

Onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid

Accountants stonden erbij en keken ernaar

Marcel Pheijffer

SAMENVATTING In dit artikel worden de belangrijkste bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, voorzover het gaat om het accountantsberoep, afgezet tegen de Verordening op de Fraudemelding en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole.

1 Inleiding

Op 12 december 2002 publiceerde de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid haar onderzoeksrapport *De bouw uit de schaduw*¹. De commissie heeft van de Tweede Kamer de opdracht gekregen onderzoek te doen naar aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid. Daarbij heeft zij zich tot taak gesteld ook enige aandacht te besteden aan de rol die accountants daarbij spelen, met name als het gaat om hun controlerende taak. Aan het begin van haar onderzoek heeft de enquêtecommissie echter niet kunnen bevroeden, zo is in haar rapport te lezen, dat de accountancy – in eerste instantie een zijlijn van het onderzoek – zo nadrukkelijk de aandacht van haar zou vergen.

In bijlage 3 bij het eindrapport wordt gerapporteerd over enige door de enquêtecommissie onderzochte casuïstiek. Deze bijlage omvat onder meer een onderzoek – getiteld *Schaduwen opgelicht* – naar het bestaan en de werking van zogeheten schaduwadministraties. Een dergelijke administratie betreft ‘een extracomptabele systematische verzameling, vastlegging en verwerking van informatie ten behoeve van

het besturen en doen functioneren van een huishouding, waarbij wel de interne verantwoording een rol speelt, maar het externe verantwoordingskarakter ontbreekt’. De schaduwadministraties bevatten vastleggingen ten aanzien van allerlei mededingingsrechtelijke onregelmatigheden; daarbij gaat het in de kern om zaken als kartelvorming, marktverdeling en prijsafspraken.

Alleen al de woorden ‘administratie’, ‘verantwoording’ en ‘onregelmatigheden’ maken dat het van belang is te bezien in hoeverre accountants van dergelijke administraties op de hoogte waren. Het is dan ook niet voor niets dat de enquêtecommissie in voornoemd onderzoek *Schaduwen opgelicht* uitgebreid verslag doet – meer dan 50 pagina’s – van haar bevindingen inzake de rol van accountants.

In deze bijdrage worden de belangrijkste bevindingen (paragraaf 2) van de enquêtecommissie, althans voorzover het gaat om het accountantsberoep, geschetst. De auteur van dit artikel is als medewerker van de staf van de enquêtecommissie betrokken geweest bij het opstellen van haar rapport. Een rapport waarvoor de commissie nog door de Tweede Kamer dient te worden gedechargeerd. Daarom zal de auteur thans niet ingaan op de bevindingen van de commissie. Wel zal hij naar aanleiding van de bevindingen enige algemene opmerkingen maken over de Verordening op de Fraudemelding en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (paragraaf 3).

2 Het onderzoek van de enquêtecommissie

De verwachtingskloof

Tijdens haar onderzoek heeft de commissie regelmatig voorbeelden aangetroffen van het handelen van accountants dat zich naar de mening van de commissie niet goed verstaat met hetgeen het maatschappelijk

Prof. Dr. Mr. M. Pheijffer RA is als hoogleraar forensische accountancy verbonden aan de universiteit van Leiden en die van Nyenrode. Is thans als inhoudelijk coördinator verbonden aan de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.

verkeer van de accountant verwacht. Binnen het accountantsberoep spreekt men in dit verband over het bestaan van een verwachtingskloof. Deze kloof bestaat uit twee delen: de communicatiekloof en de prestatiekloof. Aan beide aspecten dient naar de mening van de commissie in de nabije toekomst vanuit het accountantsberoep het nodige te worden gedaan; een onderzoek naar de werking van de Verordening op de Fraudemelding acht zij dan ook niet afdoende.

Allereerst de prestatiekloof. De enquêtecommissie stelt dat tijdens de openbare verhoren en in haar rapportage voldoende voorbeelden aan de orde zijn gekomen die rechtvaardigen dat het accountantsberoep de aanbeveling wordt gedaan kritisch aan zelfreflectie te doen. Daarbij zullen vragen moeten worden beantwoord zoals: Wat doen wij goed? Waar in schieten wij tekort en hoe kan het beter? Welke maatregelen dienen er te worden genomen om geschonden vertrouwen te herstellen en de kwaliteit van onze prestaties te verbeteren? Kortom: het accountantsberoep dient te werken aan het dichten van de prestatiekloof.

Door het Koninklijk NIVRA is daar reeds een stap toe gezet door te starten met een onderzoek naar de werking en effectiviteit van de Verordening op de Fraudemelding. Een hoognodige stap. De binnen de deelwaarneming van de enquêtecommissie vallende vormen van onregelmatigheden hadden alleen al aanleiding kunnen zijn tot het doen van meer fraudemeldingen dan het tweetal dat in de afgelopen jaren, sinds de inwerkingtreding van de Verordening, is gemeld.

Het tweede deel van de verwachtingskloof betreft de communicatiekloof. Het maatschappelijk verkeer verwacht op sommige punten teveel van de accountant. Ook op het gebied van het ontdekken van fraude. De verwachtingen van het maatschappelijk verkeer dienen daarom beter in kaart te worden gebracht. Vervolgens zullen de verwachtingen dienen te worden gelegd tegen de vigerende wet- en regelgeving. Wat betreft de verschillen tussen de wet en de verwachtingen dient te worden bezien welke verwachtingen redelijk en reëel zijn en welke niet. Bij het bepalen van die verwachtingen dient het kostenaspect niet uit het oog te worden verloren. Meer inspanningen van de accountant zullen mogelijk ook een hogere declaratie tot gevolg hebben. Het is de vraag of eenieder die consequentie wil aanvaarden.

De enquêtecommissie stelt dat de discussie over vorenstaande niet dient te worden geleid door het accountantsberoep zelve en zij merkt het volgende op: 'Zij denken daar zelf wellicht anders over; een hautaine houding is accountants op dit punt niet

vreemd. Zo vroeg de algemeen directeur van het Koninklijk NIVRA, de heer Smit, zich in een recente column in het periodiek *De Accountant* nog af of het accountantsberoep nog wel *wil* en *kan* voldoen aan de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer². Zolang het accountantsberoep nog bij wet is geregeld, zal de vraag over het 'willen' primair door de wetgever moeten worden beantwoord. Het ware beter indien de accountants zich, zoals eerder al werd opgemerkt, zouden wijden aan het dichten van de prestatiekloof.'

Het verwijt aan het accountantsberoep

In het kader van de communicatiekloof hecht de enquêtecommissie eraan, aldus het rapport, op te merken dat een verwijt in de richting van het accountantsberoep niet is gelegen in het feit dat accountants de onregelmatigheden van fraude niet hebben ontdekt tijdens hun controle van de jaarrekening. Zij die dit wel doen, hebben te hoge, te dure en daarmee onredelijke verwachtingen van de accountant. Het systeem van onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid, met gebruik van zogeheten egalisatiefondsen en valse facturen en dergelijke, zit daarvoor te vernuftig in elkaar.

De enquêtecommissie komt vervolgens tot de volgende harde conclusie: 'Accountants van bedrijven binnen de bouwnijverheid kunnen wel een collectieve afwezigheid en passiviteit worden verweten als het gaat om de vraag hoe men is omgegaan met het bewaken en controleren van de sector toen zich fundamentele wijzigingen – door middel van jurisprudentie – qua regelgeving voordeden. De accountant stond erbij, keek ernaar en sloot zijn ogen voor zijn klanten toen de rechter de kaders scherp stelde. De accountant keek wel naar anderen en schuift de schuld af: iedereen weet toch dat er in de bouwnijverheid wordt gerommeld?', en: 'Vorenbedoelde passiviteit kan de accountant ook worden verweten op die momenten dat hij tegen aanwijzingen van onregelmatigheden aanliep. Het is de vraag of accountants daarbij altijd conform de regelgeving hebben gehandeld. Meer alertheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid aan de zijde van de accountant was op zijn plaats geweest.'

Ongeacht het 'materialiteitsvraagstuk' dient de accountant bij aanwijzingen van fraude nader onderzoek te doen. 'Inlichtingen vanwege de gecontroleerde' en een verwijzing naar de 'bevestiging bij de jaarrekening' volstaan dan niet meer. Voorts wordt aanbevolen dat de accountant wordt verplicht beter aantekening te houden in zijn dossier ten aanzien van zijn overwegingen terzake zijn handelen of nalaten bij gebleken aanwijzingen voor onregelmatigheden.'

Zelfreinigend vermogen en de openbaar aanklager

In deze is het de vraag in hoeverre het zelfreinigend vermogen binnen het accountantsberoep zijn werk doet. Het beleid van de accountantsorganisaties, waaronder de beroepsorganisaties, is er niet op gericht om een actief 'opsporings- en vervolgingsbeleid' te voeren als het gaat om mogelijke misstanden. Gedachten om in de nabije toekomst tot een soort 'openbaar aanklager' voor het accountantsberoep te komen, spreken de enquêtecommissie dan ook zeer aan, aldus het rapport. Deze zou zich niet moeten beperken tot onderzoek op verslaggevingtechnische aspecten ten aanzien van accountants van beursgenoteerde ondernemingen. Een dergelijk openbaar aanklager zou een onderzoeksbureau dienen te krijgen met zelfstandige onderzoeksbevoegdheden, waaronder een inzage-recht in accountantsdossiers. Hij zou daarnaast de mogelijkheid kunnen krijgen een vooronderzoek te doen als het gaat om tuchtklachten. Op instigatie van de beroepsorganisatie, klagers of eigenstandig.

Gevolgen voor opleidingen

De commissie stelt dat dient te worden gezien in hoeverre haar bevindingen zouden moeten leiden tot een aanvulling op bestaande opleidingstrajecten. In de basisopleiding voor accountants zou meer aandacht kunnen worden geschonken aan zaken als fraude en witwassen. Maar wellicht nog belangrijker dan dat is een intensievere (dilemma)training als het gaat om de eigen beroepsethiek en het omgaan met klanten.

Overigens is het de enquêtecommissie opgevallen – uit aantekeningen in de accountantsdossiers – dat controleassistenten vaak alerter zijn als het gaat om het signaleren van fraudesignalen dan dat de verantwoordelijke partners van het accountantskantoor zijn bij de verwerking van die signalen. Soms lijkt het erop dat het belang van die signalen 'wordt gedempt' aan de top. Dit gegeven pleit ervoor om juist ook de eindverantwoordelijke accountants, zij die de handtekening onder de accountantsverklaring dienen te zetten, te verplichten voornoemde trainingen te laten volgen. Via verplichte permanente educatie op dit punt bijvoorbeeld. Zij zijn het immers die, in geval van fraude of andersoortige onregelmatigheden, niet alleen met de vaktechnische maar ook met de commerciële dilemma's te maken krijgen. Afscheid moeten nemen van klanten betekent immers verlies van omzet en resultaat, aldus de enquêtecommissie; en voor een partner bij een accountantskantoor betekent dat ook verlies van inkomen.

Het vervolg

Naar de mening van de enquêtecommissie heeft het onderzoek naar onregelmatigheden in de bouwnijverheid als 'bijvangst' een inkijk gegeven inzake het functioneren van de accountant. De commissie stelt dat het woord 'bijvangst' niet marginaliserend is bedoeld. Integendeel zelfs, daarvoor is er teveel aan het licht gekomen. Zoveel zelfs dat bij de enquêtecommissie de vraag opdoemt in hoeverre de conclusies over de rol van de accountant in de bouwnijverheid kunnen worden doorgetrokken naar een oordeel over de rol van de accountant in het algemeen. Daarbij merkt de commissie op dat veel van haar opmerkingen, conclusies en aanbevelingen een strekking hebben die terugslaat op de door de commissie waargenomen cultuur van en onder accountants. Onderzocht dient te worden of die cultuur anders is voor accountants die zich met andere sectoren dan de bouwnijverheid bezighouden.

De accountantsdossiers van zowel de controlerende als de forensische accountants, alsmede de tijdens de openbare verhoren afgelegde verklaringen van accountants én die van hun klanten, hebben de commissie de wenkbrauwen vele malen doen fronsen. De commissie beveelt het parlement en het kabinet dan ook aan goede nota te nemen van haar bevindingen. Een grotere afstand vanuit de overheid tot de beroepsorganisaties lijkt daarbij gewenst; deze worden in belangrijke mate 'bestuurd' en 'begeesterd' door (oud-) medewerkers van de accountantskantoren.

Tot slot

Naar het oordeel van de enquêtecommissie dienen de accountantsorganisaties zich te bezinnen op het eigen functioneren. Niet de 'kop in het zand steken', maar werken aan die punten waarop de prestaties kunnen worden verbeterd. De overheid dient het voortouw te nemen in de evaluatie en aanscherping van regelgeving. Zo is de huidige werking van de Verordening op de Fraudemelding de commissie een 'doorn in het oog'.

3 Enige opmerkingen inzake regelgeving

Positieve aspecten voor het beroep

Vorenstaande toont, naast forse kritiek op het functioneren van accountants, een tweetal belangrijke nuances. Ten eerste het feit dat de enquêtecommissie opmerkt dat een verwijt in de richting van het accountantsberoep *niet* is gelegen in het feit dat

accountants de onregelmatigheden niet hebben ontdekt tijdens de controle van de jaarrekening. De commissie erkent dat het fraudepatroon zo vernuftig was dat het niet ontdekken van de fraude, de accountant die de normaliter voor de controle benodigde werkzaamheden uitvoert, niet mag worden aangewreven. Ofwel: in beginsel is Richtlijn 240 (Fraude en onjuistheden) juist toegepast.

Het tweede aspect betreft de erkenning van het feit dat een bijstelling van de werkzaamheden van de accountant, in die zin dat deze meer aan de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer kan gaan voldoen als het gaat om het ontdekken van fraude, hogere declaraties tot gevolg zal hebben. In de woorden van de enquêtecommissie valt niet te lezen dat de controlefee's drastisch omhoog moeten, maar begrip voor het kostenaspect valt er wel in te lezen.

Vakinhoudelijke aspecten

Zojuist werd opgemerkt dat Richtlijn 240 in beginsel juist is toegepast. Waar zit hem dan de kern van het verwijt van de commissie? Dat zit hem in Richtlijn 250 (Wet- en Regelgeving). Richtlijn 250 ziet met name op wet- en regelgeving die bepalend is voor de voorwaarden waaronder de onderneming haar activiteiten mag uitvoeren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opereren in streng gereguleerde branches zoals banken, casino's en de chemische industrie. Ingeval van de bouwnijverheid is het evident dat de regelgeving op het terrein van aanbestedingen – zoals het Uniform Aanbestedingsreglement – van groot belang is voor het functioneren binnen deze branche. In termen van Richtlijn 250 kan in casu dan ook worden gesproken van wetgeving die van fundamenteel belang is voor de activiteiten van bouwondernemingen. En die daarmee van belang is voor de controles die de accountant binnen deze branche uitvoert.

Naast fundamentele wetgeving kan er ook sprake zijn van fundamentele veranderingen door bepaalde jurisprudentie. De SPO-beschikking – deze legde de bouwnijverheid een aantal verboden op – is daar een treffend voorbeeld van. De gevolgen van deze beschikking zijn voor de bouwnijverheid van eminent belang. Dat mag de accountant die bouwondernemingen controleert en die daarmee wordt geacht deze branche te kennen, niet zijn ontgaan.

Naast de opmerking over Richtlijn 250, maakt de commissie de accountant nog een ander verwijt. Indien de accountant over aanwijzingen van onregel-

matigheden (exacter is de term: fraude) beschikt, dient hij – conform Richtlijn 240, punt 15A – aanvullend onderzoek te doen. Met betrekking tot dit punt wordt een aantal vaktechnische opmerkingen in het enquêterapport gemaakt:

- 1 Aanvullend onderzoek is noodzakelijk indien er aanwijzingen voor fraude bestaan, dit ongeacht het materialiteitsvraagstuk.
- 2 De commissie wijst expliciet op het aspect kwalitatieve materialiteit dat in Richtlijn 320 als volgt wordt omschreven: 'Naast het bedrag (kwantiteit) moet echter ook de aard (kwaliteit) van onjuistheden worden beoordeeld. Voorbeelden van kwalitatieve onjuistheden kunnen zijn de ontoereikende of onjuiste uiteenzetting van een waarderingsgrondslag indien het aan nemelijk is dat de gebruiker van de jaarrekening daardoor zal worden misleid, en het ontbreken van een uiteenzetting inzake een overtreding van voorschriften van regelgevende instanties indien het aan nemelijk is dat het naderhand afdwingen van deze voorschriften een belangrijke invloed zal hebben op de bedrijfsvoering.'
- 3 In het accountantsdossier dienen de resultaten van het aanvullend onderzoek te worden gedocumenteerd. De keuzes van de accountant, bijvoorbeeld ten aanzien van aspecten als materialiteit, redres en fraudemelding dienen in het dossier te worden beargumenteerd en gedocumenteerd. De enquêtecommissie heeft vastgesteld dat het daar in accountantsdossiers nogal eens aan ontbreekt.
- 4 Eveneens dient de accountant in zijn dossier de argumentatie en documentatie op te nemen die van belang zijn voor de inschatting van de hoogte van een eventueel op te leggen boete door overheidsinstanties. Een dergelijke argumentatie en documentatie ontbreekt nogal eens in accountantsdossiers.
- 5 Aanwijzingen voor fraude moeten een effect hebben op de door accountants gehanteerde risicoanalyse. De enquêtecommissie stelt op dit punt: 'In het kader van de controle van de jaarrekening, maar zeker ook als het gaat om de primaire verantwoordelijkheid die de ondernemingsleiding draagt voor fraude en overtreding van wet- en regelgeving, dient de controlerend accountant te kunnen vertrouwen op de ondernemingsleiding. Het is van belang dat het beoordelen van de 'integriteit van de ondernemingsleiding' daadwerkelijk een onderdeel is van de risicoanalyse en risico-inschatting die de accountant bij het opstellen van zijn controleplan maakt. Onderdeel van die beoordeling is dat de controlerend accountant de ondernemingsleiding ook aanspreekt op haar handelen bij vermoedens van onregelmatigheden.'
- 6 Voorts wijst de enquêtecommissie erop dat de

accountant bij aanwijzingen voor fraude niet louter kan volstaan genoegen te nemen met 'inlichtingen vanwege de gecontroleerde'. Ofwel: de accountant kan niet volstaan met een 'goed gesprek' met de ondernemingsleiding. Ook hier past de opmerking dat van besprekingen met het bestuur over gebleken (vermoedens van) onregelmatigheden in het dossier verslag wordt gedaan. Dit geldt overigens ook voor besprekingen met de Raad van Commissarissen en het Audit Committee.

- 7 In het verlengde hiervan past ook de opmerking van de commissie dat de accountant geen 'verschuilgedrag' mag tonen door te verwijzen naar de bevestiging bij de jaarrekening: 'Een dergelijke bevestiging laat onverlet, met name indien er sprake is van aanwijzingen tot onregelmatigheden, dat de accountant een eigen verantwoordelijkheid heeft.'
- 8 Tot slot dient in het dossier expliciet te worden vastgelegd wat de gevolgen voor de jaarrekening zijn van het aanvullend onderzoek van de accountant en wat zijn overwegingen ten aanzien van de door hem af te geven verklaring zijn geweest.

4 Tot slot

De parlementaire enquête bouwnijverheid heeft inmiddels de nodige stof doen opwaaien. Niet alleen binnen de bouwnijverheid; ook het accountantsberoep heeft 'food for thought' gekregen. Het is te hopen dat het accountantsberoep daar iets constructiefs mee doet en komt tot een herbezinning op het eigen functioneren. De accountant hoort immers niet in het 'verdomhoekje' te zitten, daarvoor is zijn maatschappelijke positie te relevant. De accountant dient echter wel zijn professionele verantwoordelijkheid te nemen en van een gezonde kritische blik blijk te geven. Dat is echt nodig wil hij kunnen blijven functioneren als vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer.

Hopelijk moge het rapport van de commissie en dit artikel een aanzet geven tot een verdere discussie binnen en met ons beroep. Niet alleen in defensieve zin door te verwijzen naar de eerder genoemde communicatiekloof en zaken als materialiteit en het axiomatisch voorbehoud, maar ook door oog te hebben voor het eigen (dis)functioneren, ofwel de prestatiekloof. ■

Noten

- 1 De bouw uit de schaduw, Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, SDU 2002.
- 2 De Accountant, oktober 2002, p. 7.