TUCHTRECHTELIJKE ASPECTEN VAN HET ONTWERP WET OP DE ACCOUNTANTS VOOR HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF

door Mr. S. J. Timmenga

I.

Toen de regering in de jaren 1961 en 1962 de Wet op de registeraccountants voorbereidde, werd er in officiële stukken steeds gesproken over de „Regelen betreffende het accountantswezen" met daarachter tussen haakjes vermeld „(Wet op de Registeraccountants)". Een zekere gelijkstelling van de Wet op de registeraccountants met een regeling van het accountantswezen ligt ongetwijfeld in deze aanduiding besloten. Bij de behandeling van het wetsontwerp is echter sterk aangedrongen op een tweede wettelijke regeling, welke zich eveneens accountant noemende administratieve adviseurs zou omvatten, die in het bijzonder hun diensten verlenen aan het midden- en kleinbedrijf. Na jaren van voorbereiding ligt dan nu het ontwerp voor een dergelijke wettelijke regeling voor ons. Bij de bestudering daarvan blijkt eens te meer, hoe moeilijk het dikwijls is, een aanvulling te maken op een goed sluitende wettelijke regeling, welke aanvulling wellicht maatschappelijk wenselijk is, maar practisch heel lastig is te verwezenlijken. De regeling voor de tuchtrechtspraak in het wetsontwerp is daarvan een treffend voorbeeld.

II.

De bedoeling van de nieuwe wet is het midden- en kleinbedrijf, dat niet de behoefte heeft aan, resp. niet over de middelen beschikt voor de honorering van de hoog gekwalificeerde registeraccountant, zekerheid te geven dat die personen, die onder de titel „accountant" hun diensten aanbieden, inderdaad voor hun taak berekend zijn. Daarbij dient de betreffende accountant niet alleen de voor de vervulling van zijn taak vereiste morele en vaktechnische kwaliteiten te bezitten, maar ook in de praktijk deze kwaliteiten op de juiste wijze te gebruiken.

Om dit doel te bereiken, kent de wet enerzijds toelatingseisen, - betrekking hebbende op vakkennis - en anderzijds een tuchtrechtspraak als waarborg voor een juiste uitoefening van het beroep.

III.

Welke zijn nu de kwaliteiten, welke de accountant m.k.b. moet bezitten en hoe moet hij daarvan gebruik maken?

De vakkennis levert juridisch geen moeilijkheden op. Daarvoor zijn gemakkelijk objectieve normen op te stellen. Het wetsontwerp kent deze dan ook. Zie artikel 9, dat de diploma's opsomt, waarover een candidaat-accountant m.k.b. dient te beschikken, wil hij ingeschreven kunnen worden.

Moeilijker wordt het als de inschrijving eenmaal een feit is. De tuchtrechtspraak heeft ten doel - zegt art. 19 - het weren en beteugelen van misslagen in de uitoefening van het beroep en van inbreuken op de eer van de stand van de accountants voor het midden- en kleinbedrijf. Maar welke deze misslagen zijn, of wat de eer van de stand inhoudt, wordt niet nader omschreven. En toch zal het tuchtcollege accountants m.k.b. die misslagen begaan of de eer van de stand aantasten, moeten corrigeren en zonodig straffen. Het is dus zeker de moeite waard na te gaan, wat de

wetgever met de formulering van art. 19 bedoelt en volgens welke normen het tuchtcollege zal rechtspreken.

In de memorie van toelichting heeft de Minister hierover het volgende gezegd: „De ondergetekenden hebben zich bij het vormen van een oordeel over de wijze, waarop het toezicht het best kan worden geregeld, onder meer laten leiden door de overtuiging, dat de onderhavige wettelijke regeling niet kan aansluiten bij een in de private sfeer gegroeid groepsverband en normenstelsel, aangezien dit nog onvoldoende is ontwikkeld. De regeling beoogt slechts het kader en de stimulans te bieden tot het bevorderen en in goede banen leiden van de ontwikkeling der beroepsethiek".

De bewindsman gaat er dus van uit, dat er geen normen in de private sfeer zijn gegroeid binnen de groep van de accountants m.k.b., zoals dat wel het geval was bij de groep van registeraccountants.

Toch zullen zowel de toekomstige accountants m.k.b. als ook het tuchtcollege de normen moeten kennen, die aan artikel 19 ten grondslag liggen; de eerste om te weten hoe hij zich gedragen moet; de tweede om haar taak als rechter behoorlijk te kunnen vervullen.

Verder lezende in de memorie van toelichting worden wij gelukkig iets wijzer. De Minister zegt er immers op te vertrouwen, dat het tuchtcollege „in staat zal zijn geleidelijk een aantal normen op het gebied van de beroepsethiek vast te leggen". Op het eerste gezicht lijken deze woorden in strijd met de vroegere hierboven genoemde uitlatingen in de memorie van toelichting. Hoe kan het tuchtcollege normen vastleggen, die er niet zijn. Bij nadere beschouwing blijkt echter de Minister het tuchtcollege een wetgevende taak te hebben toegedacht. *Het college dient zelf normen vast te stellen.*

Voorwaar een hachelijke onderneming voor het tuchtcollege en zeker voor de juridisch geschoolde leden, die tijdens hun studie de trias-leer van Montesquieu en het adagium: „nulla poena sine praevia lege poenali" met de paplepel kregen ingegoten. Hoe kan een „verdachte" voor het college gedaagd worden voor overtreding van de norm, die het college nog moet vaststellen? Zelfs ontbreekt een exacte omschrijving van de taak van de accountant m.k.b., zowel in de wet als ook in de toelichtende stukken. De Minister zegt zelfs, dat „een wettelijke regeling voor niet-registeraccountants mogelijk is *zonder een exacte omschrijving te geven van het werkterrein*".

IV.

De commissie Brands heeft de moeilijkheden naar mijn mening wel aangevoeld en niet alleen getracht een exacte omschrijving van de taak van de „administratieconsulent" (meerderheidsrapport) resp. „bedrijfsaccountant" (minderheidsrapport) te geven, maar zij heeft ook min of meer gedetailleerde beroepsregelen geconcipieerd.

V.

Waarom is het wetsontwerp daartegenover nu zo vaag gebleven? Bij de beantwoording van deze vraag kom ik weer terug op mijn stelling uit de inleiding, t.w. dat het wetsontwerp een aanvulling van de Wet op de Registeraccountants is, welke de Kamer destijds op maatschappelijke gronden eiste, welke gronden echter in feite in strijd zijn met de basis waarop de Wet op de Registeraccountants steunt. Deze

laatste Wet beoogde immers in eerste aanleg een regeling van het accountantswezen in Nederland, zoals dat in de loop der jaren gegroeid was en zich door een eigen straffe organisatie op een hoog peil had gebracht. In de praktijk werd echter de titel „accountant" door te veel anderen, vogels van diverse pluimage, gevoerd dan dat de regeling voor al deze „boekhoudkundigen" zou kunnen gelden. Ter onderscheiding van de accountant, waarvoor de wettelijke regeling gold en deze andere „accountants" werd de titel „registeraccountant" ingevoerd om aan te duiden welke accountants behoren tot die groep van accountants in Nederland die door eigen straffe organisatie het accountantswezen in Nederland op zo'n hoog peil brachten.

Op het wetsontwerp werd felle critiek geleverd door die accountants, die vreesden niet als registeraccountant te worden geregistreerd. Het belangrijkste argument dat gehanteerd werd, waren de verkregen rechten op de accountantstitel en de daarbij behorende beroepsstatus. De Minister heeft dit beroep op verkregen rechten uitdrukkelijk afgewezen, maar is wel gezwicht voor het later naar voren gekomen argument, dat het midden- en kleinbedrijf behoefte had aan een kundig en betrouwbaar administratief adviseur. Bij het ontwerpen van een wettelijke regeling kon echter niet ontkomen worden aan de in Nederland bestaande situatie dat iedereen, die dat maar wil, zich accountant mag noemen. De bescherming van de belangen van het midden- en kleinbedrijf kon dan ook alleen geschieden door een nieuwe beschermde titel in te voeren, waarin - evenals bij de registeraccountants - wederom het woord „accountant" wordt gebruikt maar nu met de toevoeging m.k.b. Derhalve een tweede groep accountants met een van overheidswege beschermde titel.

Het vreemde is echter, dat de regering - in tegenstelling tot het uitdrukkelijke advies van de commissie Brands - deze groep accountants die de overheid wil beschermen, niet afbakent, en niet de grenzen aangeeft wie er wel en wie er niet onder vallen. Het lijkt wel of het argument van de verkregen rechten, dat de Minister in de M.v.T. verwerpt, toch langs een achterdeur binnengehaald wordt. Allen, die zich als accountant aandienen en enige vakkennis hebben, kunnen meedoen, ongeacht wat ze doen en ongeacht hun beroepsmoraal. Alles zal zich wel regelen, mits het tuchtcollege, dat op de handel en wandel van de accountants m.k.b. zal toezien, bestaat uit behoorlijke en vakbekwame lieden. Voorwaar voor een rechterlijk college een vreemde opdracht!

Een andere reden voor het tweeslachtige karakter van de Wet, zou misschien te vinden zijn in het advies van de Commissie Brands. Heeft de bewindsman niet willen kiezen tussen het meerderheids- en minderheidsstandpunt en het aan de praktijk willen overlaten, wie gelijk heeft? Ook voor het beslissen in het geschil tussen de beide groepen in de Commissie Brands lijkt mij het tuchtcollege niet de juiste instantie.

VI.

Mijn conclusie is dan ook, dat de regeling van de tuchtrechtspraak in het wetsontwerp Wet op de Accountants voor het Midden- en Kleinbedrijf in de huidige vorm een juridisch monstrum is. Het is bovendien in strijd met de belangen van het midden- en kleinbedrijf, die denken door het aantrekken van een accountant m.k.b. zich verzekerd te hebben van de hulp van een kundig en betrouwbaar adviseur maar in feite geen enkele zekerheid daaromtrent hebben. Eveneens komen de ge-

rechtvaardigde belangen in het gedrang van de groep registeraccountants, die door het invoeren van een tweede door de Overheid beschermde accountantstitel hun titel zien devalueren, nu deze tweede titel in feite op niets is gebaseerd.

Het ware te hopen, dat de regering inziet, dat zij met de huidige regeling van de tuchtrechtspraak voor de accountants m.k.b. op de verkeerde weg is en tracht via de tuchtrechtspraak te ontkomen aan de consequentie zelf duidelijke beslissingen te nemen en in eventuele controversen de knoop door te hakken. Naar mijn mening dient de wetgever alsnog zowel een juiste afbakening van het werkterrein van de accountant m.k.b. te geven als ook beroepsregelen samen te stellen, waarnaar deze zich in de toekomst zal moeten richten, ook al zal de wetgever dan bepaalde verkregen rechten aantasten, resp. moeten kiezen tussen de twee stromingen in de Commissie Brands.