen voor de geconsolideerde jaarrekening van beursgenoteerde ondernemingen (juni 2002). Een beslissing die vooral werd gedreven door de in 1999 geformuleerde Lissabonstrategie. Europa moest en zou de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld worden en daar hoorde (onder meer) een uniforme kapitaalmarkt bij met een uniforme set van spelregels en dus ook een uniforme set van verslaggevingsvoorschriften. En voor deze laatste set werd gekandideerd: inderdaad, IFRS.

Een aantal jaren later boekte de IASB zijn tweede grote succes op de zo belangrijke Amerikaanse markt. De achtergrond van dit succes is een tamelijk banale politieke uitruil. Europa dreigde (we spreken begin 2007) US-GAAP niet als gelijkwaardige GAAP te erkennen zolang de VS op de Amerikaanse markt IFRS ook niet voor vol aanzag. Op hoog politiek niveau werd toen overeenstemming bereikt dat de markten aan beide zijden van de Atlantische oceaan elkaars 'GAAPs' zouden

erkennen. In het Londense hoofdkwartier van de IASB werd de vlag uitgestoken maar feitelijk hebben de Europese politieke leiders (Barroso, Merkel) deze overwinning binnengehaald.

De politieke dreiging werd al gelijk zichtbaar tijdens de goedkeuring (*endorsement*) van het toenmalige IFRS-pakket door Europa in 2003. Vooral de Fransen hadden bijzonder veel moeite met de standaard over financiële instrumenten (IAS 39) en met name met de bepaling dat alle derivaten (ook als ze voor afdekking van risico's worden gebruikt) tegen *fair value* moesten worden gewaardeerd. De Franse President Jacques Chirac schreef in een vermaarde brief aan de Europese Commissie dat IAS 39 schandalige ('nefarious') consequenties zou hebben voor de financiële stabiliteit. Hij wees met name op de toenemende volatiliteit voor banken en verzekeraars. Twee *carve-outs* (Europese amendementen op IAS 39) waren het gevolg. Vooral het woord 'nefarious' gaf aan dat de weerstand tegen 'fair value' diep zat bij de invloedrijke Franse financiële sector. Te voorspellen viel dat bij een volgende crisis het verzet weer zou oplaaien. En dat gebeurde tijdens de kredietcrisis in oktober 2008. Het struikelblok betrof het verbod in IAS 39 om delen van het bankboek te verplaatsen van een fair-value categorie naar een kostprijs-categorie. Zowel President Sarkozy (toenmalig EU-voorzitter) als EC-voorzitter Barroso hebben grote druk op de IASB uitgeoefend om dit herclassificatieverbod op te heffen. De IASB voelde zich feitelijk genoodzaakt aan deze druk toe te geven, omdat anders de EU IAS 39 simpelweg zou aanpassen. In een hoog tempo (tussen 3 en 13 oktober 2008) en zonder enige publieke consultatie zijn door de IASB de standaarden (IAS 39/IFRS 7) gewijzigd. De aanpassingen werden vervolgens *binnen een dag* door het Europese Parlement en de Europese Commissie goedgekeurd. Een ongekend fenomeen als men nagaat dat voor dit proces doorgaans 9 tot 24 maanden staat. Het spreekt voor zich dat deze tegemoetkoming aan de Europese Unie

de reputatie van de IASB als onafhankelijke standard setter bepaald geen goed heeft gedaan, om het maar eens eufemistisch uit te drukken.

En ook wijs ik op het goedkeuringsproces van IFRS 9, de opvolger van IAS 39. Europa weigert de al gepubliceerde delen van IFRS 9 goed te keuren. In een brief van de EC richting de IASB in november 2009 wordt aangegeven dat de Commissie nog niet overtuigd is van een goede balans tussen kostprijs en fair value en dat de kans bestaat dat zelfs meer instrumenten op *fair value* moeten worden gewaardeerd dan onder IAS 39. Ook hier geldt *fair value accounting* als struikelblok voor Europese acceptatie.

Inmiddels zien we een wereldwijde tendens tot 'standard setting protectionisme'. Dat wil zeggen landen zijn aarzelen om macht over te dragen aan een private instelling zoals de IASB. Het meest duidelijk kwam dat tot uitdrukking in het lang verwachte SEC-rapport (juli 2012) over de toepassing van IFRS in de VS. Dit 127 paginatellende 'finale' rapport analyseert en beschrijft de van de Amerikaanse achterban ontvangen reacties en somt vooral hun bezwaren tegen IFRS op. Het rapport kent geen beleidsaanbevelingen en bevat geen tijdspad voor implementatie van IFRS in de VS. Mijn eigen afdrank van deze studie is dat het in de VS aan politieke wil ontbreekt om overheidsmacht over te dragen aan een internationaal orgaan (zoals de IASB). Men ziet te veel beren op de weg en accounting standards worden mede door hun vermeende invloed op de financiële stabiliteit te belangrijk geacht. Het is inmiddels duidelijk geworden dat de FASB een belangrijke rol blijft spelen in de ontwikkeling van US-GAAP. Convergentie met IFRS zal van belang blijven maar dan wel nadrukkelijk rekening houdend met de wensen van de eigen achterban.

Ook in Europa zit de politiek niet stil. Zo heeft EC-commissaris Michel Barnier in maart 2013 een opdracht verstrekt aan een speciale adviseur, Philippe Maystadt, voormalig Belgisch minister van Financiën en voorzitter van de Europese Investeringsbank, om te onderzoeken hoe Europa's rol in het proces van 'accounting standard setting' versterkt kan worden. Met andere woorden, hoe kan de EU meer invloed uitoefenen op de IASB en welke hervormingen van en binnen de huidige EU-organisaties (denk aan EFRAG¹) zijn daarvoor nodig. Het rapport van Maystadt zal worden gepresenteerd op de ECOFIN²-vergadering van november 2013. Inmiddels circuleert een niet-openbaar rapport waar de accounting website www.iasplus.com³ al verslag over doet. Het lijkt erop dat Maystadt zal komen met een aanbeveling om EFRAG meer het politieke domein in te trekken. Reacties richting de IASB zullen door een politieke 'Board' moeten worden geaccordeerd. De politiek die de touwtjes wil aantrekken en dichterbij de bal wil spelen (om het maar eens beeldend te verwoorden). En dan de IASB die tussen de zeemonsters *scylla* en *charybdis* door moet zeilen. Aan de ene zijde de door de politici/lobbyisten veroorzaakte draaikolken bestaande uit al dan niet gefundeerde standpunten en aan de andere kant de dreiging om als 'ivoren toren' te worden weggezet met als gevolg dat regio's IFRS gaan aanpassen of afkeuren. In die mythologische zin lijkt de reis van Hans Hoogervorst *cum suis* op een ware Odyssee. En dan maar hopen dat dit avontuur niet eindigt in een Grieks drama. ■



Prof. dr. R.L. ter Hoeven RA is partner op het Vaktechnisch Centrum van Deloitte Accountants en hoogleraar Externe Verslaggeving aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

¹ European Financial Reporting Advisory Group.

² De Raad van Europese Ministers van Financiën.

³ Zie bericht 13 september 2013.