

Dr. Mr. P. W. Huizenga

De Raad voor de Jaarverslaggeving en de werknemers

1 Inleiding: van TO naar RJ

De minister van Justitie heeft in 1968¹ de verwachting geuit, dat het georganiseerde bedrijfsleven samen met de organisaties der accountants de in het maatschappelijk verkeer gehanteerde grondslagen van waardering en winstbepaling zou inventariseren en toetsen. Hij verwachtte, dat de publikaties, die aldus nader inhoud zouden geven aan de wettelijke normen, in een duidelijke behoefte van de ondernemingen zouden voorzien en mede ter oriëntering van de Ondernemingskamer zouden kunnen dienen bij een aan haar voorgelegd geschil.

De organisaties zijn op deze suggestie ingegaan. Zij hebben in 1971, toen de wet van 1970 in werking was getreden, het Tripartiete Overleg (TO) opgericht, een orgaan waarin de Commissies Jaarverslaggeving van de grote organisaties van werkgevers, werknemers en registeraccountants samenwerken. Dit TO produceerde Beschouwingen, na voorontwerpen ter verkrijging van reacties. Het maken van voorschriften werd niet als 'hun opdracht' gezien, wel het geven van richting aan de praktijk. Na zeven voorontwerpen van 1971 tot 1979 werden de eerste drie tussen 1974 en 1979 definitief. Daarna ging men over tot herschrijving onder de naam Richtlijnen voor de Jaarrekening² in 1980 met een eerste serie ontwerp-Richtlijnen, waarna nog drie series in 1981 en 1982 volgden. In deze ontwerp-Richtlijnen wordt onderscheiden tussen stellige uitspraken (vetgedrukt) en aanbevelingen en overwegingen. Zo ontstond een handleiding met de 'geldende regels en aanbevelingen'.³

De herschrijving is, behalve uit het oogpunt van doelmatigheid en omdat men de Beschouwingen te vrijblijvend vond, ook geschied om de rechtspraak van Ondernemingskamer en Hoge Raad en de internationale standaarden (IAS) van het International Accounting Standards Committee (IASC) te verwerken, de IAS-normen alleen voor zover deze door het TO worden onderschreven. Dit voorbehoud wordt niet gemaakt voor de arresten van OK en HR. Wel wordt terecht gesteld 'mits zij van algemene strekking worden geacht'. Maar ook dan past naar mijn mening een zelfstandig oordeel.

De stellige uitspraken van definitieve Richtlijnen worden in 1980 bindend geacht ('als hadden zij een bindend karakter') en dienen in beginsel in elke jaarrekening te worden toegepast, tenzij het door de wet verlangde inzicht anders vergt.⁴

In ieder geval moet de niet-toepassing van de stellige uitspraken in de

jaarrekening worden medegedeeld met specificatie en motivering. Als dit wordt nagelaten, dient de accountant dit te doen in zijn accountantsverklaring. Het TO verwacht, dat het NIVRA dit zal bewerkstelligen en dat voorts ook het bedrijfsleven, speciaal de werkgeversorganisaties, zich zal inspannen de Richtlijnen te doen naleven. Vanaf 1982 is het TO vervangen door de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) en de naam van de nieuwe bundel, nodig door de nieuwe wet in 1984, werd Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving.⁵ In deze bundel waren naast ontwerp-Richtlijnen ook vele definitieve Richtlijnen opgenomen, terwijl in 1984 en 1986 nieuwe series verschenen. In 1983 was al een 'tussentijdse publikatie' verschenen met vragen en antwoorden over de nieuwe wet en met ontwerp-Richtlijnen 'Latente belastingen' en 'Vreemde valuta's'.⁶ Vanaf januari 1984 hebben de werknemersleden zich uit de RJ teruggetrokken na een afweging door de vakbonden van de werklast en de financiële middelen, zoals het officiële standpunt luidt. Wel bleven de vakbonden deelnemen in de op 18 september 1981 opgerichte Stichting voor de Jaarverslaggeving. Het verslag van de RJ over 1984 noemt als oorzaak 'een samenloop van omstandigheden welke door betrokken partijen als ongelukkig is ervaren', terwijl tevens vermeld wordt, dat CNV en FNV er naar streven om op zeer korte termijn in deze vacatures te kunnen voorzien.⁷ We gaan later nader in op de doelstelling van de vakbonden, die mede ter verklaring kan dienen van hun distantie.

2 Het bindende karakter der Richtlijnen losgelaten

Uit het voorwoord van de bundel Richtlijnen 1984 blijkt, dat het bindende karakter der Richtlijnen is losgelaten.

Bij het zoeken naar redenen daarvoor valt het op, dat deze eigenlijk ontbreken, en dat alleen het nieuwe standpunt wordt weergegeven. Ook de jaarverslagen 1983 en 1984 van de RJ vermelden dit standpunt met dezelfde woorden zonder verklaring. In de Richtlijnen dient men 'een antwoord' te kunnen vinden op de meeste praktijkvragen. De RJ wil met het verschil tussen stellige uitspraken, die extra gewicht hebben, en aanbevelingen de betekenis van de Richtlijnen 'nuanceren'. 'De RJ pretendeert niet, dat zij bindende kracht hebben zoals de voorschriften van de wet'.

Het is duidelijk, dat dit de Richtlijnen in sterke mate relativeert, geheel anders dan het voorwoord van 1980. De RJ laat de bepaling der aanvaardbare normen naast de wet in laatste instantie over aan de rechter. Deze wordt echter, afgezien van de beperkte reikwijdte van zijn uitspraken, slechts zelden ingeschakeld en is dus van weinig belang. De oorzaak daarvan ligt mede in het feit, dat de ondernemers en de accountants tot dusver niet behoeven te vermelden of en waarom afgeweken is van de Richtlijnen. De RJ eiste dit in 1980 wel. Hij is er thans mede-veroorzaker van, dat de jaarrekening meestal te weinig aanknopingspunten biedt voor een procedure. Het argument van de jurisprudentie verliest dan nog meer aan kracht en dus ook de stelling dat dit 'de eigen verantwoordelijkheid van de verslaggevende onderneming voor haar jaarrekening impliceert'. Deze verantwoordelijkheid is echter vanzelfsprekend en vloeit niet voort uit het loslaten van de bindende kracht, zoals hier wordt gesteld. Het voorwoord 1980 deed

juist een beroep op de eigen verantwoordelijkheid: van de ondernemer door de eis om afwijking van de Richtlijnen, met specificatie en motivering, te vermelden; van de accountant door dit, bij verzuim, te doen in de accountantsverklaring. De RJ ontkent thans deze verantwoordelijkheid en acht gebondenheid aan wet en rechtspraak voldoende. Nu wordt alleen nog maar 'verwacht', dat van stellige uitspraken niet zonder goede gronden zal worden afgeweken. De mening van de RJ, dat de Richtlijnen door hun innerlijke waarde bijdragen aan het vereiste inzicht, is hier niet relevant, want het gaat om de naleving er van.

Ondernemers en accountants blijven dus in wezen vrij in de naleving van de Richtlijnen en zonder meer kan men meestal niet of niet gemakkelijk zien hoe zij van die vrijheid gebruik maken. Jaarrekeningen kunnen immers veel verhullen en die van steeds meer grote ondernemingen worden, zoals Th. M. Scholten opmerkte, niet gelezen en zijn ook bijna niet te lezen.⁸

De RJ ziet de taak der organisaties eveneens vrijblijvend: hij verwacht, dat zij het betrekken van de Richtlijnen bij opstelling en controle der jaarrekening zoveel mogelijk zullen bevorderen.⁹ De verwachting van de RJ wordt gebaseerd op de medewerking van de organisaties en de SER. Dit zou echter eerder moeten leiden tot het effectief maken van de Richtlijnen, zoals in 1980, dan tot de vrijblijvendheid thans. De wens van een minister en subsidie van de SER geeft trouwens geen enkele rechtsgrond.

Het is merkwaardig, dat de vaststelling van de bindende kracht in 1980 en de loslating daarvan in 1984 vrijwel niet tot commentaar hebben geleid in de vakpers; op een ontwerp-Meningsuiting van het NIVRA in 1982 gaan we later in. De houding inzake verslaggeving van de vakbonden, die zich in 1984 van nieuwe Richtlijnen hebben gedistantieerd, zullen we thans schetsen.

3 Het standpunt der vakbonden

Afgezien van algemene standpunten over verslaggeving¹⁰ wordt ons onderwerp behandeld in de artikelen van Nabbe en Bloemarts.¹¹

Nabbe, lid van het TO van de oprichting in 1971 af tot mei 1980, onderscheidt in zijn levendig artikel drie perioden. Eerst die van de 'gebrekkige' codificatie, waarin van de toetsing van de praktijk aan de opvattingen van het maatschappelijk verkeer niets en van de daaraan voorafgaande inventarisatie weinig terecht kwam. De reacties op de voorontwerpen waren zo 'dat men vond dat men met die verhalen alle kanten op kon maar vooral het bos in'. Na enkele jaren, in de periode van de vrijblijvende richtinggeving, tracht men duidelijker richting te geven. Net op tijd, want 'eruit stappen is toen serieus overwogen'. Het TO ging bepaalde methoden onaanvaardbaar noemen of sprak een voorkeur uit. De derde fase, die van de verplichtende richtinggeving, dient vooral ook algemene uitspraken en nadrukkelijke keuzen te bevatten met een verplichtend karakter. De maatschappelijke ontwikkeling evenals de IAS-normen, de Vierde Richtlijn en de Ondernemingskamer (vooral dankzij SOBI) stimuleerden dit. Nabbe was van mening, dat men in 1979 bij de overgang van fase twee naar fase drie stond en noemt als stimulans hiertoe een nota van beide vakbonden eind

1978. Zoals in § 2 geschetst is de stap naar fase drie met bindende voorschriften, in beginsel gedaan in de bundel 1980, weer teruggedronen in 1984, zodat we thans weer in de vrijblijvende fase twee verkeren.

Nabbe bepleit namens de vakbonden een college met wettelijke basis, dat bindende regels geeft, en daarnaast geregeld toezicht door een onafhankelijk orgaan.¹²

Bloemarts, de andere FNV-vertegenwoordiger in het TO/de RJ van 1977 tot 1984, stelt duidelijk, na een fraai betoog over de geschiedenis en het maatschappelijk belang van goede verslaggeving, dat de accountant de enige is, die kan garanderen, dat de jaarrekening is opgemaakt naar de door de wet gestelde normen. De accountant kan zijn standpunt niet opleggen, met name niet als de wet ruimte laat of onduidelijk is. Hij zou een en ander kunnen doen in de accountantsverklaring, maar blijkens de praktijk gebeurt dit niet. De richtlijnen van het TO kunnen wel hulp bieden, maar de accountants blijven dienstverleners van de ondernemingen. Daarom dienen ook de gebruikers van de jaarrekening zich te organiseren om de mening van de accountants over aanvaardbare grondslagen te beïnvloeden. Hij is met Nabbe van mening, dat het meedoen van de vakbonden in het TO tot een meer onafhankelijke en verantwoordelijke opstelling van de accountants leidde.

Deelneming van de vakbeweging aan het TO acht hij alleen van belang, als het werk van het TO effectief is. Hij noemt de eis van de vakbeweging, dat de Richtlijnen van dwingende aard moeten zijn en dat de werkgevers en de accountants daartoe maatregelen moeten treffen. Het TO nam dit standpunt, zoals we zagen, tijdelijk over in 1980. Als verdere mogelijkheid noemt Bloemarts, dat de Richtlijnen kracht van wet krijgen. Hij wijst ook op een nota van de internationale vakbeweging van 1977, mede met het oog op het VN-rapport van dat jaar.¹³ Deze nota wil ondanks allerlei beschouwingen en richtlijnen beslist vasthouden, nationaal en internationaal, aan bindende regels.

Zo zien we, dat deze deelnemers, gesteund door beide vakbonden, eensgezind zijn in hun wens naar bindende regels. Of de huidige Richtlijnen effectief kunnen zijn, hangt echter ook af van de wijze van totstandkoming en de kwaliteit.

4 De werkwijze van de RJ

De werkwijze bij het opstellen van (ontwerp-)Richtlijnen is als volgt. In de Commissie van Advies inzake Jaarverslaggeving van het NIVRA (de CAJ) wordt een concept opgesteld, vrijwel zonder toelichting, dat dan mondeling in de RJ wordt besproken en vastgesteld. Meestal wordt niet schriftelijk door leden of delegaties gereageerd. Indien wel, dan wordt de reactie meestal niet schriftelijk beantwoord, maar desgewenst betrokken in de mondelinge behandeling.

Ik zal thans enkele trekken van de werkwijze schetsen en de gevolgen daarvan aangeven.

De mondelinge behandeling zonder schriftelijke toelichting, de gedetailleerde uitwerking, en de drang tot unanimiteit (niet geëist door de statuten)

leiden tot te weinig inzicht bij deelnemers en publiek (met name de werknemers) en tot een hoge werklast, vooral voor de werknemers. Hierdoor lijden de kwaliteit en het tempo schade en volgen er weinig discussies en reacties op de ontwerpen, zodat ontwerp-Richtlijnen vrijwel automatisch, zonder fundamentele kritiek, overgaan in Richtlijnen.

4.1 Het *unanimiteitsstreven* leidt vaak, bij deze soms zeer moeilijke materie, tot ondoorzichtige compromissen. De FASB in de VS publiceert wel in zijn standaarden verschillende meningen, die duidelijk worden toegelicht. Dit stimuleert het denken en de discussie, ook in de vakpers.¹⁴

Als voorbeeld de regelgeving inzake segmentatie van resultaten. De nadrukkelijke aanbeveling van het voorontwerp ivb2 van 1976 werd in 1984 ingetrokken, toen de wet dit vereiste liet vallen en zich aansloot bij de minimum-eisen van de Vierde Richtlijn. De RJ volgde de wet ondanks verzet van accountants en werknemers. Het NIVRA had zich immers nooit verzet tegen de nog verdergaande IAS 14 van 1981, en het standpunt van de vakbonden (en de SER-meerderheid in 1979 over de concernjaarrekening) is bekend. Door verzet der werkgevers was het voorontwerp van 1976, ondanks de wettelijke verplichting tot 1984, niet gevolgd door een definitieve beschouwing of ontwerp-Richtlijn. In 1984, toen de werknemersleden de RJ hadden verlaten, werd in de bundel Richtlijnen de nietszeggende beschouwing 2.71.9 gepubliceerd. Hierin wordt de wet klakkeloos gevolgd en met name op de gevaren gewezen. De richtinggeving van de RJ wijst hier alleen achteruit.

4.2 *Gedetailleerde uitwerking* heeft vooral grote bezwaren voor de niet-vakmensen in de RJ, de werknemers. Werkgevers en accountants zijn hiertoe als vakmensen sterk geneigd, zodat technische en theoretische aspecten teveel overheersen.

4.3 *Mondelinge behandeling zonder schriftelijke toelichting* geeft aan de werkgevers- en accountantsleden door hun technische deskundigheid - het is hun dagelijks werk - een grote voorsprong. De werknemers en het publiek kunnen de gang naar de conclusies, de ontwerp-Richtlijnen, soms ondoorzichtige compromissen tussen accountants en werkgevers, vaak niet direct volgen.

Reacties op ontwerpen blijven bovendien vaak uit, omdat de grote accountantskantoren en ondernemingen vaak al in de RJ zijn 'vertegenwoordigd'. Ook de overige accountants en ondernemingen blijken er bijna nooit voorstander van om af te wijken van of verder te gaan dan hun organisaties in de RJ. In de praktijk gaan ondernemingen soms veel verder, o.a. bij segmentatie (zie de prijzen voor het Akzo-jaarverslag 1984), maar zonder stimulans daartoe van de RJ, die dit eerder, zoals we zagen, afremt. Het loslaten van de bindende kracht der Richtlijnen in 1984 zal evenmin stimuleren tot reacties.

Een ander gevolg van het gebrek aan toelichting is m.i., dat de Ondernemingskamer te weinig inzicht krijgt in de Richtlijnen, die bovendien zelden worden genoemd in de jaarverslagen.¹⁵ Ik heb de indruk, dat de weinige

arresten van de Ondernemingskamer en de Hoge Raad meer invloed hebben dan de Richtlijnen. Burgert ontkent, dat de Beschouwingen invloed hebben op de rechtspraak; zijn onderzoek loopt tot mei 1981.¹⁶

Ter illustratie van de bezwaren tegen de mondelinge behandeling wijs ik op Nabbes betoog. Hij stelt, dat vooral de werkgeversleden te veel aan hun eigen jaarrekening denken en soms zeer specifieke situaties als veel voorkomende praktijken aan de man brengen. Of deze praktijken inderdaad veel voorkomen weet niemand.¹⁷

Als ander voorbeeld noem ik de regelgeving inzake banken. Zonder schriftelijke voorbereiding in de RJ wordt overleg gepleegd met De Nederlandsche Bank over de toepassing der Richtlijnen en over conceptmodellen voor banken, en worden besluiten hierover genomen. Vanaf de eerste discussie in de RJ werden behalve DNB ook vertegenwoordigers van banken toegelaten, die dan vaak door de werkgevers, evenals de accountants nog versterkt met bankiers in hun delegatie, werden gesteund.

Het lijkt veel doelmatiger om, na schriftelijke voorbereiding, eerst een eigen standpunt te bepalen, daarna met DNB en tenslotte met de banken te overleggen. De RJ dient m.i. zelf een richtlijn voor banken op te stellen, die aan het getrouwe beeld, dat de wet eist, beantwoordt, ook inzake de VAR, de waardering en de splitsing van activa en de samenstelling der resultaten.¹⁸ Thans is de RJ medeplichtig inzake de balanswaarheid (en DNB medepleger).

Laten we de werkwijze van de RJ eens toepassen op de nationale wetgeving. Dan zouden wetten tot stand komen met een vrijwel uitsluitend mondelinge procedure, waarbij op basis van een concept van hoofdamttenaren direct de mondelinge behandeling in de Kamer plaats vindt (die dan tenminste nog openbaar is).

Dit alles pleit voor een schriftelijke toelichting met alternatieve opvattingen in de concepten (en desgewenst in de Richtlijnen) en een duidelijke scheiding van technische en beleidszaken; dit te herhalen na belangrijke kritiek. De IAS-concepten en standaarden worden wel toegelicht, zij het soms wat summier en formeel; ook is de motivering vaak beknopt en gaan de standaarden zelf niet altijd erg diep.

Het *tempo* is mede vertraagd door de vrijblijvendheid der eerste jaren, veel advieswerk aan de overheid, en onderhandelingen met speciale groepen, o.a. het jarenlange overleg met de banken. Het tempo van de IASC lag hoger: 22 standaarden tot 1984; de RJ gaf, vanaf 1971, pas in 1984 de eerste definitieve Richtlijnen (van juni 1980 tot 1984 maar vijf ontwerpen). Hierbij bedenke men, dat tot 1982 het NivRA alleen de kosten droeg en dat de subsidie daarna bescheiden was. Door grote inzet van CAJ- en RJ-leden en een zeer efficiënt en deskundig secretariaat is echter toch veel gedaan, hoe men ook over werkwijze en inhoud der Richtlijnen moge oordelen.

Het tempo kan aanzienlijk verhoogd worden door:

- a Het varen van een eigen koers in plaats van het volgen van de wisselende wetgeving, die zelf trouwens alleen het getrouwe beeld bepalend acht. De jaren 1983 tot 1986 zijn volgens de verslagen voornamelijk besteed aan de gevolgen der Aanpassingswet Vierde Richtlijn.

- b Het loslaten van het nevenwerk (adviezen inzake wetgeving en onderhandelingen met groepen).

Het NIVRA kan adviseren over de technische aspecten van wetgeving. Dit gebeurde enigszins bij het ontwerp aanpassingswet door de RJ, die meer technisch commentaar leverde, terwijl de sociale partners uitvoerig op inhoudelijke zaken in gingen. Vaak is echter het technische en inhoudelijke commentaar van de RJ met elkaar vermengd, zodat de RJ dan de plaats inneemt van de sociale partners, waarbij de werkgevers vaak domineren. Thans worden vele belangrijke zaken door Justitie (in tegenstelling tot Sociale Zaken) niet eens meer aan de sociale partners voorgelegd, maar alleen aan de RJ. Men denke aan uitvoeringsbesluiten inzake modellen, waardering activa en grootte-criteria; concernregels in nationale en EG-ontwerpen (kapitaal van de B.V., aanpassingswet Zevende en ontwerp Negende Richtlijn). Dit komt aan de inbreng der werknemers niet ten goede, zeker indien zij geen zitting hebben in de RJ (sinds 1984).

De *informele werkwijze* moge nog blijken uit twee voorvallen. Het advies over de ontwerp-IAS Vreemde valuta is niet, zoals anders, opgesteld door de RJ, waarna het NIVRA het formeel indient, maar is door het NIVRA zelf opgesteld en ingediend. Daarna heeft de RJ, met voorbijgaan van de inhoud van het advies van zijn commissie terzake, aan het IASC alleen bericht, dat men een eigen richtlijn voorbereidt. Op deze wijze grijpt het NIVRA vooruit en passeert de RJ.

Hetzelfde geldt voor de ontwerp-Meningsuiting nr. 15 van het NIVRA van 1982, opgesteld zonder overleg met de RJ. Deze keerde zich tegen het standpunt van de RJ over het bindende karakter der Richtlijnen (voorwoord bundel 1980). Hierop is niet gereageerd door de RJ (wel door sociale partners), misschien omdat de NIVRA-leden in de RJ niet het eigen bestuur wilden afvallen of door standpuntwijziging der werkgevers. In ieder geval had elke partner en de RJ zelf opheldering moeten geven; het RJ-verslag 1982 vermeldt: geen standpunt! Het minste wat van publieke lichamen als NIVRA en RJ moet worden gevraagd is openbare toelichting.

Beide zaken worden hier genoemd om aan te tonen, dat met de huidige werkwijze de werknemers niet volwaardig mee kunnen doen, laat staan enige resultaten boeken. Een SER-commissie zou veel betere garanties geven voor de rechten van werknemers en publiek, die naar mijn mening het maatschappelijk verkeer eist.

De huidige werkwijze (unanimiteit, gedetailleerde uitwerking en mondelinge behandeling) lijkt gemakkelijk te werken, althans voor accountants en werkgevers, maar dit gaat, door hoge werklast en gebrek aan inzicht, ten koste van de inbreng van werknemers en voorts ten koste van publieke discussie, tempo en kwaliteit.

De werkwijze, die de tegenstellingen toedekt, is mede een gevolg van de samenstelling en heeft te lage kwaliteit tot gevolg, waardoor reeds status en uitwerking tekort schieten. Hierover in de volgende onderdelen.

5 De samenstelling van de RJ

Vanaf 1971 bestond het TO uit drie gelijkwaardige groepen: werkgevers (VNO en NCW), werknemers (NVV en NKV, later FNV, en CNV) en accountants (NIVRA). Sinds 1982 bestaat het bestuur van de Stichting uit vijf leden, van elke organisatie één, en de RJ uit twaalf leden, vier per groepering, gewijzigd in verschaffers, gebruikers en controleurs van informatie. Deze laatste verandering lijkt geen verbetering, want het begrip gebruiker is vaag: elke belangengroep treedt wel als gebruiker op. Deze wijziging kan ernstige gevolgen hebben voor de werknemers.

Vooral door accountants werd gepleit voor uitbreiding met andere 'gebruikers'. Werkgevers en werknemers stonden hier echter huiverig tegenover. Van reacties van die zijde op ontwerp-Richtlijnen was weinig of niets gebleken. De Vereniging Effectenbescherming is klein en haar belang eenzijdig, terwijl de mate van onafhankelijkheid onbekend is. De Vereniging voor de Effectenhandel heeft eveneens beperkte doelstellingen en valt misschien eerder onder verstrekker of controleur. Beleggingsanalisten zijn voor een belangrijk deel werkzaam bij banken of andere bedrijven en behoren dan tot de werkgevers (verschaffers). Dit geldt uiteraard ook voor een deel van de accountants; slechts een minderheid van de NIVRA-leden is openbaar accountant.

Gezien omvang, gerichtheid en mate van onafhankelijkheid kunnen dergelijke organisaties beter meedoen aan regelgeving door kritiek op ontwerpen. Zo is bij het ontwerp Winst per aandeel advies gevraagd aan de Vereniging van Beleggingsanalisten. Toelating van meer organisaties kan leiden tot grotere logheid, gaat in tegen de driedeling van de - subsidiërende - SER en noopt tot subjectieve keuzen. Geen organisatie is in omvang en reikwijdte te vergelijken met de vijf oprichters.

In 1986 heeft de Vereniging van Beleggingsanalisten echter een zetel in de RJ gekregen. Dit werd mogelijk door statutenwijziging van december 1985. Deze was ook nodig, omdat de vakbonden hun vacatures niet vervulden.¹⁹ De constructie is nu: benoeming van RJ-leden door het bestuur van de Stichting op voordracht van 'aangesloten organisaties' of andere. De vakbonden hebben toen twee accountants voorgedragen, die op persoonlijke titel opereren zonder financiële of inhoudelijke steun van de vakbonden. Hiermee is de feitelijke distantie van de vakbonden geformaliseerd. Bovendien is het vetorecht, dat elk van de vijf organisaties had, vervangen door dat van elk van de drie groepen. Thans zouden zelfs beide vakbonden tezamen, met twee echte zetels, niets meer kunnen tegenhouden.

Toelating van eerder genoemde organisaties betekent een zwaarder accent op de financiële belangen, die toch al door werkgevers en werknemers werden behartigd; men denke behalve aan aandeelhouders ook aan spaarders en consumenten, terwijl afnemers en leveranciers ook zelf werkgever zijn. Bij de huidige samenstelling is eigenlijk het maatschappelijk draagvlak voor de Richtlijnen verloren gegaan, nu in feite werkgevers en accountants, met in hoofdzaak financiële belangen, over blijven. Financiële belangen, die vaak indruisen tegen de vereiste maatschappelijke openbaarheid. De maatschappelijke belangen zijn, anders dan in de SER, toch al niet vertegen-

woordigd in de RJ en worden bij distantie der vakbonden eerder verwaarloosd.

Voor een wijziging van de samenstelling zie ik de volgende mogelijkheden:

- a De RJ bestaat alleen uit accountants. Dit is ook het geval in Canada (met kracht van wet) en de IASC. Dit lijkt mij, hoewel op zichzelf een verbetering, voor ons land niet geschikt: men kent elkaar te goed, het NIVRA is aarzelend en zijn bestuur heeft in 1982 de bindende kracht, tegen het TO-standpunt van 1980 in, verworpen.
- b De RJ bestaat uit accountants, onafhankelijke deskundigen en werknemers. De werkgevers kunnen als direct belanghebbenden wellicht beter de onafhankelijk opgestelde ontwerpen critiseren. De vakbonden kunnen mede van belang zijn als tegenwicht tegen de accountants, die behoudend van aard zijn en geneigd de gangbare opinies te volgen.
- c De RJ wordt vervangen door een SER-commissie. Deze produceert richtlijnen met kracht van wet; een niet-bindende code, zoals de fusiecode - die trouwens alleen formele regels geeft -, is hier onvoldoende. Deze oplossing is vanaf 1978 door de vakbonden voorgestaan, mede om bindende kracht aan de Richtlijnen te geven. Dit kan echter eenvoudiger: een NIVRA-verordening, die de Richtlijnen oplegt of - minder vergaand zoals in het voorwoord 1980 - die vermelding en motivering bij afwijking van Richtlijnen eist in de accountantsverklaring, als de jaarrekening zelf deze niet geeft. Mogelijk valt hier te leren van de onafhankelijke Amerikaanse FASB-standaarden en van de SEC-regels voor beursondernemingen.

Bij een eventuele keuze inzake de samenstelling is echter ook de kwaliteit en de bindende kracht van de Richtlijnen van belang.

6 De kwaliteit der Richtlijnen

De RJ legt sinds 1984, toen de bindende kracht werd losgelaten, nadruk op de innerlijke waarde van de Richtlijnen, alsof deze daarvoor in de plaats kan treden.²⁰ Dan zouden echter ook wettelijke regels vaak overbodig zijn. Over de kwaliteit van de Richtlijnen bestaan bij mijn weten geen algemene studies. Dit is ook moeilijk, gezien het vaak erg technische karakter van de Richtlijnen, het gebrek aan toelichting en aan een algemeen kader met uitgangspunten. Ook is er weinig reactie en discussie in de vakpers.

De RJ wil door zijn Richtlijnen meer inhoud geven aan de normen voor verslaggeving door uit te gaan van de wettelijke regeling. Het NIVRA-bestuur in 1982 en de RJ sinds 1984 waren van mening, dat de Richtlijnen niet zelf behoren tot de aan de jaarrekening te stellen eisen, en op één lijn staan met o.a. vakliteratuur en Meningsuitingen van NIVRA-zijde.²¹ Misschien dat enerzijds het gebrek aan toelichting een oorzaak is van het gebrek aan zicht op de kwaliteit, en dat anderzijds de pragmatische en technische aanpak met veel compromissen en zonder algemeen kader het geven van goede toelichting belemmert.

Hierna volgen enkele voorbeelden van kwaliteitsgebreken in de RJ-Richtlijnen.

- *Actuele waarde*: Eerst gelijkwaardigheid met de historische prijs, in 1977 voorkeur voor actuele waarde, sinds 1984 weer gelijkwaardigheid. De RJ heeft het wetsontwerp Aanpassing Vierde Richtlijn, dat de actuele waarde bij beduidend verschil verplicht stelde, bestreden op niet erg duidelijke gronden.
- *Vreemde valuta's*: Hier stelt de RJ wel de actuele waarde verplicht en wordt grote vrijheid geboden om valuta-verschillen via het eigen vermogen te verwerken. Onderscheid wordt gemaakt (in een stellige uitspraak) tussen dochterbedrijven, die zelfstandig zijn en die een verlengstuk zijn van het moederbedrijf, maar toch mag een concern ook alle deelnemingen tot dezelfde categorie rekenen (in een aanbeveling!), in strijd met de IAS-regels. Deze Richtlijn is niet geïnspireerd door het getrouwe beeld, maar evenals de IAS 21 een volgen van de Amerikaanse FASB 52, die - met vier tegen drie stemmen - FASB 8 verving.
- *Belastinglatenties*: In 1983 heeft de RJ de waardering op andere dan nominale waarde, in Nederland gebruik, losgelaten. Van invloed was de willekeurige Engelse regeling, die waardering op nihil mogelijk maakte.²² De RJ verwijst naar 'de commentaren', het wetsontwerp en 'de zich wijzigende inzichten' zonder een gemotiveerd oordeel te geven.
- *Stelselwijzigingen*: Indien van incidentele of uitzonderlijke aard en van grote omvang mogen deze via het eigen vermogen lopen; idem voor enkele bijzondere posten zoals verbetering van pensioenen en goodwill bij overname. De criteria en de aard van de posten lijken van belang voor de rubricering, niet voor de eliminering der resultaten.
- *Segmentatie*: Hierover reeds in § 4. De IAS 14 van 1981 eist wel segmentatie van resultaten en activa en vermelding van de prijsbepaling van de interne omzet. Anders krijgen belanghebbenden, met name ook werknemers en vakbonden, veel minder inzicht en kan een concurrentienadeel vooral voor kleinere ondernemingen ontstaan.

Conclusie

De kwaliteit van de RJ Richtlijnen lijkt mij gebrekkig, omdat men teveel streeft naar technische perfectie en alleen uit gaat van de wettelijke regeling; deze is vaak toch al minimaal en biedt teveel vrijheid. De Vierde Richtlijn is vergeleken met het ontwerp reeds verwaterd en Nederland heeft van de 60 opties, die verder gaan mogelijk maken, maar weinige benut.²³

7 Status en uitwerking van de Richtlijnen

De interessante vraag is gesteld door Nagelkerke²⁴, of de Richtlijnen (d.w.z. de Stellige Uitspraken daarvan) niet reeds bindende kracht hebben op grond van de 'reflexwerking' van gedragsregels via de zorgvuldigheidsnorm van artikel 1401 BW. Hij verwijst naar het SER-besluit Fusiegedragsregels 1975. Dit is echter een publiekrechtelijke regeling met tevens bepaalde waarborgen van samenstelling en werkwijze, die voorts alleen bepaalde procedures voorschrijft. De fusiecode kent bovendien melding door partijen en sancties. Het gevolg is, dat de wettelijk onverplichte regels in feite worden nageleefd. Nagelkerke is van mening, dat onder bepaalde voorwaarden reeds

thans de ondernemers en de accountants krachtens artikel 1401 verplicht zijn om afwijking van de Richtlijnen te melden.

De Richtlijnen zijn echter pas te vergelijken met de fusiecode, als het NIVRA vermelding van nakoming eist en dit wordt nageleefd. Dan pas is ook een procedure van artikel 1401 mogelijk, omdat dan de mate van naleving valt na te gaan. Maar welke voordelen heeft deze boven een jaarrekeningprocedure behalve dat deze ook tegen de accountant kan worden ingesteld? Het vereiste van schuld, schade en het verband daartussen maakt de procedure van artikel 1401 veel moeilijker en meestal ook langer. Deze weg lijkt dus onbegaanbaar, zeker zolang de kwaliteit der Richtlijnen niet vaststaat en de status vrijblijvend is.

De vrijblijvendheid der Richtlijnen is, behalve voor de RJ zelf sinds 1984, reeds in 1982 bepleit door het NIVRA-bestuur in zijn ontwerp-Meningsuiting nr. 15 'De betekenis van de Richtlijnen van het Tripartiete Overleg (thans Raad voor de Jaarverslaggeving) voor de accountantsverklaring'. Het bestuur wijst hierin het standpunt van het TO van 1980 over de verplichting van het NIVRA af. Nagelkerke noemt dit een duidelijke breuk met vroegere bestuursuitspraken. Het bestuur vindt het voldoende, dat de accountant de toepassing van de Richtlijnen in zijn beoordeling van de jaarrekening betreft en afwijking op goede gronden moet kunnen rechtvaardigen. Aldus worden de Richtlijnen echter op één lijn gesteld met andere literatuur en met onverplichte meningsuitingen van het NIVRA en behoeven ondernemers en accountants zich inzake de Richtlijnen voor niemand te verantwoorden. Nu de partners van de RJ zelf, althans werkgevers en accountants, geen bindende kracht meer wensen, lijkt het gezag van de Richtlijnen sterk gedaald en ligt een binding krachtens artikel 1401 reeds daardoor niet meer voor de hand. Nagelkerke verzet zich sterk tegen de ontwerp-Meningsuiting, al laat hij zich niet uit over de wenselijkheid van een NIVRA-verordening, die mij voor inzicht in de naleving der Richtlijnen onontbeerlijk lijkt.²⁵ Men kan zich overigens afvragen of een NIVRA-verordening terzake door de accountants voldoende zou worden nageleefd.²⁶ Nu de status van de Richtlijnen vrijblijvend is, en de kwaliteit in veel gevallen te laag is, mag men van de uitwerking niet veel verwachten.

8 Conclusies

Nu de RJ de eis van binding aan de Richtlijnen heeft losgelaten, zal geen accountant vrijwillig de afwijking vermelden. Geclausuleerde accountantsverklaringen komen ook in andere gevallen vrijwel niet voor en zelfs afwijking van de wet pleegt, tegen het voorschrift van de wet (artikel 393 lid 5) in, niet vermeld te worden.

Bij de keuze tussen de wettelijke eis, de normen aanvaardbaar in het maatschappelijk verkeer (artikel 362), en de wensen van de ondernemer blijkt de accountant vaak te kiezen voor de laatste. Van der Grinten wijst op deze tegenstelling en legt inzake de nakoming van wet en Richtlijnen de nadruk m.i. te veel op de band met de cliënt.²⁷ De eis van vermelding bij afwijking van wet en Richtlijnen zal ondernemers en accountants noodzaken tot grondig overleg, hetgeen de kwaliteit van het jaarverslag bevordert, en

de accountant steun geven tegen de druk van de ondernemer om de maatschappelijke normen te doen prevaleren. Deze steun is beslist nodig, nu ondernemers en accountants in vele gevallen afwijking van de wet niet eens vermelden en het maatschappelijk verkeer soms nog verder buiten hun aandachtsveld ligt. Vermelding van afwijking zal vooral de discussie bevorderen over de concrete verslaggeving. Dan kan een basis worden gevormd, van waaruit betere normen kunnen worden ontwikkeld.

Thans kan het maatschappelijk verkeer onvoldoende vertrouwen hebben in de accountantsverklaring, nu het NIVRA-bestuur in 1982 het standpunt van de RJ, dus ook van de NIVRA-delegatie, van 1980 verwierp. Het gebrek aan argumenten en aan openbare discussie, zowel onderling als in het maatschappelijk verkeer, wijst op een te gesloten karakter van het NIVRA, minder passend voor een publiekrechtelijk lichaam bij maatschappelijk belangrijke zaken.

De kwaliteit van de Richtlijnen is, mede door samenstelling en werkwijze van de RJ, heel problematisch (zie § 6). Men bedenke wel, dat men in de USA met dit werk eerder is begonnen en over een grote staf beschikt. Maar de IASC is later begonnen en heeft weinig personeel. Het gebrek aan kwaliteit komt naar mijn mening tot uiting in het ontbreken van toelichting (want dan blijken de gebreken) en lijkt mede een oorzaak voor de weigering van het NIVRA in 1982 en RJ in 1984 om de accountants te verplichten om afwijking te vermelden. Dit betekent echter het weglopen voor de realiteit. Juist vermelding van afwijking zou stimuleren tot discussie en verbetering. Alleen dan kunnen we verder komen, want de weinige arresten zijn onvoldoende. Thans wordt het gebrek aan kwaliteit, aan innerlijke waarde, niet opgeheven, maar structureel gemaakt.

Het terugtreden van de vakbonden heeft immers vooral twee oorzaken. De overeenkomst van 1980, na uitvoerig overleg binnen de organisaties, om de Richtlijnen bindende kracht te geven is door het NIVRA-bestuur in 1982 eenzijdig, zonder overleg en vrijwel zonder toelichting verbroken. Toen werkgevers en accountants zich hierbij aansloten, omdat hun dit meer vrijheid bood, heeft de RJ zich hierbij in 1984 neergelegd en, zonder toelichting, het standpunt van 1980 verlaten. De tweede oorzaak is de voor technisch niet-deskundigen bijzonder tijdrovende en onheldere werkwijze alsmede het gebrek aan inhoudelijke kwaliteit en het blijven staan bij een steeds meer verouderend wettelijk minimum. De andere partners hebben onderschat de frustraties der vakbonden, die technisch de mindere zijn en materieel bijna niets bereikt zagen, noch voor eigen inzicht, noch in maatschappelijke zin. Zo is thans qua samenstelling en qua kwaliteit de maatschappelijke basis aan de RJ veelszins ontvallen.

Het is moeilijk te zeggen, wat thans, nu de bundel Richtlijnen als technische handleiding voor de accountants vrijwel voltooid is, kan worden gedaan. Het meest lijkt behoefte te bestaan aan een grondige toelichting op de materiële inhoud van de Richtlijnen met speciale aandacht voor verdergaande financiële en maatschappelijke wensen.²⁸ Dit kan geschieden door het NIVRA of door een onafhankelijke commissie van deskundigen (bijv. via de SER). Na deze toelichting zou een maatschappelijke discussie kunnen ontstaan over de nodige regels en over sancties voor ondernemers en

accountants. De tijd, dat de accountant de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer genoemd werd, is voorbij, mede omdat inzicht ontbreekt in de regelgeving en in de naleving daarvan.

Men kan de vraag stellen of accountants als controleurs (voor ondernemingen) wel geschikt zijn om tevens algemene regels op te stellen.

De hoofdvraag bij dit alles is, of de partners rijp zijn voor maatschappelijk verantwoorde verslaggeving. Zij hebben in het verleden, ook via de RJ, teveel de status quo gehandhaafd en daarmee de ontwikkeling niet gestimuleerd of gevolgd, maar veelszins stil en soms terug gezet. Dit heeft bovendien veel waardevolle mankracht gebonden. Het terugtreden der vakbonden vanaf 1983 is een duidelijk teken van onvrede. Het nastreven van technische perfectie en van eigen belangen alsmede het afstand doen van inzicht en van sancties daarop zie ik mede als een teken van wegvallend normbesef, waardoor ook de maatschappelijke consensus verloren gaat.

Het geven van een blauwdruk voor de toekomst is reeds daarom niet mogelijk. Ik heb slechts getracht enig inzicht te geven in de ontwikkeling van de RJ, met speciale aandacht voor de werknemers hierbij, en hoop aldus een bijdrage te leveren voor de meningsvorming.

Noten

1 *Memorie van toelichting op het ontwerp van Wet op de jaarrekening van ondernemingen, kamerstuk 9595, nr. 3, p. 14.*

2 *Losbladige bundel, Deventer 1980 e.u.*

3 *Voorwoord, p. VI.*

4 *Voorwoord, p. VIII.*

5 *Losbladige bundel, Deventer 1984 e.u.*

6 *Deventer 1983.*

7 *Amsterdam 1985, p. 6.*

8 *Th. M. Scholten, Het jaarverslag, in: MAB 1976, p. 94, 96.*

9 *Zie voor de naleving van wet en richtlijnen de tweejaarlijkse onderzoeken van het NIVRA sinds 1971. Laatstelijk 1981 en 1984, Deventer 1983 en 1985.*

10 *Zie het discussierapport Informatiebehoefte werknemers, Overlegorgaan NVV-NKV-CNV, Utrecht 1974; J. P. M. Nabbe (voorzitter van de betreffende commissie), De informatiebehoefte van werknemers en hun representanten, in: MAB 1974, p. 293-305; de herziene versie van beide: Open boek, FNV, Amsterdam 1976. Voorts in de SER-adviezen 1974-14 (Vierde Richtlijn), 1976-20 (de informatie aan de ondernemingsraad) en 1979-12 (Zevende Richtlijn).*

11 *J. P. M. Nabbe, Het Tripartiete Overleg gezien door de bril van een werknemersvertegenwoordiger, in: De Accountant 1979, p. 746-751; J. Bloemarts, Workers and Accounting Standards, in: J. W. Schoonderbeek, A. van Putten, J. Bloemarts, The Tripartite Accounting Standards Committee, NIVRA, Amsterdam 1980.*

12 *Men denke aan de wel bepleite vennootschapskamer. Zie voor literatuur mijn De jaarrekening van ondernemingen, p. 108, Deventer 1969 en het slot van mijn artikel Werknemers en Jaarrekening (II), in: Het Financieel Dagblad, 9 januari 1981.*

13 *Zie hierover mijn Multinationale onderneming en internationale economische orde, in: AR-Staatkunde 1979, p. 344-350, met name § 6.*

14 *J. P. M. Nabbe, a.w., p. 750.*

15 *Zie onderzoek Jaarverslaggeving 1981, p. 106 en 1984, p. 110, Deventer 1983 en 1985.*

16 *R. Burgert, Tien jaar wet en rechtspraak omtrent de jaarrekening van ondernemingen, MAB 1982, p. 158-176.*

17 *J. P. M. Nabbe, a.w., p. 748.*

18 *Zie Disclosures in Financial Statement of Banks, Discussion Paper IASC 1980 en Eduard J. Bomhoff, De Nederlandsche Bank II, in: NRC Handelsblad van 7 mei 1986.*

19 *Zie verslag RJ 1985, p. 6, Amsterdam 1986.*

20 *Voorwoord bundel Richtlijnen 1984, p. VII; verslagen RJ 1983, 1984, 1985 p. 7. Volgens J. J. Nagelkerke, De Stellige Uitspraken van de RJ, MAB 1982, p. 530, in navolging van anderen (zie zijn noot 14), berust het gezag van de Richtlijnen behalve op deskundigheid vooral op de werkwijze en de samenstelling; zie hiervoor § 4 en § 5.*

21 *Ontwerp-Meningsuiting* nr. 15, p.6, Amsterdam 1982.

22 Zie *The Economist* van 25-2-1978, p.70: *Directors are effectively invited to choose their own earnings figure. Auditors have no alternative but to take the director's word for it.*

23 Zie, ook over het ontwerp-Zevende Richtlijn, mijn *Afpraak van verslaggeving*, in: *ESB*, 7 mei 1980, p.544, 545; het *SER-advies over het ontwerp-Zevende Richtlijn*, 1979-12.

24 J. J. Nagelkerke, *De Stellige Uitspraken van de RJ. Iets over hun juridische betekenis*, in *MAB*, dec. 1982, p.526-541.

25 Zie de discussie in J. W. Schoonderbeek e.a., *De Jaarrekening en de Vierde EEG-Richtlijn*, Deventer 1981, p.51, 52.

26 Thans moet de accountant alleen afwijking van de wet melden krachtens art. 393 lid 5 boek 2 BW, maar dit geschiedt nimmer, aldus Th. S. IJsselmuiden, *De jaarrekening en de vierde EG-Richtlijn*, in *De NV* 1981, p.47.

27 Zie boek van noot 25, p.40, 41, 51 en de kritiek daarop, p.52.

28 Zie bijv. Th. S. IJsselmuiden, *Overheidssteun in de jaarrekening van ondernemingen*, in: *MAB*, mei 1986, p.182-191, en *The Credibility of Financial Accounting and Reporting*, in: *Financial Accounting and Reporting*, 1985 Update, Arthur Young USA, p.4-6.