Wereldstandaard financiële verslaggeving: IFRS of US GAAP?

Ruud G.A. Vergoossen en Frans van der Wel

SAMENVATTING De roep om een wereldstandaard voor de financiële verslaggeving is groot. De Europese Unie heeft gekozen voor de International Financial Reporting Standards (IFRS) die in 2005 worden ingevoerd, terwijl de Verenigde Staten blijven vasthouden aan de United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP). Dit artikel gaat in op de implementatie van de IFRS in de Europese Unie en de obstakels die een consistente interpretatie en toepassing van de IFRS in de weg kunnen staan. Daarna worden de IFRS vergeleken met de US GAAP en komt de positie van de IFRS in de Verenigde Staten aan de orde. In een korte slotbeschouwing wordt een drietal scenario's geschetst om te komen tot een wereldstandaard. Het scenario waarbij de IFRS en de US GAAP naar elkaar toegroeien, lijkt, gegeven de omstandigheden, het meest realistisch en wenselijk (convergentiestrategie).

1 Inleiding

De internationalisering van het bedrijfsleven en de globalisering van de kapitaalmarkten hebben ervoor gezorgd dat de behoefte aan het vergelijken van ondernemingen over de grenzen heen de laatste jaren sterk is toegenomen. Het hanteren van uiteenlopende waarderings- en resultaatbepalingsgrondslagen kan een belangrijke barrière vormen om te komen tot goede beleggingsbeslissingen en daardoor de efficiën-

tie van de kapitaalmarkten nadelig beïnvloeden. De roep om verslaggevingsstandaarden die wereldwijd toepassing vinden, is dan ook groot. De vraag is alleen welke standaarden dat zouden moeten zijn: de International Financial Reporting Standards (IFRS) van de International Accounting Standards Board (IASB), die met ingang van 2005 in de Europese Unie moeten worden toegepast, of de United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP), die in de Verenigde Staten van kracht zijn?

De IFRS zouden het meest voor de hand liggen om te dienen als wereldstandaard. Zij zijn immers met dat doel geschreven in tegenstelling tot de US GAAP, die zijn toegesneden op een bepaalde jurisdictie. Bovendien worden de IFRS naast de Europese Unie in andere delen van de wereld omarmd (bijvoorbeeld in Australië en Japan). De Verenigde Staten – met veruit de grootste kapitaalmarkt in de wereld – zijn echter nog zeer terughoudend ten aanzien van een mogelijke erkenning van de IFRS. Dit ondanks de recente boekhoudschandalen in de Verenigde Staten die het vertrouwen van belanghebbenden in de externe financiële verslaggeving van ondernemingen ernstig hebben geschaad en de als superieur te boek staande US GAAP een flinke knauw hebben bezorgd.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de implementatie van de IFRS in de Europese Unie. Paragraaf 3 gaat over probleempunten die daarmee verband houden, met name de obstakels die een consistente interpretatie en toepassing van de IFRS in de weg kunnen staan. Daarna worden in paragraaf 4 de IFRS vergeleken met de US GAAP en komt in paragraaf 5 de positie van de IFRS in de Verenigde Staten aan de orde. In paragraaf 6 volgt een korte slotbeschouwing omtrent de mogelijkheden te komen tot een wereldstandaard voor de externe financiële verslaggeving en wordt ingegaan op de vraag die in de titel van dit artikel is vervat.

Prof. Dr. R.G.A. Vergoossen RA is directeur Assurance & Accounting bij het directoraat Vaktechniek van Ernst & Young en hoogleraar Internationale Externe Berichtgeving aan de Universiteit Maastricht.

Prof. Dr. Mr. F. van der Wel RA is partner bij KPMG Accountants en hoogleraar Externe Verslaggeving aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

2 Implementatie IFRS in Europese Unie

In de jaren tachtig is in de Europese Unie een harmonisatieproces op het gebied van de externe financiële verslaggeving op gang gekomen met de publicatie van de Vierde en Zevende EEG-richtlijn en de verwerking daarvan in de nationale wetten van de lidstaten. Deze richtlijnen hebben betrekking op de vennootschappelijke jaarrekening en het directieverslag respectievelijk de geconsolideerde jaarrekening. Daarnaast zijn twee specifieke richtlijnen omtrent de verslaggeving door financiële instellingen uitgegeven en in de nationale wetten van de lidstaten verwerkt. Dit alles heeft echter niet geleid tot een strikte harmonisatie van de waarderings- en resultaatbepalingsgrondslagen, aangezien de richtlijnen betrekkelijk veel ruimte laten bij de aanpassing van de nationale wetten. Deze ruimte werd indertijd noodzakelijk geacht vanwege de grote diversiteit in de lidstaten met betrekking tot de externe financiële verslaggeving. Het is overigens gebleken dat amendering van Europese richtlijnen een langdurig proces is, waardoor niet op adequate wijze kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen die zich op verslaggevingsgebied voordoen. Zo bieden de richtlijnen pas sinds vorig jaar de mogelijkheid effecten (en andere financiële instrumenten) in de balans te waarderen tegen de marktwaarde in plaats van de verplichting die te waarderen tegen de vaak niet meer relevante kostprijs.

In 1995 heeft de Europese Commissie een nieuwe strategie uitgezet ten aanzien van de harmonisatie van de externe financiële verslaggeving in de Europese Unie². Dit heeft in juni 2002 geresulteerd in een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van internationale standaarden voor de jaarrekening. Europese verordeningen hebben directe werking, in tegenstelling tot de Europese richtlijnen die eerst in de nationale wetgeving van de lidstaten moeten worden verwerkt. Dit voorkomt dat de regelgeving in de lidstaten verschillend wordt geïmplementeerd.

In de verordening is vastgelegd dat met ingang van 2005 in principe alle beursgenoteerde ondernemingen hun geconsolideerde jaarrekening moeten opstellen in overeenstemming met de IFRS. De lidstaten van de Europese Unie is het echter toegestaan om voor ondernemingen die zowel in de Europese Unie als in een derde land beursgenoteerd zijn, de verplichte toepassing van de IFRS tot 2007 op te schorten. Dit is met name van belang voor ondernemingen die ook in de Verenigde Staten een beursnotering hebben en op grond daarvan US GAAP toepassen. Dezelfde faciliteit geldt overigens ook voor onderne-

mingen waarvan alleen obligaties en andere vastrentende waardepapieren beursgenoteerd zijn.

Daarnaast kunnen de lidstaten de toepassing van de IFRS verplichten of toestaan voor de vennootschappelijke jaarrekening van beursgenoteerde ondernemingen en voor de geconsolideerde en/of vennootschappelijke jaarrekening van niet-beursgenoteerde ondernemingen. De Europese richtlijnen blijven onverminderd van kracht indien en voorzover de lidstaten geen gebruikmaken van deze opties. De richtlijnen worden overigens op een dusdanige wijze aangepast dat toepassing van die richtlijnen niet leidt tot tegenstrijdigheden met de IFRS.

De IFRS worden opgesteld door de IASB, een privaatrechtelijk orgaan waarin de Europese Unie geen beslissende zeggenschap heeft. Om te kunnen ingrijpen in het geval de IFRS zich in een door de Europese Unie niet wenselijk geachte richting mochten ontwikkelen, voorziet de verordening in een goedkeuringsmechanisme (*endorsement mechanism*). Daartoe zijn twee organen in het leven geroepen: de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), een vaktechnisch orgaan dat bestaat uit deskundigen, en de Accounting Regulatory Committee (ARC), een politiek orgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De EFRAG assisteert de Europese Commissie bij de beoordeling van de IFRS, die vervolgens de ARC adviseert al dan niet tot goedkeuring over te gaan. Naast deze reactieve rol wil de EFRAG een proactieve rol vervullen bij de totstandkoming van nieuwe of aangepaste IFRS om te waarborgen dat reeds vroegtijdig in het regelgevende proces van de IASB rekening wordt gehouden met de Europese belangen, waardoor de uiteindelijke goedkeuring min of meer een formaliteit wordt. Overigens heeft de EFRAG de Europese Commissie inmiddels positief geadviseerd met betrekking tot de bestaande IFRS. Het is de bedoeling dat nog dit jaar definitieve goedkeuring plaatsvindt.

Hoewel de Europese richtlijnen niet meer gelden indien en voorzover de externe financiële verslaggeving van ondernemingen onder de werking valt of is gebracht van de verordening, wordt in de verordening toch een verband gelegd met de Europese richtlijnen. In artikel 3.2 staat een verwijzing naar artikel 2.3 van de Vierde en 16.3 van de Zevende EEG-richtlijn, die beide voorschrijven dat de (geconsolideerde) jaarrekening een getrouw beeld moet geven van het vermogen, de financiële positie en het resultaat. In feite is dit één van de criteria waaraan de IFRS in het goedkeuringsproces moeten worden getoetst.

3 Consistente interpretatie en toepassing van IFRS

Het incorporeren van de IFRS in de Europese regelgeving impliceert niet dat zij in de gehele Europese Unie op een consistente wijze zullen worden geïnterpreteerd en toegepast. Er is een aantal obstakels dat dit zal bemoeilijken. Hieronder passeren de obstakels, die met name een 'culturele oorsprong' hebben, de revue. Daarna wordt besproken hoe zij zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen.

3.1 Obstakels

Verslaggevingssystemen

De verschillen in verslaggevingscultuur zijn in de lidstaten van de Europese Unie nog steeds groot. Bekend zijn de classificatieschema's van Nobes (1983, 1998) inzake de verslaggevingssystemen in de westerse wereld. Nobes (1998) onderscheidt twee categorieën, namelijk *strong equity/outsiders dominant* en *strong credit/insiders dominant*. In landen behorende tot de eerste categorie is er een sterke kapitaalmarkt, worden ondernemingen voor een groot deel gefinancierd met eigen vermogen en is er sprake van een wijdverbreid aandelenbezit. De externe financiële verslaggeving is dan ook met name gericht op de informatieverstrekking aan de verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders). In de landen behorende tot de tweede categorie spelen banken als verschaffers van vreemd vermogen een belangrijke rol. In deze landen zijn er bovendien veel familiebedrijven en hebben banken en overheden grote aandelenbelangen in beursgenoteerde ondernemingen. In de financiële verslaggeving staat de bescherming van de schuldeisers centraal.

Het verschil in doelstelling tussen beide categorieën leidt onder meer tot een verschil in belang bij de bepaling van de winst. Het moge duidelijk zijn dat in *strong credit/insiders dominant*-systemen belang wordt gehecht aan het op conservatieve wijze berekenen van de uitkeerbare winst, omdat dit goed is voor de instandhouding van het vermogen. Binnen de Europese Unie rekent Nobes de Nederlandse en Britse verslaggevingssystemen tot de *strong equity/outsiders dominant*-categorie en die in België, Duitsland, Frankrijk en Italië tot de *strong credit/insiders dominant*-categorie.

In het kader van de implementatie van de IFRS in de Europese Unie zou kunnen worden betoogd dat dit onderscheid niet relevant is, omdat de verplichting om deze standaarden toe te passen in beginsel alleen geldt voor beursgenoteerde ondernemingen waarin derden (in casu aandeelhouders) een belang hebben. Deze ondernemingen echter opereren niettemin in

een omgeving waarin een bepaalde cultuur dominant is. Zo kan zich bij een beursgenoteerde onderneming die in een *strong credit/insiders dominant*-omgeving fungeert een deel van de verschijnselen van die cultuur manifesteren, doordat de aandelen voor een groot deel in handen zijn van banken of families. Daaraan kan worden toegevoegd dat in sommige landen van oudsher een sterke binding bestaat tussen de grondslagen voor de jaarverslaggeving en die voor de fiscaliteit. In Duitsland wordt in dit verband gesproken over het *Maßgeblichkeitsprinzip*, waardoor de jaarverslaggeving de basis is voor de belastingberekening, en zelfs over *umgekehrte Maßgeblichkeit*, aangezien veelal slechts gebruik kan worden gemaakt van fiscale faciliteiten (zoals vervroegde afschrijving) indien in de jaarverslaggeving dezelfde grondslagen worden toegepast. Zonder dat de verordening op zichzelf iets over deze verbinding regelt, kan zij toch tot discontinuïteit in een voor een land belangrijke praktijk leiden. Kahle (2002) meldt hierover (p. 188): 'Das IASB würde die steuerliche Bemessungsgrundlage festsetzen, während der deutsche Steuergesetzgeber hierauf letztendlich keinen Einfluss hätte.'

Interpretatie

Ondanks het feit dat het bij de verplichte toepassing van de IFRS in de Europese Unie in beginsel uitsluitend beursgenoteerde ondernemingen betreft, zal hun externe financiële verslaggeving worden beïnvloed door culturele aspecten die niet zijn weg te werken door het voorschrijven van een bepaalde set van verslaggevingsstandaarden, of de illusie moet bestaan dat door middel van regelgeving alle verslaggevingkwesties op voorhand zijn op te lossen. De IFRS zullen dus moeten worden geïnterpreteerd teneinde in een concrete casus tot een goede oplossing te komen. Zo kan zich de situatie voordoen dat een keuze voor de waardering van onderhanden werk volgens de *percentage of completion*-methode niet vanzelfsprekend is, doordat de informatie daarvoor niet voor de volle 100% betrouwbaar is. In dat geval ligt in landen met een *strong credit/insiders dominant*-systeem toepassing van de *completed contract*-methode eerder in de rede dan in landen met een *strong equity/outsiders dominant*-systeem, omdat de doelstelling van de externe financiële verslaggeving in landen waarin eerstgenoemd systeem overheerst, anders is dan in landen waarin laatstgenoemd systeem overheerst.

Voorts doet zich de moeilijkheid voor dat bij de toepassing van de IFRS veel schattingen nodig zijn. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de vaststelling van de omvang van voorzieningen, de waar-

dering van vaste activa in verband met bijzondere waardeverminderingen en de waardering van financiële instrumenten. Van der Wel (2002) constateert in een beperkt onderzoek naar de hantering door beursgenoteerde ondernemingen van de nieuwe Richtlijn van de Raad voor de Jaarverslaggeving omtrent voorzieningen (RJ-richtlijn 252), dat hoewel de richtlijn de vorming van voorzieningen conceptueel gezien beperkt, een effect daarvan in de jaarverslaggeving over 2001 nog niet is te merken. Omtrent de oorzaken kunnen op basis van het beperkte onderzoek geen uitspraken worden gedaan, maar het zou zeer wel denkbaar zijn dat de vrijheid die ondernemers hadden bij de vorming van voorzieningen zich thans heeft geconcentreerd op de schattingen die de ondernemingsleiding moet maken ten behoeve van de vaststelling van de omvang van die voorzieningen. Dit is bovendien een intern, voor de buitenwereld niet zichtbaar proces. Dat maakt het ook bijzonder moeilijk toetsbaar of ondernemingen zich aan de regelgeving houden. Wat de accountantscontrole betreft, moeten we ons overigens realiseren dat de externe accountants overwegend uit dezelfde culturele omgeving komen als waarin de onderneming opereert.

'IFRS lite'

Gezien de praktijk tot op heden, is het gevaar van de toepassing van 'IFRS lite' niet denkbeeldig. Hiermee wordt bedoeld op de situatie dat ondernemingen pretenderen de IFRS te hebben toegepast, terwijl dat niet het geval blijkt te zijn. Dit komt onder meer naar voren in een onderzoek van Cairns (2001). Uit dit onderzoek blijkt ook dat externe accountants die daarover rapporteren, kennelijk de meetlat voor de vraag of al dan niet is voldaan aan de IFRS, niet altijd even hoog leggen. In het onderzoek van Cairns komt Nederland overigens nauwelijks voor. Nederland kent immers vrijwel geen ondernemingen die zeggen volgens de IFRS te rapporteren. Niettemin zijn de onderzoeksresultaten van Cairns zeer wel herkenbaar, omdat in Nederland de nauwkeurige naleving van met name de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ-richtlijnen) meestal ook niet hoog op de agenda staat. Daarvoor blijkt uit teveel jaarverslagenonderzoeken dat de naleving van RJ-richtlijnen beperkt is³. In 'Het jaar 2000 verslagen' – het in 2001 verschenen periodieke jaarverslagenonderzoek van het Koninklijk NIVRA – wordt in de inleiding omtrent hoofdstuk 2 met als onderwerp belastingen naar de winst gemeld: 'Een van de slotconclusies luidt dat volledige toepassing van de nieuwe Richtlijn 272 nog ver weg is' en omtrent hoofdstuk 3 over segmentatie wordt gesteld: 'Uit de resultaten kan ruwweg worden afgeleid dat in relatief

ruime mate aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Aan de voorschriften van de IASB en de RJ wordt echter niet in alle gevallen voldaan' (Koevoets, Mertens & Vergoossen, 2001, p. 12). In onze (Nederlandse) cultuur wordt dit overigens niet als een grote fout gezien omdat veeleer de gedachte wordt aangehangen dat het gaat om het getrouwe beeld, waarbij de precieze hantering van regels niet voorop staat. Het Nederlandse institutionele kader voor de externe financiële verslaggeving legitimeert die opvatting door het niet-dwingende karakter van de RJ-richtlijnen. De introductie van de IFRS in de Europese Unie zal in Nederland (en andere lidstaten) gepaard moeten gaan met een zekere 'cultuuromslag', dat wil zeggen dat geen 'IFRS lite' wordt toegestaan, maar dat alle IFRS onverkort moeten worden toegepast. Een stimulans voor een dergelijke verandering is gelegen in het verplichtende karakter van de verordening.

Geconsolideerde versus vennootschappelijke jaarrekening

De verplichting in de Europese verordening om de IFRS toe te passen, strekt zich niet uit tot de gehele jaarrekening. Zoals hiervoor besproken geldt die verplichting alleen voor de geconsolideerde jaarrekening en wordt het aan de lidstaten zelf overgelaten om de IFRS ook te verplichten of toe te staan voor de vennootschappelijke jaarrekening. Dit kan ertoe leiden dat de waarderingsgrondslagen in de geconsolideerde jaarrekening afwijken van die in de vennootschappelijke jaarrekening⁴. Daardoor wordt de externe financiële verslaggeving als geheel niet overzichtelijker, zeker niet als sommige lidstaten de toepassing van de IFRS ook gaan voorschrijven voor de vennootschappelijke jaarrekening, terwijl andere lidstaten dat niet doen.

Nederland lijkt momenteel voor de eerste optie te kiezen, zoals blijkt uit het wetsontwerp tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met het gebruik van internationale jaarrekeningstandaarden⁵. Het is overigens niet duidelijk waarom in het wetsontwerp de toepassing van de IFRS tot 2005 ook voor de vennootschappelijke jaarrekening wordt voorgeschreven indien een onderneming kiest voor de IFRS, terwijl in het hierna nog te behandelen kabinetsstandpunt d.d. 30 mei 2002 wordt gemeld dat het kabinet zal onderzoeken of, en zo ja, op welke termijn de verplichte toepassing van de IFRS kan worden uitgebreid tot de vennootschappelijke jaarrekening⁶. Blijkens het kabinetsstandpunt wordt dat kennelijk verhinderd door (p. 5): '...de bestaande kapitaalbeschermingsregels, die toepassing van IAS in de vennootschappelijke jaarrekening nu nog bemoeilijken...'

3.2 Wegnemen van de obstakels

Voorlichting en opleiding

Dat de toepassing van de IFRS in de Europese Unie geen vrijblijvende zaak is maar een voorschrift, blijkt uit artikel 4 van de verordening: 'Voor elk boekjaar, beginnend op of na 1 januari 2005, stellen ondernemingen die onder het recht van een lidstaat vallen, hun geconsolideerde jaarrekening op overeenkomstig de internationale standaarden voor jaarrekeningen, ... , indien hun effecten op de balansdatum zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt van een lidstaat. ...' Hoe kan worden gerealiseerd dat de IFRS integraal en onverkort worden nageleefd?

Voor een groot deel wordt een adequate naleving bepaald door de wijze waarop de implementatie van de IFRS bij ondernemingen gebeurt. Als ondernemingen de IFRS alleen maar opvatten als een wat andere en uitgebreidere set van regels, dan is dat de verkeerde start. Belangrijk is dat de implementatie wordt gedragen door de hoogste leiding, die daarbij niet alleen maar let op de verslaggevingsstandaarden zelf, maar ook op de tijdige inzet van een veranderingsproces bij de betrokken medewerkers teneinde hen op de andere verslaggevingscultuur voor te bereiden. Daarnaast kan een aanpassing van de informatiesystemen noodzakelijk zijn om aan nieuwe verslaggevingseisen te voldoen.

De implementatie van de IFRS vraagt om administrateurs, controllers, financiële directeurs en accountants die op een nauwkeurige toepassing zijn ingesteld. De Europese Commissie zou er goed aan doen deze slag te stimuleren. De EFRAG zou hiervoor een uitstekend medium kunnen zijn door het organiseren van conferenties en het uitbrengen van publicaties. Dit kan ook een eenduidige interpretatie van de IFRS binnen de Europese Unie helpen bevorderen en de EFRAG zou zich daarmee kunnen bewijzen als leidende instelling binnen de Europese Unie voor de toepassing van de IFRS.

Niettemin kunnen ondernemingen voor vraagstukken komen te staan waarvoor tijdig oplossingen moeten worden aangedragen die binnen de Europese Unie tot een eenduidige aanpak leiden. Ook hierin zou de EFRAG samen met het International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC) van de IASB een belangrijke rol moeten spelen. Hoewel wij op dit terrein pleiten voor een actieve aanpak door de EFRAG, moet worden voorkomen dat hij uitgroeit tot een Europese pendant van het IFRIC. Dit zou immers kunnen leiden tot een ongewenste diversiteit in de toepassing van de IFRS tussen enerzijds de lidstaten van de Europese Unie en anderzijds de landen buiten

de Europese Unie. Dit neemt niet weg dat de actieve aanpak naar onze mening wel impliceert dat indien het IFRIC een bepaald urgent verslaggevingsvraagstuk niet of niet tijdig aanpakt, de EFRAG zelf in actie zou moeten komen.

Toezicht

Het toezicht op de naleving van de IFRS zou op drie niveaus moeten plaatsvinden: door de externe accountant, de raad van commissarissen en de beurstoezichthouder. In Nederland gaat de Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM) het beurstoezicht op de externe financiële verslaggeving organiseren. In eerdergenoemd kabinetsstandpunt wordt een wetsontwerp aangekondigd waarin dat toezicht wordt geregeld⁷. Het kabinet vindt de verplichtstelling van de IFRS een logisch moment om dat te doen, maar onduidelijk is of het introductiemoment van het toezicht door de Autoriteit-FM zal samenvallen met de datum waarop de Europese verordening van kracht wordt (1 januari 2005).

Het lijkt er tot nu toe op dat het beurstoezicht vooral op nationaal niveau wordt georganiseerd. Vergoossen (2001, 2002) wijst erop dat het op deze wijze organiseren van overheidszorg de culturele verschillen instandhoudt. Het zou beter zijn dit op Europees niveau te organiseren. In het kabinetsstandpunt geeft het kabinet aan dat het belangrijk is dat de Autoriteit-FM participeert in het Committee of European Securities Regulators (CESR) om mede vorm te geven aan de harmonisatie van het toezicht op de financiële verslaggeving in de Europese Unie. Strikte harmonisatie op dit punt is cruciaal, zodat de IFRS niet alleen Europabreed worden voorgeschreven, maar de naleving van die verslaggevingsstandaarden ook Europabreed wordt afgedwongen. Bovendien, het schept in de lidstaten gelijke voorwaarden en voorkomt oneerlijke concurrentie tussen de effectenbeurzen (*level playing field*).

Aan het operationaliseren van het toezicht zitten overigens nog heel wat haken en ogen. Zo beschikken de Autoriteit-FM en vergelijkbare organisaties in andere lidstaten in principe alleen over de externe financiële verslaggeving van ondernemingen. Nagaan of hetgeen wordt vermeld over een bepaald onderwerp juist en volledig is, is nog wel te doen. Het is echter veel moeilijker om te ontdekken of er zaken niet worden behandeld die wel behandeld hadden moeten worden. Dat is voor hen nog moeilijker dan voor de externe accountants, omdat hun *inside*-kennis van de onderneming veel geringer is, zeker in de aanvangsfase. Dit vormt een bedreiging voor de reputatie van de Autoriteit-FM. Op niet tijdig gesignaleerde proble-

men of zelfs debacles zal ook de Autoriteit-FM naar verwachting worden aangesproken. Adequate bemoediging en een goed toetsingskader zijn daarom essentieel. Het toetsingskader moet ook naar de ondernemingen en naar derden toe worden gecommuniceerd opdat de Autoriteit-FM op voorhand helder maakt waarop wordt getoetst. Overigens lijkt het kabinet daar blijkens het kabinetsstandpunt op aan te koersen. Als het toezicht op de externe financiële verslaggeving erkenning wil krijgen als succesvol, moet er vanaf het begin van de toepassing van de IFRS streng en nauwgezet worden gecontroleerd. Dat laatste geldt ook voor de externe accountants. Zij zullen stellig reputatieschade leiden als het toezicht van de Autoriteit-FM leidt tot veelvuldige en substantiële correcties in de externe financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen.

4 IFRS versus US GAAP

De IFRS en de US GAAP worden vaak in één adem genoemd, hoewel dit de laatste tijd minder is als gevolg van de boekhoudschandalen in de Verenigde Staten en de rol van de US GAAP hierin. Inhoudelijk zijn de IFRS inderdaad sterk beïnvloed door de US GAAP. De regelgeving op het gebied van de externe financiële verslaggeving is in de Verenigde Staten het meest doorontwikkeld. Het is dan ook niet verwonderlijk dat die bij de ontwikkeling van internationale standaarden uitdrukkelijk zijn betrokken. Dit neemt niet weg dat er toch interessante verschillen tussen de IFRS en de US GAAP kunnen worden onderkend. Die verschillen zijn dan niet zozeer inhoudelijk van aard maar manifesteren zich met name bij de benadering die is gekozen bij het opstellen van de regelgeving⁸.

Bij de US GAAP wordt gesproken over een kookboekbenadering (*rule-based approach*) en bij de IFRS over een conceptuele benadering (*principle-based approach*). De kookboekbenadering leidt tot omvangrijke en gedetailleerde regelgeving, doordat het streven erop is gericht voor alle mogelijke transacties en gebeurtenissen nauwkeurig voor te schrijven hoe die in de financiële verslaggeving moeten worden verwerkt. De conceptuele benadering daarentegen beschrijft grondslagen en schept kaders ten behoeve van de financiële verslaggeving. In de conceptuele benadering is veel ruimte voor vakkundige oordeelsvorming. Het onderscheid tussen de IFRS en de US GAAP is qua benadering echter niet zo principieel als het lijkt. In onze ogen is dit onderscheid eerder graadueel van aard. De IASB ontkomt er immers niet aan om op bepaalde terreinen gedetailleerde regelgeving op te stellen (bijvoorbeeld ten aanzien van pensioe-

nen en financiële instrumenten) en de Amerikaanse Financial Accounting Standards Board (FASB) zal niet in staat zijn ten aanzien van alle mogelijke transacties en gebeurtenissen eenduidige regelgeving te formuleren.

Interessant is ook het verschil tussen de IFRS en de US GAAP met betrekking tot de zogenaamde *true and fair override*. Deze uitzonderingsbepaling houdt in dat van verslaggevingsstandaarden moet worden afgeweken indien toepassing daarvan zou leiden tot misleidende informatievervalsing. In de IFRS is de *true and fair override* opgenomen, in de US GAAP daarentegen niet. In de Verenigde Staten wordt ervan uitgegaan dat wanneer de US GAAP integraal worden toegepast, dat vanzelf leidt tot een getrouw beeld van de financiële positie en behaalde resultaten van de onderneming⁹.

In IAS 1.13 is de *true and fair override* als volgt verwoord: 'In the extremely rare circumstances when management concludes that compliance with a requirement in a Standard would be misleading, and therefore that departure from a requirement is necessary to achieve a fair presentation, an enterprise should disclose:

- a that management has concluded that the financial statements fairly present the enterprise's financial position, financial performance and cash flows;
- b that it has complied in all material respects with applicable International Accounting Standards, except that it has departed from a Standard in order to achieve a fair presentation;
- c the Standard from which the enterprise has departed, the nature of the departure, including the treatment that the Standard would require, the reason why that treatment would be misleading in the circumstances and the treatment adopted; and
- d the financial impact of the departure on the enterprise's net profit or loss, assets, liabilities, equity and cash flows for each period presented'¹⁰.

Het had overigens weinig gescheeld of deze bepaling was niet in IAS 1, 'Presentation of Financial Statements', opgenomen. De ontwerpstandaard (E53) die aan de herziening van IAS 1 voorafging, bevat immers geen *true and fair override*. Pas in de finale versie is onder druk van de Europese landen en zeer tegen de zin van de Verenigde Staten de *true and fair override* opgenomen (Harding, 1996; Kleekämper & Harding, 1997). Het verschil ten aanzien van de *true and fair override* verdient in onze ogen overigens enige nuancering. Gezien de zeer stringente formulering van IAS 1.13, zijn afwijkingen van de IFRS op grond van deze bepaling immers slechts bij hoge uitzondering mogelijk.

Bovendien is er in de Verenigde Staten sprake van een soort indirecte *true and fair override*, doordat het American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) het volgende aan zijn leden voorschrijft: 'A member shall not ... express an opinion or state affirmatively that the financial statements or other financial data of any entity are presented in conformity with generally accepted accounting principles ... if such statements or data contain any departure from an accounting principle ... that has a material effect on the statements or data taken as a whole. ... If, however, the statements or data contain such a departure and the member can demonstrate that due to unusual circumstances the financial statements or data would otherwise have been misleading, the member can comply with the rule by describing the departure, its approximate effects, if practicable, and the reasons why compliance with the principle would result in a misleading statement'. Dit voorschrift is sinds januari 1988 vastgelegd in de gedrags- en beroepsregels van het AICPA¹¹.

De – in essentie – kookboekbenadering van de US GAAP in combinatie met het ontbreken daarin van de *true and fair override*, hebben in de Verenigde Staten geleid tot omvangrijke en gedetailleerde regelgeving. Het steeds weer opnieuw opzetten van constructies door het bedrijfsleven gericht op het omzeilen van bepaalde US GAAP noodzaakt immers tot voortdurende uitbreiding of bijstelling van de desbetreffende regels. De US GAAP bestaan in feite voor een groot deel uit 'reparatieregelgeving'. De uitgebreide regelgeving omtrent de verwerking van leasecontracten in de financiële verslaggeving bijvoorbeeld, is een gevolg van het steeds weer opnieuw bedenken van leaseconstructies die niet in de balans behoeven te worden verwerkt omdat (formeel) niet aan de geformuleerde criteria is voldaan, terwijl in materiële zin de economische risico's voor de leasener zijn¹². De recente boekhoudschandalen, die voor een deel zijn terug te voeren op het omzeilen van de US GAAP, zullen ongetwijfeld leiden tot nieuwe of bijstelling van bestaande US GAAP. Interessant is overigens dat de SEC in het kader van de dit jaar van kracht geworden Sarbanes-Oxley wet een onderzoek zal instellen naar het introduceren van een conceptuele benadering bij het opstellen van verslaggevingsstandaarden (*principle-based accounting system*)¹³.

5 IFRS in de Verenigde Staten

Zoals hiervoor besproken, zijn er verschillen te onderkennen tussen de IFRS en de US GAAP. Deze verschillen zijn echter eerder gradueel dan principieel

van aard. Desalniettemin is de Securities and Exchange Commission (SEC) in de Verenigde Staten zeer terughoudend om tot erkenning van de IFRS over te gaan. In het recente verleden heeft de FASB zelfs een poging gedaan om de rol van *global standard-setter* ten koste van de IASB naar zich toe te trekken. Dit blijkt duidelijk uit het in 1998 door de FASB gepubliceerde rapport 'International Accounting Standard Setting: A Vision for the Future'. De volgende citaten illustreren dit (p. VII): 'Today's U.S. accounting standard-setting structure and process reflects the increasingly international dimensions of the FASB's role as a global leader in accounting standard setting' en 'The FASB has a leadership role to play in the evolution of the international accounting system and is guided by the belief that, ideally, the ultimate outcome would be the worldwide use of a single set of high-quality accounting standards for both domestic and cross-border financial reporting'. In het rapport wordt een scenario geschetst waarbij de FASB op een zodanige wijze wordt geherstructureerd dat hij – ook buiten de Verenigde Staten – wordt geaccepteerd als internationale regelgevende instantie. De geslaagde reorganisatie van het IASC en de keuze van de Europese Unie voor de IFRS hebben daar echter een stokje voor gestoken.

De SEC is van mening dat zij uitsluitend tot erkenning van de IFRS kan overgaan wanneer een consistente interpretatie en strikte toepassing is gewaarborgd. Bovendien zal een eventuele erkenning door de SEC alleen maar gelden voor niet-Amerikaanse ondernemingen (met beursnoteringen in de Verenigde Staten). De SEC verlangt op dit moment van buitenlandse ondernemingen nog dat zij hun financiële informatieverschaffing voor een groot deel in overeenstemming brengen met de omvangrijke en gedetailleerde US GAAP. Dit betekent dat erkenning van de IFRS zou leiden tot een versoepeling van de eisen die gelden voor beursnoteringen van niet-Amerikaanse ondernemingen, met als gevolg dat – althans in de ogen van de SEC – een zekere concurrentievervalsing optreedt ten opzichte van de eigen (Amerikaanse) ondernemingen, omdat die moeten blijven voldoen aan de strenge US GAAP.

In februari 2000 heeft de SEC een zogenaamde *concept release* uitgebracht waarin belanghebbenden – zowel binnen als buiten de Verenigde Staten – wordt gevraagd naar hun mening over de kwaliteit van de IFRS. De publicatie van dit document kan worden gezien als een eerste stap op de weg naar een mogelijke erkenning van de IFRS voor buitenlandse ondernemingen. Uit een analyse van Cairns (2000) blijkt dat 18 van de 23 organisaties die hebben gereageerd

positief staan tegenover een dergelijke erkenning. Vijf organisaties zijn echter tegen, waaronder de FASB en het AICPA. Hoewel het oordeel over de kwaliteit van de IFRS in het algemeen goed is, baren de naleving en de controle op de naleving over een breed front bezorgdheid.

De vraag is of de ophef die zich de laatste tijd in de Verenigde Staten heeft voorgedaan omtrent de kwaliteit van de externe financiële verslaggeving en de rol die de US GAAP daarbij hebben gespeeld, de erkenning van de IFRS zal bespoedigen. Hoewel er twijfel is gerezen over de kookboekbenadering bij het opstellen van de US GAAP, zal dit naar onze inschatting niet gebeuren. De Amerikanen zullen het eerder zoeken in de aanpassing van het eigen regelgevende proces. SEC-voorzitter Harvey Pitt heeft daarover onder meer het volgende gezegd: 'Going forward, we plan to ... ensure that FASB promulgates principle-based standards, which adapt faster to changing business environments and emphasize overall accuracy and completeness'¹⁴.

6 Slotbeschouwing

Zoals gezegd in de inleiding, is de roep om verslaggevingsstandaarden die wereldwijd toepassing vinden, groot. Gezien het relatieve belang van de Europese Unie en de Verenigde Staten in de wereldeconomie, zijn de steun en het commitment van deze machtsblokken om te komen tot één wereldstandaard voor de externe financiële verslaggeving essentieel¹⁵. De Europese Unie heeft gekozen voor de IFRS, terwijl de Verenigde Staten (vooralsnog) blijven vasthouden aan de eigen US GAAP. Op basis daarvan zouden de volgende drie scenario's van de ontwikkeling naar één wereldstandaard kunnen worden onderscheiden:

- 1 de IFRS zijn een tussenstap naar een wereldwijde adoptie van de US GAAP;
- 2 de Verenigde Staten erkennen de IFRS;
- 3 de IFRS en de US GAAP convergeren in de loop van de tijd.

Hoewel de IFRS inhoudelijk in sterke mate zijn en zullen worden beïnvloed door de US GAAP, ligt scenario 1 niet voor de hand. De US GAAP zijn immers geschreven voor en toegespitst op de Amerikaanse jurisdictie, hetgeen betekent dat zij niet altijd zonder meer kunnen worden toegepast in andere jurisdicties. Het adopteren van de US GAAP door de Europese Unie zou bovendien op principiële bezwaren stuiten, omdat Europeanen en Europese ondernemingen (ook die zonder beursnotering in de Verenigde Staten) dan zouden worden onderworpen aan voor-

schriften die Amerikanen uitvaardigen. Adoptie van de US GAAP door de Europese Unie lijkt daardoor politiek niet haalbaar.

Scenario 2, dat wil zeggen erkenning van de IFRS door de Verenigde Staten, is ook niet reëel. Zeker niet als het gaat om de externe financiële verslaggeving van de eigen (Amerikaanse) ondernemingen. De SEC is nog steeds zeer terughoudend wat de erkenning van de IFRS betreft, ondanks de recente boekhoudschandalen in de Verenigde Staten en de rol die de toepassing van de US GAAP daarbij hebben gespeeld. De SEC zal uitsluitend bereid zijn erkenning van de IFRS te overwegen wanneer die in haar ogen niet alleen allesomvattend en van hoge kwaliteit zijn, maar ook strikt worden geïnterpreteerd en toegepast. De implementatie van de IFRS in de Europese Unie zal door de Verenigde Staten dan ook met argusogen worden gevolgd.

Scenario 3 lijkt ons – gegeven de omstandigheden – het meest realistische en wenselijke scenario. In dit scenario groeien de IFRS en de US GAAP steeds meer naar elkaar toe. De inspanningen van de IASB en de FASB zouden erop moeten zijn gericht om de IFRS en de US GAAP zoveel mogelijk te laten convergeren, waarbij het uiteraard niet zo kan zijn dat de US GAAP als een soort voorportaal voor de IFRS gaan fungeren. De IASB werkt overigens reeds samen met een aantal nationale regelgevende organen – waaronder de FASB – met als doel te komen tot verslaggevingsstandaarden die op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast kunnen personele uitwisselingen tussen de IASB en de FASB de convergentie bevorderen. Sommige leden van de IASB waren in het verleden lid van de FASB en inmiddels heeft zich ook het omgekeerde voorgedaan. Het naar elkaar toegroeien van de IFRS en de US GAAP zou uiteindelijk moeten uitmonden in een erkenning door de Europese Unie en de Verenigde Staten van elkaanders regelgevingen, waardoor de vergelijkbaarheid van ondernemingen over de grenzen heen aanmerkelijk zou worden bevorderd zonder dat zij worden belast met het opstellen van afzonderlijke financiële (jaar)stukken in het kader van beursnoteringen buiten de eigen jurisdictie¹⁶. ■

Literatuur

- Bloomer, C. (red.), (1999), *The IASC-U.S. Comparison Project: A Report on the Similarities and Differences between IASC Standards and U.S. GAAP*, tweede editie, Financial Accounting Standards Board, Norwalk, Connecticut.
- Cairns, D., (2000), Time to move forward, in: *Accountancy*, September.
- Cairns, D., (2001), *International Accounting Standards Survey 2000: An assessment of the use of IASs in the financial statements of listed companies*, David Cairns International Financial Reporting, Henley-on-Thames, Verenigd Koninkrijk.

Financial Accounting Standards Board, (1998), *International Accounting Standard Setting: A Vision for the Future*, Norwalk, Connecticut.

Harding, T., (1996), A Fair Presentation, in: *IASC Insight*, juli.

Hoogendoorn, M.N. en G.M.H. Mertens, (2001), *Kwaliteit van externe financiële verslaggeving in Nederland*, Kluwer/Limperm Instituut, Deventer.

Kahle, H., (2002), Maßgeblichkeitsgrundsatz auf Basis der IAS?, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, nr. 4.

Kleekämper, H. en T. Harding, (1997), Bridging the Gap: The revised IAS 1, Presentation of Financial Statements, in: *IASC Insight*, oktober.

Koevoets, J.A.G.M., G.M.H. Mertens en R.G.A. Vergoossen, (2001), *Het jaar 2000 verslagen: Onderzoek jaarverslaggeving Nederlandse ondernemingen*, NIVRA-geschriften 71, Kluwer/Koninklijk NIVRA, Deventer.

Nobes, C., (1983), A Judgemental International Classification of Financial Reporting Practices, in: *Journal of Business Finance and Accounting*, lente.

Nobes, C., (1998), Towards a General Model of the Reasons for International Differences in Financial Reporting, in: *Abacus*, nr. 2.

Securities and Exchange Commission, (2000), *SEC Concept Release: International Accounting Standards*, Washington, februari.

Vergoossen, R.G.A., (1989), Leaseclassificatie in Nederland en de Verenigde Staten, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, juli/augustus.

Vergoossen, R.G.A., (1999), *International Accounting Standards: Esperanto of Babylonische spraakverwarring?*, Datawyse/Universitaire Pers Maastricht, Maastricht.

Vergoossen, R.G.A., (2001), Toezicht op financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen: Een internationaal vraagstuk, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, oktober.

Vergoossen, R.G.A., (2002), Europa moet een lijn trekken met regels verslaggeving, in: *Het Financieele Dagblad*, 26 juli.

Wel van der, F., (2002), Verplichting tot voorziening: Een eerste evaluatie van Richtlijn 252 Voorzieningen, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, oktober.

Zeff, S.A., (1990), The English language equivalent of 'geeft een getrouw beeld', in: *De Accountant*, oktober.

Noten

- 1 De IFRS omvatten de standaarden en interpretaties goedgekeurd door de IASB en – voorzover nog niet vervangen of ingetrokken – de standaarden (International Accounting Standards; IAS) en interpretaties gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de Board van het International Accounting Standards Committee (IASC), de voorloper van de IASB.
- 2 Zie Europese Commissie, Mededeling van 14 november 1995 betreffende de harmonisatie van de jaarrekeningen: een nieuwe strategie ten aanzien van internationale harmonisatie, Brussel, 1995.
- 3 Zie bijvoorbeeld Hoogendoorn & Mertens (2001) en Koevoets, Mertens & Vergoossen (2001).
- 4 In een aantal lidstaten van de Europese Unie – waaronder Duitsland en Frankrijk – is dat overigens bij bepaalde ondernemingen al het geval.
- 5 Voorstel van wet d.d. 5 februari 2002 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het gebruik van internationale jaarrekeningstandaarden (vergaderjaar 2001-2002, 28 220).
- 6 Brief van de ministers van Financiën, Justitie en Economische Zaken d.d. 30 mei 2002 inzake het kabinetsstandpunt toezicht op externe financiële verslaggeving beursgenoteerde ondernemingen (vergaderjaar 2001-2002, 28 386, nr. 1).
- 7 Zie noot 6.
- 8 Zie Bloomer (1999) voor een analyse van de verschillen tussen de IFRS en de US GAAP. Hoewel het aantal verschillen erg groot is, blijkt het belang van die verschillen vaak mee te vallen.
- 9 Zie bijvoorbeeld ook Zeff (1990).
- 10 Zie ook IASB, Exposure Draft of Proposed Improvements to International Accounting Standards, mei 2002. Hierin zijn voorstellen opgenomen om de true and fair override aan te passen, in die zin dat in IAS 1 een onderscheid wordt gemaakt tussen jurisdicties waarin een beroep op de true and fair override is toegestaan en jurisdicties waarin dat is verboden. De IASB geeft voor beide situaties aan hoe de ondernemingsleiding moet handelen indien zij van mening is dat de toepassing van een bepaling uit de IFRS zou leiden tot misleidende informatieverschaffing.
- 11 Zie AICPA Code of Professional Conduct, Rule 203-Accounting Principles.
- 12 Zie Vergoossen (1989).
- 13 Zie Sarbanes-Oxley Act of 2002, Section 108(d), Study and Report on Adopting Principles-Based Accounting.
- 14 Citaat uit toespraak van Harvey Pitt voor het Investment Company Institute d.d. 24 mei 2002 in Washington.
- 15 Zie ook Vergoossen (1999).
- 16 Ten tijde van het ter perse gaan van dit artikel maakten de IASB en de FASB formeel bekend dat zij gaan werken aan het bereiken en behouden van zoveel mogelijk convergentie tussen de IFRS en de US GAAP (zie FASB News Release, *FASB and IASB Agree to Work Together toward Convergence of Global Accounting Standards*, 29 oktober 2002).