

Vergaderjaar 2005–2006

**30 397**

## **Nieuwe regels inzake tuchtrechtspraak ten aanzien van accountants (Wet tuchtrechtspraak accountants)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 februari 2005 en het nader rapport d.d. 16 oktober 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 november 2004, no. 04.004165, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende nieuwe regels inzake tuchtrechtspraak ten aanzien van accountants (Wet tuchtrechtspraak accountants), met memorie van toelichting.*

*Het voorliggende wetsvoorstel vloeit voort uit de keuze van de regering om iedere twijfel over de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak voor accountants weg te nemen. Het tuchtprocesrecht wordt opnieuw uitgeschreven. De tuchtrechtspraak wordt toevertrouwd aan de nieuw op te richten accountantskamer. Het werkkerrein van de accountantskamer wordt echter beperkt tot de publieke taken van de accountant. Een belangrijk deel van wat nu nog onder tuchtrechtspraak valt, zal worden ondergebracht bij een nieuwe klachtencommissie, die zal worden ingesteld door de beroepsorganisaties van accountants gezamenlijk.*

*De Raad van State is van oordeel dat het onderbrengen van tuchtrechtspraak bij de accountantskamer naast het invoeren van een klachtencommissie, waarbij het werkkerreinen dat van de accountantskamer ten dele overlapt, bezwaren ontmoet waar de noodzaak van die overlapping niet evident is. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 november 2004, nr. 04.004165, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd op 10 februari 2005, no. W03.04.0530/1, bied ik U hierbij mede namens mijn ambtgenoot van Financiën aan.

*1. Het nieuwe stelsel: onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak*  
*In de huidige situatie is de tuchtrechtspraak voor accountants ondergebracht bij de raden van tucht. Elke raad van tucht heeft een voorzitter die jurist is en voldoet aan de benoembaarheidseisen die gelden voor rechters; de overige leden van de raden zijn accountant of hebben deskundigheid op het gebied van de accountancy. De leden worden voor vier jaar benoemd door de Minister*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van Economische Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie.<sup>1</sup> Voorgesteld wordt het tuchtrecht voor alle accountants te integreren in één wet.<sup>2</sup>

De toelichting geeft evenwel geen zelfstandige motivering van het voorstel, maar volstaat met de constatering dat bij het opstellen van het wetsvoorstel toezicht accountantsorganisaties daarvoor is gekozen.

Die keus is wel – zij het beknopt – toegelicht in de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).<sup>3</sup> Daar wordt geconstateerd: «Van oudsher voorzien beroepsorganisaties in tuchtrecht in eigen geleding. Gezien het publieke belang van – onder meer – accountants heeft de wetgever voorzien in extra waarborgen ten aanzien van de inrichting en werkwijze van de tuchtrechter. Uit de evaluatie van de accountants-wetgeving is echter naar voren gekomen dat het repressieve systeem leidt tot een beperkt aantal repressieve optredens jegens accountants. [...] De onafhankelijkheid van de rechtsprekende instantie dient dan ook buiten iedere vorm van twijfel te staan. De raden van tucht in hun huidige vorm worden in de publieke opinie echter gezien als verbonden aan de beroepsorganisaties en daardoor als «recht in eigen kring».» Daarom heeft de regering besloten het tuchtrecht weg te halen uit het domein van het NIVRA en de NOvAA.<sup>4</sup> De Raad beveelt aan, mede in het licht van hetgeen daarover dienaangaande bij de behandeling van de Wta naar voren is gebracht, de inhoudelijke doelstellingen van het wetsvoorstel in de toelichting uiteen te zetten. Het college wijst daarbij op het volgende.

a. Het thans geldende stelsel wordt in de toelichting niet geheel juist beschreven. De tuchtrechtspraak is ook nu wettelijk geregeld en de beroepsorganisaties hebben daar als zodanig geen invloed op. Eventuele twijfel over de onafhankelijkheid van de raden van tucht houdt vermoedelijk verband met het feit dat de leden worden benoemd bij ministerieel besluit en dat de meerderheid van de leden accountant is. Het wetsvoorstel brengt daarin enkele wijzigingen. De accountantskamer, die in de plaats komt van de raden van tucht, zal in meerderheid worden samengesteld uit rechterlijke ambtenaren die met rechtspraak zijn belast; de overige leden zijn accountant of deskundig op het gebied van de accountancy. De leden zullen worden benoemd bij koninklijk besluit voor zes jaar.<sup>5</sup>

De Raad onderschrijft het belang van de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak voor accountants en stemt in met de daarop gerichte maatregelen, maar adviseert de wijze waarop de institutionele onafhankelijkheid in het wetsvoorstel wordt vormgegeven toe te lichten. Voorts beveelt het college aan de toelichting te voorzien van een beschouwing over het principiële verschil in functie en karakter van het tuchtrecht en het door de klachtencommissie toe te passen klachtrecht. Voorts verdient het aanbeveling te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat de geschillencommissie<sup>6</sup> het werkteerrein overlapt van de accountantskamer en de klachtencommissie. Ten slotte adviseert de Raad in te gaan op de in het wetsvoorstel gekozen vormgeving van het klachtrecht, voorzover deze afwijkt van de regeling voor klachten tegen bestuursorganen in afdeling 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

b. Onduidelijk is of, zoals beoogd wordt, het nieuwe stelsel in de praktijk werkelijk zal leiden tot meer tuchtrechtelijke procedures dan onder het huidige stelsel. De Raad merkt overigens op dat het aantal procedures geen goede graadmeter is voor het toetsen van kwaliteit en effectiviteit van de tuchtrechtspraak. Het gaat erom dat de tuchtrechtspraak een wezenlijke bijdrage levert aan het beschermen van de integriteit van de beroepsgroep van accountants en dat de tuchtprocedures die aan dat doel kunnen bijdragen ook daadwerkelijk worden gevoerd. Dat is ook in het belang van de klager en van herstel van het vertrouwen in de beroepsgroep.

In dit verband is van belang op welke wijze een tuchtprocedure aanhangig wordt gemaakt. In het huidige stelsel geschiedt dit op klacht van een betrokkene of op verzoek van het bestuur van het NIVRA of de NOvAA.<sup>7</sup> In het wetsvoorstel krijgt ook de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) die bevoegdheid.<sup>8</sup> De AFM houdt in de eerste plaats toezicht op accountantsorganisaties en is er niet op gericht te beoordelen of het feitelijke functioneren van een individuele accountant aanleiding geeft voor tuchtrechtelijke maatregelen.

<sup>1</sup> Artikelen 54 en 55 van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (Wet AA); artikel 33, tweede lid, van de Wet op de Registeraccountants (Wet RA).

<sup>2</sup> Eerste volzin van de toelichting.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 3, blz. 29.

<sup>4</sup> Het NIVRA (Nederlands Instituut van Registeraccountants) en de NOvAA (Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten) zijn de beroepsorganisaties van accountants.

<sup>5</sup> Voorgestelde artikelen 11 tot en met 13.

<sup>6</sup> Deze komt ter sprake in paragraaf 3 van de toelichting.

<sup>7</sup> Artikel 62 Wet AA; artikel 40 Wet RA.

<sup>8</sup> De AFM wordt in artikel 22 van het wetsvoorstel niet afzonderlijk genoemd, maar wordt begrepen onder het begrip «een ieder», zoals ook blijkt uit artikel 23, vierde lid.

## 1 Het nieuwe stelsel: onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak

a

Het advies van de Raad in de memorie van toelichting de inhoudelijke doelstellingen van het wetsvoorstel, mede in het licht van hetgeen daarover dienaangaande bij de behandeling van het wetsvoorstel toezicht accountantsorganisaties naar voren is gebracht, nader uiteen te zetten is overgenomen. In de memorie van toelichting wordt in het algemeen deel ingegaan op de versterking van de positie van de accountantskamer. Tevens is een beschouwing opgenomen over het verschil tussen tuchtrecht en klachtrecht. Tot slot wordt in de memorie van toelichting stil gestaan bij de mate van afwijking tussen de klachtenregeling in het wetsvoorstel en de Awb.

b.

Het wetsvoorstel voorziet in een organisatorische regeling van de tuchtrechtspraak. Hierbij is, zoals de Raad van State ook opmerkt, niet het doel van het wetsvoorstel het aantal tuchtzaken te vergroten. Met de organisatie wordt een stelsel gecreëerd waarmee een goede tuchtrechtspraak en klachtenbehandeling kan plaatsvinden. Los hiervan is het onze verwachting dat het aantal klachten tegen accountants toe kan nemen. Dit hangt samen met het aanscherpen van het toezicht op accountants. Het is onze verwachting dat als gevolg van de intensivering van het toezicht misstanden eerder en vaker gesignaleerd zullen worden en dat als gevolg daarvan meer zaken voor de tuchtrechter of de klachtencommissie zullen worden gebracht. In dat verband moet ook de rol van de Autoriteit Financiële Markten bij het aanhangig maken van procedures worden gezien. De Autoriteit Financiële Markten heeft primair tot taak toezicht te houden op accountantsorganisaties, maar wij gaan er vanuit dat de Autoriteit Financiële Markten bij het houden van dit toezicht kan stuiten op zaken die aan de tuchtrechter of klachtencommissie kunnen worden voorgelegd.

### *2. Afbakening tussen taken van de accountantskamer en de klachtencommissie*

*De taak van de accountantskamer is beperkter dan die van de raden van tucht: een deel van de taak van de raden van tucht zal worden overgenomen door de klachtencommissie, die wordt ingesteld door het NIVRA en de NOvAA. De voorzitter van deze commissie moet jurist zijn, voor de leden geldt als benoemingseis dat zij deskundig zijn op het gebied van accountancy. Zij worden benoemd door het bestuur van het NIVRA respectievelijk de NOvAA op voordracht van de ledenvergadering; alleen de benoeming van de voorzitter behoeft goedkeuring door de Minister van Financiën.<sup>1</sup> De klachtencommissie is aldus, anders dan de raden van tucht, geplaatst binnen de beroepsorganisaties.*

*De accountantskamer heeft in drie gevallen rechtsmacht:*

- 1°. bij klachten over de beoordeling van een financiële verantwoording, over het verrichten van een vrijwillige controle, en over werkzaamheden waarvoor inschakeling van een accountant bij wet is voorgeschreven;<sup>2</sup>*
- 2°. na veroordeling van een accountant voor een strafbaar feit dat raakt aan de werkzaamheden die een accountant verricht;<sup>3</sup>*
- 3°. na behandeling van een klacht door de klachtencommissie, mits de klacht betrekking heeft op:*
  - een inbreuk op een verordening van het NIVRA of de NOvAA, of*
  - een zo ernstig handelen van de accountant dat het vertrouwen dat in het maatschappelijk verkeer aan de objectiviteit, onafhankelijkheid, integriteit en vakbekwaamheid van het accountantsberoep worden gesteld in ernstige mate wordt geschaad.<sup>4</sup>*

*De klachtencommissie kan kennisnemen van klachten over:<sup>5</sup>*

- een inbreuk op een verordening van het NIVRA of de NOvAA, of*
- het handelen van een accountant dat niet valt onder 1°.*

<sup>1</sup> Voorgestelde artikelen 60a Wet AA en 32a Wet RA.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 22, eerste lid, in combinatie met de artikelen 51, eerste lid, Wet AA, en 33, eerste lid, Wet RA en 28, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties (WTA), zoals deze zullen komen te luiden in de WTA, Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 2.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 22, tweede lid.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 22, derde lid.

<sup>5</sup> Voorgestelde artikelen 60a Wet AA en 32a Wet RA.

Het tuchtrecht zal aldus uitsluitend betrekking zal hebben op de publieke taken van de accountant. Voorzover accountants andere werkzaamheden verrichten – werkzaamheden die ook door anderen dan accountants worden verricht – is het volgens de toelichting in eerste instantie aan de beroepsorganisaties om te bevorderen dat die op een correcte wijze worden uitgeoefend.<sup>1</sup>

Deze wijze van afbakening tussen accountantskamer en klachtencommissie overtuigt de Raad niet.

- 1°. Uitgangspunt van het voorstel is het beschermen van de integriteit van de beroepsgroep van de accountants, niet van de integriteit van bepaalde werkzaamheden van accountants. De tuchtrechtspraak zal dan ook mede betrekking moeten hebben op andere dan de publieke werkzaamheden. Die andere werkzaamheden zijn bovendien in omvang en betekenis van groot belang: het gaat onder meer om het samenstellen van de jaarrekening, wat de meest voorkomende opdracht voor de accountants-administratieconsulenten is.
- 2°. Er wordt aan voorbijgegaan dat – zoals in punt 1, onderdeel a, van dit advies betoogd – de tuchtrechtspraak ook thans niet bij het NIVRA en de NOVAA berust. Het onderbrengen van een groot deel van het werkkterrein van de huidige raden van tucht bij de klachtencommissie wijkt in zoverre en zonder goede reden af van het streven van de regering de tuchtrechtspraak te plaatsen op een zo groot mogelijke afstand van de beroepsorganisaties.
- 3°. Er is een breed terrein waarop de accountantskamer en de klachtencommissie gelijktijdig of naast elkaar bevoegd zijn. Dit betreft in het bijzonder inbreuken op de verordeningen van het NIVRA en de NOVAA; die bestrijken een breed terrein en hebben ten dele mede betrekking op wettelijke taken van de accountant. Ook kan het voorkomen dat zowel de accountantskamer als de klachtencommissie bevoegd is, omdat één opdracht twee aspecten heeft. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als binnen het kader van een opdracht tot samenstelling van de jaarrekening tevens opdracht wordt gegeven voor het opstellen van een wettelijk vereiste verklaring voor een subsidieaanvraag. Het wetsvoorstel bepaalt weliswaar dat de klachtencommissie een klacht doorstuurt als de accountantskamer bevoegd is,<sup>2</sup> maar onduidelijk is of deze bepaling impliceert dat, bij samenloop van bevoegdheden, de accountantskamer altijd voorrang heeft.<sup>3</sup> Deze overlappings kunnen bovendien verwarrend werken voor mensen die een klacht willen indienen; zij kunnen voorts leiden tot het voeren van dubbele procedures en daardoor tot een onnodig beslag op de capaciteit van de twee instanties.

De Raad adviseert, het werkkterrein van de accountantskamer uit te breiden tot alle werkzaamheden die bepalend zijn voor het publiek vertrouwen in de beroepsgroep. Voorts adviseert hij met het oog op de eenvoud van het systeem, het werkkterrein van de klachtencommissie navenant te beperken en het stelsel zo in te richten dat, voorzover niet onvermijdelijk, overlappings in competentie worden voorkomen.

## 2. Afbakening tussen taken van de accountantskamer en de klachtencommissie

Naar aanleiding van het advies van de Raad hebben wij voorzien in de mogelijkheid dat overtredingen van verordeningen van de NOVAA respectievelijk die NIVRA die betrekking hebben op de uitoefening van de kerntaken van accountants aan de accountantskamer kunnen worden voorgelegd. Voorts is de memorie van toelichting aangevuld inzake de afbakening tussen de accountantskamer en de klachtencommissie. In de memorie van toelichting wordt ook ingegaan op de voorziening die is getroffen teneinde te voorkomen dat er overlap ontstaat tussen de werkzaamheden van de accountantskamer overlap vertoont met die van de klachtencommissie. Wij achten het niet gewenst het werkkterrein van de accountantskamer uit te breiden tot alle werkzaamheden die accountants verrichten. Via de voorgestelde regeling zal het mogelijk zijn klachten tegen accountants bij de accountantskamer aanhangig te maken voorzover de klachten betrekking hebben op werkzaamheden van accountants die de wetgever bij uitsluiting van anderen aan hen heeft opgedragen. Gezien de grote mate van gelijkenis tussen de wettelijk verplichte accountantscontrole en de vrijwillige accountantscontrole is ook de vrijwillige accountantscontrole onder het bereik van de accountantskamer

<sup>1</sup> Paragraaf 1 (Het bereik van het tuchtrecht) van de toelichting.

<sup>2</sup> Voorgestelde artikelen 60d, tweede lid, Wet AA en 32d, tweede lid, Wet RA.

<sup>3</sup> Het is ook mogelijk dat de bepaling uitsluitend bedoeld is voor situaties waarin de klachtencommissie niet bevoegd is en de accountantskamer wel; de bepaling komt immers vrijwel woordelijk overeen met de algemene regeling voor de doorzendplicht in artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

gebracht. Klachten ten aanzien van de overige werkzaamheden van accountants, werkzaamheden die evenzeer door tal van andere beroepsbeoefenaren worden uitgeoefend, kunnen aan de klachtencommissie worden voorgelegd. Indien de gedraging van een accountant waarover een klacht is ingediend bij de klachtencommissie afbreuk doet aan het publiek vertrouwen in het accountantsberoep kan, na afhandeling van een zaak bij de klachtencommissie, een zaak aanhangig worden gemaakt bij de accountantskamer.

### *3. Vergelijking met andere tuchtprocedures*

*Uit een oogpunt van consistentie van wetgeving is het wenselijk dat de regeling van de tuchtrechtspraak voor accountants niet zonder evidente noodzaak afwijkt van de bestaande tuchtrechtelijke regelingen, in het bijzonder van die voor vrije beroepen: advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Deze benadering brengt de Raad tot de volgende opmerkingen.*

*a. De voorzitter van de accountantskamer kan een klacht die naar zijn oordeel niet ontvankelijk of ongegrond is zonder zitting en zonder betrokkenheid van andere leden van de accountantskamer afdoen.<sup>1</sup> In de toelichting op het artikel wordt alleen in algemene termen verwezen naar positieve ervaringen met deze wijze van afdoening bij twee, inmiddels opgeheven, bedrijfsschappen.<sup>2</sup> De vergelijking met deze twee bedrijfsschappen acht de Raad niet zonder meer overtuigend. In het tuchtrecht voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen kan de voorzitter een klacht als alleensprekend rechter en buiten zitting afdoen, maar alleen als de klacht kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht is.<sup>3</sup> De Raad acht het van belang dat bij minder evidente zaken ten minste ook de binnen de accountantskamer aanwezige deskundigheid op het terrein van de accountancy betrokken wordt. De Raad beveelt aan, de regeling af te stemmen op die voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen.*

*b. De voorzitter van de accountantskamer kan een klacht op eenvoudige wijze afdoen als hij van oordeel is dat de klacht gegrond is, maar geen andere maatregel dient te worden opgelegd dan een waarschuwing, een berisping of een geldboete van ten hoogste 225 euro. Hij dient het van de accountant te horen, maar kan de zaak zonder zitting afdoen. De klager hoeft niet te worden gehoord.<sup>4</sup>*

*Deze eenvoudige afdoeningswijze komt in de tuchtrechtspraak voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen niet voor. Ook in dit geval – het gaat niet om evidente zaken – is de inbreng van tuchtrechters die deskundig zijn op het terrein van accountancy van belang.*

*Dat de accountant in geval van een dergelijke afdoening wel, maar de klager niet moet worden gehoord, acht de Raad onwenselijk reeds vanuit een oogpunt van evenwichtige oordeelsvorming.*

*De Raad adviseert, deze procedure te schrappen.*

*c. Wie een klaagschrift indient bij de accountantskamer is een griffierecht van 70 euro verschuldigd, dat bij toewijzing van de klacht wordt terugbetaald. De institutionele klagers (de AFM en de voorzitters van het NIVRA en de NOvAA) zijn geen griffierecht verschuldigd.<sup>5</sup> Het griffierecht moet verzekeren dat de klager een goede afweging maakt voor hij een klacht indient.<sup>6</sup>*

*Bij tuchtprocedures voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen – en ook onder het huidige tuchtrecht voor accountants – is geen griffierecht verschuldigd.<sup>7</sup> De Raad wijst op het bezwaar van het opwerpen van financiële drempels voor klagers; nu het wetsvoorstel tot doel heeft de bijdrage van tuchtrechtspraak aan de integriteit en de goede reputatie van de beroepsgroep te vergroten.*

*De Raad beveelt aan het vereiste van betaling van griffierecht nader te bezien.*

*d. Het wetsvoorstel kent een regeling voor verstek.<sup>8</sup> In het tuchtrecht voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen komt zo'n regeling niet voor. De Raad adviseert te motiveren waarom aan deze regeling in dit geval wel behoefte bestaat.*

*e. De Raad adviseert de punten aan te geven waarop het wetsvoorstel afwijkt van de tuchtrechtspraakregelingen voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen, en die afwijkingen te motiveren.*

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 39, eerste lid.

<sup>2</sup> Besluit opheffing Bedrijfschap voor de Groothandel in Eieren en Eiproducten en de Eiproductenindustrie; Besluit opheffing Bedrijfschap Pluimveehandel en -industrie, inwerkingtreding respectievelijk 1 oktober en 1 januari 2001.

<sup>3</sup> Artikel 46g, eerste lid, van de Advocatenwet; artikel 39, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet; artikel 99, tweede lid, van de Wet op het notarisambt.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 39, tweede lid.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 23.

<sup>6</sup> Toelichting op artikel 23.

<sup>7</sup> Artikel 46c van de Advocatenwet; artikel 37 van de Gerechtsdeurwaarderswet; artikel 99 van de Wet op het notarisambt.

<sup>8</sup> Voorgesteld artikel 40.

### 3. Vergelijking met andere tuchtprocedures

De Raad lijkt er bij de advisering vanuit te gaan dat bij de tuchtrechtspraak voor de gereguleerde of vrije beroepen op uniforme wijze is geregeld. Dat is evenwel niet het geval. Noch voor de beroepsgroepen die de Raad in het advies noemt (advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders) noch voor de andere gereguleerde of andere vrije beroepen waarbij van overheidswege tuchtrechtspraak is ingesteld is sprake van uniforme regelingen. Zowel voor wat betreft het procesrecht, de reikwijdte van het tuchtrecht, de organisatie van de tuchtrechtspraak of het bestaan en de samenloop met klachtenregelingen verschillen de diverse regelingen.

Uniformiteit tussen de verschillende regeling van tuchtrechtspraak ligt ook niet voor de hand. Het tuchtrecht vervult immers voor de verschillende beroepen een andere functie. De bestaande verschillen tussen de tuchtrechtelijke regelingen hangen ook met deze andere functie samen. In de verschillende wetten is het tuchtrecht toegesneden op de functie die het tuchtrecht beoogt te hebben voor de in de desbetreffende wet betrokken beroepsgroep. Bij advocatuur, notariaat en deurwaarders is bijvoorbeeld de regeling voor het tuchtrecht verweven met die van het toezicht. Het tuchtrechtelijke college is zowel belast met toezicht houden als met tuchtrechtelijke taken. Voor de accountants bestaat deze verwevenheid niet. Bij de accountants is het toezicht nu juist geheel gescheiden van het tuchtrecht geregeld. Het gegeven dat de functie van het tuchtrecht verschilt, brengt met zich dat ook niet gesproken kan worden van inconsistente wetgeving als het gaat om het onderhavige wetsvoorstel. Gelet op het verschil in functie van het tuchtrecht in de verschillende wetten is het niet zinvol een vergelijking te maken tussen het onderhavige wetsvoorstel en de overige tuchtrechtelijke regelingen die onderling ook op onderdelen van elkaar verschillen.

Voor wat betreft het tucht(proces)recht voor accountants is, gezien de functie die het tuchtrecht heeft, aangesloten bij de wijze waarop het tuchtrecht geregeld is in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. De Wet tuchtrechtspraak bevat een systeem van tuchtrecht waar geen vervlechting bestaat met het toezicht. Bijkomend voordeel van deze keuze is dat het tuchtprocesrecht in deze wet geheel is aangepast aan de laatste inzichten.

a. De procedure zoals deze in artikel 39, eerste lid wordt voorgesteld, is gebaseerd op de procedure zoals deze is opgenomen in artikel 39, eerste lid van de Gerechtsdeurwaarderswet. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het eerste lid van artikel 39 ook qua terminologie aangesloten bij de voornoemde bepaling van de Gerechtsdeurwaarderswet. In de toelichting bij de desbetreffende bepaling wordt verwezen naar de procedure in de Gerechtsdeurwaarderswet.

b. De procedure zoals deze is opgenomen in artikel 39, tweede lid van het wetsvoorstel is gebaseerd op de procedure zoals deze is opgenomen in artikel 28, eerste lid van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Wij zijn van oordeel dat deze procedure de effectiviteit van de tuchtrechtelijke procedure ten goede komt. Indien een klager zich niet in een op het tweede lid van artikel 39 gebaseerde uitspraak kan vinden kan hij op grond van het derde lid van artikel 39 verzet doen. In dat geval vervalt de uitspraak en wordt de zaak verder overeenkomstig de artikelen 26 tot en met 38 behandeld. De voorgestelde procedure zal naar verwachting de effectiviteit van de tuchtrechtelijke procedure vergroten zonder dat daarbij de belangen van de klager in het geding komen. De voorzitter van de accountantskamer kan overigens de klager voorafgaand aan het afdoen van een zaak op grond van artikel 39, tweede lid, horen. Dit zou bijvoorbeeld telefonisch kunnen. Indien uit dit contact blijkt dat de klager bezwaar heeft tegen het zonder zitting afdoen van een zaak, zal dit voor de voorzitter al snel aanleiding vormen geen gebruik te maken van de procedure van artikel 39, tweede lid.

c. Naar ons oordeel vallen het verschuldigd zijn van een griffierecht en de doelstelling van het wetsvoorstel de bijdrage van tuchtrechtspraak aan de integriteit en de goede reputatie van de beroepsgroep te vergroten in elkaars verlengde. Evenals bij de rechtspraak is het bij tuchtrechtspraak van belang dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt alvorens een zaak aan de tucht-

rechter wordt voorgelegd. Bij de rechtspraak vormt het heffen van een griffierecht een erkend middel om personen die een zaak aan een rechter willen voorleggen te stimuleren een dergelijke afweging te maken. Ook bij het tuchtrecht achten wij een dergelijke afweging van belang. Met de Raad zijn wij van oordeel dat het niet de bedoeling is klachten bij de tuchtrechter te weren. Hiertoe bevat het wetsvoorstel dan ook een aantal voorzieningen. Allereerst is ervoor gekozen het griffierecht op een laag bedrag vast te stellen. In het geval de klacht wordt ingetrokken omdat de betrokken accountant aan de klager tegemoet is gekomen is de betrokken accountant gehouden de klager het griffierecht te vergoeden. Ook ingeval de klacht gegrond wordt verklaard zal de klager het griffierecht van de betrokken accountant terug ontvangen.

Overigens kunnen klagers ook langs andere weg een zaak aanhangig maken bij de accountantskamer waardoor zij geen griffierecht verschuldigd zijn. Zij kunnen zich ook tot de AFM en de NIVRA en NOvAA wenden. Indien deze een zaak aanhangig maken bij de accountantskamer zal degene die zich tot deze instanties heeft gewend niet zelf een zaak bij de tuchtrechter aanhangig hoeven te maken en zal hij op deze manier geen griffierecht verschuldigd zijn.

d. De regeling van verstek is gebaseerd op de gelijklopende regeling zoals opgenomen in artikel 29 van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Uitgangspunt bij het opnemen van deze regeling is dat een tuchtrechtelijke veroordeling voor een accountant zeer verstrekkende consequenties kan hebben. In dat kader hebben wij het nuttig geacht dat een accountants die tijdens de zitting van de accountantskamer niet is verschenen verzet kan doen, opdat hij in persoon bij de zitting aanwezig kan zijn. Wij gaan er overigens vanuit dat accountants bij een zitting van de accountantskamer in persoon of vertegenwoordigd door een raadsman zullen verschijnen.

e. In de inleiding is ingegaan op de wenselijkheid van een vergelijking met andere tuchtprocedures.

#### *4. Verval van het recht een zaak aanhangig te maken*

*a. Als een accountant is veroordeeld voor een relevant strafbaar feit dat raakt aan zijn beroepswerkzaamheden of als een klacht tegen hem is behandeld door de klachtencommissie, kunnen de voorzitter van het NIVRA en die van de NOvAA een zaak aanhangig maken bij de accountantskamer. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen de zaak aanhangig moet zijn gemaakt. Voor door eenieder in te dienen klachten geldt wel een termijn (van drie jaar).<sup>1</sup> De Raad acht het uit oogpunt van rechtszekerheid van belang dat hierin wordt voorzien, en adviseert daartoe.*

*b. Bij de klachtencommissie wordt eveneens een termijn van drie jaar aangehouden; die termijn vangt echter aan op het moment waarop de gewraakte gedraging heeft plaatsgevonden.<sup>2</sup> Dit is onredelijk voor gevallen waarin de gedraging pas na verloop van tijd kenbaar wordt. De Raad adviseert, op dit punt aan te sluiten bij de regeling voor het tuchtrecht.*

#### *4. Verval van het recht een zaak aanhangig te maken*

a. In het kader van de rechtszekerheid is indachtig het advies van de Raad in artikel 22 een termijn gesteld waarbinnen de voorzitter van het NIVRA en de voorzitter van de NOvAA een zaak aanhangig kunnen maken bij de accountantskamer als een accountant is veroordeeld voor een strafbaar feit dat raakt aan zijn beroepswerkzaamheden of indien een klacht jegens de accountant is behandeld door de klachtencommissie.

b. Voor wat betreft de termijn waarbinnen klachten bij de klachtencommissie aanhangig gemaakt kunnen worden is de procedure in overeenstemming gebracht met de procedure bij de accountantskamer.

#### *5. Voeging*

*De accountantskamer is verplicht klaagschriften die betrekking hebben op hetzelfde feit of op feiten die daarmee samenhangen, gezamenlijk te behandelen.<sup>3</sup> De Raad acht deze verplichting onnodig en onwenselijk. Is bijvoorbeeld*

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 22, eerste, tweede en derde lid.

<sup>2</sup> Voorgestelde artikelen 60f, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Wet AA, en 32f, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Wet RA.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 22, vijfde lid.

*sprake van inhoudelijk sterk uiteenlopende klachten of van klagers met tegengestelde zakelijke of persoonlijke belangen, dan kan vanuit een oogpunt van zorgvuldige tuchtrechtspleging aparte behandeling de voorkeur verdienen. In de tuchtrechtspraak voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen komt een regeling voor voeging niet voor. In het systeem van de Awb is de rechtbank wel bevoegd om verwante zaken te voegen, maar hij is daar niet toe verplicht.<sup>1</sup>*

*De Raad adviseert, slechts te voorzien in een bevoegdheid om zaken te voegen.*

#### 5. Voeging

In navolging van het advies van de Raad is artikel 22 bijgesteld. Voor wat betreft de regeling van de voeging is aangesloten bij de systematiek van artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht. De accountantskamer kan verwante zaken voegen, maar is daartoe niet verplicht.

#### 6. Oproepingstermijn

*De accountantskamer roept de accountant op voor de zitting. De oproeping wordt ten minste vier weken voor de dag van de zitting verzonden. De klager hoeft evenwel slechts twee weken voor de dag van de zitting op de hoogte te worden gesteld.<sup>2</sup>*

*Niet valt in te zien welk redelijk doel wordt gediend met dit verschil; het is administratief ook eenvoudiger om beide berichten tegelijkertijd te versturen. De Raad beveelt aan de termijnen gelijk te stellen.*

#### 6. Oproepingstermijn

Het advies van de Raad, de termijn waarbinnen de klager wordt opgeroepen wordt opgeroepen voor een zitting van de accountantskamer gelijk te stellen met de termijn waarbinnen de accountant wordt opgeroepen, is overgenomen.

#### 7. Overgangsrecht

*Als overgangsbepaling voorziet het voorgestelde artikel 52, tweede lid, erin dat de accountantskamer ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe wet bij de raden van tucht aanhangige tuchtzaken behandelt op grond van het voordien geldende recht.*

*De Raad acht de overgang van rechtswege van lopende zaken naar de accountantskamer minder wenselijk, omdat de accountantskamer deels een andere samenstelling heeft dan de raden van tucht. De overgang van leden van de raden van tucht naar de accountantskamer is geen automatisme. Het is vanuit een oogpunt van zorgvuldige oordeelsvorming voor de klager noch de accountant bevredigend wanneer de aangevangen procedure wordt voortgezet door een college waarvan niet alle leden gedurende de eerdere jaren hebben gefungeerd en dus niet vertrouwd zijn met de toetsing zoals de raden van tucht die verrichtten. De Raad beveelt aan te bepalen dat de raden van tucht de lopende zaken afronden.*

#### 7. Overgangsrecht

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State hebben wij het overgangsrecht aangepast. De Raden van tucht zullen blijven bestaan teneinde de tuchtzaken waarbij de betrokken accountant reeds gehoord is af te handelen. De zaken waarbij de zaak nog slechts aanhangig is gemaakt gaan wel over naar de accountantskamer. Op deze wijze wordt voorkomen dat partijen de energie die zij reeds in de behandeling hebben gestoken verloren zien gaan.

*8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

#### 8. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn met uitzondering van de opmerking inzake de nummering van het hoofdstuk inzake het klachtrecht in de Wet AA overgenomen. De opmerking inzake de vernummering is niet overgenomen aangezien het wenselijk is dat het hoofdstuk inzake het klachtrecht vóór het hoofdstuk over het tuchtrecht wordt opgenomen.

<sup>1</sup> Artikel 8:14 Awb. Zie ook artikel 285, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 26, tweede en vijfde lid.



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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtsgenoot van Financiën 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 Justitie,  
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.04.0530/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In de considerans tot uitdrukking brengen dat het wetsvoorstel, naast het tuchtprocesrecht, ook het klachtrecht regelt.
- In artikel 1, onderdeel a, verwijzen naar artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten. Voorts «accountantsregister» wijzigen in: register (artikel 1, onderdeel j).
- In artikel 2, tweede lid, «Het is mogelijk dat de tuchtrechtelijke maatregel van de geldboete ... wordt opgelegd» wijzigen in: Een geldboete kan ... worden opgelegd.
- In artikel 18 bepalen dat het lidmaatschap van de accountantskamer van rechtswege eindigt door het verstrijken van de benoemingstermijn van zes jaar, en dat zij opnieuw kunnen worden benoemd.
- In artikel 22, eerste lid, «drie jaar na constatering van een overtreding» wijzigen in: drie jaar nadat het vermoeden is gerezen.
- In artikel 22, eerste lid, en artikel 30, onderdelen a, b en c, «het bepaalde in» schrappen (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 22, tweede lid, de verwijzingen naar niet bestaande artikelen van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (Wet AA) en de Wet op de Registeraccountants (Wet RA) corrigeren.
- In artikel 22, vierde lid, «de verklaring» wijzigen in: het klaagschrift, en «het tuchtgerecht» in: de accountantskamer.
- In artikel 30, tweede volzin, ter vermijding van de fictie, bepalen dat een van de genoemde organen zal optreden als klager (aanwijzing 61 Ar).
- In artikel 33, eerste lid, het woord «bepaaldelijk» schrappen (vergelijk artikel 8:24, eerste lid, Awb en artikel 41, vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet).
- In artikel 39, eerste lid, de woorden «en geen tuchtmaatregel dient te worden opgelegd» schrappen.
- Artikel 41, tweede lid, tweede volzin, schrappen, nu dit al wordt geregeld in artikel 42. Hetzelfde geldt voor artikel 44, tweede lid, in verband met artikel 45.
- De voorgestelde artikelen 60a tot en met 60l Wet AA en 32a tot en met 32l Wet RA op de gebruikelijke wijze voorzien van een artikelsgewijze toelichting.
- De voorgestelde artikelen 60a tot en met 60l Wet AA vernummern tot 50a tot en met 50l.
- De bevoegdheid van de klachtencommissie wordt in artikel 60a, eerste lid, Wet AA anders omschreven dan in artikel 60b, eerste lid; hetzelfde geldt voor de artikelen 32a en 32 b Wet RA. Dit op elkaar afstemmen.
- In artikel 60a, eerste lid, Wet AA, is niet duidelijk dat verwezen wordt naar artikel 51 Wet AA. «het bereik van artikel 51, eerste lid en artikel 28 van de Wet toezicht accountantsorganisaties» wijzigen in: «het bereik van artikel 51, eerste lid, en van artikel 28, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties.»
- In artikel 32a, eerste lid, Wet RA, «het bereik van artikel 33, eerste lid» wijzigen in: het bereik van artikel 33, eerste lid, en van artikel 28, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties.
- De inwerkingtredingsbepaling (artikel 53) afstemmen op aanwijzing 178, eerste lid, model A, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In de toelichting benadrukken dat in het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de Wet AA en de Wet RA zoals die komen te luiden indien het voorstel van Wet toezicht accountantsorganisaties (Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 2) tot wet is verheven.