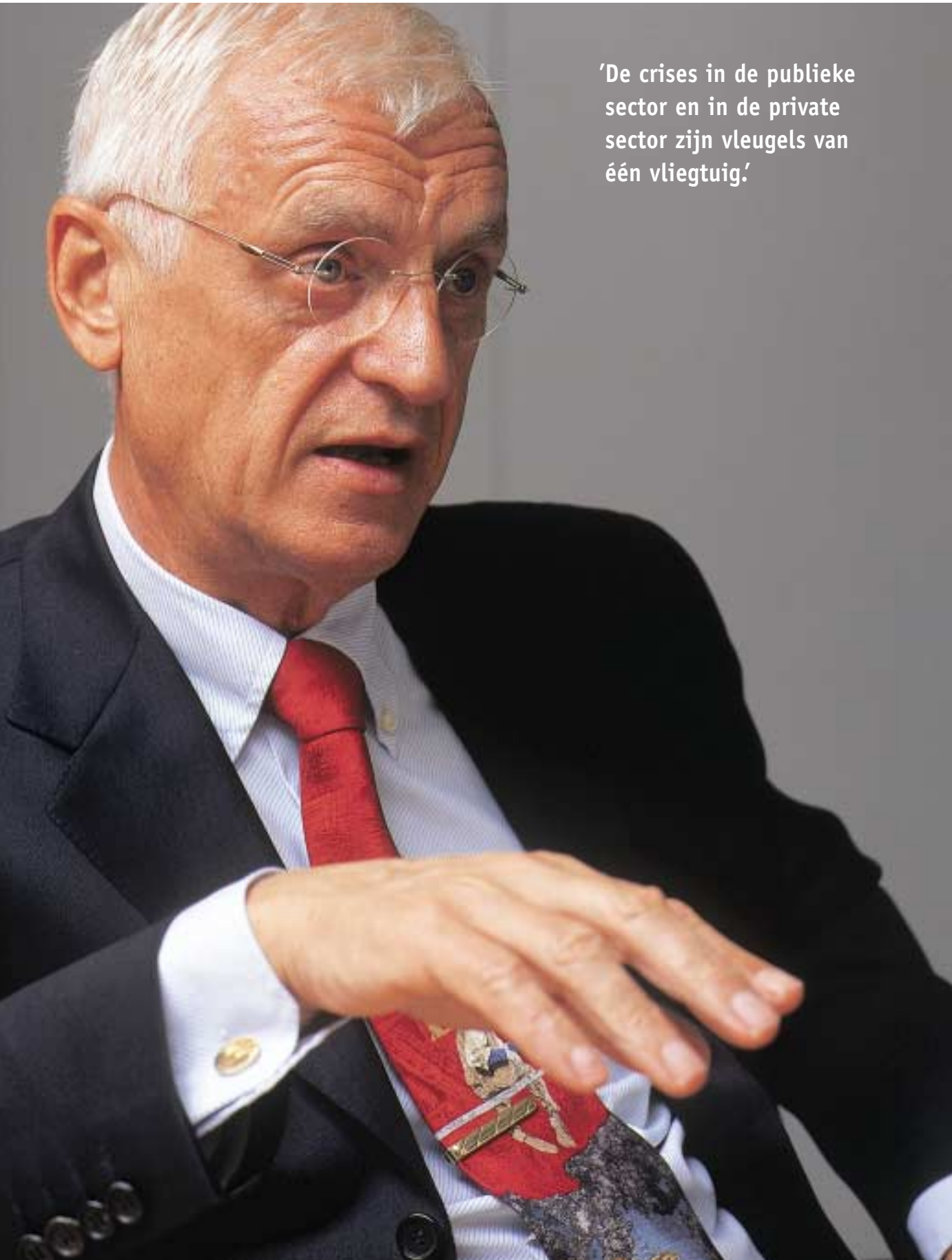




'De crises in de publieke sector en in de private sector zijn vleugels van één vliegtuig.'

FOTO: SIMONE VAN ES

'Drie jaar drammen'

Na 'drie jaar drammen' stapt Jules Muis op als directeur-generaal van de interne accountantsdienst van de Europese Commissie. Volgens Muis kampt ook de publieke sector met een controlecrisis.

LEX VAN ALMELO

In de 'voorzitterskamer' van het NIVRA-kantoor valt het oog van Jules Muis ineens op een ingelijste cartoon aan de muur. De cartoon is voor Muis gemaakt toen hij afscheid in 1991 nam als NIVRA-voorzitter. De tekening toont een muis die zich in een doolhof, dwars door de wanden heen, een rechte weg naar buiten heeft gebaand. "De Europese Commissie zal hier heel blij mee zijn", zegt Muis met enige zelfspot.

Na zijn vertrek bij het NIVRA en voordat hij naar de Europese Commissie ging, was Muis controller bij de Wereldbank. Daar kreeg hij bij zijn aantreden te horen dat de bank geen problemen had met fraude en corruptie. Maar al spoedig bleek dat naar schatting tien tot misschien wel dertig procent van het uitgezette geld weglekte naar onbedoelde bestemmingen. Muis stelde de praktijken aan de kaak in het geheime rapport *It takes two to tango* en het belang van het onderwerp werd langzaam maar zeker onderkend.

Controlecultuur

In 2001 haalde Europees commissaris Neil Kinnock hem binnen als directeur-generaal van de interne accountantsdienst van de Europese Commissie. Muis: "De Europese Commissie heeft de afgelopen acht á negen jaar geen goedkeurende verklaring gekregen van de externe accountant. Hetzelfde geldt trouwens voor de Amerikaanse federale regering. De commissie is dus niet in staat een stelsel van controle op te bouwen dat leidt naar een goedkeurende verklaring. Ik heb mijzelf tot taak gesteld te onderzoeken onder welke voorwaarden zo'n interncontrolesysteem goed functioneert en waarom de organisatie er steeds maar niet in slaagt om aan deze voorwaarden te voldoen." Volgens Muis ziet de Europese Commissie

Jules Muis

Jules Muis werd zestig jaar geleden geboren als zoon van een calvinistische politiemanager uit Purmerend en een rooms-katholieke moeder uit Duitsland. Als registeraccountant werkte hij voornamelijk in de internationale praktijk van de voorloper van Ernst & Young. Hij begon als interne accountant bij Philips en was controller van de Wereldbank. Sinds 2001 is hij directeur-generaal van de interne accountantsdienst van de Europese Commissie. In 1991 was Muis als voorzitter van het NIVRA één van de drijvende krachten achter de invoering van de accountantswetgeving, waardoor ook AA's certificerende bevoegdheden konden krijgen.

zichzelf van oudsher als beleidsmaker, regelgever en handhaver. Maar ze is ook beheerder van een jaarbudget van € 100 miljard. Muis: "De commissie heeft te laat onderkend dat het de afgelopen twintig jaar ook een money manager is geworden. De controlecultuur is achtergebleven."

Parochiaal

De commissie bestaat uit 22 directoraten-generaal en dertien bijzondere diensten, met ieder twee tot vijf 'eigen' interne accountants. Muis: "Er zijn globaal veel te weinig mensen om een goed controlesysteem op te zetten. Verder is de druk om het geld te besteden veel groter dan de mogelijkheid om goede controles uit te voeren. Bovendien heerst er een parochiale instelling: de interne accountant is er voor de directeur-generaal. Als hij zich opstelt als controller van de directeur-generaal tornt hij ►

aan de machtsverhoudingen en dat roept veel verzet op.”

OLAF, het fraudebestrijding bureau van de Europese Unie, heeft driehonderd mensen, terwijl Muis er nog geen tachtig heeft. De EU steekt vooral geld in de ex post bestrijding van fraude en weinig in preventie, zegt hij. “Dat is een bizarre situatie. Mijn drammen is er daarom op gericht preventiever te gaan werken.”

Zwarte bankrekening

In weerwil van zijn gerichtheid op preventie en structurele verbetering van de interne con-

iets anders dan onder druk gezet worden.

De commissie wilde een nogal mechanisch, oppervlakkig onderzoek. Dat hebben we uitgepraat en ik heb met de commissie afgesproken dat ik alleen naar het parlement zou gaan als ik kon doen en zeggen wat ik nodig vond. Dat kon.”

‘Horizontaal vliegen’

Dat neemt niet weg dat Muis sinds zijn aantreden ‘een aantal pittige gevechten’ heeft gevoerd. De directeuren-generaal waren gewend aan dienstbare controleurs die niet

Om zijn boodschap uit te dragen en een open discussie over fundamentele controlekwesties te bevorderen, organiseert Muis onder meer congressen en workshops onder de titel *Verstehen**. Muis: “Ik gebruik en misbruik dit platform ook om het traditioneel onbespreekbare bespreekbaar te maken.”

Gevestigde belangen

Volgens Muis werkt slechte controle in de publieke sector controlemisstanden in de private sector in de hand en andersom. “De eerste geloofwaardigheids crisis is die in de publieke sector, zoals de Europese Commissie en de Amerikaanse federale regering. De tweede crisis is die in de private sector. Het zijn beide vleugels van één vliegtuig. Wanneer je als overheid geen sterke partner bent, omdat je zelf je eigen broek niet kunt ophouden, en wanneer je als publieke toezichthouder je eigen zaakjes niet goed op orde hebt, heeft dat invloed op je gezag in het bedrijfsleven. Alle aandacht gaat nu uit naar de crisis van het beroep in de private sector, maar die in de publieke sector komt nauwelijks in beeld. Alle spelers zijn deel van de oplossing en deel van het probleem: de accountantskantoren, de internationale beroepsorganisaties van accountants, de toezichthouders. Zij hebben hun sterke kanten, maar ook hun verleden, worstelen allemaal met onvoldoende middelen en hebben allemaal gevestigde belangen.”

Politieke dimensie

Interne accountants hebben geen zichtbare bijdrage geleverd aan het vermijden van deze crises, stelt Muis. “Zij waren aanvankelijk te veel gericht op de systemen en op transacties en keken te weinig naar het gedrag van de organisatie en naar de politieke dimensie en de drijfveren van de top, die van invloed zijn op de cijfers en financiële rapportage. Na de financiële schandalen rond onder meer BCCI en Maxwell in de jaren tachtig en negentig is voor interne accountants de COSO-risicobenadering geïntroduceerd. Bij deze benadering kijk je niet alleen naar de harde kanten, maar ook naar de zachte kanten van de organisatie. Dit integrale instrument was aan het einde van de jaren negentig ruimschoots beschikbaar, maar de interne accountant kon er kennelijk onvoldoende effectief mee omgaan.”

Reality check

Na Enron en Ahold wordt de interne accountant volgens Muis ‘bijna de hemel in geprezen’. Daarmee bedoelt hij dat de



‘De interne accountant moet zelf bepalen of hij zijn rug recht kan houden. Voor iemand van zestig jaar is dat gemakkelijker dan voor iemand van 45.’

trole ontkwam Muis niet aan enige bemoeienis met fraude-incidenten. Zo werd hij tijdens de politieke nasleep van de Eurostat-fraude ontboden om in het Europees Parlement tekst en uitleg te geven. Met gefingeerde opdrachten van dit EU-bureau voor de statistiek en een dubbele boekhouding creëerden ambtenaren een ‘zwarte bankrekening’. Hoewel OLAF en anderen herhaaldelijk verdachtmakingen signaleerden, deed de commissie volgens het parlement te weinig.

Muis: ‘Het Europees Parlement vroeg mij of de commissie mij onder druk had gezet. Ik heb toen geantwoord dat wij een verschil van mening hadden over de aanpak. Dat is

verder keken dan hun eigen ‘zuil’.

Muis: “Ik kwam daar met mijn eenheid ineens horizontaal doorheen vliegen. Het is logisch dat je dan tegenwerking krijgt.”

Muis heeft desondanks voor elkaar gekregen dat directeuren-generaal voortaan zelf een verklaring moeten afleggen en de uitgaven verantwoorden. Maar dat is volgens hem niet voldoende. “De Europese Commissie moet de durf hebben om een reëel risicoplaatje te hangen aan de uitgaven en te zeggen: wij geven tien miljard ontwikkelingsgelden aan landen die zo lek zijn als een vergiet. Daar moet je gewoon eerlijk in zijn. Maar op volledige transparantie rust een taboe.”

Sarbanes-Oxley Act en de regulering van de SEC de interne accountant een veel zwaardere rol geven. "Iedereen roept: jullie moeten in de toekomst 360°-governance-onderzoek doen en kijken naar de ethische toonzetting aan de top van de organisatie. Maar vraag de interne accountant van Financiën eens om de toon van Zalm te onderzoeken ... Wat ik de interne accountant zou willen zeggen is: doe een *reality check*, kijk wat je kunt waarmaken en ga niet bouwen aan een eigen verwachtingskloof. Mijn ervaring is dat de interne accountant uitstekend werk doet als hij zich richt op subsidiair

niveau. Maar als hij om zich heen moet kijken, schiet hij soms te kort, en als hij omhoog moet kijken schiet hij meestal te kort."

Spanningsveld

"Zo'n interne accountant is in doorsnee 45 jaar, heeft twee kinderen en een derde huwelijk. Het is van zo iemand te veel gevraagd als hij zekerheid moet geven over het organisatiegedrag en de *tone at the top*. Hij moet er wel rekening mee houden, maar noem het geen audit. In grote ondernemingen moet de intern accountant nu gaan rapporteren aan het onaf-

hankelijke audit committee. Door die verschuiving in de richting van de externe accountant komt hij in een bepaald spanningsveld. De interne accountant moet zelf bepalen of hij dat aan kan en zijn rug recht kan houden. Voor iemand van zestig jaar is dat gemakkelijker dan voor iemand van 45." Volgens Muis moet de intern accountant leren omgaan met de machtsverhoudingen en de verwachtingskloof, terwijl 'het georganiseerde deel van het accountantsberoep' duidelijker stelling moet nemen tegen de verplichtingen uit de Sarbanes-Oxley Act en zijn leden de vraag moet voorhouden: is het wel te doen?

Van ESF- tot graanfraude

Fraude met Gemeenschapsgelden is zo oud als de EG zelf.

- **Arbeidsvoorziening:** Bekend is de affaire met gelden van het Europees Sociaal Fonds (ESF), waarmee in de jaren negentig vooral de geprivatiseerde arbeidsvoorziening werd gesubsidieerd in plaats van de scholingsprojecten voor langdurig werklozen. Nederland heeft vanwege dit misbruik 200 miljoen gulden moeten terugbetalen aan de Europese Commissie.
- **Europese Commissie:** In 1999 leidde fraude en corruptie bij de Europese Commissie tot het aftreden van die commissie.
- **Eurostat:** In 2003 leidden de fraude (€ 3 miljoen) rond Eurostat, het EU-bureau voor de statistiek, tot veel politieke commotie. De zaak liep echter met een sisser af.

De fraude met EU-gelden gaat echter onverminderd door. Op dit moment lopen onder meer de volgende zaken:

- **Graan:** op 15 oktober 2003 arresteerde de Belgische politie een Nederlandse EC-ambtenaar. Hij zou vertrouwelijke informatie over graanprijzen hebben doorgespeeld aan de graanhandel.
- **Suiker:** OLAF, het fraudeonderzoeksbureau van de EU, doet onderzoek naar de export van rietsuiker door Kroatië naar Griekenland. Omdat Kroatië niet bekend staat als rietsuikerproducent lijkt er sprake van fraude met importsubsidies.
- **Kosovo:** Na onderzoek van OLAF wordt oud-VN-functionaris veroordeeld wegens verduistering van € 3,9 miljoen, die bestemd waren voor de Kosovaarse elektriciteitsmaatschappij KEK.
- **Palestina:** Sinds juni 2002 doet OLAF onderzoek naar misbruik van EU-gelden voor financiële steun aan de Palestijnse Autoriteit.

Klokkenluiders

De rol van de interne accountant bij de financiële schandalen is nooit onderzocht en je komt er volgens Muis ook moeilijk achter of een interne accountant zijn stem heeft verheven.

"Als de interne accountant kritiek levert, kan hij opzij worden geschoven, ook al heeft hij volkomen gelijk. En als kritiek te veel wordt gesmoord, krijg je klokkenluiders. Het probleem is alleen dat het heel moeilijk is vast te stellen of zij handelen in het algemeen of hun persoonlijk belang."

Zo zocht zelfs Marta Andreasen, chieft accountant, bij het directoraat-generaal Begroting van de Europese Commissie, in 2002 contact met de media om de Europese burger te wijzen op de gebreken van het boekhoudkundig systeem van de commissie. Nadat haar werkgever haar schorste, verkondigt zij haar boodschap op congressen. Dat heeft nieuwe maatregelen van de commissie uitgelokt, die Muis onverstandig vindt. "Ik heb bij het begin van deze affaire aan Kinnock geschreven - die brief is inmiddels op de een of andere manier uitgelekt - ga niet iemand aanpakken die de juiste vragen stelt." De lezers van *AccountancyAge*, riepen Andreasen in november 2003 uit tot *Personality of the Year*.

Dat intern accountant Cynthia Cooper van WorldCom publiekelijk aan de bel trok, dwingt bij Jules Muis minder bewondering af. "Het was wel erg laat, haar baas was al vertrokken."

Gereedschapskist

De interne accountantsdienst van een multinationale holding moet begrijpen wat er in een vestiging aan het andere eind van de wereld gebeurt en zich zo organiseren dat hij er iets van afweet. Bij de meeste multinationals is dat volgens Muis wel te doen. Maar voor een decentrale organisatie als de Europese Commissie is dat moeilijker, omdat tachtig procent van de controles in en door de lidstaten moet worden gedaan. "Voor het overige ben ik van mening dat wij niet te veel in de doomsday-sfeer moeten denken. De interne en externe accountant hebben namelijk een prachtig beroep met een prachtige toolkit. Bij de risk approach-controle kan iedere professional zijn vingers blijven aflikken. Maar hij moet zich wel afvragen of hij het onderkent wanneer de boot scheef gaat. En het dan ook durft te zeggen. Daarvoor heb je ook een goede cultuur en morele vezels nodig in de organisatie."

Optimist

Zijn onderzoek naar positieve prikkels en belemmeringen voor de invoering van een goed controlesysteem voor de EU is 'zo goed als afgerond'. Op 1 april 2004 stopt hij ermee. Muis: "Na drie jaar drammen wordt het tijd voor een andere *voice and face*. Ik meld het een beetje vroeg om een vacuüm te trekken, zodat de Europese Commissie gedwongen is een standpunt in te nemen over de dingen die nog moeten gebeuren. En ik wil ook wel weer wat andere dingen doen. Ik wil nog niet weten wat, maar er dient zich vast wel weer iets aan. Ik ben een structurele optimist." ■

Noot

* Zie: http://europa.eu.int/comm/dgs/internal_audit/verstehenthemes_en.htm en http://europa.eu.int/comm/dgs/internal_audit/verstehen_en.htm#VERSTEHEN%20Workshop%202002.