

Vergaderjaar 1991-1992

22 313

Voorstel van wet van het lid Schartman c.s. tot wijziging van de Wet op de Registeraccountants en de Wet op de Accountants-Administratie-consulenten (wijziging in verband met de invoering van de Achtste Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het vennootschapsrecht)

Nr. 7

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 24 maart 1992

De vaste Commissie voor economische zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

INHOUD

Inleiding	2
Implementatie Achtste Richtlijn	5
Erkenning buitenlandse hoger onderwijsdiploma's	7
Opleidingseisen	8
Overgangsmaatregel	11
Beroepsorganisaties	15
Diversen	18
Artikelen	18

¹ Samenstelling:

Leden: Van Dis (SGP), Spieker (PvdA), Lansink (CDA), Gerritse (CDA), Van Erp (VVD), Van der Linden (CDA), Van Iersel (CDA), ondervoorzitter, Blaauw (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Schartman (CDA), Tommel (D66), Vos (PvdA), voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Feenstra (PvdA), Ter Veer (D66), Lonink (PvdA), G. de Jong (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmøller (Groen Links) en Kersten (PvdA).
Plv. leden: E. van Middelkoop (GPV), Huys (PvdA), Van Vlijmen (CDA), Mateman (CDA), Van Rey (VVD), Van der Hoeven (CDA), Wolters (CDA), Te Veldhuis (VVD), De Korte (VVD), Huibers (CDA), Schimmel (D66), Vermeend (PvdA), Van Houwelingen (CDA), Verspaget (PvdA), Reitsma (CDA), Akkerman (PvdA), J.H. van den Berg (PvdA), Ybema (D66), Leerling (RPF), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA) en Willems (Groen Links).

INLEIDING

De leden van de CDA-fractie zeiden het op prijs te stellen dat in het onderhavige wetsvoorstel de huidige organisaties van NIVRA en NOvAA als zodanig duidelijk herkenbaar blijven. Naar het oordeel van deze leden ontstaat aldus een draagvlak om het implementatieproces verder vorm te geven. Dit was naar hun oordeel ook de bedoeling van de motie-Vos (21 800 XIII nr. 78) en de lijn die de CDA-fractie in lengte van jaren heeft gevolgd. Deze leden waren evenwel van oordeel dat sinds de motie-Vos door de Kamer is aanvaard in het Europese vlak wel het een en ander is gebeurd. Allereerst wezen deze leden op het Francovich-arrest van het Hof te Luxemburg waardoor het belang van een nauwkeurige implementatie nog een eens extra dimensie heeft gekregen. Een belang dat door de initiatiefnemers, tot genoegen van de leden van de CDA-fractie, ook reeds was geconstateerd.

De initiatiefnemers van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Registeraccountants (RA's) en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (AA's) stellen dat de overeenkomst tussen beide beroepsgroepen een goede eerste stap kan betekenen naar integratie van de twee accountantswetten. Dat was eveneens verwoord in de motie-Vos c.s.

De leden van de PvdA-fractie stelden derhalve de vraag of de aanpassing van beide wetten dan beschouwd moet worden als tijdelijke wetgeving. In feite zou aan onderdelen van de wetwijziging (bijvoorbeeld aan de totstandkoming van twee publiekrechtelijke organisaties) een zogenoemde horizonbepaling verbonden moeten worden, opdat er een duidelijk tijdstip voor de verder integratie in het verschiet ligt.

De leden van de PvdA-fractie gingen ervan uit dat er grote verschillen bestaan tussen de beide beroepsgroepen, zowel qua opleiding als marktbediening. Toch vroegen deze leden zich af of deze verschillen alleen gerespecteerd kunnen worden door handhaving van twee afzonderlijke wettelijke regelingen.

Ook vroegen deze leden of de initiatiefnemers van het wetsvoorstel Schartman c.s. nog eens kort uiteen kunnen zetten wat de belangrijkste afwijkingen zijn van dit wetsvoorstel van het Kabinet.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling en interesse kennis genomen van het initiatiefvoorstel zoals dat door collega Schartman c.s. is ingediend. Het wetsvoorstel beoogt primair de implementatie van de Achtste EEG-richtlijn door middel van adequate wetgeving hier te lande ten behoeve van het accountantsberoep. Het initiatiefvoorstel is naar het voorlopige oordeel van deze leden een goede manier om de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal unaniem aangenomen motie-Vos c.s. inzake de vereiste wetgeving op het terrein van het accountantsberoep vorm te geven. De noodzaak om op korte termijn tot wetgeving te komen is naar hun oordeel evident. De termijn tot implementatie is ruim overschreden. De aanpassing van de Nederlandse wetgeving zou immers reeds uiterlijk per 1 januari 1990 moeten zijn geschied. Ter zake is namelijk al vanaf medio 1991 een procedure aanhangig bij het Europese Hof, waarbij ons land in gebreke wordt gesteld. In de tweede plaats verliezen de Accountant-Administratieconsulenten, zijnde een van de belanghebbenden in de marktsector, door het lange tijdsverloop onnodig werkterrein sedert de invoering van de Vierde en Zevende EEG-richtlijn hier te lande, als gevolg van de blijvende rechtsonzekerheid. Bovendien wordt door de onzekerheid over de uiteindelijke wettelijke vormgeving van zowel het accountantsberoep als het daarvoor meest wenselijke opleidingssysteem, als over de vereiste overgangsregelingen daarbij, een goede en optimale werkwijze niet bevorderd. Dat werd door deze leden betreurd.

Het initiatiefvoorstel vormt een welkome bijdrage aan de discussie omdat naar de mening van de leden van de VVD-fractie op korte termijn een adequate oplossing in het vooruitzicht wordt gesteld, die zowel voldoet aan de verlangens van de Europese regelgeving, als aan de noodzaak die door de marktpartijen terzake wordt gezien, als aan de vereiste onderwijskundige infrastructuur die dient tot waarborg van het algemeen erkende hoge niveau van het accountantsberoep. Bovendien dient hierbij te worden aangetekend dat de hardnekkige pogingen van de regering om meer te doen dan de Achtste Richtlijn vereist, met name door de invoering te koppelen aan de stroomlijning van het accountantsberoep, tot nu toe alleen tot vertraging hebben geleid en uiteindelijk de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot het nemen van haar eigen verantwoordelijkheid door middel van het gebruik van het recht van initiatief hebben aangezet. De leden van de fractie van de VVD waren dan ook van oordeel dat spoedige afhandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal zou moeten worden bevorderd, al dan niet tezamen met het wetsvoorstel 22 470, nog voor het zomerreces. Gaarne vernamen deze leden daarover de mening van de initiatiefnemers.

Deze leden hadden met instemming en voldoening, maar ook enigszins verrast, kennis genomen van de inhoud van de overeenkomst tussen het NIVRA en de NOvAA, die primair in hun belangen zijn getroffen als gevolg van het uitblijven van vereiste wetgeving op het gebied van het accountantsberoep. Zij meenden dan ook dat, nu het initiatief door beide belangrijke organisaties wordt ondersteund een spoedige aanpak wenselijk zou zijn. Bovendien, zo was hen gebleken, zijn de organisaties van het betrokken bedrijfsleven, zoals KNOV, NCOV en NCW het met de strekking en opzet van het wetsvoorstel eens. Deze organisaties vertegenwoordigen de afnemers van de accountantsdiensten. Op het allerlaatste moment ontvingen de leden een brief van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW waarin een dringende oproep wordt gedaan om via arbitrage te komen tot een optimale voor het maatschappelijk verkeer aanvaardbare oplossing. De leden van de VVD-fractie zagen deze brief als een steunbetuiging aan hun compromisvoorstel.

Zelden zal het voorkomen, zo brachten deze leden naar voren, dat een initiatiefwetsvoorstel kan rekenen op een zo brede maatschappelijke steun. Dit riep voor hen de vraag op, die zij aan de initiatiefnemers voorlegden, of het hun bekend was of er, afgezien van de regering, één of meerdere maatschappelijke relevante groepen zijn die het initiatiefwetsvoorstel niet zouden zien als de oplossing voor de aan de orde zijnde problematiek.

Tenslotte brachten deze leden naar voren dat, gezien het feit dat de door de regering voorgestane stroomlijning noch door de markt wordt gedragen noch aan tijdslimieten is gebonden het initiatiefvoorstel, afgezien van de opmerkingen die hierna nog worden gemaakt, als een afdoende vertaling moet worden beschouwd van de inhoud en de strekking van de motie-Vos c.s. van 27 juli 1991.

Deze leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel Schartman c.s. Met name ten aanzien van de overgangsregeling, het publiekrechtelijke karakter van de NOvAA en het NIVRA en de functieafbakening tussen beide accountantsberoepen hadden de leden van de fractie van D66 een aantal vragen en opmerkingen.

De leden vroegen zich af of via de voorliggende initiatiefwet geheel wordt tegemoet gekomen aan de Kamerbreed gesteunde motie-Vos c.s., die op 27 juni 1991 is ingediend. Met name is het moeilijk voor te stellen op welke wijze deze initiatiefwet kan worden gezien als een eerste stap

naar de integratie van de twee accountantswetten. De hier aan het woord zijnde leden zouden dan ook graag vernemen op welke wijze de initiatiefnemers vinden dat dit wetsvoorstel hiertoe bijdraagt.

Een groep initiatiefnemers die niet gelukkig is met de besluitvorming binnen het bestuur van de NOvAA met betrekking tot de accountantwetgeving, wijst in een brief van 18 februari jl. aan de leden van de Tweede Kamer, op het feit dat het loskoppelen van de stroomlijning haaks staat op de door de ledenvergadering vastgestelde beleidsnota voor de periode 1990-1993. Daarnaast vragen ook het VNO en NCW meer duidelijkheid en doorzichtigheid, voor met name de gebruikers van accountantsdiensten van middelgrote ondernemingen, omtrent het naar elkaar toegroeien van de beide organisaties van accountants en een waarborg dat gedrags- en beroepsregels met betrekking tot de wettelijke controle van de beide beroepsgroepen gelijk zijn. Het door de beroepsorganisaties opgerichte overlegorgaan is volgens het VNO en NCW geen waarborg voor een goede onderlinge afstemming. Verder is in de werkgroepen Nicaise en Geelhoed over de accountantswetten en aanpassing daarvan aan de Achtste EEG-richtlijn gesproken over stroomlijning en ook verschillende initiatiefnemers hebben in de loop der jaren ingestemd met stroomlijning, maar in het voorliggende ontwerp voor wetswijziging is daar nauwelijks iets van terug te vinden. De leden van de fractie van D66 wilden op bovenstaande graag commentaar hebben.

In het convenant tussen het NIVRA en de NOvAA is afgesproken dat de overheid zich beperkt tot het aanwijzen van de bevoegdheid tot het uitvoeren van wettelijke controles, waarbij de bevoegdheid van de AA's is beperkt tot de kleine en middelgrote ondernemingen. De leden van de fractie van D66 wilden graag weten of de AA's die voldoen aan de Achtste EEG-richtlijn niet de mogelijkheid hebben om via het Europese Hof de wettelijke bevoegdheid te krijgen om controles uit te voeren bij grote bedrijven.

De leden van de fractie van de SGP spraken hun waardering uit voor het initiatiefvoorstel waarin de noodzakelijke aanpassing van de Nederlandse wetgeving op het gebied van de wettelijke controle, zoals neergelegd in de Achtste Europese Richtlijn van 1984, wordt geregeld. Deze leden hadden geen behoefte aan een uitgebreide beschouwing – daarvoor geeft de memorie van toelichting ampele ruimte – doch wilden wel kwijt dat het wel heel erg lang geduurd heeft voordat de beide beroepsorganisaties, het NIVRA en de NOvAA, via het in juni 1991 getekende convenant, elkaar hebben kunnen vinden. In grote lijnen konden de hier aan het woord zijnde leden zich vinden in het wetsvoorstel. Dit te meer nu in het advies van de Raad van State een aantal wijzigingen zijn voorgesteld die door de initiatiefnemers zijn overgenomen. Zij wezen o.a. op het wegnemen van mogelijke discriminatie met betrekking tot buitenlandse aanbieders, op het laten vervallen van het begrip «certificerend accountant», waardoor voor de vragers geen verwarring kan ontstaan omdat alleen de vertrouwde beroepstitels RA en AA worden gehandhaafd, alsmede op de aanwijzing van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven als beroepsmogelijkheid in tweede instantie.

Deze leden wezen er nog op dat een snelle verwerking van de Achtste Richtlijn in de Nederlandse wetgeving zonder meer noodzakelijk is. Niet alleen gezien het feit dat tegen Nederland al een procedure is aangespannen door de Europese Commissie in verband met het tijdsverloop, maar ook om mogelijke schadevergoedingen die door het niet implementeren van de richtlijn door belanghebbenden zouden kunnen worden geëist te voorkomen. De snelle invoering wordt met name bevorderd door de zeer brede steun die ook blijkens de binnen gekomen commentaren voor het initiatiefvoorstel is verkregen. Slechts de grote werkgevers

– in het algemeen geen cliënten van de AA's – laten een ambivalent geluid horen, alhoewel ook zij pleiten voor een adequate oplossing voor het midden- en kleinbedrijf. Dat de tweedeling in stand blijft, vloeit voort uit de realiteit van vandaag. Juist het streven van de regering tot stroomlijning en deregulering – hoezeer op zichzelf ook nastrevenswaard – heeft de vertraging in de implementatie veroorzaakt. Is overigens het feit dat de Vierde en de Zevende Richtlijn reeds zijn verwerkt een mogelijke hindernis in de toepassing van de ruime overgangsregeling die in de Achtste Richtlijn is opgenomen? Hun indruk was van niet, maar helderheid is op dit punt vereist. Er waren volgens de leden van de fractie van de SGP een aantal kanttekeningen en vraagpunten die wel de nodige aandacht verdienen.

De leden van de fractie van de SGP wilden met hun opmerkingen onderstrepen dat naar hun oordeel het initiatiefwetsvoorstel, mogelijk aangepast met wenselijke of zelfs noodzakelijke wijzigingen, verdient het Staatsblad te bereiken. Zij gingen er daarbij van uit dat de minister van Economische Zaken con amore het voorstel van zijn contra-seign zal voorzien.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel. Terzake van de implementatie van de Achtste EEG-richtlijn hadden de initiatiefnemers een andere visie getoond dan de minister in het wetsvoorstel met betrekking tot de accountantswet (Kamerstuk 22 470), zo constateerden deze leden. Zij waardeerden het feit dat het initiatiefwetsvoorstel kan rekenen op de steun van de beide beroepsgroepen (AA's en RA's). Zij meenden dat dit een pluspunt was van het onderhavige wetsvoorstel.

IMPLEMENTATIE ACHTSTE EEG-RICHTLIJN

Bij onjuiste implementatie, aldus de leden van de CDA-fractie, kan voortaan niet alleen de Staat aansprakelijk worden gesteld door accountants die een opdracht verliezen aan een collega met een in hun ogen onvolwaardig diploma, maar ook wanneer art. 63 van de ontwerp Vijfde Richtlijn eindelijk wordt geïmplementeerd, door iedere belanghebbende die schade lijdt door het feit dat de controle heeft plaatsgevonden door een controleur die niet aan de eisen van de richtlijn voldoet. Niet alleen, het Francovich-arrest maar ook de brief van M. Bangemann, vice-president van de Europese Commissie, d.d. 22 januari 1992, moet bij de verdere vormgeving van de onderhavige wetgeving dan ook de volle aandacht krijgen. In deze brief wordt, zo vervolgden deze leden, gesteld dat beide beroepsgroepen aan dezelfde minimum-eisen moeten voldoen, en er vanuit de richtlijn bezien geen bezwaar tegen bestaat dat ook grote ondernemingen door iemand die voldoet aan het minimum-niveau kunnen worden gecontroleerd. De controle van kleine ondernemingen is toch, naar het oordeel van dit lid van de Commissie, eerder moeilijker dan de controle van een grote onderneming. Op grond van de navolgende argumenten waren de leden van de CDA-fractie tot de conclusie gekomen dat een afbakening als omschreven in het convenant en in het wetsvoorstel daardoor niet doorgevoerd kan worden:

1. Nu het examen tot wettelijke controleur volgens de richtlijn de bevoegdheid inhoudt tot het controleren van alle rechtspersonen, is het reserveren van een bepaalde groep rechtspersonen namelijk zogenaamde grote ondernemingen voor de RA's, strijdig met het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in art. 26 van het IVBPR-verdrag omdat een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt (zie noot: HR 27 september 1989 BNB 1990/61)

2. De gedachte marktafbakening geldt alleen voor Nederlandse grote

ondernemingen. De accountant met de beperkte bevoegdheid zou – evenals zijn onbeperkt bevoegde Nederlandse collega in een ander E.G.-land (evt. na aanpassingsexamen of stage) – bevoegd zijn de wettelijke controle voor grote ondernemingen uit te voeren. Het valt ook niet in te zien waarom er wel een onderscheid moet worden gemaakt ter zake van ondernemingen maar niet ter zake van grote (overheids)organisaties.

3. Het is mogelijk dat een wettelijke bepaling die een zekere marktverdeling bewerkstelligt strijdig is met het Europese kartelrecht. Een dergelijke marktafbakening is overigens onbekend bij andere beroepsgroepen als advocaten, notarissen, belastingadviseurs. In al die situaties vindt de markt zijn eigen weg.

Ten aanzien van de bekwaamheidseisen maakt de Achtste Richtlijn geen onderscheid tussen middelgrote en grote ondernemingen. De leden van de PvdA-fractie vroegen of er alleen op basis van de omvang van de onderneming sprake kan zijn van verschil in deskundigheidsniveau. Deze leden vroegen zich af of er inderdaad onderzoek beschikbaar is waaruit blijkt dat de omvang van ondernemingen bepalend is voor het deskundigheidsniveau. Zullen de AA's hun cliënten dan moeten overdoen aan de RA's, wanneer het bedrijf getalsmatig de grens van het MKB overschreden heeft?

De leden van de VVD-fractie deelden de opvatting van de initiatiefnemers dat het wetsvoorstel 22 470 verschillende manco's vertoont. Genoemd worden onder meer het niet in overeenstemming zijn met de motie-Vos c.s., het niet op de behoefte van de markt afgestemd zijn en het daardoor ontbreken van het vereiste maatschappelijke draagvlak, terwijl bovendien de Raad van State in zijn advies nadrukkelijk pleit de invoering van de Achtste EEG-Richtlijn te ontkoppelen van de stroomlijning. Dat zo zijnde, aldus deze leden, wordt de vraag opgeroepen of niet gestreefd zou moeten worden naar een compromis. Zonder te pretenderen compleet te zijn, schetsten zij hiertoe de volgende contouren.

- De twee beroepsgroepen (AA's en RA's) blijven bestaan, beide hebben namelijk een eigen plaats in de markt verworven.
- Beide beroepsgroepen worden volledig bevoegd voor de wettelijke controle.
- In plaats van een beperkt PBO of twee afzonderlijke wordt één publiekrechtelijke organisatie gesticht met twee kamers (één voor de AA's en één voor de RA's) die tevens de beroepsbelangen van de ingeschreven leden kunnen behartigen.
- Aan dit PBO wordt organisatorisch zodanig vorm gegeven dat de identiteit van de RA's en de AA's gewaarborgd en herkenbaar zal zijn.
- AA en RA worden uitsluitend opleidingstitels. Alleen de ingeschrevene mag de bijbehorende opleidingstitels gebruiken. Verkrijgt men de certificerende bevoegdheid, dan is bij het certificeren het gebruik van de titel Certificerend Accountant (CA) verplicht. Buitenlanders verkrijgen zowel de gewenste opleidingstitel als de CA-titel. Van discriminatie is dan geen sprake.
- DE CA/AA staat in het AA-deel van het register ingeschreven en de CA/RA in RA-deel.
- Daar pluriformiteit binnen het accountantsberoep noodzakelijk is voor de afnemers van de accountantsdiensten dienen de thans bestaande opleidingen te worden gehandhaafd, zij het dat die opleidingen aangepast dienen te worden aan de eisen van de Achtste EEG-Richtlijn. Elke kamer krijgt hiertoe de bevoegdheid zelf de opleidings- en exameneisen bij verordening vast te stellen, met inachtneming van de minimumvereisten van de Achtste EEG-Richtlijn. Dit is de verantwoordelijkheid van elke kamer van het PBO zelf.

- De AA-kamer voert de overgangsregeling uit. Zij kan daarbij gebruik maken van de SROOA.
 - Het creëren van een overgangsregeling AA is volgens Brussel mogelijk, maar om nog levende twijfels weg te nemen zal de AA uit de jongste groep een verdiepingscursus moeten volgen van 100 studiebelastinguren administratieve organisatie en 50 studiebelastinguren externe verslaggeving. Voor de middelste groep gelden respectievelijk 50 en 25 studiebelastinguren.
 - Er mag geen derde instroomvariant komen. Dus geen CA sec. Men dient uitsluitend via AA of RA de kwalificatie CA te kunnen verkrijgen.
 - AA's die niet overgaan worden ook lid van het PBO. Zij worden gelijk behandeld als degenen die alleen de theoretische opleiding hebben gevolgd.
 - De thans studerende voor AA volgen na inwerkingtreding van de nieuwe wet een schakelpakket en zijn voor de duur van de overgangsregeling vrijgesteld van praktijkopleiding net als de huidige RA-student(e).
 - De Wetten AA en RA worden direct ingetrokken.
 - Ingeval een Raad van Advies wordt gewenst, dan moet die geen betrekking hebben op beide beroepsgroepen maar uitsluitend op het onderwerp: de wettelijke controle. Die Raad bevat 3 AA's, 3 RA's, 2 vertegenwoordigers uit het midden- en kleinbedrijf, 1 vertegenwoordiger van de land-, tuinbouw en visserij en 1 vertegenwoordiger van het grootbedrijf. Alle vertegenwoordigers moeten ondernemer zijn en niet accountant.
- Overigens merkten deze leden op dat het compromisvoorstel nog niet door hen met de NIVRA en de NOvAA was besproken. Gaarne vernamen zij de mening van de initiatiefnemers over dit compromis en of zij bereid zijn aan de totstandkoming daarvan hun medewerking te verlenen en daartoe op korte termijn met NIVRA en NOvAA en de regering de nodige stappen te nemen.

Het alleenrecht op het afgeven van verklaringen van getrouwheid van de register-accountant is formeel vervallen, zo vervolgden de leden van de SGP-fractie, zodat er ook voor de accountant-administratieconsulent de mogelijkheid komt zo'n verklaring af te leggen. De oplossing is gevonden door de laatste slechts bevoegdheid te geven voor de kleine en middelgrote bedrijven. Het gaat met name om laatstgenoemde, aangezien deze via de Vierde en de Zevende Richtlijn onder de wettelijke controleplicht is gebracht. Mogelijk debietverlies voor de AA werd toen gevreesd en voorzien. De oplossing lijkt eenvoudig, maar kan in de praktijk tot wrijvingen leiden. Deze leden zouden het dan ook op prijs stellen, wanneer zo duidelijk en zo scherp mogelijk de grenzen kunnen worden aangegeven in concrete zin. Hoe moet het bijvoorbeeld met de overgang van middelgroot naar groot?

ERKENNING BUITENLANDSE HOGER ONDERWIJSDIPLOMA'S

Ter zake van de positie van buitenlanders merkten de leden van de CDA-fractie op dat het voor de vestiging van buitenlandse bedrijven in Nederland belangrijk is indien de toelating van buitenlandse accountants niet onnodig wordt bemoeilijkt.

Nu naar aan te nemen is, accountants uit andere E.G.-landen in het bijzonder aangetrokken zullen worden door kantoren behorend tot een internationaal netwerk en dergelijke kantoren veelal personen met speciale deskundigheid op fiscaal en andere juridische terreinen, vroegen deze leden waarom niet door de Richtlijn inzake onderlinge erkenning van diploma's toegestane stageperiodes kan worden volstaan.

De leden van de PvdA-fractie wensten vervolgens te weten hoe te handelen in geval van buitenlandse aanvragen om ingeschreven te worden daar waar de statistische grens van het MKB in Europa niet gelijk is. Verder wensten deze leden te weten of een AA in het buitenland wel tot de controle van alle ondernemingen wordt toegelaten. Als er al een marktverdeling wordt gemaakt, waarom is dan aansluiting gezocht bij de criteria voor de onderscheiding tussen middelgroot en groot in het jaarrekeningenrecht? Deze criteria wijken immers af van wat in Nederland in het algemeen onder MKB wordt verstaan: dat zijn de ondernemingen tot 100 werknemers. In het jaarrekeningenrecht zijn middelgrote ondernemingen die tot 250 werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een beperking tot de middelgrote ondernemingen wettelijk geregeld moet worden. Wanneer de wettelijke controle gekoppeld is aan een RA of AA-opleiding, biedt dit toch voldoende garantie voor een normale marktwerking, zo meenden deze leden. Uit de regeling van het initiatiefwetsvoorstel vloeit voort dat banken, verzekeringsmaatschappijen en beleggingsinstellingen, ook als zij klein of middelgroot zijn, slechts door een RA zullen mogen worden gecontroleerd. Deze zijn immers in art. 398 Boek 2 B.W. uitgezonderd van de toepassing van de artikelen 396 en 397, waarnaar artikel 35, tweede lid onder b, van de wijziging van de Wet AA verwijst. De marktverdeling is dus niet consequent doorgevoerd, zo meenden deze leden.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat buitenlandse accountants zonder beperking ten aanzien van de grootte van het bedrijf de keuze hebben tussen inschrijving in het RA – dan wel in het AA-register. Zij vroegen zich af of er dan geen eisen gesteld worden met betrekking tot de MKB-kennis bij inschrijving in het AA-register. Vervolgens vroegen zij of RA's in Nederland de zelfde keuzemogelijkheid hebben. Indien dit zo is dan wordt hiermee de eigenheid van de AA's toch sterk ondergraven?

Voor personen van buiten de Europese Gemeenschap die hun proeve tot vakbekwaamheid niet met goed gevolg afleggen, resteert wellicht nog de mogelijkheid van partiële vrijstelling, zo stellen de initiatiefnemers. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarop dat «wellicht» is gebaseerd. Als er sprake is van vrijstelling moet toch op voorhand duidelijk zijn op welke gronden die vrijstelling wordt verleend, zo meenden zij.

OPLEIDINGSEISEN

De leden van de CDA-fractie waren voorstander van een algemeen basisdiploma voor accountants, zij het dat ook naar hun oordeel terecht in het wetsvoorstel een aparte plaats is ingeruimd voor het NIVRA-diploma. Een groot aantal accountants werkt niet voor ondernemingen, maar bijvoorbeeld voor de overheid. Naar hun oordeel ligt het voor de hand het AA-diploma nieuwe stijl plus uiteraard de stage, tot basisopleiding te maken. Er is dan ook geen behoefte aan een extra titel of extra register. Migranten uit andere EG-landen kunnen dan in ieder geval toegelaten worden tot het AA-register. Zijn extra deskundigheden vereist, dan kunnen die natuurlijk tijdens stage of daarna worden verworven. Ook tijdens de stageperiode is alle gelegenheid om zich door de markt gevraagde kwaliteiten eigen te maken.

Ter zake van de opleidingseisen merkten deze leden op dat er enerzijds voor moet worden gezorgd dat de AA-opleiding en de NIVRA-opleiding, gelet op de richtlijn, voldoende breedte en diepte hebben, anderzijds moet worden voorkomen dat het examenniveau tot gevolg heeft dat de deur tot de «shop» moeilijk opengaat. Ook moet worden vermeden dat

het aantrekkelijk wordt de theoretische opleiding eerst in een ander EG-land te volgen.

Hoewel zij zich er van bewust waren dat een examenniveau boven het door de richtlijn geëiste minimumniveau op zichzelf is toegestaan, achtten deze leden het gewenst dat een burger – mede gelet op het vorengaan – op het door de richtlijn aanvaard geachte niveau tot het accountantsberoep kan toetreden. Bij dit standpunt verdisconteerden zij tevens dat, zoals reeds is opgemerkt, net zoals bijvoorbeeld bij advocaten, later na specialisatie aanvullende kennis en ervaring kunnen worden verworven. In dit verband constateerden zij tot hun voldoening dat er overeenstemming is over de gedachte dat het basis-theoretische gedeelte via een vierjarige HBO-opleiding kan worden verworven. Zij vroegen of door creatie van een driejaarsopleiding aan een universiteit (baccalaureat) dit basisdiploma ook gehaald zou kunnen worden. Het ligt dan in de lijn dat de universitaire theoretische opleiding zoals bij andere studierichtingen van vier jaar na stage voor de RA-titel kwalificeert. Is of ligt het in het voornemen de zaken inderdaad zo te regelen? Het bovenstaande laat natuurlijk onverlet de inrichting van de post-doctorale examens voor degenen die accountant willen worden na afgestudeerd te zijn als bedrijfseconoom.

De leden van de CDA-fractie zagen een zekere parallel tussen de ontwikkelingen op het gebied van studie en tussen het notariaat en de accountancy. Vroeger was de notariaatstudie ook een echte vakstudie die niet aan een universiteit plaatsvond. Thans is sprake van een gespecialiseerde universitaire studie. Zonder af te doen aan de thans en in de toekomst door het NIVRA en de NOvAA georganiseerde opleidingen waren zij van oordeel dat nu ook het aantal studenten dat een universitaire opleiding resp. een HBO-opleiding volgt, toeneemt de tijd gekomen is dat niet langer het examenbureau een verklaring van gelijkwaardigheid afgeeft. Het valt niet in te zien waarom de accountantsorganisatie een specifieke positie binnen de andere vergelijkbare vrije beroepen moet innemen. Deze leden zouden er dan ook de voorkeur aan geven dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen, desnoods de minister van Economische Zaken vaststelt conform art. 7 van de richtlijn welke vrijstellingen voor de toetsing van de theoretische opleiding kunnen worden verleend als gevolg van het afleggen van bepaalde examens of tentamens. Deze leden waren overigens van oordeel dat dit ook bij de universitaire c.q. HBO-examens of tentamensvrijstelling verlangd zou moeten worden na met gunstig gevolg afgelegde tentamens c.q. examens in het kader van de NIVRA- en NOvAA-opleiding. Zo kan een meer open situatie tot stand komen.

De leden van de CDA-fractie hadden tenslotte kennis genomen van de opleidingen in het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland (E. van der Sande: Praktijkregister Accountants 90/91). Het opvallende van deze systemen is, dat men een post-universitaire studie Accountancy kan volgen, ook al heeft men geen bedrijfseconomie of een verwante richting gestudeerd. Gezien de kwaliteiten van de Britse en Duitse accountants, die gelet op de samenwerking in internationale maatschappijen of netwerken kennelijk het Nederlandse niveau toch evenaren, leek het hun een interessante mogelijkheid. Het was deze leden echter onbekend hoe lang de gemiddelde studieduur na de universiteit belooft. Naast het oordeel van de initiatiefnemers omtrent de wenselijkheid deze mogelijkheid ook hier te lande te introduceren, vroegen deze leden om informatie omtrent de studieduur bij een dergelijke opzet in beide genoemde landen.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat er ten aanzien van de drie jaar durende praktijkopleiding geen onderscheid gemaakt wordt tussen RA's en AA's. Zij vroegen zich af waarom door de initiatiefnemers geen onderscheid gemaakt wordt tussen de grote en middelgrote ondernemingen, terwijl dit onderscheid na afsluiten van de praktijkopleiding volgens de initiatiefnemers wel volgt.

Alle RA's – ook onder de nieuwe regeling – zijn wettelijk controleur. Vanaf 1 januari 1996 moet daartoe ook de praktijkopleiding worden gevolgd. Gebeurt dat niet dan is men gewoon drs. en heeft men op de universitaire studie nog een kopstudie gedaan. *Wil men dan echter niet werkzaam zijn in het accountantsberoep zelf (en velen zijn dan niet) dan verkrijgt men ook niet de titel RA.* Daarvoor is immers het volgen van een driejarige praktijkopleiding nodig. Een en ander zou er in de toekomst toe kunnen leiden dat het NIVRA een organisatie wordt die alleen de wettelijke controleurs herbergt. Als het streven van de instandhouding van een PBO is alle RA's «erbij te houden», ook degenen die niet in de praktijk controleren, waarom verbindt men de titel dan niet aan het voltooien van de theoretische opleiding, zo meenden de leden van de PvdA-fractie. Zij vroegen zich verder af of dit geen consequenties heeft voor het tucht-recht.

In de schriftelijke stukken en ontvangen reacties is veel aandacht besteed aan het niveau van kennis en vakbekwaamheid dat de Achtste Richtlijn eist. Gezien de verscheidenheid der lidstaten meenden de leden van de SGP-fractie, dat wellicht eerder sprake is geweest van het kleinste gemene veelvoud, dan van de grootste gemene deler. Hoe dit ook zij, zij hadden de indruk dat de niveaubepaling – een minimumniveau zoals bekend – niet is gebaseerd geworden op een objectieve vergelijking van wat er op dit terrein binnen de respectieve lidstaten aanwezig is, doch dat de beoordeling plaats gevonden heeft op het niveau van elke lidstaat afzonderlijk. Is die indruk juist? Zo ja, moet dat niet tot de conclusie leiden dat voor elke lidstaat het minimumniveau anders kan worden ingevuld? Deze leden verwezen in dit verband naar het oordeel van Commissaris Bangemann omtrent de overgangsregeling voor de AA's in de beide bij de Kamer ingediende wetsvoorstellen. Er is verschil tussen de brief en het daaraan ten grondslag liggende rapport van deskundigen van de Europese Commissie. Kunnen de initiatiefnemers een verklaring geven voor het gegeven dat op drie plaatsen gewag wordt gemaakt van beoordeling «naar de Nederlandse situatie»?

Moet dit worden geïnterpreteerd vanuit de huidige situatie waarin alleen de RA verklaringen kan afgeven? Licht diens niveau niet ruimschoots boven dat van wat de richtlijn voorschrijft als minimum niveau? Overigens hadden zij begrepen dat ook de brief van de heer Bangemann van oordeel is dat de artikelen 4 en 6 van de richtlijn volledig gedekt worden door het staatsexamen AA + de overgangsregeling. Waar ligt dan de twijfel, over de diepgang of over het niveau? Zou dan om het zekere voor het onzekere te nemen daarvoor geen oplossing kunnen worden gevonden?

Het valt op – terugkomend op het niveau van de richtlijn – dat in de discussie van de zijde van de Europese Commissie gehamerd wordt op het minimumniveau van de richtlijn, terwijl op de vraag naar de inhoud van het minimumniveau in feite geen afdoende antwoord wordt gegeven. Moet hieruit de conclusie worden getrokken dat er sprake is van innerlijke tegenstrijdigheid en dat het preabele oordeel daardoor aan waarde inboet?

Hierbij wezen de leden van de SGP-fractie er op dat de overgangsregeling van het regeringsvoorstel (22 470) of van diens voorganger – volgens de heer Bangemann niet gelijk gesteld kan worden aan het minimumniveau van de richtlijn. Althans men kan dat niet bepalen!

De leden van de GPV-fractie memoreerden het advies van de Raad van State, waarin de Raad een belangrijk punt naar voren heeft gebracht. De Raad stelt aan de orde dat het onderscheid in bevoegdheid tussen RA's en AA's in Nederland in de overige Lidstaten niet geldig zal zijn. Zowel in de reactie van de initiatiefnemers als in de memorie van toelichting hadden zij een antwoord hierop niet terug kunnen vinden. Daarom stelden zij deze vraag alsnog. In Nederland krijgen AA's op grond van de te halen proeve van bekwaamheid de bevoegdheid middelgrote en kleine ondernemingen te controleren. Op grond van dezelfde proeve van bekwaamheid zouden zij zich echter in de andere EG-lidstaten het recht kunnen voorbehouden ook grote ondernemingen te controleren, aangezien zij zouden voldoen aan de minimumeisen van de Achtste EEG-Richtlijn. Deze leden meenden hierin een inconsistentie te bespeuren. Is het niet eigenaardig een uitzonderingspositie voor AA's in Nederland te construeren, terwijl zij in andere lidstaten volledig bevoegd zijn? Bestaat er een objectieve rechtvaardiging voor dit onderscheid in bevoegdheden? Heeft de heer Bangemann van de Europese Commissie ongelijk als hij schrijft dat zijns inziens controle van kleine en middelgrote ondernemingen niet gemakkelijker is, gezien de mindere mate waarin men op maatregelen van interne controle kan steunen, dan die van grote ondernemingen? Zo ja, waarom?

OVERGANGSMAATREGEL

Wat betreft de overgangsmaatregel voor het A.A.-diploma hadden de leden van de CDA-fractie geconstateerd dat volgens de Raad van State het bepaalde in artikel 101, alsmede artikel 104, dient te worden heroverwogen. De initiatiefnemers hebben dit advies niet gevolgd. Nu op grond van onderzoek de leden gebleken was dat ook in het Brusselse de opvatting bestaat dat de overgangsfaciliteiten van artikel 16 en 18 niet gelden voor hen die voor het AA-diploma studeren, gaven deze leden, teneinde de studerende niet in de situatie te brengen dat hun diploma een lege dop blijkt te zijn, er de voorkeur aan het advies van de Raad van State op dit punt te volgen. Deze leden zeiden ook twijfel te hebben aan de gegeven uitleg van de zesjaarstermijn. Valt niet eerder het tegendeel af te leiden uit het verslag van het gesprek met Prof. Van Hulle in een brief van Mr. Meyer d.d. 13 juni 1989 in de bijlage bij het rapport van de commissie Geelhoed. De passage waarop deze leden doelden luidt als volgt: «Bij een ter wille van zo'n integrale aanpak verder uitgestelde implementatiewet verwacht U niet dat formele bezwaren tegen navenante aanpassing van de overgangstermijnen zullen rijzen, mits onder meer het stramien van de verwijzingen naar artikel 30 lid 2 maar gerespecteerd blijft. Wél zou een navenante bekorting van de onderscheiden overgangstermijnen dan volgens U in de rede liggen».

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de initiatiefnemers bereid zijn de overgangsregeling aan te passen aan het minimum dat de regering heeft voorgesteld nu door Europees Commissaris Bangemann is aangegeven dat deze regeling volledig voldoet aan de eisen van de Achtste Richtlijn. Volgens de Commissaris is er geen reden om te betwijfelen dat deze regeling overtrokken is, terwijl de Commissaris wel grondige twijfel heeft over de conformiteit met de Achtste Richtlijn van de overgangsregeling in het initiatiefwetsvoorstel.

Vrezen de initiatiefnemers niet dat er, gelet op de brief van Commissaris Bangemann, gerechtelijke procedures zullen volgen waarin de bevoegdheid tot wettelijke controle van de AA's die via de overgangsregeling van het initiatiefwetsvoorstel daartoe bevoegd zijn geworden, in

twijfel wordt getrokken, zo vroegen deze leden. Kan dit er niet toe leiden, mocht vastgesteld worden dat deze AA's inderdaad niet bevoegd zijn, dat achteraf vele verklaringen bij jaarrekeningen door onbevoegden blijken te zijn afgegeven? Vrezen de initiatiefnemers niet dat de Staat in dat geval wel eens aansprakelijk gesteld zou kunnen worden voor de schade welke derden hebben geleden op grond van het feit dat zij zijn afgegaan op verklaringen, welke achteraf door onbevoegden zijn afgegeven? Spreekt dit niet temeer omdat nu al de te verkrijgen bevoegdheid op grond van de door de initiatiefnemers voorgestelde overgangsregeling in twijfel moet worden getrokken, zo vroegen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich voorts af of de vrees niet gegrond is dat de verordening houdende nadere regelen met betrekking tot de overgangsregeling (art. 107) wegens strijd met de wet zal worden vernietigd.

Hoe valt te verenigen enerzijds, het gegeven dat blijkens de memorie van toelichting (pag. 53) ervoor gezorgd moet worden dat, voorafgaande aan de invoering van de Achtste Richtlijn ten behoeve van de AA's, een opleiding tot wettelijke controleur moet worden geïntroduceerd om te kunnen profiteren van de volgens de richtlijn toegestane overgangsmaatregelen, met anderzijds het feit dat de overgangsregeling in het initiatiefwetsvoorstel in werking treedt gelijktijdig met de inwerkingtreding van de uitvoering van de Achtste Richtlijn, zo wilden deze leden weten. Wordt hierdoor het mogelijke profijt van de AA's dat zij bij de overgangsmaatregelen van de Achtste Richtlijn kunnen hebben, niet in één klap teniet gedaan?

Hoe valt het voorts te verdedigen dat de overgangsmaatregelen die op artikel 16 worden gebaseerd gedurende zes jaar na de inwerkingtreding van de wet van kracht zullen zijn, terwijl artikel 16 van de Achtste Richtlijn zelf aangeeft dat deze overgangsmaatregelen slechts één jaar nadat de bepalingen van de richtlijnen in Nederland toepasselijk worden, kunnen gelden? De leden van de PvdA-fractie wilden weten waarom in overeenstemming met de Achtste Richtlijn niet gekozen is voor een overgangstermijn – zo dat al zou kunnen – van zes jaar na de uiterste termijn waarbinnen de richtlijn had moeten worden toegepast, dus zes jaar na 1 januari 1990? In het onderdeel van het wetsvoorstel dat de wijziging van de wet RA bevat is immers ook voor deze termijn gekozen (zie art. 58, ten eerste, onder e van het wetsvoorstel).

Is art. 108 wel met de Achtste Richtlijn – met name met betrekking tot de overgangsmaatregelen in die richtlijn – verenigbaar? Zij die studeren voor het AA-diploma kunnen toch niet geacht worden te studeren voor het RA-diploma? Wordt hiermee overigens de overgangsregeling niet veel te ver opgerekt? Leidt dat na de inwerkingtreding van de wet niet tot redelijkerwijs te verwachten strijdigheid met de Richtlijn met alle gevolgen zoals hierboven reeds geschetst, zo wilden deze leden weten.

De leden van de PvdA-fractie stelden vervolgens de vraag of het wenselijk is twee examencommissies in het leven te roepen voor het examen wettelijk controleur. Zij vroegen zich af of het minimumniveau van de Achtste Richtlijn dat in beide opleidingen gelijk moet zijn, niet op een consistentere wijze bewaakt wordt indien er slechts één examenbureau is. Juist ten aanzien van het niveau van beide beroepsgroepen bleken in het verleden onoverbrugbare verschillen te bestaan. Deze leden zagen de wettelijke controle slechts als één onderdeel van de beide beroepsgroepen. Overigens waren zij van mening dat de examens voor RA's en AA's door beide beroepsgroepen zelf ingericht kunnen worden. Dit is één van de mogelijkheden voor behoud van kwaliteit en versterking van de eigen beroepsidentiteit. Dit is bovendien in overeenstemming met een terugtrekkende overheid inzake economische ordening, zo meenden deze leden. Zij verwachtten voorts dat er in de toekomst minstens zo veel

RA's als nu het geval is, buiten het beroep van wettelijk controleur werkzaam zullen zijn. Zij gingen er eveneens van uit dat niet alle AA's zullen kiezen voor de wettelijke controle en dus ook geen driejarige praktijkopleiding tot wettelijk controleur zullen volgen.

Wanneer er sprake is van beslissingen van het examenbureau in de Wet, wordt dan bedoeld het examenbureau van NIVRA en het examenbureau van het NOvAA? Kan dit in de praktijk geen problemen met zich meebrengen ten aanzien van het niveau, met name ook met betrekking tot het afgeven van een verklaring van vakbekwaamheid aan houders van buitenlandse diploma's waar deze in een aantal gevallen de keuze hebben tussen toetreding tot één van beide beroepsgroepen? Te denken valt aan diegenen die niet voldaan hebben aan de aanvullende eisen voor RA's, die slechts betrekking hebben op de gedrags- en beroepsregels. Kunnen zij alsnog een aanvraag indienen tot inschrijving in het register van AA's? Betekent dit dat zij dan een proeve van bekwaamheid moeten afleggen omtrent de gedrags en beroepsregels van de AA's?

De leden van de fractie van D66 merkten op dat, hoewel volgens Prof. Dr. J.H. Stuyck geconcludeerd zou kunnen worden dat de brief van Commissaris Bangemann niet bindend is, wel de mogelijkheid bestaat dat de Europese Commissie uiteindelijk bij het Europese Hof tegen Nederland een procedure zal aanspannen op grond van artikel 169 EEG, indien Nederland in gebreke blijft nadat de in artikel 169 EEG beschreven procedure door de Commissie is gevolgd. Mede in dit kader hechtten ook de leden van de fractie van D66, evenals het VNO en NCW, grote waarde aan een overgangsregeling voor AA's, waarmee zal worden voldaan aan de criteria die gesteld worden aan een wettelijk controleur in de Achtste EEG-Richtlijn, waarin geen twijfel bestaat omtrent de conformiteit met de vereisten van die Achtste EEG-richtlijn. Zij zouden dan ook willen vernemen op welke wijze de bezwaren van de Europese Commissie ten aanzien van de overgangsregeling voor AA's kunnen worden weggenomen. De hier aan het woord zijnde leden zouden verder graag van de initiatiefnemers vernemen welke concrete bezwaren zij hebben tegen de voorgestelde overgangsregeling voor AA's in het wetsvoorstel 22 470.

Verder vroegen de leden van de fractie van D66 zich af, of de initiatiefnemers niet denken dat AA's die gebruik zullen maken van de overgangsregeling en dus wettelijk controleur worden, indien zij deze met goed gevolg afleggen, toch «slechts» AA blijven. Hebben de initiatiefnemers zicht op eventuele problemen hierover bij AA's?

Ook zouden zij graag een reactie horen op het argument uit het accountantswetsvoorstel, dat het juist bij de invoering van de Achtste EEG-Richtlijn wenselijk is om stroomlijning aan te brengen omdat, wanneer eenmaal uitvoering is gegeven aan de Achtste EEG-Richtlijn, het niet mogelijk zou zijn vervolgens bij de stroomlijning van de accountantswetgeving nog een keer gebruik te maken van de overgangsregeling van die richtlijn ten behoeve van accountants-administratieconsulenten.

Aangezien in het initiatiefvoorstel voor de wijziging van de Wet RA en AA ook sprake is van een overgangsregeling zal dus bij een eventuele stroomlijning in de toekomst geen sprake meer kunnen zijn van een overgangsregeling. De leden van de fractie van D66 wilden graag weten welke mogelijkheden er dan nog zijn voor AA's om een wettelijke controlebevoegdheid te krijgen. Zullen AA's zonder controlebevoegdheid bij een stroomlijning in de toekomst van de beide accountantsberoepen niet alsnog buiten de boot vallen?

De leden van de SGP-fractie merkten op dat enkele mogelijkheden worden aangegeven die wellicht tot een wat verdergaande versoepeling ten opzichte van de SROOA-normen kunnen leiden. Niet alleen de tijd van

inschrijving als AA geldt voor de bepaling van de tijd waarin relevante beroepswerkzaamheden zijn verricht, maar ook de tijd die daaraan daarvoor reeds werd besteed. Kunnen de indieners uiteenzetten wat op de scharnierpunten 11 jaar respectievelijk 7 jaar de positieve gevolgen zullen kunnen zijn? In individuele gevallen zouden vrijstellingen op deelgebieden kunnen worden verkregen. Is en wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt? Als er relatie is met aantoonbare vakopleidingen dan is er geen strijd met de Achtste Richtlijn, aldus het rapport van de Commissie. In de derde plaats kan het vak externe verslaggeving worden ontlast van het deel dat beoogt kennis op te frissen. Men kan er van uit gaan dat in het beroep werkzame AA's kennis nemen van de nieuwste ontwikkelingen.

De leden van de SGP-fractie vroegen dan ook om commentaar en mogelijke aanpassing van de overgangsregeling op deze punten. Zij hadden begrip voor de stelling dat de tijd vanaf de inschrijving in het AA-register niet gelijk is aan het verricht hebben van relevante beroepswerkzaamheden. Wellicht dient in de overgangsregeling dat laatste expliciet te worden vermeld.

Het feit dat de discussie wordt toegespitst op het (minimum) niveau van de Achtste Richtlijn hangt uiteraard samen met het feit dat het gaat om een vertrouwensfunctie waarvoor stringente eisen nodig zijn, zowel wat de morele kant betreft als wat de kant van kennis, vakbekwaamheid en onafhankelijkheid betreft. In dat kader heeft ook de volksvertegenwoordiging de plicht te zorgen voor medewerking aan wetgeving die de toets van elke kritiek kan doorstaan. Men moet zich eens indenken dat een AA met wettelijke controle-bevoegdheid door welke oorzaak dan ook, hetzij van de kant van de vragers, hetzij van de kant van de aanbieders, zou worden geconfronteerd met een uitspraak van het Hof te Luxemburg waaruit naar voren komt dat het verkregen diploma niet voldoet aan het vereiste minimumniveau. De vraag rijst dan ook of de overgangsregeling voor de AA inderdaad voldoet aan de genoemde toets der kritiek. Hierbij merkten deze leden nog op, dat in veel lidstaten ook twee soorten accountants voorkomen en dat voorts de nadruk mag worden gelegd op het gegeven dat de AA specifiek voor het midden en kleinbedrijf (en de landbouwsector) is opgeleid en daarin thuis is. Zou het ook vanuit het hier betoogd geen aanbeveling verdienen het verschil tussen de overgangsregeling SROOA en NOVAA wat studiebelastinguren betreft bij te stellen? Deze leden beseften overigens wel dat de conclusie die de Europese Commissie (zie de brief van de heer Bangemann) trekt, gebaseerd is op en afgeleid is van het hoge niveau van de RA. Zij hadden daarop hiervoor al gewezen. Ook refereerden zij in dat verband aan de vergelijking met de Engelse situatie. In de daar getoetste opleidingen kwam het staatsexamen A.A. er redelijk uit. Het mag toch worden aangenomen dat daarbij ook de mate van diepgang is betrokken geweest?

Deze leden wezen er in dit verband wel op dat als gevolg van de implementatie van de Vierde en Zevende Richtlijn, aan AA's de gelegenheid geboden werd om via een aanpassingscursus (SOCA/ECA regeling) in het register van het NIVRA te worden ingeschreven. Daarvoor waren ongeveer 1175 studiebelastinguren vastgesteld. De vraag rijst dan in hoeverre is er verband tussen de SROOA-regeling en de laatste genoemde regeling? Gaat de vergelijking ergens mank?

Ook de leden van de GPV-fractie hadden hun twijfel over een belangrijk punt in het initiatiefvoorstel, het niveau van de overgangsregeling voor A.A.'s. In de brief van de heer Bangemann van de Europese Commissie over het onderzoek naar de overgangsregeling voor AA's in het initiatiefvoorstel en het voorstel van de minister werden huns inziens duidelijke uitspraken gedaan. De heer Bangemann spreekt in deze brief

uit dat hij grondige twijfels heeft over de conformiteit van de overgangsregeling in het initiatiefvoorstel met de bepalingen terzake in de Achtste Richtlijn. Met name betwijfelt hij of het niveau van de vakken externe verslaggeving en administratieve organisatie voldoende is. Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten waarom zij menen dat het niveau van deze vakken in het initiatiefvoorstel wel voldoet aan de minimumeisen in de Achtste EEG-richtlijn, vroegen ook deze leden. Zou het niet beter zijn deze vakken te verzwaren?

De leden van de GPV-fractie vroegen of het niveau van de overgangsregeling in het initiatief voorstel te vergelijken is met het niveau in de ons omringende landen. Kan dit aangetoond worden? Zij vroegen dit aangezien in de brief van de Europese Commissaris wordt gesteld dat gezien de verschillen in onderwijssystemen in de EG en de plaats van de accountantsopleidingen daarbinnen geen beoordeling van het niveau in vergelijking met de situaties in andere EG-lidstaten kan worden gemaakt. Zij de initiatiefnemers van mening dat een dergelijke vergelijking wel gemaakt kan worden? Zo ja, willen zij dit dan beargumenteren.

De leden van de GPV-fractie stonden vervolgens stil bij het criterium voor de overgangsregeling voor AA's, namelijk het aantal inschrijvingsjaren als AA. Is op dit punt de overgangsregeling wel in overeenstemming met de artikelen 9 en 10 van de Achtste EEG-richtlijn? Een AA is immers vrij andere dan relevante beroepswerkzaamheden te verrichten. Is het niet beter als criterium het aantal jaren beroepswerkzaamheden te nemen, vroegen ook zij.

Verder vroegen deze leden aandacht voor de positie van gediplomeerde STOAA-cursisten. Doordat in het initiatiefvoorstel is gekozen voor het moment van inschrijving in het AA-register, worden STOAA-cursisten ten onrechte benadeeld. Zij werden pas na een lange voorgeschiedenis in 1986 officieel ingeschreven, maar hadden hun opleiding al veel eerder afgerond. Het inschrijvingscriterium betekent echter dat zij in de categorie met de meeste studiebelastingen zouden vallen, terwijl zij vaak meer dan 11 jaar beroepservaring hebben. Is het niet mogelijk voor deze groep een uitzondering te maken? Kunnen hiervoor niet de inschrijvingsgegevens van 1974 aangehouden worden, zoals die bekend zijn bij het ministerie van Economische Zaken?

BEROEPSORGANISATIES

De leden van de CDA-fractie zeiden dat zij op zich wel gevoelig waren voor argumenten dat beide accountantsorganisaties verder opereren als privaatrechtelijke organisaties. Nu evenwel beide organisaties aan de publiekrechtelijke status de voorkeur geven, bestond daartegen hunnerzijds geen bezwaar. De leden van de CDA-fractie hadden vanuit het bedrijfsleven de vrees vernomen dat er toch geleidelijk aan verschillende voorschriften voor de wettelijke controle zouden ontstaan. Het gevormde privaatrechtelijke orgaan biedt niet de garantie dat in de toekomst toch niet geschillen en verschillen zullen ontstaan. Deze leden gaven daarom de voorkeur aan een lichaam ex. art. 135 GW met een paritair samengesteld bestuur dat de bevoegdheid krijgt tot het uitvaardigen van bindende voorschriften louter op het gebied van de wettelijke controle, waarbij de minister van Economische Zaken de bevoegdheid heeft – wanneer geen meerderheidsbesluit kan worden genomen – zelf de nodige voorzieningen te treffen. Vaststelling van de overige bindende voorschriften blijft dan voorbehouden aan de beide afzonderlijke organisaties.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of toekomstige stroomlijning tussen beide beroepsgroepen het beste gewaarborgd is door de oprichting van een tweede PBO. Als dit al zo is dan ontbreekt ook hier

een horizonbepaling, zo meenden zij. Zij wilden in dit verband ook graag weten hoe de initiatiefnemers tegen lidmaatschappen van (inter)nationale organisaties aankijken. Het NIVRA is nu de vertegenwoordiger van de wettelijke controleurs in internationale organisaties van accountants. In de Stichting voor de Jaarverslaggeving, die via de Raad voor de Jaarverslaggeving richtlijnen voor de jaarverslaggeving opstelt, is het NIVRA vertegenwoordigd. Het klinkt logisch dat een tweede PBO voor wettelijke controleurs ook internationaal en nationaal vertegenwoordigers gaat zenden. De vraag is hoe de standpunten op dit vlak zullen worden gecoördineerd.

Deze leden vroegen zich af of de eigenheid van beide beroepsgroepen niet evenzeer recht gedaan kan worden door één PBO met twee Kamers. Gedacht kan worden aan een constructie waarbij alle RA's en AA's lid zijn van het PBO, waarbij gemeenschappelijke zaken (zoals gedrags- en beroepsregels) gemeenschappelijk worden behartigd terwijl er per afdeling ruimte is de eigen zaken te behartigen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich verder af wat de dwingende reden is voor de AA's een nieuwe PBO op te richten. Temeer daar zij de opvatting van de initiatiefnemers deelden dat in het verleden de privaatrechtelijke organisatie Nederlandse Orde van Accountants-Administratie de taken welke aan de beroepsorganisatie toekomen zeer goed heeft kunnen vervullen. Ook op basis van de Achtste Richtlijn is dit niet noodzakelijk. Verwijzen naar de PBO van de RA's is op zich geen antwoord, daar ook voorgesteld had kunnen worden die PBO om te zetten in een privaatrechtelijke vereniging. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich ook af of zich geen afbakeningsproblemen zullen voordoen met twee publiekrechtelijke organisaties die beide een verordenende bevoegdheid hebben ten aanzien van het middelgrote bedrijf. Immers, het is RA's niet verboden ook het middelgrote bedrijf te bedienen.

De leden van de PvdA-fractie waren het eens met de onderkenning dat inzake het verrichten van wettelijke controle de gedrags- en beroepsregels inzake de wettelijke controle, maar ook de zogenaamde controlestandaarden van beide organisaties, met elkaar in overeenstemming dienen te zijn. Deze leden vroegen zich af op welke wijze de gemeenschappelijke totstandkoming geschiedt. Afgezien van het overlegorgaan waarvan in de toelichting sprake is, is er in het wetsvoorstel niets geregeld. Het wetsvoorstel voorziet in eerste aanleg in een tuchtcollege voor de AA's en één voor de RA's. Pas in hoger beroep is er sprake van één tuchtcollege voor de handhaving van de gedrags- en beroepsregels.

Bij de gedrags- en beroepsregels alleen op basis van vrijwilligheid zullen tegenstrijdige uitspraken door beide tuchtcolleges mogelijk zijn en blijven, zo meenden deze leden. In de praktijk zal immers regelmatig sprake zijn van belangentegenstellingen. Deze leden onderschreven wel de genoemde vrijwilligheid tot samenwerking daar waar het andere aangelegenheden van het accountantsberoep betreft. Uitgaande van twee onderscheiden beroepsgroepen moet er alle ruimte zijn deze eigenheid tot uitdrukking te brengen, o.a. ten aanzien van vaktechnische ontwikkeling, permanente educatie, enz. Deze leden vonden dit temeer van belang daar zij, naast de wettelijke controle, voor beide beroepsgroepen een breed scala van activiteiten weggelegd zagen. Zij zouden het als een verarming ervaren wanneer de organisaties van beide beroepsgroepen zich te zeer eenzijdig zouden gaan bezig houden met de wettelijke controle.

Een belangrijke tekortkoming in de voorgestelde wetswijzigingen van de Wet RA en de Wet AA, volgens de leden van de fractie van D66, het gebrek aan directe maatschappelijke beïnvloeding van de voorgestelde publiekrechtelijke organisaties voor de beide accountantsberoepen. Zij vroegen zich af of het niet mogelijk is om een raad in te stellen van derde- belanghebbenden die zowel het NIVRA als de orde voor AA's kan

adviseren bij de opstelling van de verordeningen inzake de gedragsregels voor de controlefunctie. De minister van Economische Zaken zou dan uiteindelijk deze verordening al dan niet moeten goedkeuren.

In dit kader wilden zij ook weten of het niet mogelijk is om het publiek-rechtelijke karakter van de orde van AA's en RA' te beperken tot de zaken die betrekking hebben op de wettelijke controlebevoegdheid en dat zaken die betrekking hebben op de financieel-administratieve dienstverlening van de leden van de beide ordes, een privaatrechtelijk karakter krijgen.

In de huidige Wet AA is geregeld de zogenaamde Raad voor de Accountant-Administratie-consulenten, aldus de leden van de SGP-fractie. Een orgaan waarin vertegenwoordigers van vragers en aanbieders van accountantsdiensten in de ruimste zin van het woord genomen, zitting hebben die de minister van Economische Zaken gevraagd en ongevraagd van advies kan dienen omtrent onderwerpen die het werkterrein van de AA raken. Hoewel uit een ingekomen reactie van deze Raad van 24 februari 1992 de indruk wordt gewekt dat aan diens adviezen weinig waarde wordt gehecht – de minister heeft daar niet op gereageerd tot dat moment – komt het de hier aan het woord zijnde leden voor, dat een soortgelijke oplossing, maar dan ook uitgebreid tot het NIVRA, een zinvolle kan zijn. Het gaat erom de belangen van alle betrokken partijen te behartigen. Zij vroegen dan ook of introductie c.q. herintroductie van zo'n adviserend lichaam bij kan dragen tot een nog betere dienstverlening. In dat verband wezen zij op het regeringsvoorstel waarin voor de op te richten Orde van Certificerend Accountants eenzelfde orgaan in het leven zal worden geroepen.

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van het overlegorgaan tussen de beide beroepsorganisaties. Verdient het geen aanbeveling dit orgaan meer handen en voeten te geven, waardoor nog beter uitdrukking wordt gegeven aan de gemeenschappelijke wil om zeker op langere termijn te komen tot nauwe(re) samenwerking. Dit aspect is ook door de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW in zijn advies van 28 februari 1992 aangesneden en daarin wordt de vrees uitgesproken dat meer van een verbale dan van een reële samenwerking sprake zou kunnen zijn. Het kwam de leden van de SGP-fractie voor dat de uit de genoemde brief blijkende negatieve benadering op dit punt kan worden tegengegaan door de meer informele status van het overlegorgaan om te zetten – al dan niet geleidelijk – in een formele status.

De leden van de GPV-fractie stonden ook stil bij de tweedeling die in het onderhavige wetsvoorstel is blijven bestaan tussen de beide beroepsgroepen (RA's en AA's). De twee publiekrechtelijke beroepsorganisaties blijven bestaan en dit geldt tevens voor twee examenbureaus en curatoria. Toch is er in het werkveld van de beide beroepsgroepen een duidelijke overlap. Zowel RA's als AA's zullen de bevoegdheid hebben middelgrote ondernemingen te controleren. Dit betekent dat voor 90% van de controleplichtige ondernemingen beide beroepsgroepen werkzaam kunnen zijn. Afstemming van de opleidingseisen en gedrags- en beroepsregels leek de leden van de GPV-fractie dan ook van groot belang. Verschillen in opleidingseisen en beroepsregels met betrekking tot de wettelijke controle op middelgrote ondernemingen zou voor de gebruikers van accountantsdiensten verwarrend zijn. Deze leden betwيفelden of het vrijwillig opgerichte overlegorgaan tussen de beide beroepsorganisaties wel voldoende zekerheid biedt dat deze afstemming ook daadwerkelijk zal plaatsvinden. Kan hierover meer duidelijkheid gegeven worden?

DIVERSEN

De leden van de CDA-fractie hadden een regeling gemist met betrekking tot de VLB-accountants. Kunnen de initiatiefnemers deze groep een passende oplossing aanbieden? Verdient het geen aanbeveling het in de richtlijn genoemde concept van de controlerende vennootschap in te voeren?

Het wetsvoorstel wordt ondertekend door de minister van Justitie. Moet dit niet de staatssecretaris van Justitie zijn, zo wilden de leden van de PvdA-fractie weten.

De leden van de fractie van de VVD verzochten de initiatiefnemers bij nota van wijziging of anderszins rekening te houden met de bijzondere positie te zake van de uitoefening van het accountantsberoep van de VLB (Vereniging van Accountants en Belastingadviseurs), gezien de belangrijke functie welke de bureaus van deze vereniging vervullen binnen het midden- en kleinbedrijf en – in het bijzonder – de agrarische sector.

Van de VLB (vereniging van accountants en belastingadviseurs in de agrarische sector) is de dato 17 februari 1992 commentaar ontvangen over het initiatiefvoorstel. Naar de mening van de leden van de SGP-fractie zal het nodig zijn aan dat commentaar uitdrukkelijk aandacht te besteden in het kader ook van het huidige Reglement Beroepsuitoefening AA's (RBAA) en in een aparte overeenkomst met het NIVRA op dit punt. Aangezien het wetsvoorstel op dit punt geen wijziging beoogt, dient hiervoor een voorziening te worden getroffen. Daartoe nodigden ook deze leden de initiatiefnemers uit. Zij verwezen tot slot nog naar de brief van het Landbouwschap van 5 maart 1992 over de accountantswetgeving.

Tenslotte vroegen de leden van de GPV-fractie of voor het implementeren van de Achtste EEG-richtlijn een zo groot aantal artikelen nodig was. Zouden de initiatiefnemers het onderhavige wetsvoorstel alsnog willen toetsen op aspecten van deregulering, zoals die zijn vastgesteld in de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (Stcrt. 1984, 232).

ARTIKELEN

Tot besluit maakten de leden van de PvdA-fractie nog enkele opmerkingen met betrekking tot de afzonderlijke artikelen.

* In het nieuwe artikel 58b Wet RA is het tweede lid van het huidige artikel 57, dat hetzelfde regelt, vervallen. Dat staat nu in artikel 34, tweede lid (verlies bevoegdheid titel te voeren bij schorsing). Dan moet ook artikel 107 worden aangepast door daarin behalve naar artikel 58b ook naar artikel 34, tweede lid, voor zover het betreft de bevoegdheid een titel te voeren te verwijzen, zo meenden deze leden.

* Met betrekking tot het examen luiden de artikelen 71 tot en met 73a van de Wet RA vrijwel gelijklopend aan artikel 79, 80 en 81 Wet AA. Toch zijn een paar kleine, niet geheel verklaarbare verschillen, zo meenden deze leden. Zo is niet duidelijk waarom in artikel 73a staat dat de orde medewerking verleent aan de praktijkopleiding, terwijl in artikel 81 lid 7 staat dat de NOvAA zorg draagt voor de praktijkopleiding.

* Op basis voor de AmvB die de inhoud van het examen regelt (artikel 72 lid 2 resp. 80 lid 2) is volstrekt gelijklopend. Betekent dit dat de zelfde eisen aan het RA-examen, theoretische deel, als aan het AA-examen, theoretisch deel, worden gesteld? Wat is dan nog het

verschil tussen RA en AA, zo vroegen deze leden. Zou niet in de wet dat verschil in de opleiding nader moeten worden uiteengezet?

* In artikel 80c lid 1 staat dat uit de eisen van vakbekwaamheid, bedoeld in artikel 80a onder a, ook moet voortvloeien dat je toegelaten bent tot alle soorten verplichte controles. In artikel 80a is de toelatingseis apart geformuleerd. Bovendien behoeft die toelatingseis – die op zich op gespannen voet staat met de Richtlijn wederzijdse erkenning – niet voort te vloeien uit de eisen van vakbekwaamheid.

* Artikel 31, eerste lid, Wet AA is ontleend aan artikel 29 Wet RA. Laatstgenoemde bepaling is gewijzigd ter gelegenheid van de invoering van de boeken 3, 5 en 6 NBW. Deze bepaling zal in de zelfde zin moeten worden aangepast, zo meenden de leden van de PvdA-fractie. (zie artikel XLIX, De Wet op de Registeraccountants Stb. 1962, 258 en wijzigingen in art. 29 eerste lid vervallen de woorden « medebrengende het recht van parate executie». Het tweede lid komt te luiden: Het dwangbevel levert een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgelijke Rechtsvordering kan worden tenuitvoergelegd.).

* De leden van de PvdA-fractie wilden nog weten waarom de boete als tuchtrechtelijke maatregel niet genoemd is in de Wet RA noch in de Wet AA.

* Wijziging van artikel 393 boek 2 B.W. (Artikel V, onderdeel A 4): hieruit blijkt dat een grote onderneming een opdracht tot onderzoek aan een volgens het accountantsregister niet bevoegde accountant kan doen. De leden van de PvdA-fractie wilden tot besluit weten welke wetsbepaling in dit conflict voorgaat.

Noot:

4.5 Bij de beantwoording van de vraag of toepassing van genoemde wetsbepalingen een door het IVBPR verboden ongelijke behandeling oplevert als hiervoor bedoeld, moet worden vooropgesteld dat het Verdrag niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen verbiedt, maar alleen die ongelijke behandeling welke als discriminatie moet worden beschouwd omdat een objectieve en redelijke rechtvaardiging ervoor ontbreekt. Hierbij verdient opmerking dat aan de wetgever een zekere beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen voor de toepassing van het Verdrag als gelijk moeten worden beschouwd, en of, in het bevestigende geval, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen.

De voorzitter van de Commissie,
Vos

De griffier van de Commissie,
Janssen