

De RSV-debatten

door H. Volten RA

Drie debatten heeft de Tweede Kamer in de periode december 1984 tot maart 1985 gewijd aan het rapport van de enquêtecommissie RSV, achtereenvolgens met de minister van Economische Zaken, met de enquêtecommissie zelf en met de regering. Vooral in de beide laatste kwamen zaken aan de orde, die onze belangstelling waard zijn. Het betreft de informatiebehoefte en -voorziening van het parlement (waarvan de eerste door de Kamer zelf nalatig is behandeld en de tweede door de regering niet geheel gehonoreerd), vervolgens het concernrecht (waarin zekere wijzigingen zijn bepleit), en - last but not least - de rol die accountants bij de betrokken onderneming hebben vervuld. Het laatste onderwerp is in de discussie verbreed tot de vraag of het rapport van de enquêtecommissie aanleiding moet vormen om maatregelen te overwegen ter zake van de accountancy in het algemeen. Deze kwestie is in aansluiting op het parlementaire debat voorwerp geworden van een briefwisseling tussen het departement van Economische Zaken en het NIVRA.

Parlementaire controle

In het recente verleden is bij verschillende gelegenheden, zoals Oosterschelde en de bouw van onderzeeboten of kerncentrales, gebleken van het ontbreken van een effectieve parlementaire controle op grote projecten. Het wekt dan ook geen verbazing dat tijdens de RSV-debatten opnieuw is gepleit voor een verbetering van het instrumentarium dat de Kamer voor haar toezichthoudende taak ter beschikking staat. De kamerleden lijken zelf tot het inzicht te zijn gekomen, dat zij onvoldoende zijn uitgerust voor de beoordeling van ingewikkelde individuele projecten en steungevallen. Wij zijn, aldus een hunner, "politici en geen bedrijfsmensen".

Een snelle kennisneming van de achtergronden van de 150 leden van de Tweede Kamer eind 1983 had deze spreker geleerd, dat ongeveer tweederde (99 leden) afkomstig was uit overheidsdienst, welzijnswerk en onderwijs. Van het restant kwamen er evenveel (12) uit het bedrijfsleven - "er was 1 voormalig bedrijfsdirecteur bij" - als direct van de schoolbanken. Een beeld dat aansluit bij een analyse van de directeur van de Wiarda Beckman Stichting:

"Rond 1971-1972 (...) manifesteert zich een nieuwe breuk in de sociale samenstelling van de Kamer, consequentie van ontzuiling en democratiseringsbeweging. De gevolgen zijn echter paradoxaal: de voordien nogal starre verhoudingen in politiek en samenleving blijken een rem te zijn geweest op verregaande professionalisering en "bureaucratisering" van de Kamer. Niet een nieuwe verbreding van de recrutering blijkt het gevolg, maar een versnelde versmalling tot betrekkelijk bevoorrechte groepen: naar milieu, naar oplei-

ding en naar beroep, die (...) de Kamer maken tot wat zij nu, aan het begin der jaren tachtig, is geworden: de werkplaats van beroepspolitici die hun politieke legitimiteit - bij gebrek aan maatschappelijke worteling - eenzijdig moeten ontleen aan de effectiviteit waarmee zij problemen oplossen en compromissen sluiten. Een te smalle basis ..." (J.Th.J. van den Berg - De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden (Weesp 1983).).

Voor een verbreding van de basis wordt het oog in eerste aanleg gericht op accountants: versterking van de departementale accountantsdiensten en van de taak van de Algemene Rekenkamer, maar het zou ook kunnen in de vorm van de ontsluiting van een nieuw deelgebied van privatisering voor de accountantskantoren. "De Kamer zal zich hebben te bezinnen op de vorming van een extern mechanisme voor eigen beleidsevaluatie, eigen accountancy, onder verantwoordelijkheid van de Kamer, dat niet aan het beleid deelneemt, maar beleid en besluiten controleert of evalueert en daarover rechtstreeks de Kamer informeert", zo formuleerde de woordvoerder van de grootste partij zijn wensen. Zijn opvattingen vonden kamerbrede instemming en zijn uitgemond in een voorstel van het Presidium om een bijzondere commissie te laten onderzoeken hoe de taakopvatting en de werkwijze van de Kamer kunnen worden verbeterd. In deze Bijzondere Commissie Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze (OOW) zijn alle partijen vertegenwoordigd.

Eerder al was, bij het kamerdebat over het speciale Oosterschelde-rapport van de Al-

gemene Rekenkamer, een motie aangenomen waarin aan de vaste commissie voor de Rijksuitgaven werd verzocht voorstellen te ontwikkelen voor een effectieve controle van het parlement op grote projecten. Deze commissie heeft inmiddels gerapporteerd (Rapport Controle Grote Projecten, stuk nr. 18963 van 1 mei 1985); de uitkomsten zijn wellicht versneld en zeker beïnvloed door de RSV-debatten. Twee belangrijke conclusies zijn bereikt.

De eerste is dat de Kamer zelf externe deskundigen moet kunnen inschakelen, niet slechts wanneer de informatie van de kant van de regering te wensen overlaat maar ook ter beoordeling van de opgestelde financiële onderbouwing inclusief de risico-analyse. De tweede conclusie heeft betrekking op de departementale accountantsdiensten, die tot nu toe volgens de commissie niet of nauwelijks bij de beoordeling van grote projecten worden ingeschakeld. De capaciteit van deze diensten is volstrekt onvoldoende, aldus de commissie, en uitbreiding is daarom dringend gewenst. Desnoods moeten de diensten ook externe deskundigen inschakelen.

Ondernemingsrecht

De aandacht is in hoofdzaak uitgegaan naar een tweetal terreinen: de bevoegdheden van de Ondernemingsraad en de zgn. financiële kruisverbanden. De enquêtecommissie heeft het standpunt ingenomen, dat het Nederlandse concernrecht op het laatste punt ontoereikend is, maar zich ook desgevraagd in de Kamer niet geuit over de vraag, op welke wijze de regelgeving zou moeten worden veranderd, - naar mij lijkt terecht, omdat de commissie dan een politieke taak op zich zou hebben genomen die haar niet toekomt.

Uit de schriftelijke voorbereiding van het derde RSV-debat was al duidelijk geworden, dat de regering oordeelde dat met het bestaande ondernemingsrecht toch nog veel kan worden bereikt en dat aan centrale financiering en kruisverbanden ook aanzienlijke bedrijfseconomische voordelen zijn verbonden. Onduidelijkheid bestaat over de vraag, of aansprakelijkheidsstelling van bestuurders mogelijk is voor een onjuiste handelwijze, wanneer deze formeel niet in strijd is met het concernrecht. Of in de woorden van de enquêtecommissie: "de vraag naar de rechtmatigheid van het financiële beleid in situaties als die van RSV in haar nadagen (blijft) relevant". De

minister van Justitie heeft er in het Kamerdebat op gewezen dat hierover onder juristen van naam een verschil van beoordeling bestaat en hij geeft er derhalve de voorkeur aan een rechterlijke uitspraak af te wachten.

Op twee gebieden evenwel bestaat het voornemen te onderzoeken of een nadere wettelijke regeling gewenst is. Ten eerste betreft dit de vraag van een beperking van de credietverlening door dochtermaatschappijen aan andere groepsmaatschappijen. In de tweede plaats gaat het om beperking – of zelfs uitsluiting – van zekerheidsstelling of borgstelling van dochters voor andere concernonderdelen of voor de concernschuld. Over deze beide aangelegenheden zal het departement de commissie vennootschapsrecht en het bedrijfsleven raadplegen.

De bewindsman, die voor zijn ministerschap bewindvoerder van OGEM was, wist zijn daar opgedane kennis in een interruptiedebat met de leider van de oppositie goed te etaleren en greep de gelegenheid aan in het voorbijgaan de te weinig bekende omstandigheid te vermelden, dat bij de geliquideerde delen van OGEM "gelukkig maar een zeer kleine minderheid van de werknemers betrokken was".

Wat de centrale ondernemingsraad betreft is het de enquêtecommissie gebleken dat enige malen aandacht is gevraagd voor de mogelijke negatieve gevolgen van het systeem van kruisverbanden, evenwel zonder succes. Als "cruciaal punt uit het RSV-rapport" gaf dit aanleiding tot een discussie over de wenselijkheid de wettelijke bevoegdheden van de ondernemingsraad uit te breiden, primair met een adviesrecht over de verstrekking van zekerheden.

Het verstrekken van zekerheden voor leningen van de eigen onderneming valt volgens het aanvankelijk door Justitie ingenomen standpunt onder het in de Wet op de ondernemingsraden geregelde adviesrecht. Wanneer het gaat om zekerheidsstelling ten behoeve van een lening voor een ander concernonderdeel, "ligt het in de rede dat de ondernemer de centrale ondernemingsraad om advies vraagt over zo'n concernfinanciering". In het debat moest de minister echter een stapje terug doen. De onzekerheden die de formulering van art. 25 Wet OR laat brachten hem tot de toezegging te zullen onderzoeken of de wet op dit punt dient te worden aangevuld.

De pleidooien voor verdere uitbreiding van OR-rechten wegen minder zwaar. Gevraagd is om de gelegenheid kennis te nemen van het rapport van de externe accountant en om de mogelijkheid externe deskundigen in te schakelen. Voor beide omstandigheden laat de bestaande wet voldoende ruimte.

Inmiddels is bij de presentatie van het jaarverslag van Dijker en Doornbos, welke

maatschap de enquêtecommissie met externe deskundigen begeleidde, bekendgemaakt dat in een dit najaar te publiceren rapport nader zal worden ingegaan op de hier besproken aangelegenheden van kruisverbanden en de bevoegdheden van de Ondernemingsraad. Hoofdpijnen van het rapport zijn (a) dat belangrijke wetswijzigingen op het gebied van de toegelaten financiële verwevenheid van concernonderdelen niet nodig zijn, (b) dat een betere bijdrage op dit punt valt te verwachten van de ontwikkeling van spelregels in de praktijk van ondernemers, banken en accountants, die houvast kunnen bieden voor het handelen van bestuurders van dochters, en (c) dat de Wet OR inderdaad een hiaat vertoont waar het gaat om de bemoeienis met de verlening van belangrijke credieten of garanties.

Intermezzo

Alvorens nu de rol van de accountants op serieuze wijze aan de orde komt, dient onze aandacht korte tijd uit te gaan naar de deskundige afgevaardigde Willems (PSP), die enkele schimpscheuten op ons beroep ("slaafse en opportunistische houding") paarde aan melioratieve passages over het werk van de heer Lakeman. Op deze wilde uithalen is zowel door een der ondervoorzitters van de enquêtecommissie (in het tweede debat) als door minister Korthals Altes (in het derde debat) een afdoende en bevredigend antwoord gegeven.

M.P.A. van Dam gaf de taakopvatting van de commissie als volgt weer: "De commissie had de rol van de externe accountants van RSV te beoordelen tegen de achtergrond van de regels, zoals die daarvoor

Minister Korthals Altes: "Uit de uitspraken van de Ondernemingskamer is niet vast te stellen, dat het nu slecht staat met de kwaliteit van de Nederlandse jaarrekeningen en de Nederlandse accountants".



gelden, althans toen golden", en merkte voorts fijntjes op dat de commissie niet verder heeft willen en kunnen gaan, "omdat zij niet beschikt over hetzelfde talent als de heer Lakeman om van veronderstellingen feiten te maken".

De minister van Justitie liet er geen twijfel aan bestaan, dat het bevoegde gezag de opvattingen van de heer Willems volstrekt afwijst:

"Uit de uitspraken van de Ondernemingskamer is niet vast te stellen, dat het nu slecht staat met de kwaliteit van de Nederlandse jaarrekeningen en de Nederlandse accountants.

Dat hun met reden enige partijdigheid kan worden aangewreven, is niet gebleken. De inmiddels vastgestelde achtste richtlijn van de Europese Gemeenschap, waarin de onafhankelijkheid van de controlerende accountants is verankerd, zal dan ook niet of nauwelijks tot wijziging leiden van de Nederlandse regels op dit gebied".

Hier ligt geen grond om voor de eerstvolgende ledenvergadering alvast gezamenlijk het Slavenkoor in te studeren. En voor de in het voorgaande ten tonele gevoerde columnist geldt een uitspraak van Disraeli, in de Kamer aangehaald in het ongeveer tegelijkertijd gevoerde debat over de P.C. Hooftprijs: "Het is gemakkelijker te laken dan precies te zeggen waar het op aankomt".

De accountants

De enquêtecommissie heeft geen reden gevonden de bij RSV uitgevoerde controle te

Samenvattend luidt de conclusie van het bestuur dat de inhoud van het rapport geen directe gronden oplevert voor maatregelen van overheidswege ter zake van de accountancy in Nederland. Integendeel, het onderzoek van de Enquêtecommissie heeft aangetoond dat accountants vaak onder moeilijke omstandigheden een bijdrage hebben geleverd van goede kwaliteit. In het bijzonder is duidelijk geworden dat de accountantsverklaringen bij opeenvolgende jaarrekeningen van RSV niet lichtvaardig zijn gegeven. Bij verschillende gelegenheden, aldus het rapport, heeft de accountant geweigerd een jaarrekening goed te keuren voordat de overheid toereikende garanties had gegeven die voor het voortbestaan van RSV essentieel werden geacht.

Daarmede heeft het rapport van de Enquêtecommissie dan tevens onderstreept van hoeveel betekenis de kwaliteit van de accountantscontrole is. De conclusie van het bestuur, dat er geen aanleiding is voor maatregelen van overheidswege, houdt dan ook bepaald niet in dat generlei actie nodig is.

De kwaliteitshandhaving behoeft voortdurende en toenemende aandacht van de beroepsorganisatie. Het activiteitenprogramma van het bestuur bevat reeds jaren tal van maatregelen ter bevordering van het niveau van accountantswerkzaamheden: voortgezette educatie, richtlijnen voor jaarrekening en controle, onderzoek gepubliceerde accountantsverklaringen en een hoog kwalificatieniveau in de opleiding tot registeraccountant.

Bij het laatste is ook de overheid betrokken. Het bestuur heeft zich in het afgelopen jaar met kracht gekeerd tegen beleidsvoornemens bij verschillende departementen die een verlaging beogen van het kwalificatieniveau voor certificerende accountants. Tot de vele lessen die de zaak-RSV heeft opgeleverd behoort dat met een dergelijke verlaging een verkeerde weg zou worden bewandeld en dat een hoog peil van het accountantsberoep van wezenlijk belang is voor de vele groepen van gebruikers van jaarrekeningen in de samenleving. Het bestuur hoopt dat de overheid ook tot deze gevolgtrekking uit de RSV-enquête zal komen.

De RSV-Kamerdebatten

Het bestuur heeft ten slotte eveneens kennisgenomen van de debatten die de Tweede Kamer n.a.v. het rapport heeft gevoerd met de Enquêtecommissie en met de regering.

Behoudens de PSP-afgevaardigde Willem, die enkele onheuse en krenkende opmerkingen over de houding van accountants afdoende beantwoord zag door de Minister van Justitie, is uitsluitend door de woordvoerders van de fractie van de Partij van de Arbeid aandacht geschonken aan

het fungeren van de externe accountant. Deze fractie heeft de algemene vraag opgeworpen of de Enquêtecommissie te mild is geweest in haar oordeel over de accountants. De vraagstelling bevestigt derhalve dat de Commissie in haar rapport bepaald niet tot ongunstige gevolgtrekkingen over de fungerende accountants is gekomen en onderstreept daarmede impliciet nog eens dat de inhoud van het rapport geen aanleiding behoeft te vormen voor maatregelen. In het bijzonder hadden de opmerkingen van de PvdA-fractie betrekking op de relatie tussen ondernemingsleiding en accountant en de eventuele wenselijkheid van verplichte wisseling van accountants. Omdat de beroepsorganisatie het van bijzonder belang acht om nader en gedetailleerd in te gaan op deze opmerkingen heeft het bestuur aan prof. dr. A.B. Frielink, regis-

teraccountant, verzocht het onderwerp te behandelen in een breed memorandum. Dit memorandum, dat in algemene zin de instemming heeft van het bestuur, is als bijlage bij dit schrijven gevoegd.

Hoogachtend,

G.E. Bod
Voorzitter

Handelingen

2

Vergaderjaar 1984-1985

Tweede Kamer der Staten-Generaal

16 5-7 februari 1985

45ste, 46ste en 47ste vergadering

