

## Memorie van toelichting

### A. Algemeen

#### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) samen te voegen tot de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Beide beroepsorganisaties hebben hiertoe gezamenlijk een verzoek ingediend. Met deze fusie beogen de beroepsorganisaties één krachtige, publiekrechtelijke, beroepsorganisatie te vormen die diensten verleent ten behoeve van een pluriform accountantsberoep.

Tijdens de parlementaire behandeling<sup>1</sup> van de wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in verband met de implementatie van Richtlijn 2006/34/EG<sup>2</sup> zijn vragen gesteld over de rol en structuur van de bestaande beroepsorganisaties van accountants. In het standpunt inzake de voorgestelde fusie van NIVRA en NOvAA<sup>3</sup> heb ik aangegeven met deze fusie in te stemmen mede omdat er in het fusieplan voldoende rekenschap werd gegeven van de tijdens hiervoor bedoelde parlementaire behandeling geuite zorgpunten aangaande het huidige functioneren van de beroepsorganisaties.

In het algemeen geldt dat het onderscheid tussen accountants steeds minder wordt gevormd door het onderscheid tussen Registeraccountants (RA) en Accountant-Administratieconsulenten (AA). In de praktijk van veel accountantskantoren werken de RA's en AA's eendrachtig samen. Het voortbestaan van twee afzonderlijke beroepsorganisaties is daarom niet langer wenselijk. In de nieuwe beroepsorganisatie zullen de verschillende groepen accountants gezamenlijk kunnen werken aan de ontwikkeling van hun beroep. Voorwaarde hiervoor is wel dat de diverse belangen van de pluriforme beroepsgroep afdoende worden gewaarborgd. Het wetsvoorstel biedt hiervoor de randvoorwaarden door de ledengroepen wettelijk te positioneren.

Tezamen met de beroepsorganisaties, worden ook de afzonderlijke registers voor AA's en RA's samengevoegd tot één accountantsregister. In het verlengde daarvan worden de titels 'registeraccountant' en 'accountants-administratieconsulent' op termijn vervangen door de nieuwe titel 'accountant'. Het vervangen van de titel is ingegeven door het feit dat er in de beroepsbevoegdheden geen verschillen zijn tussen een RA en een AA. Voor het uitvoeren van wettelijk controles hebben ze dezelfde bevoegdheden, ze moeten voldoen aan dezelfde eindtermen en nagenoeg dezelfde beroepsregels zijn op hen van toepassing. Ook het klassieke onderscheid tussen de AA als accountant voor het MKB en de RA voor het grootbedrijf vervaagt steeds meer. RA's zijn actief in het MKB en AA's verrichten ook controles in het grootbedrijf.

Het samenvoegen van de beroepsorganisaties en de accountantsregisters vergt een nieuwe wet waarin de huidige Wet op de Registeraccountants (WRA) en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA) zijn geïntegreerd.

---

<sup>1</sup> *Handelingen II* 2007-2008, nr. 73, p. 5133-5138, en nr. 79, p. 5575-5587.

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (L 157/87).

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2009-2010, 31 270, nr. 21.

## **2. Het nut van een beroepsorganisatie van accountants**

### *2.1 Inleiding*

Economische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het accountantsberoep voortdurend in beweging is. De toegenomen complexiteit en internationalisering van bedrijfsactiviteiten hebben ertoe geleid het maatschappelijk belang van een betrouwbare en onafhankelijke beoordeling van financiële bedrijfsgegevens sterk is toegenomen. De regelgeving voor accountants heeft in de afgelopen decennia meebewogen met deze ontwikkelingen. Met het oogmerk betere waarborgen te bieden voor de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de accountant is de bemoeienis van de wetgever ten aanzien van het accountantsberoep sterk toegenomen. De Wta is hiervan bij uitstek het voorbeeld. De wettelijke regeling voor onafhankelijk toezicht op de beroepsuitoefening van externe accountants en accountantsorganisaties en de inhoudelijke normen ten aanzien van de beroepsuitoefening zijn een belangrijke ontwikkeling in de accountantsregelgeving. Maar ook ten aanzien van het tuchtrecht en het onderwijs heeft de wetgever meer eisen gesteld. Ook in Europees en internationaal verband is de regelgeving voor accountants verscherpt en het toezicht versterkt. In al deze ontwikkelingen zijn de beroepsorganisaties als hoeder van een goed functionerende beroepsgroep een belangrijke rol blijven spelen.

Dit wetsvoorstel beoogt de nieuwe beroepsorganisatie voor langere tijd een bestendige plaats te geven in het stelsel van accountantsregelgeving. In dit hoofdstuk zal daarom worden ingegaan op de elementaire vraag welk nut een publiekrechtelijke beroepsorganisatie van accountants heeft. Hierbij zal eerst worden ingegaan op de titelbescherming van accountants en de daarbij behorende inschrijving in het accountantsregister en vervolgens op de wenselijkheid van één publiekrechtelijke beroepsorganisatie van accountants. Beide onderdelen hangen weliswaar nauw met elkaar samen, maar behoeven een afzonderlijke bespreking.

### *2.2 Bescherming van de beroepstitel*

Uitsluitend degene die is ingeschreven in het accountantsregister, is bevoegd werkzaamheden uit te oefenen onder de titel accountant. Deze titelbescherming vormt een waarborg voor de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de persoon die accountantswerkzaamheden verricht. Het voorkomt dat personen zonder een gekwalificeerde opleiding en die niet zijn onderworpen aan gedrags- en beroepsregels of tuchtrechtspraak diensten als accountant mogen uitvoeren.

In het voorliggend wetsvoorstel blijft de reikwijdte van de bescherming van de beroepstitel ongewijzigd. Daarbij is uitgegaan van de keuzes die bij de totstandkoming van de Wet toezicht accountantsorganisaties zijn gemaakt. Dit houdt in dat de titelbescherming niet alleen geldt voor het uitvoeren van bij of krachtens wet opgedragen controles, maar voor alle accountantswerkzaamheden. In de memorie van toelichting van de Wta werd uiteengezet dat de werkzaamheden van de accountant uiteenvallen in vier domeinen:<sup>4</sup>

1. Het verrichten van wettelijke controles door accountantsorganisaties en het verstrekken van accountantsverklaringen door externe accountants. Onder wettelijke controle wordt verstaan: een controle van een financiële verantwoording van een onderneming of instelling ten behoeve van het

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 4.

- maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de wettelijke bepalingen, genoemd in de bijlage bij de Wta.
2. Het verrichten van overige controles en verstrekken van verklaringen die waarvoor bij wettelijk voorschrift is vereist dat een RA of AA deze werkzaamheden verricht.
  3. De werkzaamheden van een RA of AA gericht op de beoordeling van financiële verantwoordingen en vrijwillige controles.
  4. De andere (accountants)werkzaamheden, zoals het samenstellen van financiële verantwoordingen, due-diligenceonderzoeken, mededelingen bij prospectussen gericht op emissies, forensische werkzaamheden en advieswerkzaamheden zoals waardebeoordelingen.

Betrouwbaarheid en deskundigheid van accountantswerkzaamheden is niet alleen van belang voor de bij of krachtens wet vereist controles, maar ook voor de vrijwillige controles in het MKB en de andere werkzaamheden, genoemd in de domeinen 3 en 4. Ook in deze domeinen geldt dat derden een grote behoefte kunnen hebben aan betrouwbare financiële informatie over bedrijven en instellingen. Bijvoorbeeld banken en andere investeerders moeten zich een reëel beeld kunnen vormen van de risico's die een onderneming draagt.

Voor de domeinen 3 en 4 geldt dat deze werkzaamheden ook door anderen dan accountants mogen worden uitgevoerd. Het betreft immers werkzaamheden die niet bij of krachtens een wet verplicht zijn. Zij mogen bij het uitvoeren van deze werkzaamheden niet de accountantstitel voeren, aangezien zij ook niet hoeven te voldoen aan de opleidingseisen en beroepsreglementering die verbonden zijn aan de inschrijving in het accountantsregister.

### *2.3 De beroepsorganisatie*

Enkel het opnemen van accountants in een register biedt onvoldoende waarborgen voor de kwaliteit van accountants. Daarnaast is aanvullende regulering van het accountantsberoep nodig. De beroepsorganisatie heeft een belangrijke taak in de regulering van het accountantsberoep.

De beroepsorganisatie van accountants is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Artikel 134 van de Grondwet beschrijft een openbaar lichaam als een publiekrechtelijke orgaan dat met openbaar gezag is bekleed en aan wie een regelgevende bevoegdheid kan worden gegeven. Wanneer een beroepsorganisatie als openbaar lichaam wordt ingesteld, oefent deze organisatie het opgedragen gezag uit jegens degenen die het beroep uitoefenen. Daarom is de regelgevende bevoegdheid van de beroepsorganisatie in beginsel beperkt tot de beroepsbeoefenaren. Karakteristiek voor een beroepsorganisatie is dat het gezag berust bij de eigen beroepsgroep. De beroepsorganisatie van accountants wordt bestuurd door accountants. Een beroepsorganisatie kan dan ook het best gezien worden als een publiekrechtelijke vorm van zelfbestuur en zelfregulering.

Naast de beroepsorganisaties van accountants zijn er ook beroepsorganisaties van gerechtsdeurwaarders, advocaten en notarissen, respectievelijk de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Nederlandse orde van advocaten. Het gemeenschappelijke kenmerk van de verschillende beroepsgroepen is dat de beroepsbeoefenaren een vertrouwensfunctie in het maatschappelijke verkeer vervullen. Met het oog op dat maatschappelijk belang moet een beroepsorganisatie waarborgen bieden voor de deskundigheid en betrouwbaarheid bij het uitoefenen van die werkzaamheden.

De generieke taak van de beroepsorganisatie van accountants is het bevorderen van de eer en de stand van de accountants. De beroepsorganisatie vult dit concreet in door de volgende activiteiten:

- Het vaststellen van beroepsregels voor de leden van de beroepsorganisatie. Hieronder vallen de gedragsvoorschriften met betrekking tot integriteit, onafhankelijkheid, objectiviteit, permanente educatie, etc. Ook stelt de beroepsorganisatie inhoudelijke regels vast over de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd en de criteria waaraan wordt getoetst.
- Het toezicht op de naleving van de regelgeving door accountants. Dit betreft het afhandelen van de klachten tegen individuele accountants en het aanbrengen van klachten tegen accountants bij de accountantskamer. De preventieve toetsing bij de accountantskantoren vormt eveneens een belangrijk toezichtsinstrument.
- Betrokkenheid bij de opleiding van de kandidaat-accountants, voorafgaand aan de inschrijving in het register. De beroepsorganisatie is verantwoordelijk voor de praktijkstage en stelt een beroepsprofiel vast waarop de eindtermen voor de accountantsopleiding worden gebaseerd.
- Het beheer van het accountantsregister.

Zelfregulering middels een beroepsorganisatie van accountants doet enerzijds recht aan het maatschappelijk belang van accountantswerkzaamheden en anderzijds recht aan het vrije beroep dat een accountant heeft. Vanwege de vertrouwensfunctie van een accountant heeft deze beroepsgroep een dusdanige maatschappelijke waarde dat de kwaliteit daarvan geborgd moet worden door publiekrechtelijke normen. Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie zorgt voor een eenduidige standaard voor accountants, hetgeen de herkenbaarheid en betrouwbaarheid in het maatschappelijk verkeer bevordert. De beroepsorganisatie heeft daartoe wettelijke taken en bevoegdheden gekregen. Daarbij moet zij voldoen aan de normen van behoorlijk bestuur en staat zij onder bestuurlijk toezicht van de minister van Financiën.

Anderzijds voorziet een publiekrechtelijke beroepsorganisatie in de behoefte van zelfbestuur en zelfregulering voor de beroepsgroep. Het beroep van accountant is een vrij beroep en bestaat voor het overgrote deel uit beroepsbeoefenaren in de private sector.<sup>5</sup> Voorts is de betrokkenheid en deskundigheid van accountants nodig bij het opstellen van de veelal gedetailleerde en technische regelgeving voor accountants. Een beroepsorganisatie biedt bij uitstek de mogelijkheid om deze sectorspecifieke kennis te benutten. Daarnaast draagt zelfregulering bij aan een optimaal draagvlak voor de beroepsregels. Het zijn immers regels van de eigen beroepsgroep.

#### *2.4 Pluriformiteit van het accountantsberoep*

Accountants vormen een pluriforme beroepsgroep die veel verschillende functies hebben in het maatschappelijke verkeer. De interne en overheidsaccountants zijn in dienst van de onderneming of instelling waarvoor accountantswerkzaamheden verrichten. Openbaar accountants fungeren meer als een externe auditor en adviseur richting het bedrijfsleven. Accountants in business hebben vaak een financiële positie in het management van het bedrijfsleven. Daarbij hebben accountants te maken met een groeiende diversiteit aan werkzaamheden. Een accountant is al lang niet meer uitsluitend een controleur bij het vastleggen van financiële informatie. In de loop van de tijd heeft er steeds meer een oriëntatie plaatsgevonden in de richting van het

---

<sup>5</sup> Overheidsaccountants vormen hierop een uitzondering. Zij hebben ook niet het doel om vanuit de overheid accountantsdiensten aan derden te leveren.

verschaffen van zekerheid omtrent niet financiële informatie ten behoeve van de financiële rapportageketen en is de aandacht gevestigd op de processen binnen de organisatie. De vraag doet zich daarom voor in hoeverre het wetsvoorstel, dat alle accountants verenigd binnen één beroepsorganisatie recht doet aan de pluriformiteit van de beroepsgroep.

De zorg voor kwaliteit en betrouwbaarheid van financiële en niet-financiële informatie ten behoeve van de financiële rapportageketen binnen het maatschappelijk verkeer is het verbindend element van alle accountants. Vanuit dit gemeenschappelijke doel kan het juist waardevol zijn dat verschillende ledengroepen verenigd zijn binnen één beroepsorganisatie. Juist de diversiteit van de beroepsgroep kan leiden tot een meer evenwichtige wijze van zelfbestuur en zelfregulering. Openbaar accountants zullen daarbij meer oog hebben voor de aspecten van een externe controleur of adviseur, interne en overheidsaccountants zullen daarbij hun ervaring met de interne bedrijfsprocessen mee kunnen nemen, terwijl de accountants in business juist meer oog zullen hebben voor de managementvraagstukken. Het samenbrengen van deze pluriforme beroepsgroep kan leiden tot een vruchtbare kruisbestuiving die ten goede komt aan de beroepsuitoefening. Voorwaarde hierbij is wel dat er ruimte is voor verschillen en dat er een evenwicht is tussen de verschillende soorten accountants.

Om ruimte te creëren voor de inbreng van de verschillen tussen de accountants worden regelt het voorliggend wetsvoorstel een wettelijke verankering van de ledengroepen. Ledengroepen worden gevormd uit de verschillende accountantsgroepen, zoals openbare accountants, interne en overheidsaccountants en accountants in business. De organisatie van ledengroepen biedt mogelijkheden voor een meer toegespitste belangenbehartiging ten behoeve van de verschillende accountantsgroepen.

Het NIVRA is enkele jaren geleden al begonnen met het organiseren van vakgroepen waarin de verschillende groepen registeraccountants zijn ingedeeld. De ervaringen met deze vakgroepen zijn positief. Het NIVRA heeft ervaren dat de vakgroepen duidelijk bijdragen aan een meer toegespitste belangenbehartiging. Het biedt daarmee een beter tegenwicht tegen de invloed van openbare accountants en de grote accountantskantoren waarbinnen zij veelal werkzaam zijn. Deze positieve ervaring vormt de reden om de ledengroepen in de nieuwe beroepsorganisatie wettelijke verankering te geven.

Door het NIVRA en de NOvAA samen te voegen ontstaat er een meer evenwichtige organisatie waarin geen enkele ledengroep getalsmatig een absolute meerderheid heeft. De pluriformiteit van het accountantsberoep en het evenwicht tussen de belangengroepen zijn belangrijke aandachtspunten voor de nieuwe beroepsorganisatie. Het bieden van een juiste structuur en een deugdelijk wettelijk kader is een eerste voorwaarde om de pluriformiteit van de beroepsgroep om te zetten tot een toegevoegde waarde voor de beroepsgroep. Het uiteindelijke succes is evenzeer afhankelijk van de inzet van de beroepsorganisatie en de participatie van de leden.

### *2.5 Positie van accountants uit kleinere kantoren*

In het Algemeen Overleg van 24 juni 2010 met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer hebben kamerleden hun zorgen geuit over de positie van de accountants die werkzaam zijn in de kleinere kantoren<sup>6</sup>. Met name hun positie ten opzichte van de grotere accountantskantoren en de zwaarte van de beroepsregels werden door de kamerleden als een punt van zorg genoemd. Deze groep van

---

<sup>6</sup> PM: verslag nog niet gepubliceerd.

accountants wordt ook wel aangeduid als MKB-accountants. Deze typering is niet geheel juist. Weliswaar is het zo dat de accountants uit kleine kantoren doorgaans werkzaam zijn voor het MKB, maar ook accountants werkzaam bij de grotere kantoren (denk aan de "Big Four": KPMG, PricewaterhouseCoopers, Ernst&Young en Deloitte) hebben cliënten in het MKB-segment. Voor zover in deze toelichting wordt gesproken over de MKB-accountant, worden hiermee de accountants bedoeld die werkzaamheden voor het MKB verrichten.

Binnen de nieuwe beroepsorganisatie hebben accountants uit kleine kantoren getalsmatig een sterke positie ten opzichte van de accountants uit de grote kantoren. Ongeveer 33% van de accountants is afkomstig uit kleinere kantoren. Ongeveer 9% is werkzaam bij de "Big Four". Binnen de ledengroep van openbaar accountants komt het getalsmatige verschil nog duidelijker tot uiting. Ongeveer 75% van de ledengroep bestaat uit accountants werkzaam bij kleinere kantoren en ongeveer 25% is werkzaam bij de grote kantoren.

Tegelijkertijd is het van belang dat de inbreng van accountants uit kleine kantoren in de nieuwe organisatie goed wordt georganiseerd. In dat opzicht hebben de grotere kantoren het voordeel dat het voor hen eenvoudiger is zich te organiseren en op die manier hun invloed uit te oefenen. De beroepsorganisaties hebben laten zien dat zij dit een belangrijk onderwerp vinden. In het fusieplan wordt een tal van maatregelen aangekondigd die ertoe moeten leiden dat de beroepsgroep in de volle breedte actief participeert in de beroepsorganisatie. Enkele van deze voorstellen zijn: aandacht voor de bestuursamenstelling, de positionering ledengroepen en de regionale bijeenkomsten voorafgaand aan een ledenvergadering. Op grond van deze voorstellen verwacht ik dat de nieuwe beroepsorganisatie voldoende mogelijkheden biedt voor een evenwichtige belangenbehartiging.

### **3. Draagvlak voor en financiële gevolgen van de fusie tussen NIVRA en NOVAA**

#### **3.1 Draagvlak voor de fusie**

Het fusieproces is door de beroepsorganisaties geïnitieerd. In november 2008 tekenden NIVRA en NOVAA de eerste intentieverklaring om tot een fusie te komen. In de loop van 2009 hebben de beroepsorganisaties het conceptfusievoorstel aan hun leden gepresenteerd. In de maanden september en oktober van 2009 is aan de leden van NIVRA en NOVAA de gelegenheid gegeven hun zienswijze en ideeën over een fusie te geven. In november 2009 hebben de beroepsorganisaties het definitieve fusievoorstel gepresenteerd en hierover een elektronische peiling uitgevoerd onder de leden. Van de ruim 20.000 leden van NOVAA en NIVRA gezamenlijk hebben ruim 7.500 leden een reactie gegeven op deze peiling. Ruim 70% van de respondenten was positief over de voorgenomen fusie. Uiteindelijk is het fusievoorstel besproken op afzonderlijke ledenvergaderingen van het NIVRA en de NOVAA. Tijdens die vergaderingen hebben 82% van de NIVRA-leden en 80% van de NOVAA-leden voor de fusie gestemd.

De beroepsorganisaties hebben het proces naar het fusievoorstel hiermee zorgvuldig vormgegeven en verschillende partijen ruimschoots in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Deze zorgvuldige voorbereiding heeft geresulteerd in een buitengewoon positieve beoordeling van de fusie door de leden. Een positief signaal ten opzichte van de fusie is tevens de wijze waarop NIVRA en NOVAA de voorbereidingen voor de nieuwe beroepsorganisatie momenteel ter hand nemen. NIVRA en NOVAA zijn reeds begonnen met het afstemmen van activiteiten en het treffen van

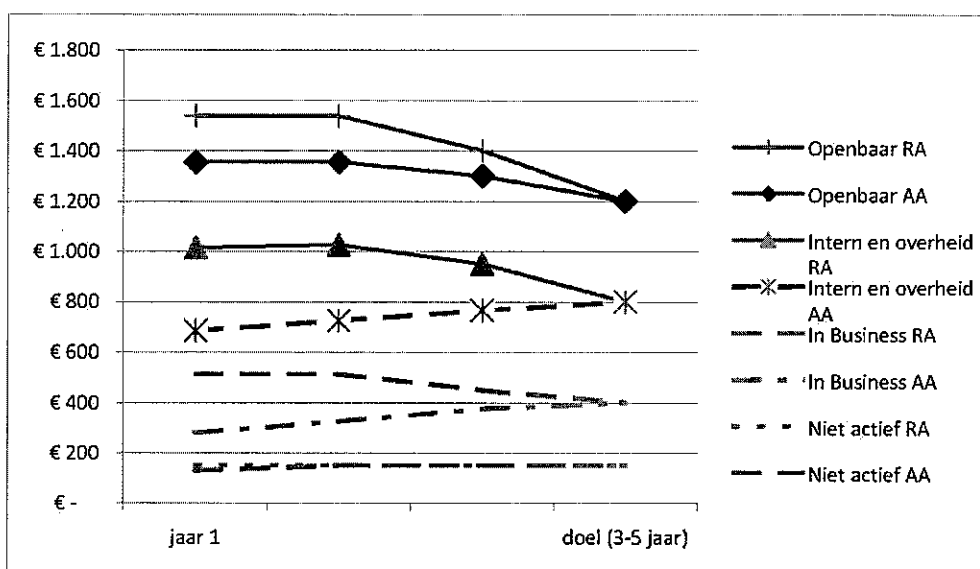
voorbereidingen voor de fusie. Een belangrijk onderdeel hiervan is de harmonisering van de hoogte van de contributies en het begrotingsjaar.

### 3.2 Financiële gevolgen van de fusie.

NIVRA en NOvAA beogen met deze fusie in 2013 een kostenreductie te realiseren van ongeveer € 2,8 miljoen op jaarbasis. Dit is ongeveer 25% van de totale kosten van NIVRA en NOvAA gezamenlijk. De kostenreductie kan worden gerealiseerd door de synergievoordelen van één organisatie. Deze voordelen doen zich onder andere voor bij de aansturing van de organisatie en het toezicht op accountants. Efficiencyvoordelen leiden ertoe dat er bespaard kan worden op personeelskosten en huisvesting.

De kosten van het NIVRA en de NOvAA worden volledig betaald uit bijdragen van de beroepsgroep zelf. Dit zal ook het geval zijn bij de nieuwe beroepsorganisatie van accountants. De inkomsten van de beroepsorganisaties bestaat uit contributies en uit betaling van diensten die aan leden worden geleverd. Deze fusie zal daarom geen gevolgen hebben voor de rijksbegroting.

De beroepsorganisaties zijn voornemens de kostenreductie ten goede te laten komen aan de leden door middel van een contributieverlaging. Hierbij wordt opgemerkt dat als gevolg van de fusie de contributiebijdragen van NIVRA en NOvAA nog moeten worden geharmoniseerd. Contributie zal daarom niet in alle gevallen leiden tot een verlaging van de contributie. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de beoogde contributieontwikkelingen op jaarbasis.



Bij deze cijfers past de kanttekening dat het gaat om prognoses die de beroepsorganisaties in 2009 hebben gemaakt. Of deze kostenreductie daadwerkelijk wordt gerealiseerd is mede afhankelijk van het beleid van de beroepsorganisatie. De beroepsorganisatie heeft de mogelijkheid zelf te sturen op de kostenontwikkeling. De leden van de beroepsorganisatie spelen hierin een grote rol aangezien zij de door het bestuur opgestelde begroting moeten goedkeuren.

## 4. Inrichting van het wetsvoorstel

#### 4.1 Inhoud

Het wetsvoorstel betreft in hoofdzaak de samenvoeging van de WRA en de WAA. De inhoud van dit wetsvoorstel is daarom in grote lijnen gelijk aan die wetten. Voor zover de bepalingen in dit wetsvoorstel niet afwijken van de bestaande wetten zal dit niet afzonderlijk worden toegelicht.

Het wetsvoorstel heeft de volgende hoofdstukken:

1. *Definities.*
2. *De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.* In dit hoofdstuk worden regels gesteld over de instelling en taak van de nieuwe beroepsorganisatie. Tevens worden regels gesteld over de organisatie van de beroepsorganisatie, bestaande uit de ledenvergadering, het bestuur, de voorzitter, de ledengroepen en het stafbureau.
3. *Verordeningen en overige besluiten.* Hierin wordt aangegeven over welke onderwerpen de beroepsorganisatie verordeningen kan vaststellen en op welke wijze de verordeningen tot stand komen.
4. *De financiën van de beroepsorganisatie.* Dit onderdeel bevat met name bepalingen over de inkomsten van de beroepsorganisatie en de rekening en verantwoording.
5. *De accountant.* Dit hoofdstuk bevat bepalingen met betrekking tot de individuele accountants, zoals de inschrijving in het accountantsregister, de titelbescherming en de toepassing van het tuchtrecht.
6. *De opleiding tot accountant.* Dit hoofdstuk bevat bepalingen over de opleiding van een accountant. Dit bevat een theoriegedeelte en een praktijkstage. De Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA) stelt de eindtermen vast waaraan de opleidingen moeten voldoen en houdt toezicht op de naleving daarvan. De beroepsorganisatie is verantwoordelijk voor het verzorgen van de praktijkstage.
7. *Bestuurlijk toezicht.* Hierin worden regels gesteld over het toezicht door de minister van Financiën op de beroepsorganisatie. Dit betreft onder meer het preventieve toezicht, waarbij bepaalde verordeningen de goedkeuring van de minister behoeven en het repressief toezicht inhoudende dat besluiten van de beroepsorganisatie vernietigd kunnen worden.
8. *Overige bepalingen.* Dit betreft de strafbepalingen, het overgangsrecht, aanpassing en wijziging van andere wetten, en de slotbepalingen.

In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op enkele hoofdpunten van het wetsontwerp en wijzigingen die fundamenteeler van aard zijn.

#### 4.2 Één register en één accountantstitel

Vanwege het maatschappelijk belang van de vertrouwensfunctie van de accountant in de volle breedte van zijn werkzaamheden blijft de reikwijdte van de titelbescherming in het wetsvoorstel ongewijzigd. Uitsluitend diegenen die zijn ingeschreven in het accountantsregister mogen zich accountant noemen.

Een belangrijke wijziging in het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie is dat het voorziet in één accountantsregister en één accountantstitel. De huidige titels 'RA' en 'AA' zullen op termijn worden vervangen door de titel 'accountant'. Er is gekozen om tot één nieuwe titel te komen omdat er in de eerste plaats geen verschil in bevoegdheden bestaat tussen een RA en een AA. Beiden zijn ze bevoegd dezelfde controles uit te voeren. In de tweede plaats zijn de eindtermen om RA of AA te worden



inhoudelijk gelijk. In de derde plaats zijn de beroepsregels waaraan AA's en RA's zich aan moeten houden nagenoeg gelijk. Als gevolg van deze gelijke standaarden voor de RA en de AA, zijn de grenzen tussen beiden steeds meer vervaagt. Vroeger was de AA uitsluitend bedoeld als accountant voor het MKB. Tegenwoordig zijn RA's ook actief in het MKB en voeren AA's ook controles uit binnen grote bedrijven. Omdat er voor de beroepsuitoefening geen relevant onderscheid is voor het dragen van de titel RA of AA, worden deze titels vervangen door één titel.

Het onderscheid tussen de huidige titels RA en AA wordt hoofdzakelijk nog ingegeven door het onderscheid in opleiding. De RA heeft doorgaans een universitaire theoretische opleiding en voor de AA is een hbo-opleiding vereist. De titel accountant moet echter niet primair als een opleidingstitel worden gezien, maar als een beroepstitel. Weliswaar is het de uitkomst van een bepaalde opleiding, maar de titel dient als een herkenbaar teken van deskundigheid en betrouwbaarheid van degene die accountantswerkzaamheden verricht.

Voor de dragers van de titel RA en AA of diegenen die een reële verwachting hebben om deze titel te kunnen dragen, voorziet dit wetsvoorstel in een ruime overgangsregeling. Degenen die nu nog in opleiding zijn kunnen tot een periode van 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet ervoor kiezen of zij de titel RA of AA nog willen voeren. Degenen die op het moment van 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet bevoegd zijn tot het voeren van de titel RA of AA mogen de oude titel blijven voeren, totdat hun inschrijving in het accountantsregister is doorgehaald. Dit laat onverlet dat alle accountants meteen na de inwerkingtreding van deze wet bevoegd zijn de nieuwe titel accountant te voeren, ook al is hen eerder de titel RA of AA verleend.

Naast deze nieuwe titel 'accountant' biedt het wetsvoorstel een grondslag om specificaties van de accountantstitel vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur (artikel 37, vierde lid). Dit biedt de mogelijkheid om in de titel bepaalde specialisaties van de accountant tot uiting te brengen. De titel accountant functioneert dan als een soort basistitel. Naast deze basistitel zijn specialisaties mogelijk. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een specialisatie tot het uitvoeren van wettelijke controles in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties. Hierdoor is het mogelijk dat niet iedere accountant de opleiding tot externe accountant hoeft te volgen. Op dit moment worden alle RA's en AA's opgeleid om alle controlewerkzaamheden uit te kunnen voeren, inclusief de wettelijke controles in de zin van de Wta. Dit is echter niet persé noodzakelijk aangezien veel accountants nooit wettelijke controles uitvoeren. Daarom wordt momenteel onderzocht of het nog langer wenselijk is dat alle toekomstige accountants volledig controlebevoegd moeten zijn, of dat dit een specialisatie wordt binnen het accountantsberoep. De gespecificeerde titel kan dan duidelijk maken welke bevoegdheden de accountant heeft.

Of er op termijn gedifferentieerd wordt in de opleiding en op welke wijze een stelsel met gespecificeerde titels wordt vormgegeven is mede afhankelijk van de wijze waarop het accountantsonderwijs wordt ingericht. De beroepsorganisaties NIVRA en NOVAA onderzoeken dit momenteel in overleg met het onderwijsveld. Wanneer duidelijk is op welke wijze het onderwijs van accountants wordt ingericht zal ook bekend zijn welke mogelijkheden een accountant heeft om zich in zijn opleiding te laten specialiseren. Dan kan ook worden bepaald of een specialisatie in het accountantsonderwijs ook zal moeten leiden tot gespecificeerde accountantstitels. Voorwaarde daarvoor is dat de specialisatie en de daaraan gekoppelde titel een toegevoegde waarde heeft voor het

maatschappelijk verkeer en voldoende herkenbaar is. Uitgangspunt is wel dat het aantal specificaties beperkt zal zijn in verband met de herkenbaarheid.

#### *4.3 Evenwichtige belangenvertegenwoordiging en democratische organisatie*

Gezien de discussie over de pluriformiteit van de beroepsgroep en de positie van kleinere accountantskantoren (zie de paragrafen 2.4 en 2.5) is bij het opstellen van dit wetsvoorstel nadrukkelijk rekening gehouden met de wijze waarop de belangen van de verschillende accountantsgroepen worden vertegenwoordigd in de nieuwe beroepsorganisatie. Dit komt in de eerste plaats tot uiting in de wijze waarop de democratie in de beroepsorganisatie is vormgegeven. In de tweede plaats moet de wettelijke verankering van ledengroepen ruimte bieden voor een betere belangenbehartiging binnen een pluriforme beroepsorganisatie.

##### *4.3.1 Democratische inrichting door ledenvergadering en bestuur*

###### *Ledenvergadering*

De beroepsorganisatie heeft verschillende organen: een ledenvergadering, een bestuur, een voorzitter, ledengroepen en een stafbureau. De ledenvergadering zal, evenals binnen het NIVRA en NOvAA, het hoogste orgaan van de nieuwe beroepsorganisatie vormen. De ledenvergadering neemt belangrijke besluiten als het gaat om verordeningen, de begroting, bestuursbenoemingen en beslissingen omtrent het algemene beleid. Tevens oefent de ledenvergadering toezicht uit op het bestuur. De ledenvergadering is een vorm van directe democratie. Ieder lid heeft één stem en kan dat stemrecht ter vergadering persoonlijk uitoefenen.

Om de positie van de ledenvergadering als hoogste democratisch orgaan van de beroepsorganisatie te versterken wordt in het wetsvoorstel opgenomen dat de leden het recht hebben kunnen agenderen op de ledenvergadering. Op grond van de huidige verordeningen van de beroepsorganisaties is dit niet mogelijk. Dit doet echter afbreuk aan het uitgangspunt dat de ledenvergadering het hoogste orgaan is binnen de beroepsorganisatie. De ledenvergadering is dan immers altijd afhankelijk van de beslissingen van het bestuur.

Voor het ter vergadering brengen van een initiatiefverordening dienen de leden wel de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen. Daarom zijn er ten minste 20 leden vereist voor een ledeninitiatief. Evenals alle andere ontwerpverordeningen dient het bestuur ook de initiatiefontwerpverordeningen van leden ten minste 2 maanden voorafgaand aan de ledenvergadering te publiceren. Daarnaast heeft de ledenvergadering de bevoegdheid bij verordening voorschriften vast te stellen omtrent de procedure voor het indienen van een voorstel van een verordening.

###### *Bestuur*

Naast de ledenvergadering heeft het bestuur een centrale plaats binnen de beroepsorganisatie. Het bestuur bereidt veelal de beslissingen van de ledenvergadering voor en voert het beleid van de beroepsorganisatie uit. Tevens zorgt het bestuur voor de externe vertegenwoordiging van de beroepsorganisatie. Om recht te doen aan de verschillende belangen binnen de pluriforme beroepsorganisatie is het belangrijk dat de verschillende groepen accountants evenredig vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de beroepsorganisatie. Daartoe bepaalt artikel 12, zesde lid, van het wetsvoorstel dat het bestuur de taak heeft een evenwichtige samenstelling van de bestuurleden naar de aard van hun werkzaamheden te bevorderen. Deze verantwoordelijkheid wordt bij het bestuur gelegd, omdat het bestuur in de praktijk een grote invloed heeft op zijn

samenstelling. De kandidaatstelling van bestuursleden geschiedt doorgaans op voordracht van het bestuur. Tevens kan het bestuur bevorderen dat accountants uit de verschillende geledingen zich kandidaat stellen voor het bestuur. Deze zorg van het bestuur laat onverlet de bevoegdheid van leden om zich kandidaat te stellen zonder een voordracht van het bestuur en de bevoegdheid van de ledenvergadering bestuursleden naar eigen keuze te benoemen. Deze rechten blijven onaangetast.

Het bestuur van de beroepsorganisatie zal een hybride samenstelling krijgen. Naast de leden die worden benoemd door de ledenvergadering zal ook iedere ledengroepbestuur een afgevaardigde in het bestuur hebben. Deze afgevaardigden hebben dezelfde rechten en verplichtingen als de andere bestuursleden, maar worden benoemd door de ledengroep. Hiermee wordt gezorgd voor een optimale verbinding tussen het bestuur en de ledengroepbesturen.

#### *4.3.2 Ledengroepen*

Om voldoende ruimte te bieden aan de pluriformiteit van de accountants binnen de beroepsorganisatie wordt in de artikelen 16 en 17 van het wetsvoorstel een wettelijke grondslag opgenomen voor de ledengroepen. Zie voor de aanleiding paragraaf 2.4 van deze toelichting. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze grondslag wordt vormgegeven.

Het wordt aan de beroepsorganisatie overgelaten ledengroepen in te stellen en hen bevoegdheden te geven. De ledenvergadering kan een ledengroep instellen of opheffen. De reden om dit bij de beroepsorganisatie te laten is dat het in de eerste plaats de organisatie van de accountants betreft. Zij kunnen zo zelf bepalen hoe zij worden georganiseerd om hun belangen te behartigen. In de tweede plaats biedt dit optimaal flexibiliteit voor de toekomst. Wanneer de ledenvergadering de behoefte heeft om een ledengroep op te richten dan wel op te heffen, dan is daartoe een mogelijkheid.

Voorlopig heeft de beroepsorganisatie het voornemen 3 ledengroepen in te stellen: openbaar accountants, interne en overheidsaccountants en accountants in business. Naast deze drie groepen is er een vierde groep niet actieve (veelal gepensioneerde) leden. Deze groep betreft ongeveer 12% van het totale ledenbestand. Omdat zij het accountantsberoep niet lager actief uitoefenen behoeven zij ook geen afzonderlijke ledengroep te vormen. Dit brengt met zich mee dat niet alle leden zijn ingedeeld in een ledengroep. Daarom biedt het wetsvoorstel de ruimte dat niet iedere accountant lid moet zijn van een ledengroep.

De taken van de ledengroep zijn opgedragen aan het bestuur van de ledengroepen. Het bestuur van de ledengroep heeft de volgende taken:

- a. Het behartigen van de belangen van de ledengroep. Deze taak weerspiegelt het primaire doel van de ledengroep.
- b. Het adviseren van het bestuur over kwesties die de ledengroep aangaan. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan advisering over de verordeningen die het bestuur voorstelt en het beleid van de beroepsorganisatie.

Naast deze taken kan de ledenvergadering ook specifieke bevoegdheden en taken delegeren aan de ledengroepbesturen. Het kan hierbij ook gaan om een verordenende bevoegdheid, het stellen van nadere voorschriften die specifiek de ledengroep aangaan.

Ieder ledengroepbestuur heeft een afgevaardigde in het bestuur van de beroepsorganisatie. Deze afgevaardigde is een volwaardig bestuurslid en heeft dezelfde rechten en plichten als een door de ledenvergadering benoemd bestuurslid. Met deze

vertegenwoordiging van de ledengroepbesturen in het bestuur van de beroepsorganisatie wordt beoogd de verbinding tussen beide besturen te leggen, hetgeen de onderlinge afstemming bevordert.

Tot slot merk ik op dat de wettelijke regeling van de ledengroepen en ledengroepbesturen beperkt is. Het is bedoeld als een kader dat de beroepsorganisatie zelf nader in kan vullen. Op grond van artikel 19, onderdelen d en e kan de beroepsorganisatie bij verordening nadere regels vaststellen voor de ledengroepen waarbij inbegrepen de ledengroepbesturen.

#### *4.4 Bestuurlijk toezicht op de beroepsorganisatie*

De regulering van een beroepsgroep middels een beroepsorganisatie is een keuze voor zelfbestuur en zelfregulering. Kenmerk van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie is dat de publiekrechtelijke taakuitvoering tezamen gaat met het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van accountants. Van een beroepsorganisatie van accountants kan daarom niet worden verwacht dat zij neutraal en onafhankelijk ten opzichte van de beroepsuitoefening staat. Daarbij bestaat het risico, dat de belangenbehartiging van accountants afbreuk kan doen aan het maatschappelijke belang.

Hierbij moet overigens worden bedacht dat het maatschappelijk belang lang niet altijd tegengesteld is aan de belangen van accountants. Accountants hebben belang bij een deugdelijke beroepsreglementering. Waarborgen voor onafhankelijkheid en kwaliteit zorgen voor betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de accountant.

Om de risico's van de verstrengeling van belangen tegen te gaan voorziet het wetsvoorstel in bestuurlijk toezicht door de minister van Financiën op de beroepsorganisatie. De minister van Financiën heeft op basis van het wetsvoorstel de volgende bevoegdheden:

1. *Informatieverplichtingen.* De minister kan het bestuur van de beroepsorganisatie verzoeken inlichtingen te verstrekken over zaken die de beroepsorganisatie aangaan. Tevens wordt de begroting en jaarrekening aan de minister gezonden. De begroting en de jaarrekening behoeven geen goedkeuring van de minister.
2. *Schorsing en vernietiging.* Besluiten van de beroepsorganisatie kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd, wanneer deze in strijd zijn met het recht of het algemeen belang.
3. *Goedkeuring van verordeningen.* Een groot aantal verordeningen behoeft goedkeuring van de minister. Dit betreft ondermeer de beroepsreglementering waarop het onafhankelijk toezicht van de AFM van toepassing is (externe accountants en accountantsorganisaties), verordeningen betreffende de financiën en de werkwijze van de beroepsorganisatie. Dit zijn alle verordeningen, genoemd in artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel, met uitzondering van de beroepsregels die niet de externe accountant betreffen.
4. Nadere voorschriften van het bestuur en de ledengroepbesturen kunnen aan de ministeriële goedkeuring worden onderworpen indien dit in het besluit tot goedkeuring is bepaald van de verordening waarin de bevoegdheid tot het stellen van nadere voorschriften is gedelegeerd.

De regeling voor het bestuurlijk toezicht in het wetsvoorstel is nagenoeg gelijk aan die in de WRA en de WAA. Afwijkend ten opzichte van de WRA en WAA is dat de goedkeuringvereiste wordt uitgebreid naar de verordeningen inzake de klachtprocedure

en de werkwijze van de beroepsorganisatie (artikel 19, tweede lid, onderdelen c en d). Onderdeel c betreft de verordening over de klachtprocedure tegen accountants en accountantskantoren. Abusievelijk is er bij de totstandkoming van de Wet tuchtrechtspraak accountants geen goedkeuring voor de verordening over de klachtprocedure voorgeschreven. Dat wordt in dit wetsvoorstel hersteld. Voor de verordening over de werkwijze van de organen van de beroepsorganisatie wordt goedkeuring vereist omdat deze verordening essentieel is voor het democratisch functioneren van de beroepsorganisatie. Voor de nieuwe verordeningen met betrekking tot de ledengroepen en de fondsen (artikel 19, tweede lid, onderdelen e en m) wordt eveneens goedkeuring vereist.

## **B. Artikelen**

### *Artikelen 2 en 3*

Deze artikelen regelen de instelling en taak van de beroepsorganisatie. De artikelen komen inhoudelijk overeen met de artikelen 1 van de WRA en 2 van de WAA.

### *Artikel 4*

Aan de organen van de beroepsorganisatie zijn de ledengroepen en het stafbureau toegevoegd ten opzichte van artikel 2 van de WRA en artikel 4 van de WAA. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de ledengroepen onderdeel zijn van de beroepsorganisatie.

Het stafbureau wordt genoemd omdat het een wezenlijk onderdeel van de beroepsorganisatie vormt dat een belangrijk deel van de dienstverlening ten behoeve van de beroepsorganisatie verricht.

### *Artikel 5*

Dit artikel bevat een generieke taakopdracht van de ledenvergadering. Dit betreft het vaststellen van de beroepsregels en het uitoefenen van toezicht op het bestuur. Andere artikelen bevatten meer specifieke taken van de ledenvergadering.

### *Artikel 6*

De drempel voor het bijeenroepen van een ledenvergadering op initiatief van de leden is ten opzichte van artikel 8 van de WRA en artikel 10 van de WAA, verhoogd van 40 leden naar 1% van de leden. Momenteel hebben de beroepsorganisaties NIVRA en NOVAA gezamenlijk ongeveer 20.000 leden. Dit betekent dat ongeveer 200 leden een initiatief voor een ledenvergadering moeten steunen. De verhoging van deze drempel wordt ingegeven door de wens dat het bijeenroepen van de ledenvergadering geen lichtvaardig instrument mag zijn. Immers de gehele beroepsgroep wordt verzocht ter vergadering te komen om een besluit te nemen. Daarnaast zal de nieuwe beroepsorganisaties veel meer leden hebben dan het NIVRA en de NOVAA afzonderlijk. Dit rechtvaardigt eveneens een hogere drempel.

### *Artikel 7*

Dit artikel is inhoudelijk gelijk aan de artikelen 13a van de WRA en 16 van de WAA. Hieraan is toegevoegd dat het personeel dat niet tevens lid is van de beroepsorganisatie, een besloten vergadering in beginsel bij kan wonen, tenzij de ledenvergadering anders beslist. Tevens wordt in het vierde lid geregeld dat het verslag van een besloten vergadering eveneens niet openbaar is.

#### *Artikelen 8 tot en met 10*

Deze artikelen zijn inhoudelijk gelijk aan de artikelen 17, tweede lid, tot en met 19 van de WRA en de artikelen 15, tweede lid, tot en met 17 van de WAA.

#### *Artikel 11*

Dit artikel bevat een algemene taakomschrijving van het bestuur. Deze taken werden ook geregeld in de artikelen 20, 21 en 55, vijfde lid, van de WRA en 22, 23 en 36, zesde lid, van de WAA.

#### *Artikel 12*

Dit artikel is inhoudelijk grotendeels gelijk aan de artikelen 3 van de WRA en 5 van de WAA. Het verschil is dat de bestuurssamenstelling in dit wetsvoorstel hybride is. Naast de bestuursleden die benoemd zijn door de ledenvergadering bestaat het bestuur ook uit afgevaardigden van de ledengroepbesturen. De bepalingen aangaande de benoeming en het rooster van aftreden (de leden 3 tot en met 5) zijn niet van toepassing op de afgevaardigden uit de ledengroepbesturen. Dit wil niet zeggen dat afgevaardigden uit ledengroepbesturen geen soortgelijke restricties kennen. Op grond van de benoemingstermijn van vier jaar voor een lid van het ledengroepbestuur (artikel 17, eerste lid), zal een afgevaardigde vanuit het ledengroepbestuur dan ook niet langer dan vier jaar deel kunnen uitmaken van het bestuur van de beroepsorganisatie. Een roulerend schema van aftreden is voor afgevaardigden uit de ledenvergadering niet nodig aangezien dat niet nodig is voor de continuïteit binnen het bestuur. Tevens kan de beroepsorganisatie nadere regels stellen in haar verordeningen.

#### *Artikel 13*

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de artikelen 10, 13 en 14, tweede lid, van de WRA en 12, 14 en 15, tweede lid, van de WAA.

#### *Artikelen 14 en 15*

Deze artikelen komen inhoudelijk overeen met de artikelen 6 en 9 van de WRA en 8 en 11 van de WAA.

#### *Artikelen 16 en 17!*

De artikelen 16 en 17 regelen de instelling van de ledengroepen. Zie voor een algemene toelichting daarop paragraaf 4.3.2 van de toelichting.

Artikel 16 bevat bepalingen over de instelling van de ledengroep. De ledenvergadering kan uitsluiten een ledengroep instellen op grond van de aard van de werkzaamheden van een groep accountants. De werkzaamheden van de aangesloten leden zullen dus altijd het onderscheid vormen tussen de ledengroepen. Hierbij moet gedacht worden aan een globale aanduiding van de werkzaamheden, bijvoorbeeld het werk als overheidsaccountant, openbaar accountant of accountant in business.

Het lidmaatschap van een ledengroep is niet verplicht. De accountant zelf dient zich hiervoor aan te melden bij het ledengroepbestuur. Voorwaarde om lid te worden is dat men de accountantswerkzaamheden verricht waarvoor de ledengroep is bedoeld.

De taken van een ledengroep zijn belegd bij het ledengroepbestuur. De enige taak die de ledengroep heeft is het benoemen van bestuurders. Artikel 17, tweede lid, geeft een algemene taakomschrijving van het ledengroepbestuur. Hierin wordt tot uitdrukking gebracht dat de specifieke belangenbehartiging ten behoeve van de

ledengroep het primaire doel van een ledengroep is. Het adviseren van het bestuur is hiervan een belangrijk onderdeel. Overigens biedt artikel 19, tweede lid, onderdeel e, de ruimte om bij verordening de taken en bevoegdheden nader van de ledengroepbesturen nader in te vullen.

Voor de taakuitvoering van de ledengroepbesturen geldt dat zij hiervoor ondersteund kan worden door het stafbureau van de beroepsorganisatie.

#### *Artikel 18*

Deze bepaling heeft betrekking op het stafbureau. Het stafbureau staat ten dienste van alle organen van de beroepsorganisatie, dus ook de ledenvergadering en de ledengroepen. De directeur heeft de dagelijkse leiding binnen het stafbureau. Het bestuur bepaalt vanwege haar bestuurstaak het beleid en de werkzaamheden van het stafbureau.

Het personeel van de beroepsorganisatie is werkzaam bij het stafbureau en wordt door het bestuur aangenomen op basis van een overeenkomst naar burgerlijk recht. Deze bepaling komt overeen met de artikelen 7, eerste lid, van de WRA en 9, eerste lid, van de WAA.

#### *Artikel 19*

Dit artikel regelt de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen. Het eerste lid geeft daarbij de meer algemene bevoegdheid dat de ledenvergadering verordeningen kan vaststellen die zij in het kader van de taakuitoefening van de beroepsorganisatie nodig acht.

Het tweede lid bevat de onderwerpen waarover de ledenvergadering in ieder geval verordeningen moet vaststellen. In de WRA en de WAA zijn deze onderwerpen op verschillende plaatsen geregeld. Omwille van de overzichtelijkheid worden deze onderwerpen nu in één artikel opgenomen. Ten opzichte van de WRA en de WAA zijn de onderdelen e en m van het tweede lid, nieuw. Onderdeel e betreft de verordeningen over het instellen en opheffen van de ledengroepen, alsmede over de taken en bevoegdheden van de ledengroepbesturen. Onderdeel m betreft de mogelijkheid tot het instellen van fondsen. De ledenvergadering kan fondsen instellen met het oog op een specifiek doel ten dienste van de leden. Dit creëert onder meer de mogelijkheid om een fonds in te stellen van het surplusvermogen van de NOVAA. Bij de fusie heeft de NOVAA een onevenredig groot vermogen ten opzichte van de NIVRA. Dit vermogen zal in een fonds worden opgenomen dat bestemd is voor activiteiten ten behoeve van de accountants die voor het MKB werkzaamheden verrichten.

Het derde lid regelt dat het stellen van nadere voorschriften gedelegeerd kan worden aan het bestuur. Dit komt overeen met de artikelen 19, zesde lid van de WRA en 24, zesde lid, van de WAA. Hieraan is toegevoegd dat delegatie aan het ledengroepbestuur ook mogelijk is.

Het vierde lid regelt dat de verordeningen de marktwerking niet onnodig mogen beperken. Deze bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen in navolging van artikel 80, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Hiermee wordt tot uiting gebracht dat de bepalingen van de verordeningen proportioneel moeten zijn met betrekking tot het doel. Verordeningen die accountants verplichten om aan zeer zware eisen te voldoen kunnen een te zware last vormen voor met name de accountants die werkzaam zijn in kleine kantoren. Door deze bepaling op te nemen in de wet kan de minister van Financiën goedkeuring voor een verordening weigeren wanneer de verordening de marktwerking onevenredig belemmert.

Het vijfde lid is gelijkkluidend aan de artikel 19, derde lid, van de WRA en artikel 24, zesde lid, van de WAA.

#### *Artikel 20*

Dit artikel is gelijk aan de artikelen 18, tweede lid, van de WRA en 21, tweede lid, van de WAA.

#### *Artikel 21*

Met de komst van de Wta zijn naast de beroepsregels van de beroepsorganisaties ook bij en krachtens de Wta beroepsregels vastgesteld voor externe accountants. Dit betreft onder meer regels met betrekking tot het stelsel van kwaliteitsbeheersing en onafhankelijkheidsregels. De wetgever heeft er destijds bewust voor gekozen dat zowel bij of krachtens de Wta deze regels kunnen worden gesteld en dat de beroepsorganisaties ten aanzien van dezelfde onderwerpen ook regels kunnen stellen. Hierdoor kan er een conflict ontstaan tussen de regelgeving van het Rijk en de regelgeving van de beroepsorganisatie. Om mogelijke onduidelijkheden omtrent de geldigheid van regelgeving te voorkomen regelt dit artikel de hiërarchie tussen de regelgeving van het Rijk en de beroepsorganisatie. Hierbij is aangesloten bij de bepalingen hieromtrent in de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet. Enerzijds mogen de verordeningen van de beroepsorganisatie de regels die door het Rijk zijn gesteld aanvullen (artikel 21, eerste lid). De beroepsorganisaties behouden dus het recht beroepsregels op te stellen over onderwerpen die ook van Rijksweg worden gesteld. Deze mogen echter niet dezelfde materie regelen of daarmee in strijd zijn. Verordeningen die hetzelfde regelen als de wet, amvb en ministeriële regeling, of daarmee in strijd zijn, zijn van rechtswege vervallen (artikel 21, tweede lid). Dit lid regelt het juridische gevolg.

#### *Artikel 22*

Dit artikel betreft de bevoegdheid tot het indienen van verordeningen. Zie ook paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting. De twee maandentermijn voor de publicatie van ontwerpverordeningen en de reactieperiode van drie weken blijft gelijk aan de artikelen 23, eerste lid, van de WRA en 24, eerste lid, van de WAA. De publicatie van ontwerpverordeningen geschiedt van bestuurswege. Deze publicatie van bestuurswege en de daarvoor geldende termijnen geldt ook voor initiatief ontwerpverordeningen van leden.

In het voorstel wordt bepaald dat publicatie op elektronische wijze plaats vindt. Momenteel vindt dit op basis van de onderliggende amvb plaats in de Staatscourant. Vanwege modernere communicatiemiddelen is dit niet langer noodzakelijk. Elektronische publicatie, bijvoorbeeld door middel van een website, is voldoende om ontwerpverordeningen bekend te maken. Voorwaarde hierbij is dat de publicatie vrij toegankelijk en kenbaar moet zijn zodat er wel sprake is van een effectieve publicatie. Het doel van deze bepaling is immers dat belanghebbenden de gelegenheid hebben op de verordeningen te reageren.

#### *Artikel 23*

De bekendmaking van verordeningen geschiedt door plaatsing in de Staatscourant. Dit komt overeen met de bepalingen in de artikelen 23, tweede lid van de WRA en 23, eerste lid van de WAA, alsmede de daarop berustende algemene maatregel van bestuur. Verordeningen die de goedkeuring van de minister behoeven, worden niet



voorafgaand aan de goedkeuring gepubliceerd. Dit wordt geregeld in de bepalingen omtrent de goedkeuring (artikel 53, derde lid).

#### *Artikelen 24 en 25*

Deze bepalingen zijn gelijk aan de artikelen 22a tot en met 22c van de WRA en 3a tot en met 3c van de WAA.

#### *Artikel 26-31*

De financiële bepalingen blijven nagenoeg gelijk aan de financiële bepalingen in paragraaf 5 van de WRA en paragraaf 5 van de WAA. Wijziging ten opzichte van artikel 25 van de WRA is dat het boekjaar van 1 januari tot 31 december loopt. Artikel 31 is technisch aangepast aan de bepalingen omtrent het dwangbevel in afdeling 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikel 32*

Het eerste, tweede, vierde en vijfde lid zijn inhoudelijk gelijk aan de artikelen 55, eerste tot en met vijfde lid, van de WAA en 36, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, van de WAA.

Het derde lid bepaalt dat het register vermeldt of de accountant bevoegd is wettelijke controles in de zin van de Wta uit te voeren. Deze bepaling regelt hiermee inhoudelijk hetzelfde als artikel 36, derde lid, van de WAA. Het verschil is dat niet langer wordt aangesloten bij de wettelijke controles op grond van artikel 293, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, maar bij de wettelijke controles, bedoeld in artikel 1, onderdeel p, van de Wta. Inhoudelijk maakt dit niet veel verschil, omdat de eerder genoemde controle ook wordt genoemd in de bijlage bij artikel 1 van de Wta. Door aan te sluiten bij het begrip wettelijke controle wordt duidelijk gemaakt dat degene die de controles, bedoeld in artikel 293, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet mag uitvoeren ook niet de overige wettelijke controles, die even belangrijk zijn, mag uitvoeren.

Het derde lid komt overeen met artikel 36 van de WAA omdat er nog een groep AA-accountants is die nog niet volledig controlebevoegd is. Dit is een beperkte groep die al voor 1993 AA was en zich niet heeft laten bijscholen om te voldoen aan de eindtermen om de wettelijke controles uit te mogen voeren. Deze beperkte groep zal ook in het nieuwe accountantsregister worden opgenomen.

Tevens dient het derde lid om het voor de toekomst mogelijk te maken dat er meerdere specialisaties zijn binnen het accountantsberoep. Op dit moment worden alle AA's en RA's opgeleid om wettelijke controles te kunnen uitvoeren. Veel accountants, waaronder de MKB-accountants, verrichten deze werkzaamheden nooit, maar volgen daarvoor nu wel de opleiding. Door in het register op te nemen of iemand wettelijke controles mag uitvoeren, wordt er ruimte gecreëerd om in de toekomst te differentiëren in opleiding en deze opleiding nader toe te spitsen op de daadwerkelijke werkzaamheden van de accountant. Zie verder de toelichting in paragraaf 4.2, de laatste twee alinea's.

In het zesde lid is een delegatiegrondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels over het register te stellen. Hierbij kan gedacht worden aan gegevens die in het register worden vermeld. Dit betreft onder meer de gespecificeerde titels die een accountant op grond van artikel 37 mag voeren. Dit kunnen ook regels betreffen over mogelijk elektronische publicatie van bepaalde gegevens uit het register zodat het register eenvoudiger te raadplegen is.

#### *Artikel 33*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 56 van de WRA en 37 van de WAA.

#### *Artikel 34*

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de artikelen 58 en 60, eerste, derde en vierde lid, van de WRA, en 38 en 45, eerste, derde en vierde lid, van de WAA.

#### *Artikel 35*

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de artikelen 59 van de WRA en 44 van de WAA.

#### *Artikel 36*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 62 van de WAA en 47 van de WAA.

#### *Artikel 37*

Dit artikel regelt de bescherming van de titel accountant. Zie over de bescherming van de beroepstitel en de mogelijkheid tot vaststellen van specificaties (vierde lid), paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting. Redactioneel is aangesloten bij de artikelen 58a en 58b van de WRA, en 40 en 41 van de WAA. De artikelen 58c van de WRA en 43 van de WAA worden in het wetsvoorstel achterwege gelaten omdat deze artikelen nog niet zijn toegepast en daarom ook niet langer nodig lijken. De titels RA en AA blijven op grond van dit artikel, vallen onder de bescherming van de beroepstitel. De titels RA en AA zijn een afkorting van een toevoeging ten opzichte van de titel accountant.

#### *Artikel 38*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 33 van de WRA en 51 van de WAA.

#### *Artikel 39*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 63 van de WRA en 48 van de WAA.

#### *Artikel 40*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 65 van de WRA en 50 van de WAA. Voor een doorhaling in het register geldt dat dit op elektronische wijze gepubliceerd moet worden. Een voorbeeld van elektronische publicatie is een publicatie op de website van de beroepsorganisaties die vrij toegankelijk is.

#### *Artikel 41*

De eerste twee leden van dit artikel komen overeen met de bepalingen in de artikelen 64, van de WRA en 49 van de WAA. Het derde en vierde lid sluiten aan bij hetgeen wordt bepaald in artikel 39, eerste lid, onderdelen e en f van dit wetsvoorstel. Wanneer een inschrijving is doorgehaald vanwege een tuchtrechtelijke maatregel of wanbetaling van de contributie, dan past daarbij ook een verbod op herinschrijving totdat de sanctie is opgeheven of aan de betalingsverplichting is voldaan.

#### *Artikelen 42 tot en met 44*

Deze artikelen komen overeen met de artikelen 66, 67 en 68 van de WRA en 53, 54 en 55 van de WAA. De artikelen 66a van de WRA en 53a van de WAA over het beroepsprofiel van de accountant zijn opgenomen in artikel 19, tweede lid, onderdeel k, van dit wetsvoorstel.

*Artikelen 45 tot en met 50* Deze artikelen betreffen de Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA). Deze commissie heeft nu een grondslag in de artikelen 69 tot en met 78 van de WRA en 56 en 57 van de WAA. De commissie is een zelfstandig bestuursorgaan en valt onder de reikwijdte van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). De betreffende bepalingen in de WRA en de WAA zijn echter nog niet geheel aan de Kaderwet zbo's aangepast, hetgeen in dit wetsvoorstel wel is gedaan.

Omdat in de bepalingen in de WRA wel al rekening was gehouden met het ontwerp van de Kaderwet zbo's betreffen de wijzigingen uitsluitend het achterwege laten van een aantal bepalingen. In het onderstaande overzicht wordt aangegeven welke bepalingen dit betreft.

- Artikel 70, tweede tot en met vijfde lid, van de WRA aangaande de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan en nevenfuncties van de bestuursleden is geregeld in de artikelen 12 en 13 van de Kaderwet zbo's.
- Artikel 71 van de WRA aangaande de bezoldiging en schadeloosstelling is geregeld in artikel 14 van de Kaderwet zbo's.
- Artikel 72 van de WRA, met betrekking tot het bestuurlijk toezicht is geregeld in artikel 11 van de Kaderwet zbo's.
- Artikel 73 van de WRA aangaande begroting is geregeld in artikel 27 van de Kaderwet zbo's.
- Artikel 74 van de WRA aangaande het jaarverslag is geregeld in artikel 18 van de Kaderwet zbo's.
- Artikel 75 van de WRA aangaande de informatieverplichtingen aan de minister van Financiën is geregeld in artikel 20 van de Kaderwet zbo's.
- De artikelen 76 en 77 van de WRA met betrekking tot de vernietiging en voorziening bij taakverwaarlozing is geregeld in de artikelen 22 en 23 van de Kaderwet zbo's.

In artikel 46 worden enkele bevoegdheden van de CEA nader uitgewerkt, die vooralsnog alleen impliciet besloten liggen in de taken die de CEA heeft in de artikelen 69 van de WRA en 56 van de WAA,

Het eerste lid betreft de verplichting tot het verstrekken van de informatie die de CEA nodig heeft om te kunnen bepalen of de opleiding of praktijkstage nog voldoet aan de eindtermen.

Het tweede lid betreft de bevoegdheid van de CEA om voorwaarden te verbinden aan de aanwijzing van een opleiding. Het kan soms wenselijk zijn dat de CEA aan de aanwijzing nadere verplichtingen verbindt. Deze voorschriften kunnen naast de eindtermen geen aanvullende voorwaarde vormen voor het aanwijzen van een opleiding en kunnen in die zin het verlenen van een aanwijzing niet blokkeren.

Het derde lid betreft de bevoegdheid tot het intrekken van de aanwijzing wanneer de aangewezen opleiding niet voldoet aan de eindtermen voor de accountantsopleiding. De bevoegdheden in het tweede en derde lid betreffen uitsluitend de opleidingen die niet zijn geaccrediteerd door het Nederlands Vlaams Accreditatieorgaan (NVAO). Ten aanzien van de getoetste praktijkstage die niet voldoet aan de eindtermen regelt het vierde lid dat het CEA een aanwijzing kan geven over de uitvoering van de praktijkstage. Betrokkenen zijn gehouden deze aanwijzing in acht te nemen.

#### *Artikel 51*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 22 van de WRA en 3 van de WAA.

#### *Artikel 52*

Dit artikel komt overeen met de artikelen 32 van de WRA en 35 van de WAA. De informatieplicht wordt uitgebreid met de verplichting tot het toezenden van de begroting. De begroting noch het jaarverslag behoeven goedkeuring van de minister van Financiën.

#### *Artikel 53*

Dit artikel regelt de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van verordeningen en nadere voorschriften. Zie verder paragraaf 4.4 voor een nadere toelichting. Omwille van de overzichtelijkheid worden alle goedkeuringsbevoegdheden van de minister van Financiën ten aanzien van verordeningen en nadere voorschriften in dit artikel geregeld. Voor het overige komt dit artikel overeen met de artikelen 30 van de WRA en 33 van de WAA.

#### *Artikel 54*

Dit artikel is gelijk aan de artikelen 31 van de WRA en 34 van de WAA. De bepaling dat het bestuur van de beroepsorganisatie het achterwege blijven van een vernietiging na een schorsing bekend moet maken komt te vervallen. Omdat zowel het besluit tot schorsing als tot vernietiging bekend moet worden gemaakt in de Staatscourant is het voldoende kenbaar of de verordening van toepassing is. Uiteraard kan het bestuur desgewenst hierover altijd uit eigen beweging een persbericht doen uitgaan.

#### *Artikelen 55 en 56*

De straf- en opsporingsbepalingen komen overeen met de artikelen 107 en 107a van de WRA, en 43 en 99 van de WAA.

#### *Artikel 57*

Dit artikel is gelijk aan de artikelen 34 van de WRA en 52 van de WAA.

#### *Artikel 59*

In deze consultatieversie van het wetsvoorstel zijn de technische aanpassingswijzigingen nog niet opgenomen. Deze wijzigingen van de Wta betreffen daarom uitsluitend andere inhoudelijke wijzigingen.

#### **A**

In artikel 1, eerste lid, onderdeel l, worden herverzekeraars als organisatie van openbaar belang toegevoegd. Dit is in overeenstemming met artikel 2, onderdeel 13 van de richtlijn nr. 2006/43/EG die alle verzekeringsondernemingen in de zin van artikel 2, eerste lid, van richtlijn nr. 91/674/EEG als organisatie van algemeen belang aanmerkt. Hieronder vallen ook herverzekeraars.

#### **B**

In verband met het vervangen van de Mediawet door de Mediawet 2008 wordt de verwijzing in de bijlage aangepast.

De verwijzing naar artikel 49, vierde lid van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) vervalt, omdat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank op grond van artikel 49,

derde lid, van de Wet SUWI accountants in dienst hebben gesteld die op grond van dat artikel voldoen aan de door de Wta gestelde eisen.

Artikel 5, tweede lid, van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen juncto artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden toegevoegd aan de bijlage omdat het kapitaalvennootschappen betreft die hun werkzaamheden geheel of nagenoeg geheel in Nederland verrichten en het belang voor het maatschappelijk verkeer vergelijkbaar is met dat van naamloze vennootschappen waarvan de controle van de financiële verantwoording ook als wettelijke controle is aangemerkt.

#### *Artikelen 61 tot en met 64*

Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de beroepsverenigingen NIVRA en NOvAA worden samengevoegd. In juridische zin houden deze beroepsverenigingen op te bestaan. Met het oog op een soepele overgang naar de nieuwe organisatie wordt in deze paragraaf het overgangsrecht van het NIVRA en de NOvAA naar de nieuwe beroepsorganisaties geregeld.

Artikel 61, eerste lid, regelt daaromtrent dat de nieuwe beroepsorganisatie rechtsopvolger onder algemene titel is. Dit houdt in dat alle rechten en verplichtingen die de huidige beroepsorganisaties hebben, overgaan op de nieuwe beroepsorganisatie. Dit betreft onder meer het vermogen, de bezittingen, de debiteuren en crediteuren. Ook gerechtelijke en andere procedures van derden die door of tegen de huidige beroepsorganisaties zijn aangespannen zullen overgaan op de nieuwe beroepsorganisaties. Dit geldt ook voor tuchtprocedures tegen de huidige RA's of AA's. Artikel 61, tweede lid, regelt dat het personeel in dienst van het NIVRA en de NOvAA overgaat op de nieuwe beroepsorganisatie.

Artikel 62 regelt een aantal praktische zaken die met de overgang te maken hebben. De oude besturen van het NIVRA en de NOvAA zullen gezamenlijk het eerste tijdelijke bestuur van de beroepsorganisatie vormen. Binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet dient er een ledenvergadering te worden belegd waarin een nieuw bestuur wordt benoemd. Dat bestuur kan bestaan uit de oud-bestuursleden, maar deze moeten daarvoor wel opnieuw worden gekozen.

Tevens stelt de ledenvergadering de begroting vast voor het lopende en eventueel ook het komende boekjaar. Overigens is er ook een mogelijkheid dat er op deze ledenvergadering ook nieuwe verordeningen worden vastgesteld. Dit is echter niet persé noodzakelijk.

Het vierde lid regelt dat het bestuur ten aanzien van de werkwijze van de ledenvergadering voorzieningen kan treffen, voor zover daar bij wettelijk voorschrift niet in is voorzien. Zo kunnen zich omtrent de werkwijze van de ledenvergadering verschillen bestaan tussen de werkwijze van de NIVRA en de NOvAA. Voor de nieuwe organisatie kan het onduidelijk zijn welke werkwijze dient te worden toegepast. In een dergelijk geval kan het bestuur voorzien in een adequate oplossing.

De verordeningen van de NIVRA en de NOvAA blijven van kracht tot uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Hiermee wordt de beroepsorganisatie de benodigde tijd gegeven de verordeningen aan te passen aan de nieuwe situatie. Deze twee jaar wordt bekort wanneer de verordening tussentijds wordt ingetrokken of gewijzigd. Wanneer een bestaande verordening is gewijzigd, wordt deze gerekend als een verordening van de beroepsorganisatie en is de termijn van twee jaar niet langer van toepassing.

Artikel 63 regelt de overgang van alle AA's en RA's naar het nieuwe accountantsregister. Zij hoeven daardoor niet opnieuw een aanvraag tot inschrijving te doen.

Artikel 64 regelt de overgang van de oude naar de nieuwe accountantstitel. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 4.2. De titels RA en AA blijven op grond van artikel 39, tweede lid, vallen onder de bescherming van de beroepstitel, omdat deze titels een afkorting en afgeleide zijn van de titel accountant.

De Minister van Financiën,