

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 04/156
20010

23 maart 2006

Uitspraak in de zaak van:

L.W. Verhoef RA, te Wijk bij Duurstede, appellant van een beslissing van de raad van tucht voor registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten te Amsterdam (hierna: raad van tucht), gewezen op 6 januari 2004.

1. De procedure

Bij brief van 6 januari 2003 heeft de raad van tucht appellant afschrift toegezonden van zijn beslissing van dezelfde datum gegeven op een klacht ingediend op 4 maart 2003 door het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Gorinchem (hierna: klager).

Bij een op 24 februari 2004 ingediend beroepschrift, door het College ontvangen op 26 februari 2004, heeft appellant tegen die beslissing beroep bij het College ingesteld.

De raad van tucht heeft bij brief van 2 maart 2004 stukken als bedoeld in artikel 53 van de Wet op de Registeraccountants (hierna: Wet RA) doen toekomen aan de griffier van het College.

Bij brief van 30 maart 2004 heeft klager gereageerd op het beroepschrift.

Bij brief van 1 december 2005 heeft appellant zijn beroep nader toegelicht.

Op 8 december 2005 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad. Aldaar waren aanwezig appellant en namens klager, mr. P.J. Bouterse, werkzaam bij de gemeente Gorinchem.

2. De bestreden tuchtbeslissing

Bij de bestreden tuchtbeslissing heeft de raad van tucht de klacht gegrond verklaard en appelland de maatregel van schriftelijke waarschuwing opgelegd.

Ter zake van de formulering van de klacht door de raad van tucht, de beoordeling daarvan en de daarbij in aanmerking genomen feiten en omstandigheden, wordt verwezen naar de inhoud van de bestreden tuchtbeslissing, die in afschrift aan deze uitspraak is gehecht en als hier ingelast wordt beschouwd.

3. De beoordeling van het beroep

- 3.1 Appelland heeft op 28 november 2002 een persbericht doen uitgaan. In dit persbericht is onder meer het volgende vermeld:

“Boekhoudfraude bij gemeente Gorinchem

Gemeente Gorinchem verzwijgt in haar jaarrekening grote bedragen aan ontvangsten en uitgaven van per saldo EUR 11,7 miljoen.

GORINCHEM, 20021128 – De jaarrekening 2001 van gemeente Gorinchem is misleidend en in strijd met de wettelijke voorschriften. Gorinchem verzwijgt op grote schaal opbrengsten en kosten. De winst- en verliesrekening sluit met een batig saldo van EUR 133.000. In werkelijkheid is er echter een overschot van EUR 11,8 miljoen. Gorinchem geeft in zijn jaarrekening ook een totaal verkeerd beeld van de financiële positie. De goedkeurende accountantsverklaring daarbij is dus ook misleidend.

Boekhoudfraudes gebeuren niet alleen in Amerika. Zij zijn er ook in Nederland. Nu alweer bij de overheid zelf. In dit geval bij de gemeente Gorinchem.

(...)

De jaarrekening van Gorinchem voldoet dus ook niet aan de wettelijke eisen, de zogenoemde Comptabiliteitsvoorschriften. Deze voorschriften eisen dat een jaarrekening van een gemeente en provincie betrouwbaar is en een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie en van de omvang en het saldo van de opbrengsten en de kosten. Deze voorschriften eisen ook dat alle opbrengsten en kosten in de rekening opgenomen worden. (...)

Registeraccountant drs. Leo (L.W.) Verhoef RA te Wijk bij Duurstede houdt zich al jaren met de kwestie bezig dat de jaarrekeningen van veel gemeenten en

provincies en de accountantsverklaringen daarbij ronduit misleidend zijn. De recente boekhoudschandalen in Amerika maken duidelijk hoe dit soort boekhoudfraudes mogelijk zijn. De belangstelling voor dit soort fraudes, die altijd voor onmogelijk zijn gehouden, neemt toe. Meer en meer begint de laatste tijd duidelijk te worden dat Leo Verhoef gelijk heeft en terecht deze misstand aan de orde stelt. (...) Het is opvallend hoe weinig nog in de media over dit boekhoudschandaal van zeer grote omvang dat vrijwel alle gemeenten en provincies en alle grote accountantskantoren betreft, gemeld wordt. Mede daardoor kan deze praktijk ongestraft blijven voortbestaan.

(...)

Noot voor redacties:

Voor meer inlichtingen kunt u contact opnemen met:

drs. L.W. Verhoef

registeraccountant.

(...)”

- 3.2 In de bestreden tuchtbeslissing heeft de raad van tucht geoordeeld dat de wijze waarop appellant zijn opvattingen naar voren heeft gebracht en de bewoordingen waarin zulks is geschied van dien aard zijn dat hij in strijd heeft gehandeld met artikel 5 van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels registeraccountants 1994 (hierna: GBR-1994).
- 3.3 Appellant heeft in beroep onder meer aangevoerd, met name door verwijzing naar zijn in eerste aanleg gevoerde verweer, dat hij niet de marges heeft overschreden die een registeraccountant toekomen bij het uitoefenen van zijn recht op vrijheid van meningsuiting. Dienaangaande overweegt het College als volgt.
- 3.4 Het deelnemen aan het openbaar debat, waaronder begrepen het uiten van kritiek, met betrekking tot een kwestie van algemeen belang vormt in beginsel geen inbreuk op de eer van de stand der registeraccountants, zoals die bescherming heeft gevonden in artikel 5 GBR-1994. Het spreekt immers voor zich dat registeraccountants ook in hun optreden als accountant vrijheid van meningsuiting genieten, zoals onder meer gewaarborgd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, nr. 154).

Zodanige uiting van de registeraccountant mag evenwel, gelet op het maatschappelijk belang dat is gemoeid met de waarborging van de deskundigheid en betrouwbaarheid en met het oog waarop de taak van het Nederlands Instituut van Registeraccountants onder meer omvat de zorg voor de eer van de stand, bepaalde grenzen niet overschrijden. De registeraccountant dient bij het uiting geven aan zijn opvattingen een evenwicht te vinden tussen de onderscheiden belangen, waaronder enerzijds het belang bij uitoefening van het recht om deel te nemen aan het publieke debat en het uiten van kritiek over zaken van maatschappelijk belang, en anderzijds het belang dat is gemoeid met bescherming van de positie van de registeraccountant in de maatschappij zoals die, voor zover hier van betekenis, bij of krachtens de Wet RA is aangeduid. Onder deze omstandigheden kan van handelen in strijd met artikel 5 GBR-1994 geen sprake zijn.

- 3.5 Uit vaste rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten voor de Mens (hierna: EHRM) (zie bijvoorbeeld Ekin/Frankrijk, uitspraak van 17 juli 2001, no. 39288/98, <www.rechtspraak.nl> LJN: AE7917) volgt dat de vrijheid van meningsuiting één van de wezenlijke grondslagen van een democratische samenleving vormt en een van de basisvoorwaarden is voor haar vooruitgang en voor de ontplooiing van ieder individu. Deze vrijheid betreft niet slechts inlichtingen of denkbeelden die een gunstig onthaal vinden of die ongevaarlijk of onbelangrijk worden geacht, maar ook die welke kwetsen, schokken of verontrusten. Dit vereist immers het pluralisme, de verdraagzaamheid en de geest van openheid zonder welke er geen democratische maatschappij is. Het tuchtrechtelijke ongeoorloofd achten van de onderhavige uitingen door appellant zou naar het oordeel van het College een inbreuk vormen op de hem toekomende vrijheid van meningsuiting.

De uitoefening van deze vrijheid kan evenwel, aangezien zij plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om verspreiding van vertrouwelijke

mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Deze beperkingen moeten strikt worden uitgelegd en zijn alleen geoorloofd indien sprake is van een dwingende maatschappelijke noodzaak. Voorts moet de inmenging evenredig zijn aan het nagestreefde rechtmatige doel en moet de rechtvaardiging relevant en afdoende zijn. Het College acht in dit verband voorts van belang dat het EHRM (Oztürk/Turkije, uitspraak van 28 september 1999, nr. 22479/93, 1999-VI) onder meer heeft overwogen:

"... there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech or on debate on matters of public interest. Furthermore, the limits of permissible criticism are wider with regard to the government than in relation to a private citizen or even a politician. In a democratic system the actions or omissions of the government must be subject to the close scrutiny not only of the legislative and judicial authorities but also of public opinion". De toepassing van artikel 5 GBR-1994 op de gewraakte uitlatingen van appellant moet derhalve aan deze criteria voldoen.

- 3.6 Het College stelt vast dat appellant van mening is dat de jaarrekening 2001 van de gemeente Gorinchem misleidend is en in strijd met wettelijke voorschriften. Dit brengt volgens appellant mee dat deze jaarrekening ongeschikt is als sturings- en verantwoordingsinstrument en de burger belangrijke informatie wordt onthouden. Appellant heeft dit standpunt bij brief van 28 november 2002 kenbaar gemaakt aan de raad van de gemeente Gorinchem en heeft daarnaast dit standpunt door middel van het gewraakte persbericht van gelijke datum voor een algemeen publiek toegankelijk gemaakt.

Aldus heeft appellant beoogd of althans getracht, de gemeenteraad bij zijn besluitvormingsproces te beïnvloeden alsmede de publieke opinie over het functioneren van de gemeente te beïnvloeden, door er, kort gezegd, op te wijzen dat de informatie waarmee het bestuur zich van zijn verantwoordingsplicht jegens de raad zou kwijten en die tevens in aanmerking zou kunnen worden genomen bij het in de toekomst nemen van besluiten niet die zekerheid bood die de raad daarvan wellicht aan zou menen te kunnen hechten. Appellant heeft zijn kritiek op de jaarrekening 2001 van de gemeente Gorinchem derhalve geuit in het kader van het publieke debat over een kwestie van algemeen belang.

Dat zijn opvatting behoort tot een minderheid of dat zijn interpretatie van de Comptabiliteitsvoorschriften, waarmee hij zijn kritiek op de betreffende jaarrekening mede motiveert, reeds door de rechter zou zijn verworpen, betekent niet dat de appellant deze mening niet meer zou mogen uiten.

- 3.7 Met betrekking tot de door de raad van tucht in de bestreden tuchtbeslissing niet passend geachte bewoordingen als "misleitend", "boekhoudfraude" en de parallel die in het persbericht is gesignaleerd met "de recente boekhoudschandalen in Amerika" overweegt het College als volgt.

Het College stelt vast dat deze bewoordingen niet op zich zelf staan maar deel uitmaken van kritiek in het kader van een publiek debat over een kwestie van algemeen belang. Naar het College uit eigen wetenschap bekend is, en zoals ook blijkt uit de bestreden beslissing van de raad van tucht, heeft appelland vergelijkbare bezwaren als die welke hij heeft geuit met betrekking tot de jaarrekening 2001 van de gemeente Gorinchem, tegen jaarrekeningen van een aantal andere gemeenten en stelt hij deze bij herhaling aan de orde. Ter zitting van het College heeft appelland desgevraagd toegelicht dat hij evenbedoelde bewoordingen heeft gekozen om daadwerkelijk aandacht te vestigen op het persbericht en daarmee op de zijns inziens aan de jaarrekening 2001 van de gemeente Gorinchem klevende gebreken. Appelland heeft derhalve gemeend dat het hanteren van deze bewoordingen, die indringender zijn dan voor de hand zou liggen in een situatie waarin de ontvanger ontvankelijk is voor de boodschap, noodzakelijk was om in het publieke debat daadwerkelijk te kunnen worden gehoord en aldus de door hem gestelde misstand aan de kaak te stellen. Bij dit licht bezien acht het College het gebruik van deze bewoordingen door appelland niet onbegrijpelijk. Weliswaar zijn de bewoordingen waarmee appelland de beschuldigingen aan het adres van de gemeente Gorinchem uit, robuust en wellicht zelfs kwetsend, maar het College is van oordeel dat zij vallen binnen de grenzen van het toelaatbare. Het College neemt hierbij in aanmerking dat appelland zijn kritiek heeft gericht op de gemeente als zodanig. Dat personen werkzaam bij of voor de gemeente zich deze kritiek mogelijk persoonlijk aantrekken, brengt geenszins mee dat appelland hen nodeloos voorwerp heeft gemaakt van het publieke debat. Van een onbalans tussen het recht deel te nemen aan het publieke debat over zaken van algemeen belang en de eer van de stand is

derhalve geen sprake.

- 3.8 Onder de hiervoor geschetste omstandigheden is het College van oordeel dat geen grond bestaat voor de conclusie dat de wijze waarop en de bewoordingen waarin appellant met het persbericht van 28 november 2002 zijn opvattingen naar voren heeft gebracht in strijd is met artikel 5 GBR-1994. De raad van tucht heeft dit klachtonderdeel derhalve ten onrechte gegrond verklaard en terzake de maatregel van schriftelijke waarschuwing opgelegd. Dit betekent dat het beroep gegrond is en de bestreden tuchtbeslissing moet worden vernietigd. Het College ziet aanleiding de zaak zelf af te doen. Gezien het voorgaande zal het College de klacht ongegrond verklaren.
- 3.9 De hierna te vermelden beslissing berust op Titel II van de Wet RA en artikel 5 GBR-1994.

4. **De beslissing**

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de bestreden tuchtbeslissing;
- verklaart de klacht ongegrond.

Aldus gewezen door mr. M.A. Fierstra, mr. J.L.W. Aerts en mr. M. van Duuren in tegenwoordigheid van mr. A. Venekamp, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 23 maart 2006.

w.g. M.A. Fierstra

w.g. A. Venekamp