

OPENBARE VERSIE

Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01
E-mail mail@opta.nl
www.opta.nl

Bezoekadres
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

De Minister van Economische Zaken
De heer mr. drs J.G. Wijn
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE


Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
drs. W.G.J. Penris	OPTA/IPB/2006/202177		(070) 315 92 71
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
	Oordeel concessierapportage 2004 en uitkomst peer review		1

14 JULI 2006

Geachte heer Wijn,

Op 21 juni j.l. heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de minister van Economische Zaken een afdruk toegezonden van de openbare versie van de Concessierapportage Post 2004 van TNT N.V., de houder van de concessie¹ (hierna: TNT). Hierbij heeft het college aangegeven dat hij zijn oordeel op de concessierapportage heeft uitgesteld vanwege het laten uitvoeren van een vakgenootschappelijke toetsing (hierna: peer review) en dat het college hierover binnen een maand zal rapporteren. De aanleiding voor de peer review was twijfel bij het college over de wijze van vaststellen van de pensioenkosten als onderdeel van de kostenberekening van de concessie.

Inmiddels is het onderzoek beëindigd. Het college moet daarbij constateren dat de peer reviewende accountant op grond van het uitgevoerde onderzoek niet tot een mededeling in de zin van de onderdelen 7.10 en 7.11 van het Barp heeft kunnen komen.

In deze brief informeert het college u over de gang van zaken en de uitkomst van de peer review en over zijn oordeel over de Concessierapportage 2004.

Besluit tot peer review

Het college heeft als taak erop toe te zien dat de gegevens in de concessierapportage juist zijn. In dat kader is de concessierapportage voorzien van een accountantsverklaring. Momenteel is PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (hierna PwC) de accountant die zowel de jaarrekeningcontrole uitvoert, als de controle in het kader van de concessierapportage.

¹ Brief van 21 juni 2006 met kenmerk OPTA/IPB/2006/201835

Op 31 januari 2005 is het gewijzigde Besluit algemene richtlijnen post² (hierna: Barp) in werking getreden waarin in onderdeel 7.8 de bevoegdheid van het college is opgenomen om een andere onafhankelijke accountant aan te wijzen voor het verrichten van een peer review van de uitvoering van de controlewerkzaamheden van de aangewezen accountant zoals aangegeven in onderdelen 6.2, 6.3, 7.5 en 7.7 van het Barp.

Op 7 november 2005 heeft het college een bedrijfsvertrouwelijke versie van de concessierapportage 2004 ontvangen. Deze ging vergezeld van een accountantsverklaring door PwC, de op grond van onderdeel 6.2 van het Barp door het college aangewezen accountant.

Bij besluit³ van 13 april 2006 heeft het college Mazars Paardekooper Hoffman (hierna: Mazars) aangewezen als andere onafhankelijke accountant om een peer review uit te voeren over de controletaken van PwC in het kader van de concessierapportage over het jaar 2004. Aanleiding voor deze aanwijzing waren de gerezen twijfels van het college over de ontwikkeling van de pensioenkosten en over de toegepaste methodiek voor bepaling van deze pensioenkosten in de concessierapportage 2004 door de concessiehouder, TNT.

Verloop van het onderzoek

Op grond van onderdeel 7.10, lid 1 van het Barp dient de peer reviewende accountant (in dit geval dus Mazars) als resultaat van de peer review aan het college mede te delen of de verklaringen die PwC heeft afgegeven over de concessierapportage op een voldoende deugdelijke grondslag berusten. Op grond van onderdeel 7.10, lid 2 van het Barp dient het college een afschrift van deze verklaring van de peer reviewende accountant aan de Minister te zenden.

Mazars heeft op 9 mei 2006 als uitkomst van de peer review als volgt aan het college gerapporteerd: *'Op basis van de ons door PwC ter beschikking gestelde informatie hebben wij thans onvoldoende grondslag om een mededeling, zoals bedoeld in artikel 7.10 Barp, over de deugdelijke grondslag van de door PwC op 21 oktober 2005 afgegeven accountantsverklaring bij de concessieverantwoording 2004 van TNT N.V. te doen. Derhalve kunnen wij nu niet tot de in de eerste alinea van artikel 7.10 Barp bedoelde mededeling komen.'*

Uit bovenstaande passage heeft het college afgeleid dat Mazars op grond van de door PwC ter beschikking gestelde informatie niet kan concluderen of de in het Barp aangegeven controlewerkzaamheden van PwC over de concessierapportage 2004 op een voldoende deugdelijke grondslag berusten. In de accountancy is het gebruikelijk dat in een dergelijke situatie een oordeelsonthouding wordt gegeven. Het college beschouwt de rapportage van Mazars derhalve als een oordeelsonthouding. Op verzoek van het college heeft Mazars deze oordeelsonthouding nader toegelicht:

'Wij hebben geconstateerd dat de onderbouwingen en overwegingen die aan de belangrijkste conclusies van PwC ten grondslag liggen, voor ons onvoldoende uit het concessiecontroledossier,

² Besluit van 21 januari, Staatscourant 28 januari 2005, nr. 20

³ Besluit van 13 april 2006 met kenmerk OPTA/IPB/2006/201226

alsmede uit de aanvullend door PwC aan ons verstrekte mondelinge en schriftelijke informatie blijken. Wij hebben PwC gevraagd om ons anderszins nadere informatie te verschaffen, die voor onze oordeelsvorming relevant zou kunnen zijn. Hierbij noemden wij concessiecontroledossiers van voorgaande jaren dan wel het controle jaarrekening dossier 2004. PwC heeft hierin niet ingestemd, met als argument dat deze informatie niet relevant zou zijn.'

Op grond van deze toelichting van Mazars concludeert het college dat het dossier van de concessiecontrole niet alle informatie bevat die Mazars nodig acht om tot een mededeling in de zin van de onderdelen 7.10 en 7.11 van het Barp te komen en dat PwC geen toegang heeft verleend tot andere informatiebronnen, waarin volgens Mazars mogelijk de benodigde informatie wel te vinden zou zijn. Medewerkers van het college hebben aan TNT gevraagd of aan Mazars informatie kan worden verstrekt zodat het onderzoek afgerond kan worden. TNT heeft hierop PwC in een brief op 16 mei 2006 verzocht:

'[...]met ingang van heden geen medewerking te verlenen aan de beantwoording van nieuwe vragen of het uitvoeren van nader onderzoek in het kader van de vakgenootschappelijke toetsing die Mazars Paardekooper Hoffman (MPH) in opdracht van het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatieautoriteit (OPTA) verricht.'

Op grond van onderdeel 7.12 van het Barp dient de peer reviewende accountant binnen zes maanden na de verklaring van de aangewezen accountant mede te delen of deze verklaring op een voldoende deugdelijke grondslag berust. TNT heeft zich op het standpunt gesteld dat de termijn genoemd in onderdeel 7.12 van het Barp een fatale termijn is. TNT leidt daaruit af dat na verloop van die zes maanden door de peer review accountant geen mededeling meer mag worden gedaan of de verklaring van PwC op een deugdelijke grondslag berust. Tevens heeft TNT aangegeven dat nu alle termijnen zijn verlopen, TNT zich niet meer gehouden acht om medewerking te verlenen aan de peer review.

Het college heeft vervolgens aan PwC gevraagd of zij bereid is om alsnog mee te werken aan beschikbaarstelling van nadere informatie. Op 3 juli 2006 heeft PwC aangegeven dat PwC aan het verzoek van TNT de consequentie moet verbinden om geen medewerking te verlenen aan verstrekking van bedrijfsspecifieke informatie van TNT omdat zij als openbaar accountant geheimhouding op grond van artikel 10 GBR⁴ in acht dient te nemen. Aangezien in controledossiers onherroepelijk bedrijfsspecifieke informatie staat, concludeert het college dat onderzoek van Mazars daarmee zinledig wordt.

Het college stelde vast dat ook het expliciete verzoek van het college niet heeft geleid tot het verlenen van inzage aan Mazars van de benodigde gegevensbronnen. Hierop heeft het college besloten dat het niet mogelijk was het onderzoek voort te zetten en om conform de gedane toezegging aan de minister hierover te rapporteren.

Het college heeft het vorenstaande gecommuniceerd aan TNT. Hierop heeft TNT zeer recentelijk mondeling en per e-mail aangegeven dat zij PwC heeft verzocht om Mazars alsnog inzage te geven in andere dossiers dan het controledossier over de concessierapportage 2004. TNT meent thans dat het niet de bedoeling is dat een oordeelsonthouding tot stand komt omdat Mazars niet alle relevante

⁴ gedrags- en beroepsregels voor registeraccountants

dossiers heeft bekeken. Het college merkt op dat dit in tegenspraak is met het eerdere verzoek en standpunt van TNT in de brief van 16 mei 2006. Ditzelfde verzoek was voor PwC op 3 juli 2006 aanleiding om niet langer haar medewerking te verlenen. Bovendien heeft TNT herhaaldelijk aangegeven dat zij een mededeling van Mazars, als bedoeld in onderdeel 7.10 of 7.11 van het Barp, als in strijd met de wet beschouwt indien deze wordt gedaan na verstrijken van de wettelijke termijn van zes maanden (onderdeel 7.12 van het Barp).

Het college heeft nogmaals contact gehad met PwC over verstrekking van informatie. PwC heeft hierbij aangegeven dat het verder verstrekken van informatie geen nut heeft omdat deze nadere informatie naar haar mening niet relevant is. Het college concludeert dat, indien dit het geval is, het verstrekken van nadere informatie aan Mazars dus niet zou leiden tot een andere uitkomst.

Bevindingen college

Gelet op het vorenstaande acht het college het zeer onwaarschijnlijk dat voortzetting van het onderzoek zal leiden tot meer inzicht in de deugdelijkheid van de controlewerkzaamheden van de accountant, laat staan tot meer inzicht in de juistheid van de financiële rapportage. Het college stelt dan ook vast dat hij aan de minister moet rapporteren dat Mazars als uitkomst van de peer review aangeeft dat zij onvoldoende grondslag heeft om een mededeling te doen, zoals bedoeld in onderdeel 7.10 of onderdeel 7.11 van Barp over de door PwC op 21 oktober 2005 afgegeven accountantsverklaring bij de concessieverantwoording 2004 van TNT. Een afschrift van de verklaring van Mazars van 9 mei 2006 is als bijlage bij deze brief gevoegd.

In aanvulling op het bovenstaande wenst het college aan de minister te rapporteren wat de bevindingen van het college zijn met betrekking tot het laten uitvoeren van een peer review. Het college vraagt zich ten stelligste af of het instrumentarium zoals thans uitgewerkt in het Barp leidt tot effectief toezicht. Hiertoe overweegt het college het volgende.

Informatieverstrekking

PwC is als accountant betrokken bij de vaststelling van de stukken van TNT als bedoeld in Titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Een accountant die controlewerkzaamheden uitvoert in het kader van de concessierapportage kan zich deels baseren op informatie uit controlewerkzaamheden die reeds in het kader van de jaarrekening worden uitgevoerd als deze dossiers tot zijn beschikking staan. Uit het oogpunt van efficiëntie en beperking van de lasten voor de concessiehouder, is dit een groot voordeel. Uit praktische overwegingen heeft het college daarom PwC als onafhankelijke accountant aangewezen. Deze werkwijze impliceert dat in het kader van een peer review ook informatie over de controlewerkzaamheden in het kader van de jaarrekening relevant kunnen zijn.

Voorts overweegt het college dat het in het kader van uitvoering van controles goed gebruik is om bepaalde aspecten niet jaarlijks maar periodiek (bijv. eens in de drie jaar) te controleren (bijvoorbeeld de controle op werking van specifieke informatiesystemen). Idealiter wordt het resultaat van eerder uitgevoerde controles, voor zover relevant, opnieuw opgenomen in het controledossier, waardoor het controledossier een zelfstandig leesbaar document wordt. Soms echter, gebeurt dat niet en wordt er impliciet of expliciet verwezen naar andere dossiers. Dit betekent dat ook informatie uit controles van voorafgaande jaren relevant kan zijn. Voor een goede uitvoering van het onderzoek is het dan

belangrijk dat de reviewende accountant toegang krijgt tot alle informatie die hij als relevant beschouwt.

Gezien het hierboven beschreven verloop van het onderzoek in het onderhavige geval, stelt het college vast dat de verstrekking van de benodigde informatie in het kader van een peer review in de praktijk significant vertraagd of belemmerd kan worden.

Rapportage van de resultaten van een peer review

In de praktijk kan de peer reviewende accountant de overwegingen die hebben geleid tot zijn oordeelsvorming bovendien niet of nagenoeg niet aan het college rapporteren. Het Barp geeft namelijk aan dat een peer review kan leiden tot de mededeling dat de verklaring van de aangewezen accountant berust op een voldoende deugdelijke grondslag (onderdeel 7.10 van het Barp) of op een niet of niet geheel voldoende deugdelijke grondslag (onderdeel 7.11 van het Barp). Als blijkt dat dit laatste het geval is, dan moeten de zakelijke gronden gerapporteerd worden maar mag de reviewende accountant niet ingaan op de inhoud van het controledossier.

In de praktijk zijn echter ook andere uitkomsten van een peer review mogelijk. Dit blijkt ook uit de door Mazars afgegeven mededeling als uitkomst van de onderhavige peer review. Een ander mogelijk resultaat van een peer review zou kunnen zijn dat controlewerkzaamheden op zich wel een voldoende deugdelijke grondslag hebben maar dat er terdege aandachtspunten en/of aanbevelingen zijn ten aanzien van de werkzaamheden van de controlerende accountant. De reviewende accountant heeft op basis van het Barp niet de mogelijkheid dit aan het college te vermelden.

In de accountantspraktijk is het gebruikelijk dat de peer reviewende accountant een rapport van bevindingen verstrekt aan de opdrachtgever, in dit geval het college. Eerder heeft het college in 1998 en 1999 een peer review laten uitvoeren op grond van het Instemmingsbesluit⁵ van 27 november 1996 van de minister van Verkeer en Waterstaat. In beide jaren is als resultaat van de peer review een rapport van bevindingen opgesteld en gerapporteerd aan het college.

Het college is van mening dat de huidige wettelijke bepalingen in het Barp over rapportage van de resultaten van een peer review onvoldoende aansluiten op hetgeen in de accountantspraktijk gebruikelijk is (en als zodanig in de accountancyregels is vastgelegd) en op de gehanteerde werkwijze in eerdere peer reviews op basis van het Instemmingsbesluit van 1996. Door de beperkingen die voortvloeien uit de bepalingen van het Barp kan de peer review naar het oordeel van het college niet als effectief toezichtinstrument worden ingezet.

Daarbij moet steeds bedacht worden dat het uiteindelijke doel van de hele exercitie niet in de eerste plaats is om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van het werk van de aangewezen accountant. Het uiteindelijke doel van de regelgeving in het Barp moet de waarborg zijn dat de concessiehouder een correcte gescheiden financiële rapportage geeft van de voorbehouden en overige opgedragen diensten. Hiervoor dient immers de verklaring van de aangewezen accountant.

⁵ Instemming met het door KPN vastgestelde toerekeningssysteem van kosten en opbrengsten, Staatscourant 1996, nr. 238

Proces

In de praktijk maakt de hiervoor beschreven 'zwijgplicht' van de peer reviewende accountant het voor het college nagenoeg onmogelijk om als toezichhouder het peer review proces op afdoende wijze te monitoren en in te grijpen in het geval dat er bijvoorbeeld onvoldoende informatie wordt verstrekt of onvoldoende wordt meegewerkt.

Het college meent dat PwC en TNT in dit proces een formalistische houding hebben ingenomen. Deze houding heeft ertoe geleid dat het peer review proces aanzienlijk meer tijd en financiële middelen heeft gevergd dan redelijkerwijs mocht worden voorzien.

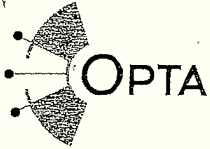
TNT heeft bezwaar ingediend tegen het besluit van het college om tot een peer review over te gaan. Zoals hiervoor is aangegeven betreft een van de bezwaarpunten van TNT de in onderdeel 7.12 van het Barp opgenomen termijn van zes maanden waarbinnen de mededeling van de peer reviewende accountant dient plaats te vinden. Een eventuele mededeling van de peer reviewende accountant buiten de gestelde termijn wordt door TNT in strijd met de wet beschouwd. Het college heeft dit bezwaarpunt van TNT bij zijn beslissing op bezwaar van 6 juli 2006⁶ ongegrond geoordeeld omdat voor dit standpunt van TNT noch in de regelgeving noch in de toelichting op het Barp steun is te vinden. Het college sluit niet uit dat TNT beroep instelt tegen de beslissing op bezwaar van het college en zich opnieuw op het hiervoor genoemde standpunt stelt.

Conclusie

Gezien het bovenstaande meent het college dat verder onderzoek, gelet op de te verwachten resultaten, niet opweegt tegen de daarmee gemoeide extra tijd en kosten. Het college stelt dan ook vast dat Mazars als uitkomst van de peer review niet kan mededelen of de door PwC, op grond van het Barp, uitgevoerde controletaken over de concessierapportage 2004 op een voldoende deugdelijke grondslag berusten.

Zoals hiervoor is aangegeven vormden twijfels van het college over de ontwikkeling en de toegepaste methodiek voor bepaling van de pensioenkosten in de concessierapportage 2004 de aanleiding voor het uitvoeren van een peer review. Nu de peer review heeft geleid tot een oordeelsonthouding van Mazars, zijn de hiervoor genoemde twijfels van het college niet weggenomen. Dit betekent dat het college twijfels heeft over de juistheid van de gegevens in de financiële rapportage van de concessiehouder over de voorbehouden en overige opgedragen diensten in de concessierapportage 2004. Het is gebruikelijk dat de openbare versie van de concessierapportage 2004 door het ministerie aan de Tweede Kamer wordt verstrekt. Naar de mening van het college zou het dienstig zijn als er jegens de Tweede Kamer melding wordt gemaakt van de onduidelijkheid ten aanzien van de berekening van de pensioenkosten.

⁶ kenmerk OPTA/IPB/2006/201554



OPENBARE VERSIE

Het college concludeert verder dat het instrumentarium zoals thans uitgewerkt in het Barp onvoldoende mogelijkheden biedt om effectief toezicht uit te oefenen. Het college wil graag met u in overleg treden teneinde het instrumentarium te evalueren en te verbeteren.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter