Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

33 025 Bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (Wet op het accountantsberoep)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 juni 2011 en het nader rapport d.d. 26 september 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 maart 2011, no.11.000686, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (Wet op het accountantsberoep), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratie-consulenten (NOvAA) samen te voegen tot een nieuw openbaar lichaam; de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants. De fusie vormt tevens aanleiding om het onderscheid tussen Accountants-Administratieconsulenten (AA's) en Registeraccountants (RA's) beter te markeren; op grond van het voorstel krijgen registeraccountants de exclusieve bevoegdheid de wettelijke controles bij een organisatie van openbaar belang uit te voeren. Daarnaast wordt op onderdelen de wettelijke vormgeving van het tuchtrecht voor accountants aangepast. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de hybride bestuurssamenstelling van de nieuwe beroepsorganisatie, het bestuurlijk toezicht op de verordenende bevoegdheid, het nut van andersoortige accountantstitels, de verstrekking van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen aan andere instanties, de voorbereiding van de beschikking op aanvraag tot inschrijving in het register en verschillende aanpassingen van de inrichting van de tuchtrechtspraak voor accountants. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-33025-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 maart 2011, no. 11.000686, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2011, nr. W06.11.0094/III, bied ik u hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal inhoudelijke opmerkingen.

1. Hybride bestuurssamenstelling

Ingevolge het voorstel zal het bestuur van de beroepsorganisatie een hybride samenstelling krijgen, met een unitair en een federatief element. Het zal enerzijds bestaan uit personen die door de ledenvergadering worden benoemd en anderzijds uit afgevaardigden van de ledengroepenbesturen.[1] Ledengroepen zijn bij verordening ingestelde verbanden van leden van de beroepsorganisaties die zijn verenigd naar de aard van hun werkzaamheden of de functie als accountant.[2] Iedere ledengroep benoemt een afgevaardigde die zitting heeft in het bestuur van de beroepsorganisatie, tenzij bij verordening anders is bepaald.[3]
Door de afvaardiging van de ledengroepbesturen in het bestuur van de beroepsorganisatie wordt, aldus de toelichting, gezorgd voor een optimale verbinding tussen het bestuur en de ledengroepbesturen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Verhouding tussen gekozen en afgevaardigde bestuursleden

De Afdeling stelt vast dat het voorstel de verhouding tussen door de ledenvergadering benoemde bestuursleden enerzijds en door ledengroepen afgevaardigde leden anderzijds niet vastlegt. Deze verhouding kan echter belangrijke gevolgen hebben voor de taakuitoefening door het bestuur en de verantwoording van het bestuur aan de ledenvergadering. Rekening moet worden gehouden met het feit dat afgevaardigden van een ledengroepbestuur naast de gemeenschappelijke belangen van de accountantsberoepsgroep de belangen van de ledengroep behartigen.[4] Voorts kan de ledenvergadering de afgevaardigden van de ledengroepen niet in hun functie schorsen of ontslaan, waardoor niet onwaarschijnlijk is dat de verantwoording van de afgevaardigde leden over het door hen gevoerde bestuur ook primair jegens de ledengroep plaatsheeft.
Gelet op de mogelijke gevolgen van de samenstelling van het bestuur voor het functioneren van het openbaar lichaam, zou kunnen worden overwogen de verhouding in het bestuur tussen de door de ledenvergadering benoemde bestuursleden enerzijds en de door de ledengroepen afgevaardigde bestuursleden anderzijds nader vast te leggen. Daar het bestuur primair de belangen van alle accountants dient te behartigen, zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd dat ten minste de helft van de bestuursleden door de ledenvergadering wordt benoemd.
De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

b. Stemmen zonder last of ruggespraak

Het voorstel bepaalt dat de leden van het bestuur zonder last of ruggespraak stemmen.[5] Niet duidelijk is wat dit voorschrift betekent voor de leden van het bestuur die zijn afgevaardigd door de ledengroepen. Een afgevaardigde van een ledengroep in het bestuur van de beroepsorganisatie wordt immers benoemd uit het ledengroepbestuur en de ledengroep kan ledengroepsbestuursleden in hun functie schorsen of ontslaan.[6] Voorts blijkt uit het voorstel noch uit de toelichting of schorsing of ontslag uit het ledengroepbestuur tevens leidt tot schorsing of ontslag uit het

[1] Artikel 12, tweede lid.
[2] Artikel 16, eerste lid.
[3] Artikel 17, derde lid.
[4] Artikel 17, tweede lid.
[5] Artikel 13, tweede lid.
[6] Artikel 17, derde en vierde lid.

bestuur van de beroepsorganisatie.
De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

1. Hybride bestuurssamenstelling

a. Het ligt niet in de verwachting dat de bestuurssamenstelling door de benoeming van een bestuurslid uit de ledengroep in de aanvangsfase onevenwichtig zal zijn in die zin dat een meerderheid van de bestuursleden afkomstig zal zijn uit de ledengroepen. Het wetsvoorstel regelt dat het bestuur uit tenminste zeven bestuursleden zal bestaan. Het fusievoorstel van NIVRA en NOvAA voorziet vooralsnog in de oprichting van drie ledengroepen die ieder één bestuurslid zullen afvaardigen naar het bestuur van de beroepsorganisatie. Voorts zijn NIVRA en NOvAA voornemens het bestuur uit dertien leden te laten bestaan. Een bestuur dat voor de meerderheid bestaat uit afgevaardigden uit de ledengroepen is daarom vooralsnog niet aan de orde. Desalniettemin kunnen op dit moment de ontwikkelingen op lange termijn niet worden voorzien en acht ik het wenselijk de suggestie van de Afdeling over te nemen. In het wetsvoorstel is thans opgenomen dat de meerderheid van het bestuur bestaat uit personen die door de ledenvergadering worden benoemd. De memorie van toelichting is hierop eveneens aangepast.

b. Allereerst merk ik op dat bij nadere bestudering is gebleken dat het begrip «stemmen zonder last en ruggespraak» gedateerd is sinds het begrip bij de Grondwetsherziening van 1983 is beperkt tot «stemmen zonder last» (artikel 67, derde lid, van de Grondwet). Het verbod op (verplichte) ruggespraak werd niet langer nodig geacht en werkt verwarrend, omdat het voeren van overleg voorafgaand aan de besluitvorming gebruikelijk is in de politieke context. Artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Het stemmen zonder last houdt in dat het stemrecht van de bestuursleden niet gebonden kan worden door een machtiging van een ledengroep(bestuur) of een accountantsorganisatie waarvoor het bestuurslid werkzaam is. Het gegeven dat enkele bestuursleden door de ledengroepen zijn afgevaardigd doet daaraan geen afbreuk. Weliswaar heeft een door een ledengroep benoemd bestuurslid naast de generieke bestuurstaken de taak om de belangen voor de ledengroep te behartigen, maar hij kan wat betreft de rechtmatige uitoefening van zijn taak/stemrecht niet worden gebonden aan instructies van de ledengroep.
Het stemmen zonder last laat onverlet dat de ledengroep verantwoording kan vragen over de wijze waarop de afgevaardigde van de ledengroep zijn bestuursfunctie uitoefent. De ledengroep heeft in het uiterste geval de bevoegdheid de bestuursleden te schorsen en te ontslaan. Ook hierin is er geen principieel verschil tussen de afgevaardigde van een ledengroep en een bestuurslid dat is benoemd door de ledenvergadering. De afgevaardigde van de ledengroep is op dezelfde wijze verantwoording verschuldigd aan de ledengroep als een door de ledenvergadering benoemd bestuurslid dat verantwoording verschuldigd is aan de ledenvergadering.
Ontslag of schorsing uit het ledengroepbestuur leidt tevens tot ontslag of schorsing van een afgevaardigde in het bestuur van de beroepsorganisatie, omdat het lidmaatschap van het bestuur onlosmakelijk is verbonden met het lidmaatschap van het ledengroepbestuur. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17.

2. Bestuurlijk toezicht op de uitoefening van de verordenende bevoegdheid

In vergelijking met de huidige bepalingen in de WRA en de WAA[1] voegt het voorstel een nieuw criterium toe betreffende de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister van Financiën met betrekking tot de verordeningen van de beroepsorganisatie en daarop gebaseerde nadere voorschriften. Het voorstel bepaalt dat goedkeuring niet alleen kan worden onthouden wanneer een verordening of een nader voorschrift in strijd is met het recht of het algemeen belang, maar ook wanneer de kwaliteit van de regeling ontoereikend is.[2]

De Afdeling meent dat de thans in de WRA en WAA gehanteerde gronden om goedkeuring te onthouden, te weten «strijd met het recht of met het algemeen belang», passend zijn bij de toedeling van zelfbestuur aan een beroepsorganisatie.[3] De betekenis daarentegen van het nieuw voorgestelde criterium «wanneer de kwaliteit van die regeling ontoereikend is», is onvoldoende duidelijk. Kwaliteit is een breed begrip waardoor het nieuwe criterium veel mogelijkheden kan bieden voor het onthouden van goedkeuring. Tegelijkertijd is niet duidelijk wat het criterium toevoegt. Waar een verordening evidente gebreken vertoont, is het waarschijnlijk dat op basis van de bestaande gronden goedkeuring kan worden onthouden. Voor zover uitsluitend is beoogd om de wetstechnische kwaliteit van verordeningen te waarborgen, meent de Afdeling dat, indien de kwaliteit van de verordeningen onvoldoende zou zijn, ook in het overleg met de beroepsorganisatie zou kunnen worden gewezen op de gebreken.
De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

2. Bestuurlijk toezicht op de uitoefening van de verordenende bevoegdheid

Het advies van de Afdeling om af te zien van een uitbreiding van de gronden waarop de goedkeuring van verordeningen kan worden onthouden (artikel 34, tweede lid, van het wetsvoorstel) is overgenomen. Voorgesteld werd dat de minister van Financiën goedkeuring aan verordeningen of nadere voorschriften van de beroepsorganisatie kan onthouden, in geval van een ontoereikende kwaliteit van de voorgestelde verordening of het nadere voorschrift. Een belangrijke overweging om het advies over te nemen is dat de Afdeling aangeeft dat de goedkeuring voor een verordening bij evidente gebreken in een ontwerpverordening waarschijnlijk ook kan worden onthouden op grond van «strijd met het recht of het algemeen belang».

3. Nut van andersoortige accountantstitels

In de toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat het denkbaar is om andersoortige accountantstitels in te voeren, die niet de bevoegdheid geven om als externe accountant wettelijke controles uit te voeren en waarvoor dus ook niet de daarbij behorende opleidings- en stage-eisen gelden. Vervolgens wordt opgemerkt dat, wanneer er meer duidelijkheid is over de wenselijkheid van een meer specifieke MKB-accountant en de daarbij behorende opleidingseisen, op dat moment een nieuwe titel middels wetswijziging kan worden ingevoerd.
De Afdeling merkt in dit kader op dat een accountantstitel alleen dan een wettelijke bescherming vergt, indien een publiek belang is gemoeid met de waarde die deze titel in het maatschappelijk verkeer vertegenwoordigt. Een nieuwe wettelijke accountantstitel die niet bevoegd maakt tot het verrichten van wettelijke controles lijkt in dit licht geen toegevoegde waarde te hebben en kan mogelijk een belemmering vormen voor het

[1] Artikel 30, eerste lid, WRA en artikel 33, eerste lid, WAA.
[2] Artikel 34, tweede lid.
[3] Vergelijk artikel 82, eerste lid, Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 91, eerste lid, Wet op het Notarisambt.

kunnen verrichten van accountancygerelateerde werkzaamheden op de Nederlandse markt.
De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

3. Nut van anderssoortige accountantstitels

In de passage in de memorie van toelichting over de mogelijke invoering van een nieuwe titel MKB-accountant bij een toekomstige wetswijziging wordt thans nader ingegaan op het bezwaar van de Afdeling dat aan een dergelijke titel geen bevoegdheden verbonden zijn, en een wettelijke titelbescherming dan ook geen toegevoegde waarde heeft. Deze overweging zal bij de uiteindelijke afweging voor het invoeren van een nieuwe titel ook een belangrijke rol spelen. Hierbij wordt ook vermeld dat titelbescherming niet alleen dient om bepaalde in de wet genoemde activiteiten uitsluitend aan titelhouders voor te behouden, maar dat titelbescherming ook in het belang kan zijn van afnemers van diensten die behoefte hebben aan herkenbare beroepsbeoefenaren waarvan de naleving van bepaalde normen ten aanzien van bijvoorbeeld deskundigheid en beroepsethiek wettelijk geborgd is. Dit is in het bijzonder voor accountants in het MKB relevant wiens werkzaamheden zich overwegend uitstrekken tot accountantswerkzaamheden buiten de wettelijk gereguleerde controleactiviteiten.

4. Verstrekking van vertrouwelijk gegevens of inlichtingen aan andere instanties

Ingevolge het voorstel[1] kan de beroepsorganisatie, in afwijking van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht, vertrouwelijke gegevens of inlichtingen, verkregen bij de uitoefening van de ingevolge deze wet opgedragen taken, verstrekken aan a. de Autoriteit Financiële Markten, b. een organisatorisch verband van marktpartijen, dat zich ten doel stelt een doeltreffende bijdrage te leveren aan de uitvoering door de Autoriteit Financiële Markten van het toezicht op de naleving van de Wet toezicht accountantsorganisaties en daartoe met de Autoriteit Financiële Markten een convenant heeft afgesloten, c. de accountantskamer, of d. het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In afwijking van bepalingen in de WRA en WAA is in het voorstel niet opgenomen dat deze gegevensverstrekking slechts geschiedt, voor zover dat nodig is voor de vervulling van de wettelijke taken van de genoemde instanties.[2] De Afdeling is van oordeel dat, gelet op het vertrouwelijke karakter van de gegevens, deze beperking ook in het voorstel moet worden opgenomen.
De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

4. Verstrekking van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen aan andere instanties

Het wetsvoorstel is aangepast overeenkomstig de opmerking van de Afdeling.

5. De voorbereiding van de beschikking op de aanvraag tot inschrijving

Ingevolge het voorstel is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op aanvraag tot inschrijving in het accountantsregister.[3] Tegelijkertijd bepaalt het voorstel dat binnen vier weken nadat de aanvraag tot inschrijving in het accountantsregister is ontvangen, de beroepsorganisatie een besluit neemt. Bij het bepalen van de beslistermijn lijkt echter geen rekening te zijn gehouden met het feit dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Zo wijst de Afdeling op de door artikel 3:16 Awb voorgeschreven termijn voor het naar voren brengen van ziens-

[1] Artikel 25, eerste lid.
[2] Artikel 22b WRA en artikel 3b WAA.
[3] Artikel 38, derde lid.

wijzen.[1]
De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

5. De voorbereiding van de beschikking op de aanvraag tot inschrijving

De Afdeling wijst op een inconsistentie in de paragraaf die over de inschrijving in het accountantsregister handelt tussen de artikelen 38 en 40. Artikel 38 regelt dat de openbare voorbereidingsprocedure, bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, en daarmee ook een termijn van zes weken voor belanghebbenden om hun zienswijze naar voren te brengen. Aangezien dit zich niet goed verhoudt met een bepaling die de beroepsorganisatie een beslistermijn geeft op een aanvraag tot inschrijving in het register die korter is dan zes weken, wordt de beslistermijn in artikel 40 op acht weken gesteld.

6. Gedeeltelijke opheffing van de anonimisering van de betrokkenen in de afschriften van tuchtrechtelijke uitspraken

Ingevolge het voorstel[2] *wordt de Wet tuchtrechtspraak accountants zo gewijzigd, dat in de verstrekte afschriften van onherroepelijke beslissingen van de accountantskamer en het College van Beroep voor het bedrijfsleven de daarin vermelde namen, voornamen en woonplaatsen van de klagers, degenen over wie is geklaagd, de getuigen en de deskundigen niet meer altijd worden weggelaten. Overeenkomstig het voorstel kunnen deze gegevens worden weggelaten voor zover het belang van de betrokken personen door publicatie in het afschrift onevenredig kan worden geschaad. De toelichting motiveert dit door erop te wijzen dat het van belang kan zijn dat de naam van degene aan wie de tuchtrechtelijke uitspraak is opgelegd, niet wordt geanonimiseerd.*
Deze motivering biedt echter, naar het oordeel van de Afdeling, geen argument om naast de naam van degene aan wie de tuchtrechtelijke uitspraak is opgelegd, óók de namen, voornamen en woonplaatsen van de klagers, de getuigen en de deskundigen slechts weg te laten voor zover het belang van de betrokkenen door publicatie in het afschrift onevenredig kan worden geschaad. Een dergelijke wijziging vraagt naar het oordeel van de Afdeling een zelfstandige motivering, waarbij ook wordt ingegaan op de mogelijk nadelige gevolgen voor betrokkenen en voor het functioneren van de tuchtrechtspraak met betrekking tot accountants.
De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, het voorstel nader te motiveren en, zo nodig, aan te passen.

6. Gedeeltelijke opheffing van de anonimisering van de betrokkenen in de afschriften van tuchtrechtelijke zaken

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast overeenkomstig het advies van de Afdeling, dat wil zeggen dat de gegevens van de klagers, de getuigen en deskundigen niet openbaar worden gemaakt. De gegevens van degene over wie is geklaagd worden weggelaten voor zover het belang van de betrokkene door de publicatie onevenredig kan worden geschaad.

7. Afdoening door de voorzitter van de accountantskamer

Ingevolge het voorstel wordt de Wet tuchtrechtspraak accountants zodanig gewijzigd, dat de voorzitter van de accountantskamer een ruimere bevoegdheid krijgt om klachten die zijn ingediend bij de accountantskamer, zonder zitting af te doen.[3] *Thans heeft de voorzitter deze mogelijkheid, indien de klacht naar zijn oordeel gegrond is, maar geen andere tuchtmaatregel dan een berisping of een geldboete van ten hoogste € 225 dient te worden opgelegd.*[4] *Het voorstel verruimt deze*

[1] Artikel 3:16, eerste lid, luidt: De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.
[2] Artikel 69, onderdeel N.
[3] Artikel 69, onderdeel U.
[4] Artikel 39, tweede lid, Wet tuchtrechtspraak accountants.

bevoegdheid voor die gevallen dat geen andere tuchtmaatregel dan een berisping of een geldboete van ten hoogste € 7500 dient te worden opgelegd. De oorspronkelijke bepaling is op 1 mei 2009 in werking getreden. Bij de vaststelling van deze bepaling heeft de wetgever aandacht gehad voor de efficiëntie van de procedure en de effectieve handhaving van de desbetreffende regelgeving, maar heeft hij ook uit rechtsstatelijk oogpunt gezocht naar een evenwichtige begrenzing van de procedure.[1] Volgens de toelichting bij het voorstel is het bedrag van ten hoogste € 225 zodanig laag, dat deze bevoegdheid van de voorzitter feitelijk zelden zou kunnen worden toegepast.
De Afdeling constateert dat de voorgestelde mogelijkheid om deze procedure toe te passen aanzienlijk ruimer is dan de bestaande. Zij is van mening dat een zodanige verruiming van de bevoegdheid van de voorzitter van de accountantskamer om een zaak zonder zitting af te doen, een betere motivering vergt. Hierbij moet de rechtspositie van degenen over wie klachten worden ingediend, nadrukkelijk in de belangenafweging worden meegenomen.
De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, het voorstel nader te motiveren en, zo nodig, aan te passen.

7. Afdoening door de voorzitter van de accountantskamer

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld het boetebedrag dat de voorzitter van de accountantskamer kan opleggen als hij de zaak zelf afdoet te verhogen van € 225 naar € 7500. Dit is echter nagenoeg gelijk aan de maximaal op te leggen geldboete door de Accountantskamer. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wet tuchtrechtspraak accountants juncto artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht is dit maximaal een boete van de derde categorie, namelijk € 7600. In het wetsvoorstel wordt daarom thans verwezen naar de geldboete en wordt het bedrag van € 7 500 niet langer genoemd.

Voor de boeteverhoging bij afdoening door de voorzitter is gekozen omdat een behoorlijk aantal zaken tamelijk eenvoudig te beoordelen is. Het gaat dan om tuchtzaken tegen accountants die niet voldoen aan de permanente-educatieverplichting (PE-plicht). Bij deze zaken is niet te verwachen dat de accountant het verwijtbare karakter van zijn gedrag zal tegenspreken, zodat de afdoening door een voltallige accountantskamer onevenredig kostbaar en tijdrovend is. Een dergelijke overtreding kan evengoed worden vastgesteld door de voorzitter van de accountantskamer en behoeft doorgaans geen uitvoerige behandeling ter zitting. Bij een dergelijke overtreding is het wel van belang dat de opgelegde sanctie een dusdanige afschrikwekkende werking heeft dat de overtreding in de toekomst niet nogmaals wordt begaan. Een boete van de derde categorie (€ 7600) acht ik daarbij meer passend dan de huidige € 225, zoals de wet nu voorschrijft.
De waarborgen voor rechtsbescherming zijn nadrukkelijk meegenomen in de afweging om het boetebedrag te verhogen. Bij een afdoening door de voorzitter van de accountantskamer heeft de accountant de mogelijkheid om binnen zes weken in verzet te gaan tegen de uitspraak. Het verzet heeft als gevolg dat de uitspraak ongedaan wordt gemaakt en de zaak geheel opnieuw in behandeling moet worden genomen door de accountantskamer. Ik acht dit een grote mate van rechtsbescherming, waardoor een hogere boete bij een afdoening door de voorzitter geen onevenredige afbreuk doet aan de rechtsbescherming.

[1] Kamerstukken II 2005/06, 30 397, nr. 3, p. 22.

8. Uitvoerbaar bij voorraad

Ingevolge het voorstel wordt de Wet tuchtrechtspraak accountants zodanig gewijzigd dat de accountantskamer uitspraken bij voorraad uitvoerbaar kan verklaren.[1] Hierover maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Motivering

Het tuchtrecht vertoont belangrijke overeenkomsten met het strafrecht. Het is dan ook geen vanzelfsprekendheid dat door de tuchtrechter opgelegde maatregelen ten uitvoer kunnen worden gelegd voordat de nalatigheid of schuld van de betrokkene onherroepelijk is vast komen te staan.[2]
De mogelijkheid van de accountantskamer om bij voorraad uitspraken uitvoerbaar te verklaren is, aldus de toelichting, wenselijk voor die gevallen waarin het maatschappelijk verkeer er belang bij heeft dat de uitspraak onmiddellijk wordt toegepast.
De Afdeling wijst erop dat het voorstel al een regeling bevat om bij ernstige misstanden de maatschappij met onmiddellijke ingang tegen een accountant te beschermen. Het biedt immers de mogelijkheid om bij wijze van voorlopige voorziening de inschrijving van de betrokkenen tijdelijk door te halen.[3] Daarom is niet duidelijk waarom de voorgestelde algemene mogelijkheid tot het bij voorraad uitvoerbaar verklaren van uitspraken noodzakelijk is.
De Afdeling mist bovendien in de toelichting een afweging van het belang het maatschappelijk verkeer te beschermen tegenover de belangen van de accountant ten aanzien van wie de maatregel ten uitvoer wordt gelegd voordat de uitspraak onherroepelijk is geworden.
De Afdeling adviseert dit onderdeel van het voorstel nader te bezien.

b. Hoger beroep

Onverminderd het voorgaande vraagt de Afdeling aandacht voor het feit dat op grond van het voorstel geen hoger beroep mogelijk zal zijn tegen de verklaring van de accountantskamer dat de uitspraak bij voorraad uitvoerbaar is.[4] Het uitsluiten van hoger beroep tegen deze verklaring wordt niet toegelicht. Het voorstel lijkt ervan uit te gaan dat een uitspraak in hoger beroep over de verklaring van de accountantkamer dat de uitspraak bij voorraad uitvoerbaar is, geen nut heeft, omdat deze geen juridisch effect meer kan sorteren. Niettemin kan het wenselijk zijn om hoger beroep tegen deze verklaring niet uit te sluiten. Ten eerste staat dan vast dat een voorlopige voorziening mogelijk is tegen de verklaring dat de uitspraak bij voorraad uitvoerbaar is. Ten tweede kan een uitspraak in hoger beroep over deze verklaring van belang zijn uit het oogpunt van het verhalen van de geleden schade.
De Afdeling adviseert dit onderdeel van het voorstel nader te motiveren.

8. Uitvoerbaar bij voorraad

a. Motivering

Allereerst merk ik op dat het voorstel om een uitspraak uitvoerbaar bij voorraad te verklaren is opgenomen in artikel 48 van de Wet tuchtrechtspraak accountants (artikel 69, onderdeel AA, van het wetsvoorstel).

De Afdeling merkt op dat het tuchtrecht belangrijke overeenkomsten vertoont met het strafrecht. Naast het strafecht heeft het tuchtrecht eveneens grote overeenkomsten met het privaatrecht en het bestuursrecht. De sancties die de accountantskamer kan opleggen hebben, met

[1] Artikel 69, onderdeel W.
[2] Vergelijk art. 557, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.
[3] Artikel 41 en artikel 44 Wet tuchtrechtspraak accountants.
[4] Artikel 69, onderdeel X.

uitzondering van de boete, vooral het karakter van een herstelsanctie. Het primaire doel van het tuchtrecht is het zuiver houden van de beroepsgroep van ongewenste uitwassen en het waarborgen van het maatschappelijke vertrouwen in de bijzondere positie van het beroep. Dit doel wordt bij uitstek gediend door de voorgestelde maatregel om een opgelegde sanctie «uitvoerbaar bij voorraad» te kunnen verklaren. Deze maatregel is bedoeld om herhaling van een geconstateerde overtreding te voorkomen.
De Afdeling stelt terecht dat de artikelen 41 en 44 van de Wet op de tuchtrechtspraak voor accountants al voorzien in de mogelijkheid om een voorlopige voorziening, die het mogelijk maakt dat de accountant in afwachting van een tuchtrechtelijke uitspraak in eerste aanleg, dan wel het hoger beroep wordt doorgehaald in het register. In de praktijk blijkt deze constructie echter niet afdoende te werken. De voorlopige voorziening kan uitsluitend worden opgelegd op verzoek van de voorzitter van de beroepsorganisatie of de Autoriteit Financiële Markten. Zij zijn in veel gevallen niet op de hoogte van de aanhangige zaken en hebben evenmin voldoende zicht op de feiten die gedurende het proces aan het licht komen. Daardoor wordt veelal geen verzoek om een voorlopige voorziening ingediend en kon in enkele zaken geen voorlopige voorziening worden opgelegd, terwijl dit door de accountantskamer wel wenselijk werd geacht.
Overigens is het geen novum dat een tuchtrechter een sanctie uitvoerbaar bij voorraad kan verklaren. Artikel 48, zevende lid, van de Wet BIG regelt een soortgelijke mogelijkheid voor tuchtrechtspraak bij artsen.
Ik kom daarom tot de conclusie dat het regelen van de mogelijkheid dat een uitspraak uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard wenselijk blijft. Wel is de memorie van toelichting hieromtrent aangevuld met een nadere motivering.

b. Hoger beroep

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling ben ik tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is om te regelen dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven de tenuitvoerlegging van een tuchtrechtelijke maatregel die uitvoerbaar bij voorraad is verklaard op verzoek van de betrokkene kan schorsen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

9. Titel van accountants met een buitenlands diploma

Ingevolge het voorstel verstrekt degene die in het accountantsregister wenst te worden ingeschreven, één of meer getuigschriften waaruit blijkt dat hij een accountantsopleiding die passend is bij de door hem aangevraagde beroepstitel, met goed gevolg heeft afgerond, of – voor personen die beschikken over buitenlandse diploma's – een verklaring van vakbekwaamheid die is afgegeven door de Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA).[1] Degene die is ingeschreven in het register, is gerechtigd tot het voeren van de titel RA of de titel AA. De titel wordt, ingevolge het voorstel, bij het besluit tot inschrijving verleend.
Uit het voorstel blijkt echter niet of degene die bij de aanvraag tot inschrijving een verklaring van vakbekwaamheid overlegt die is afgegeven door de CEA, bij het besluit tot inschrijving de titel RA of de titel AA wordt verleend. Daarmee is niet duidelijk of deze persoon op grond van het voorgestelde artikel 27, tweede lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties al dan niet gerechtigd zal zijn de wettelijke controles van de jaarrekeningen van organisaties van openbaar belang uit te voeren.
De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

[1] Artikel 38, tweede lid, onderdeel a.

9. Titel van accountants met buitenlands diploma

De opmerking van de Raad van State heeft aanleiding gegeven om een nieuw tweede lid in artikel 54 op te nemen dat regelt:
– dat een verklaring van vakbekwaamheid is gericht op inschrijving in het accountantsregister als AA dan wel RA; en
– waarvan de keuze voor één van die twee varianten afhangt.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat ten aanzien van bewijsstukken uit een EU- of EER-staat die een bevoegdheid bieden voor alle wettelijke controles (inclusief controles bij organisaties van openbaar belang) in alle gevallen een basis zullen bieden voor een verklaring van vakbekwaamheid gericht op inschrijving als RA of AA (afhankelijk van de keuze van de aanvrager). Landen buiten de EU of EER kunnen een zodanig afwijkend systeem hebben dat aan de daar afgegeven diploma's of bewijsstukken niet zonder meer bevoegdheden verbonden zijn die vergelijkbaar zijn met die in de EU of EER. In dat geval zal de CEA aan de hand van de eindtermen waaraan de opleiding die aan het diploma of bewijsstuk ten grondslag ligt, beoordelen of hiermee een inschrijving als RA dan wel AA in de rede ligt.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

10. Redactionele opmerkingen

Het wetsvoorstel is aangepast overeenkomstig de redactionele opmerkingen van de Afdeling, met dien verstande dat het voldoende wordt geacht om in artikel 43 een nieuw onderdeel toe te voegen dat alleen verwijst naar artikel 41 van de Wet tuchtrechtspraak accountants.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.11.0094/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft

– In artikel 9 «vernietigbaar» vervangen door: nietig.
– Artikel 19, derde lid, vervangen door: 3. De ledenvergadering kan bij verordening de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels over door haar bij verordening geregelde onderwerpen delegeren aan het bestuur.
– In artikel 21, tweede lid, «is voorzien» vervangen door: wordt voorzien.
– In artikel 43 opnemen dat het bestuur een inschrijving ook doorhaalt ter uitvoering van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 41 en artikel 43 van de Wet tuchtrechtspraak accountants.
– Artikel 55, tweede lid, vervangen door: 2. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een overtreding.
– Artikel 57 vervangen door: Tegen een op grond van deze wet genomen besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.
– In artikel 69, onderdeel Q, «artikel 1, eerste lid, onderdeel e,» vervangen door: artikel 1, eerste lid, onderdeel f.
– In artikel 71, tweede lid, «artikel 12, tweede lid,» vervangen door: artikel 12, vierde lid.