

Column

Accountantsdossiers & de fiscus

Robert Kamerling

In zijn column 'Gedijen op chaos' in het meinummer van dit maandblad eindigt collega Blokdijk met de stelling dat chaos geen reden tot paniek is. Accountantskantoren blijken, zo stelt Blokdijk, al jaren uitstekend te gedijen op chaos. Een realiteit die maar eens bewust erkend moet worden, zo meent hij. Nu mag dat wellicht voor accountantskantoren opgeld doen, maar in de fiscale regelgeving leidt chaos alleen maar tot onzekerheid en ergernis.

Nu wil ik beslist niet suggereren dat de fiscale regelgeving een warboel is. Verre van dat, al zijn er bepaalde deelgebieden, waar nu niet bepaald sprake is van een weldoordachte regelgeving. Velen zullen hier denken aan de Oort-II-wetgeving. Zelf denk ik eerder aan de invoering eind 1987 van de actieve informatieplicht in het kader van derdenonderzoeken (artikel 49, lid 3 AWR). De uitspraken van het orakel van Delphi zijn een toonbeeld van helderheid vergeleken bij de regelgeving die het ministerie van Financiën ons in dit opzicht heeft doen geworden.

Een van de belangrijkste controlemiddelen die de rijksaccountant tot zijn beschikking heeft, is het zogenaamde derdenonderzoek. De rijksaccountant verzamelt tijdens dit soort onderzoeken informatie met het oog op de belastingheffing bij derden. Zo kan de rijksaccountant inzage eisen in alle dossiers van de openbare accountant, welke benaming die dossiers ook maar mogen dragen. Dat achten wij een reeds gepasseerd station. De rijksaccountant heeft vrij entree in het accountantsdossier. We hebben hier te maken met de zogenaamde passieve variant van het derdenonderzoek.

Een uitzondering vormen evenwel de dossiers waarin de fiscale adviezen en correspondentie zijn opgeborgen. Het opbergen van fiscale correspondentie en adviezen in aparte dossiers vrij-

waart de openbare accountant er evenwel niet van dat de rijksaccountant aan deze dossiers zal voorbijgaan. Hij zal namelijk zelf marginaal willen toetsen of de dossiers inderdaad adviezen en correspondentie bevatten. Heeft hij dit geconstateerd, dan zal hij de dossiers verder ongemoeid moeten laten.

Eind 1987 leek het erop of de bevoegdheden van de rijksaccountant in het kader van een derdenonderzoek sterk waren uitgebreid. Een nieuwe wettelijke bepaling stelde de actieve medewerking bij een derdenonderzoek verplicht. Hoever de reikwijdte van deze actieve informatieplicht zich evenwel uitstrekt, was en is nog steeds onduidelijk. De wettekst is uiterst beknopt. Naar de letter van de wet impliceert dit een bijna volstrekt algemene, ongeclausuleerde informatieplicht. In de wettekst zelf is geen enkele beperking opgenomen. Wel heeft de staatssecretaris tijdens de parlementaire behandeling herhaaldelijk toegezegd, dat de belastingambtenaren een 'prudent' gebruik van deze nieuwe bevoegdheid zouden gaan maken. Maar daar bleef het bij.

Tijdens de gehele parlementaire behandeling is, curieus genoeg, geen enkel woord gewijd aan de positie van de openbare accountant of aan die van welke adviseur van het bedrijfsleven dan ook. Ja, waarschijnlijk is men zich de gevolgen voor de openbare accountant niet eens bewust geweest. Verwarring alom. Want wat was nu precies de strekking van de nieuwe informatieverplichting? Om aan die verwarring een einde te maken vlocht de staatssecretaris ruim een jaar later 13 zinnen met een uiterst compact en verwarring schepend taalgebruik in een oude resolutie. Hierdoor werden evenwel weer meer vragen opgeroepen dan beantwoord.

Dr. Mr. R. N. J. Kamerling RA is benoemd tot directeur vaktechniek van het NIVRA; voordien werkzaam als hoofdaccountant bij de Rijksaccountantsdienst Amsterdam.

De teneur van de resolutie is duidelijk: de reikwijdte van de nieuwe bepaling wenst de staatssecretaris beperkt te houden. De enige nieuwe actieve informatieverplichting is, blijkens de resolutie, aanwezig wanneer de rijksaccountant geconfronteerd wordt met 'een hoeveelheid losse gegevens,' die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing van derden. De rijksaccountant kan alsdan de ondernemer of de openbare accountant door middel van het stellen van vragen 'verbanden en dergelijke laten aangeven.'

Hoewel een en ander weinig helder geformuleerd is, lijkt de strekking voor de openbare accountant duidelijk: de openbare accountant behoeft alleen een toelichting te geven op de stukken die hij de rijksaccountant ter inzage moet geven. Het moet dus gaan om informatie die uit de stukken is af te leiden. Meer niet. De openbare accountant behoeft dus kennelijk op verdere vragen ten aanzien van derden, in casu cliënten, geen antwoord te geven. Op verdere vragen mag de openbare accountant – en hoogstwaarschijnlijk ook de ondernemer – van de staatssecretaris het antwoord schuldig blijven.

Is tot zover onduidelijkheid troef, de laatste drie zinnen van de tussengevoegde tekst zijn onbegrijpelijk. Hierin wordt de openbare accountant namelijk op één lijn gesteld met een gemachtigde. En dat impliceert, dat op alle vragen die de rijksaccountant aan de openbare accountant stelt ten aanzien van de derde/cliënt, antwoord dient te worden gegeven, zonder enige terughoudendheid. Van een derdenonderzoek is immers geen sprake meer. De openbare accountant wordt geacht op te treden namens de cliënt en ook als zodanig op alle vragen antwoord te geven. Ik beschouw deze zinnen veiligheidshalve maar als niet geschreven. Anders ligt het natuurlijk, indien de ondernemer de openbare accountant expliciet als gemachtigde heeft aangewezen.

Wel duidelijk is de resolutie op het punt van het informele en beperkte verschoningsrecht ten aanzien van de dossiers waarin de fiscale adviezen en correspondentie zijn opgeborgen. Het verschoningsrecht is analoog van toepassing op de informatie die in het kader van de nieuwe informatieverplichting wordt gevraagd. Dit impliceert dat niet alleen 'het vertrouwensvolle beraad'

tussen de ondernemer en de openbare accountant door de rijksaccountant moet worden ontzien, maar ook dat de openbare accountant geen inlichtingen behoeft te verstrekken over de inhoud van de stukken die hij op basis van het verschoningsrecht niet ter inzage behoeft te overleggen. Een logische gevolgtrekking, dat wel. Maar feitelijk zijn beide opmerkingen volstrekt overbodig gelet op de beperkte reikwijdte die de staatssecretaris, blijkens de resolutie, aan de nieuwe informatieverplichting wil toekennen. Aan dergelijke vragen komt de rijksaccountant dan immers niet eens toe.

Resumerend: het ministerie heeft door middel van de aangevulde resolutie de ruime werking van de nieuwe wettelijke bepaling willen begrenzen. Slechts op een enkel punt is duidelijkheid gebracht. Daarnaast zijn nieuwe probleemgebieden gecreëerd. En daar zat nu eigenlijk niemand op te wachten. Een heldere, eenduidige uiteenzetting is toch niet teveel gevraagd?

Een laatste punt. In een brief van 21 juni 1989 aan minister Korthals Altes van Justitie besteedt het bestuur van het NivRA onder meer aandacht aan het inzagerecht van de rijksaccountant in de dossiers van de openbare accountant. Het bestuur refereert aan het zogeheten SCAGO-project bij de belastingdienst. In het kader van dit project wordt meer dan vroeger door de rijksaccountant waar mogelijk gebruik gemaakt van de uitkomsten van de controle-arbeid van de reeds fungerende openbare accountant. Het bestuur heeft terecht oog voor de 'doelmatigheidsvoordelen' voor alle betrokken partijen, maar het onderkent tevens problemen die aan deze aanpak verbonden zijn en het wil daarom in gezamenlijk overleg tot een gedragscode komen waarin alle partijen zich kunnen vinden.

Een prima gedachte. Een uniforme regeling, zoals de 'Gedragscode fiscus-banken', kan daarbij als richtsnoer dienen. Op deze wijze kan in de praktijk een zo groot mogelijke acceptatiegraad worden bereikt. Voorwaarde is naar mijn mening wel, dat de wettelijke bevoegdheden die de rijksaccountant zijn toegekend, geen geweld worden aangedaan.